

фонд
либеральная
миссия
исследования
фонда
либеральная
миссия

*Российское
народовластие:
развитие,
современные тенденции
и противоречия*



Коллектив авторов
**Российское народовластие:
развитие, современные
тенденции и противоречия**

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3090295

*Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия: Новое издательство; Москва; 2012
ISBN 5-98379-040-4*

Аннотация

Подготовленная коллективом известных экспертов под руководством главы Независимого института выборов Александра Иванченко, настоящая книга рассматривает демократические принципы организации и деятельности публичной власти в теоретической плоскости и на современном российском материале. Представленный в книге анализ конституционного устройства сегодняшней России, ее избирательной системы и местного самоуправления позволяет выявить современные тенденции и противоречия развития российского государства, проблемы и перспективы развития институтов российского народовластия.

2-е издание, исправленное и дополненное.

Содержание

Предисловие	6
Часть I	12
Глава 1 Из ранней истории народовластия в России	12
1. 1. Формы народовластия в Древней Руси. Вечевой строй	12
1. 2. Эпоха земских соборов	20
1. 3. Дуалистическая монархия	24
Глава 2 Российское государство в новой истории	44
2. 1. Временная российская республика (февраль 1917 – январь 1918)	44
2. 2. Советы как форма классовой диктатуры	67
2. 3. Сталинская административно-командная вертикаль	89
Глава 3 Новейший период в развитии институтов российского народовластия	129
3. 1. Развитой социализм и общенародная демократия	129
3. 2. Горбачевская перестройка и альтернативные выборы народных депутатов	142

**Российское народовластие:
развитие, современные
тенденции и противоречия**

Общая редакция

Александр Иванченко

Авторы: Алексей

Автономов (гл. 1, 4),

**Александр Иванченко (гл.
2–4, 7), Сергей Королев (гл.**

9), Владимир Кривцов (гл.

7), Всеволод Курицын (гл.

2), Алексей Павлушкин (гл.

5), Алексей Сергеев (гл. 6),

Александр Черкасов (гл. 8)

полненного под руководством доктора юридических наук А. В. Иванченко и поддержанного Фондом «Либеральная миссия». Ее тема представляется исключительно важной: установление народовластия, или реальной демократии, является для России первоочередной задачей. Лично мое убеждение таково: либо мы научимся жить в условиях демократии, то есть станем активными и ответственными гражданами, требовательными к органам государственной власти, станем обществом, способным осуществлять контроль над нею, либо нам заказан путь в мир процветающих наций.

Объяснение очень простое. Процветания в постиндустриальную эпоху способны добиться только свободные люди, посредством свободы личности реализующие свои творческие возможности. А что такое демократия? Это, на мой взгляд, форма политической организации общества, которая обеспечивает максимум личной свободы, ограничивая ее только правами и свободами других людей.

В октябре 2003 года в Воронеже было проведено социологическое исследование, в ходе которого две трети опрошенных ответили, что Россия до сих пор не является демократическим государством. В то же время 66, 5%, то есть тоже две трети, сказали, что готовы поступиться свободой слова, передвижения и т. п. в обмен на экономическую, политическую стабилизацию и личную защищенность. В опубликованной в газете «Русский курьер» (2003. 11 октября. № 119) статье В. Миролевич высказал предположение, что этот опрос – про-

вокация. Не думаю.

Более правдоподобно другое его предположение: в глазах наших сограждан демократия выглядит весьма примитивно – как вседозволенность, а всякое государственное насилие, даже с целью поддержания порядка, – как произвол. В глазах же иностранцев, для которых демократия – повседневная практика, большинство ограничений, имеющих в нашем законодательстве, вполне разумны, они узнают в них свои правовые нормы.

Лично я убежден, что Россия сегодня – демократическое государство. А какое же еще – диктатура, монархия, олигархия? Впрочем, олигархия в точном смысле слова (не в нашем обыденном понимании) вполне совместима с демократией: реально правят всегда немногие, вопрос в том, насколько легитимно. У нас имеются все формальные институты представительной демократии: выборы, парламент, партии. Конституция 1993 года гарантирует все права и свободы.

Я вижу, как читатель начинает криво усмехаться: ведь Администрация Президента Путина уже пять лет повышает управляемость нашей «управляемой» демократии. Зря усмехаетесь! Согласно новой швейцарской Конституции 1999 года, «свободны люди, если они пользуются своей свободой». Другой политический авторитет – американский сенатор Мур сказал: «Демократия – это такая штука, которая требует участия». А мы хотим жить в демократической стране и одновременно готовы поступиться своими правами ра-

ди, извините, «чечевичной похлебки». Но тогда не будет ни похлебки – разве что на один раз, ни благосостояния, ни личной защищенности. Ибо именно свобода, если люди ею пользуются, если они готовы отстаивать свои права, и приносит в итоге процветание.

Наша демократия просто очень молода, мы только-только слезли с дерева советского феодализма. Условия уже изменились: рыночная экономика и демократическая конституция налицо, но мы по-прежнему находимся во власти вековых традиций вольности (читай: «вседозволенности», на которой строится бандитская романтика) и произвола (читай: «бюрократии»). «Страна рабов, страна господ», мы еще не воспитали в себе внутреннюю ответственность перед собой и другими, превращающую вольность в свободу, а готовность терпеть произвол и насилие со стороны власти еще не сменилась в нас готовностью защищать свои права.

От нас и ни от кого другого зависит, чтобы в нашей жизни было меньше вольности и произвола и больше свободы и ответственности. Потому что это *наша* жизнь. Сегодня идет процесс созревания демократии, и именно мы в ответе за то, чтобы он шел в нужном направлении, а не свернул снова ненароком в сторону полицейского государства. Процесс этот идет постепенно, складывается из тысяч повседневных актов, в каждом из которых уточняется его направление. Если вы вдруг обнаружите через десять–двадцать лет, что живете в криминально-полицейском государстве, поглядите в

зеркало и припомните каждый случай за эти годы, когда вы стерпели произвол или проявили неуважение к правам других. Когда вы боялись власти, не уважающей ваше достоинство. И вы поймете: виноваты вы сами.

Настоящая книга рассказывает о том, как прежде этот процесс, процесс созревания демократии, происходил в нашей стране, и показывает, что демократия для нас – новинка. Начиная с XIII–XIV веков господство деспотического государства в России сопровождалось робкими попытками народовластия, которое всегда было мечтой лучших умов. И хотя демократия – древнее изобретение, в современном смысле слова она и в других странах утвердилась сравнительно недавно, ну, подумаешь, в лучшем случае каких-нибудь триста лет назад. Но за это время она уже доказала свои преимущества.

Теперь и нам нужно усвоить ее уроки и научиться пользоваться свободой, противостоять попыткам угнетения, от ко-го бы они ни исходили.

Право и обязанность граждан – информированность об общественных делах, о нормах демократии в частности. Об этом вы тоже прочтете в настоящей книге. Она выходит вторым изданием, на этот раз в рамках издательской программы Фонда «Либеральная миссия». Мы учли, что первое издание быстро разошлось и имело положительные отклики. Теперь в книгу добавлен ряд новых интересных глав, в том числе исторического характера, что, уверен, привлечет вни-

мание читателей.

Особенно хочу обратить ваше внимание на главу о выборах. Во-первых, руководитель авторского коллектива и лидер проекта А. В. Иванченко – один из лучших знатоков избирательного права в России, в прошлом – первый заместитель председателя Центризбиркома. Во-вторых, выборы – самая массовая форма участия граждан в управлении общественными делами. Не пренебрегайте ими. Ходите на выборы, следите за тем, как они проводятся, будьте непримиримы к нарушениям, к использованию административного ресурса, к подкупу. Включайтесь в работу демократических партий и общественных организаций, которые участвуют в выборах, выдвигают кандидатов, способны организовать контроль над выборами.

Скажете, все эти лозунги давно известны? Скажете, все равно обманут? Может и так, но если ничего не делать, обманут точно. И будут обманывать всегда. А если делать, то есть шанс, что обмануть не удастся. А если делать будут все, обманывать уже не удастся никогда, нигде и никому.

Все. Я просто хотел сказать, что демократия – это наше дело. Ее нам никто не даст, не спустит сверху. А книга, которую вы собираетесь прочитать, пусть укрепит вас в мысли, что мы сможем своими руками создать реальную российскую демократию.

Евгений Ясин,

президент Фонда «Либеральная миссия»

Часть I

Генезис, проблемы и перспективы развития институтов российского народовластия

Глава 1 Из ранней истории народовластия в России

1. 1. Формы народовластия в Древней Руси. Вечевой строй

Ряд институтов древнерусского государства уходит своими корнями в догосударственную эпоху. Эти институты по мере вызревания и становления государственности трансформировались и превращались в органы государства, приобретая новые черты и в то же время сохраняя определенные традиции. К таким институтам относится и вече – народное собрание.

Как полагают, слова «совет» и «вече» – индоевропейского происхождения. В русском языке «совет» существу-

ет с глубокой древности, восходя к славянскому корню (для сравнения: по-болгарски «съвет», по-сербски и по-хорватски «савет», «savet»). Считается, что оно представляет собой соединение двух древних слов: «с(о)», что значит «вместе» (по-видимому, от индоевропейского «kom» – «близко друг к другу», «рядом», «вместе», «с»), и «вет» – «говорить», «знать» (вероятно, от индоевропейского «weid» – «понимать», «знать», «разъяснять»; причем от этого же индоевропейского слова произошли, например, санскритское понятие «vedas» – «знание» – и английское слово «wise» – «мудрый»).

Существительное «вече», по-видимому, имеет тот же корень, что и древнее «вет». Из современных славянских языков оно сохранилось, например, в сербском и хорватском («весе», «вебе») и означает «собрание», «коллегиальный орган», «палата парламента». В современном польском языке есть слово «wies», означающее «митинг», этим же словом в исторической литературе обозначается древнее «вече», «народное собрание» (на Руси).

Как убедительно показал И. Я. Фроянов, «по своему происхождению вече – архаический институт, уходящий своими корнями в недра первичной формации. С переменами, происходившими в социальной структуре восточно-славянского общества, менялось и учреждение: племенное вече эпохи первобытного строя отличалось от волостного веча вто-

рой половины XI–XII веков¹. Сосуществование и совместная деятельность нескольких родов в составе племени предполагали принятие общих решений представителями этих родов. По мере разложения родов на отдельные семьи и постепенного перехода от родовой общины к соседской, с одной стороны, и объединения племен в суперплеменные союзы – с другой, возрастало и значение совместно выработанных и одобренных как на межсемейном, общинном, так и на межпоселенческом уровне решений.

Если для управления родовой общиной было достаточно установить иерархию, построенную на основе кровнородственных и свойственных связей, то в новых условиях особое значение приобретало умение договориться всем вместе, выработать взаимоприемлемое решение стоящих перед всеми задач. И все это делалось в результате полилога участников собрания, благодаря слову. Отсюда и хорошо видное во многих источниках благоговейное отношение древних к слову, к речи. Совместное обсуждение свободными людьми общих проблем «вдруг» приводило к решению этих проблем или, по крайней мере, к определению пути решения. Так закладывались основы народовластия. И отнюдь не случайно прослеживается семантическая и этимологическая близость понятий «совет», «совещание», «вече». По словам Прокопия Кесарийского, «эти племена, славяне и анты, не управ-

¹ Фроянов И. Я. Киевская Русь: Очерки социально-политической истории. Л., 1980. С. 184.

ляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, и поэтому у них счастье и несчастье в жизни считается делом общим»². По-видимому, стремлением найти именно общее для всех решение объясняется традиция, насколько можно судить по источникам, и в более поздние времена определять волю народного собрания не формальным голосованием, а добиваясь единогласия, точнее, согласия всех участников, когда не только слышны возгласы одобрения, но и не слышно высказываний «против».

Постепенное складывание государственности оказывает существенное влияние на развитие института народного собрания. Из института самоорганизации населения вече превращается в государственный орган. В условиях углубления социальной дифференциации и усложнения управления трансформировалось и вече. Нигде формально не были закреплены полномочия веча, однако известно, что на его рассмотрение выносились такие вопросы, как признание, приглашение или изгнание князя, а также назначение и смещение должностных лиц, одобрение законодательных актов, распоряжение финансами, установление денежных сборов, объявление войны и заключение мира. Кроме того, вече выполняло некоторые судебные полномочия, принимало и направляло послов и т. п.

Веча проводились в городах, являвшихся административными центрами волостей, в связи с чем «вся власти якож

² *Проконий из Кесарии*. Война с готами. М., 1950. С. 297.

на думу на веча сходятся; на что же старейшии сдумают, на том же пригороди стануть»³. Таким образом, политическая жизнь сосредоточивалась в крупных городах, но вместе с тем существовало и множество городов (именовавшихся пригородами), тяготевших к тому или иному вечевому городу. Неудивительно, что в скандинавских источниках Русь часто именовалась «Gardariki», что означало «страна городов».

В вече принимали участие все свободные взрослые мужчины данной земли. Конечно, преобладали жителиечевого города в силу территориальной близости к месту проведения народного собрания. Однако и свободные селяне, и представители пригородов, прибывшие на вече, не были лишены права принимать в нем участие. Аристократия в силу своей авторитетности, организованности, образованности, искушенности в политике играла заметную роль в деятельности народных собраний, но это вовсе не означает, что простые люди были лишь послушным орудием в ее руках. Источники свидетельствуют, что простые горожане часто активно поддерживали те или иные предложения или же, наоборот, выступали ярыми противниками каких-либо проектов, увлекая за собой большинство участников веча, а иногда инициатива полностью переходила в руки рядовых жителей.

К концу X века на Руси в качестве правящего в конце кон-

³ Лаврентьевская летопись // Полное собрание российских летописей. СПб., 1846. Т. I. С. 377–378.

цов утвердился один княжеский дом. С этого времени государственное единство Киевской Руси обеспечивалось единством княжеского рода, представители которого правили во всех землях. Существовал определенный порядок замещения освободившихся престолов по старшинству, когда князь мог в течение всей своей жизни постепенно перемещаться из менее престижных земель в более престижные. Однако, прибывая в тот или иной вечевой город для занятия престола, он должен был заручиться поддержкой народного собрания. Земля в лице веча и князь при этом заключали договор – ряд.

По мере развития земельной собственности князья стали оседать в отдельных землях, передавая их по наследству. С XII века вместе с престолом потомкам князя стал переходить только один удел – великокняжеский. Князь, занимая великокняжеский престол, во временное владение получал и территорию великого княжества, но при этом сохранял за собой и свой удел. Такое оседание князей в отдельных волостях и послужило основой для феодальной раздробленности. Развивалась борьба монархического начала в лице князя, опирающегося на свою дружину, и демократического – в лице народного собрания. По-разному сложилась судьба этого института непосредственной демократии в различных частях страны. Так, на юго-западе Руси то разгорался, то угасал конфликт между князем и аристократией. И та и другая сторона стремилась для укрепления своих позиций заручиться

поддержкой народного собрания, что влекло за собой усиление значимости последнего.

На северо-востоке Руси после убийства Андрея Боголюбского в 1174 году началась гражданская война за наследование его престола. При этом вечевой город Суздаль (в свое время сам пригласивший Андрея Боголюбского на княжение) боролся с прямыми наследниками убитого князя и стремился посадить на великокняжеский престол представитель другой ветви дома Рюриковичей. В гражданской войне победили прямые потомки князя Андрея. В результате роль вечевого города Суздаля (и соответственно веча) в управлении стала падать. Князь же стал править, опираясь главным образом на свою дружину.

А вот в Новгороде и Пскове продолжились и развились традиции прежнего порядка управления с сильным народным собранием и приглашаемым на время князем. В 1136 году новгородское вече, опасаясь усиления княжеской власти, как это произошло в других русских землях, приняло законодательный акт, по которому князь и представители его свиты не имели права приобретать землю в собственность в пределах территории, подвластной этому городу. В 1196 году съезд князей признал за Новгородом право самому приглашать себе князя при условии, что он будет из Рюриковичей. Укреплению самостоятельности Новгорода, а позже и Пскова, и республиканских устоев в них способствовал ряд факторов (мощные и политически активные купечество и

ремесленники, включенность указанных городов в международную торговлю и др.). Псков перестал быть пригородом Новгорода по договору 1347 года. От Новгорода также отделился, превратившись в самостоятельную республику, город Хлынов (переименован в Вятку в конце XVIII века).

Управление Новгородом и Псковом строилось в целом одинаково, хотя имелись и некоторые отличия. В обоих городах главенствующее положение сохранялось за вечем. Оно избирало и увольняло всех должностных лиц, приглашало и изгоняло князя. В частности, на вече избирался посадник (в Пскове – двое посадников). Он председательствовал на народном собрании, контролировал деятельность князя и других должностных лиц. Судебные функции князь осуществлял только в присутствии посадника. Избирался также тысяцкий, который в мирное время ведал торговлей и осуществлял суд по торговым делам, а в военное – командовал новгородским ополчением. Вече избирало и архиепископа (в Пскове – епископа). Архиепископ председательствовал в Совете господ, хранил государственную казну, ведал архивом, осуществлял записи актов гражданского состояния. Совет господ (в Пскове – Оспода) предварительно рассматривал вопросы, выносимые на рассмотрение веча, координировал деятельность различных должностных лиц. В состав Совета господ входили действующий посадник, а также бывшие посадники, тысяцкий, сотские, кончанские и уличанские старосты. Новгород делился на пять концов (Псков – на

шесть). В каждом конце, на каждой улице созывалось свое вече, избирались соответственно кончанские и уличанские старосты. Пригороды также пользовались определенным самоуправлением.

Новгород был присоединен к Московскому государству в 1478 году в результате военной операции, в конце XV века утратил независимость Хлынов, а Псков вошел в состав Московского государства в 1510 году.

1. 2. Эпоха земских соборов

Новым этапом в развитии форм участия населения в осуществлении государственной власти явился период сословно-представительной монархии (XVI–XVII века). Период феодальной раздробленности и начальный этап складывания Московского государства характеризовались нераздельностью или слабой разделенностью в восприятии людей собственности на землю и власти, хозяйственного и государственного, частного и публичного управления. Князья, например, писали в духовных грамотах, что оставляют своим наследникам такие-то земли, столько-то меховых шуб, такое-то столовое серебро и т. д., вплоть до мелких вещей. Однако постепенно жизнь заставляла понять, что государственное управление не может быть сведено к управлению домашним хозяйством. К реформам пробовали подступиться еще в XV веке, но действительно существенные перемены произо-

шли в XVI столетии. Уже в первой его половине стали постепенно переходить к губному самоуправлению, которое было нацелено на более эффективную борьбу с преступностью на местах. Чуть позже параллельно с губным самоуправлением стало вводиться земское самоуправление, затем был изменен порядок сбора налогов (появились верные старосты). И конечно же революционным шагом стало учреждение земских соборов. Первый Земский собор был созван в 1549 году⁴. Роль соборов падает во второй половине XVII века, но все же они время от времени созываются, постепенно вырождаясь и угасая в 80-е годы указанного столетия.

Сословно-представительные учреждения явились шагом вперед в развитии форм народовластия по сравнению с народными собраниями. Так, вече было формой прямой демократии. А формы прямой демократии при всей их значимости имеют и ряд ограничений. Например, вече может быть созвано на сравнительно небольшой территории, а в крупном государстве это невозможно. Народное собрание не может заседать долго, поскольку в нем участвует все взрослое население, а необходимость удовлетворения насущных жизненных потребностей предполагает, что эти же люди должны быть задействованы в повседневном производстве. Такого рода ограничения преодолеваются путем применения различных форм представительной демократии.

⁴ См. : *Тихомиров М. Н.* Сословно-представительные учреждения в России XVI века // Вопросы истории. 1958. № 5.

Вместе с тем сословно-представительные учреждения надо отличать от появившихся позже парламентов. Сословно-представительные учреждения представляли не граждан своей страны и даже не население, а отдельные сословия и общины, получившие привилегии на такое представительство. Отсюда и формирование части подобных учреждений (как правило, верхней палаты) по наследственно-должностному принципу. По полномочиям сословно-представительные учреждения не были официально законодательным органом. Монарх созывал их для совещания и формально не был связан их решениями. Не случайно, например, законодательные инициативы в английском парламенте, принятые палатой общин, оформлялись в виде петиций. На российских земских соборах решения также подавались царю в виде челобитных. Конечно, во многих случаях монарх удовлетворял смиренные просьбы выборных от сословий и общин. Однако правомочным законодательным органом становятся только парламенты современного типа (то есть не ранее XVIII века).

В то же время именно в силу неопределенности круга полномочий земских соборов они имели право рассматривать практически любой вопрос. При этом для рассмотрения разных вопросов царь мог созывать несколько отличающиеся друг от друга по составу земские соборы. В частности, земские соборы утверждали кандидатуру царя при передаче престола по наследству и даже проводили настоящие выбо-

ры, когда династия пресекалась. Они также разрабатывали и одобряли проекты законодательных актов, в том числе объемные кодифицированные документы (например, в 1550 году был одобрен Судебник, а в 1649 году – Соборное уложение), утверждали размеры податей, обсуждали вопросы войны и мира, изменения территории и т. д.

Первоначально (в XVI веке) на земские соборы приглашались представители сословных и территориальных сообществ, но чаще всего под такими представителями понимались лица, уже выполнявшие какие-либо общественные обязанности, то есть представители «по должности», а не специально избранные депутаты. Кроме того, «по должности» в состав собора входили все члены Боярской думы, высшее духовенство. Однако даже на этом этапе земские соборы существенно меняли характер принятия решений. В. О. Ключевский писал о земских соборах XVI века: «Только здесь боярско-приказное правительство становилось рядом с людьми из управляемого общества как со своею политической равней, чтобы изъявить государю свою мысль; только здесь оно отучалось мыслить себя всевластной кастой, и только здесь дворяне, гости и купцы, собранные в столицу из Новгорода, Смоленска, Ярославля и многих других городов, связываясь общим обязательством „добра хотеть своему государю и его землям“, приучались впервые чувствовать себя единым народом в политическом смысле слова: только на соборе Вели-

короссия могла сознать себя цельным государством»⁵.

Постепенно, однако, все больше вводятся выборные представители на соборах. Сама по себе система представительства была довольно сложной и запутанной. Вместе с тем расширение выборного начала позволило В. О. Ключевскому сделать вывод: «Выборный народный челобитчик на земском соборе XVII века сменил собою правительственного агента XVI века»⁶. При этом порядок избрания определялся на местах теми, кто избирал своего представителя. Для избранного лица готовился наказ, в котором излагалась позиция делегирующего его коллектива. Наряду с выборными лицами часть мест в соборе по-прежнему занимали должностные лица: члены Боярской думы и высшее духовенство.

1. 3. Дуалистическая монархия

Первый парламент в России появился в результате нарастающего революционного движения 1905–1907 годов. Потребность в коренном изменении правовой и политической систем в России вызревала долгие годы, осознание же этой потребности произошло в XIX веке. Причем необходимость преобразований постепенно осознавалась все более широкими слоями российского общества.

Так, идея народного представительства нашла свое отра-

⁵ Ключевский В. О. Соч. : В 9 т. М., 1988. Т. II: Курс русской истории. С. 369.

⁶ Там же. Т. III. С. 183.

жение в проектах М. М. Сперанского, которые он разрабатывал по поручению Александра I в самом начале XIX столетия. Согласно замыслу Сперанского⁷, предполагалось создать избираемую многостепенными выборами Государственную думу и назначаемый императором Государственный совет. При этом Государственная дума должна была наделяться правом принимать («уважать», по терминологии Сперанского) законы, а Государственный совет не должен был принимать или отклонять законы, а только обсуждать их и направлять свои мнения верховной власти (то есть императору). Окончательное же решение оставалось за царем. Государственная дума в тот период так и не была учреждена, а в ведение реформированного в 1810 году в соответствии с предложениями М. М. Сперанского Государственного совета (годом его основания считается 1801-й) были переданы вопросы, которые, судя по запискам Сперанского, предполагалось предварительно разрабатывать и рассматривать в Государственной думе. В то же время никаких властных полномочий Государственный совет не получил и существовал исключительно как совещательный орган.

За учреждение выборного законодательного органа выступали и декабристы. Избираемый на цензовой основе законодательный орган (при сохранении монархии) был предусмотрен, в частности, проектом конституции, подготовленным Н. М. Муравьевым. Духом народного представитель-

⁷ См. : Сперанский М. М. Проекты и записки. М. ; Л., 1961.

ства проникнут и республиканский конституционный проект «Русская Правда» П. И. Пестеля.

Таким образом, и последовательные противники самодержавия, и верные его сторонники (М. М. Сперанский, хотя и побывал в ссылке, никогда против правящего режима не выступал, а содействовал его укреплению) еще в первой четверти XIX века видели преимущества введения представительных коллегиальных законодательных органов. Однако в то время круг таких людей был все же сравнительно узок, а абсолютизм, по-видимому, еще не исчерпал своих ресурсов.

Крымская война (1853–1856) обнажила и крайне обострила проблемы и противоречия экономического и политического строя России. Необходимость проведения коренных реформ стала очевидной не только для широких слоев российской общественности, но и для правящих кругов. Как известно, некоторые реформы были проведены, среди них земская (1864) и городская (1874). При этом в городском самоуправлении преодолевалась сословность: к участию в выборах в городские органы допускались все жители города, достигшие 25 лет и платившие сборы в городскую казну. В то же время в земском самоуправлении сословность по-прежнему сохранялась: представители всех сословий участвовали в формировании земских органов, но построена система была таким образом, что преимущество оставалось за дворянством. В частности, председателем уездного земского собрания по должности был уездный предводитель дво-

рянства. Выборы гласных проводились по трехклассной системе: первый класс составляли частные землевладельцы, не входившие в состав городских и сельских сообществ, второй – лица, принадлежавшие к городским сообществам, третий – представители сельских сообществ. Формально равенство всех трех классов должно было обеспечиваться тем, что количество гласных от каждого из них в соответствии с законом не могло превышать совокупного числа гласных от двух других классов. Однако дворяне входили и в первый, и во второй класс, поэтому неудивительно, что гласные от дворян составляли в среднем 42,4% от общего числа гласных⁸, хотя удельный вес дворян в населении (на фоне многочисленного крестьянства) был существенно меньше. В городском самоуправлении выборы также проводились по трехклассной системе, но там классы формировались по имущественному цензу, который определялся, в свою очередь, по величине уплачиваемых городских сборов.

Земство взвалило на свои плечи решение многих задач местного значения (народное образование, здравоохранение, статистика, агрономическая помощь, земское страхование имущества, земская почта и т. п.). Упор при этом делали на самоорганизацию активной части населения, поскольку властные полномочия земских органов были весьма ограничены. Кроме того, земства действовали под неусыпным

⁸ Основы местного самоуправления и муниципального управления. М., 1999. Ч. 1. С. 115.

государственным контролем. Земское (как, впрочем, и городское) самоуправление было введено не повсеместно. За первые десять лет после начала реформы земства появились только в 34 губерниях, а всего к 1917 году земским самоуправлением были охвачены лишь 43 губернии.

Именно в земском самоуправлении либералы увидели ростки народовластия, поэтому земское движение становится одной из политических сил, борющихся за демократизацию государственного управления. Проводя земскую и городскую реформы, Александр II отвергал любые проекты учреждения в России выборного законодательного органа, согласившись лишь с возможностью введения законосовещательного представительного института. Однако в годы политической реакции, последовавшей за убийством Александра II, даже и проекты законосовещательных органов были преданы забвению.

Примечательно, что если для собственно России монарх и большинство его окружения в XIX и начале XX века отвергали саму идею пусть даже ограниченного парламентаризма, то на отдельных территориях, находившихся под властью российского императора, парламенты существовали и в XIX веке. Так, двухпалатный парламент, в который входили сейм и сенат, действовал в Царстве Польском в период с 1815 по 1831 год. Царство Польское было создано в соответствии с решениями Венского конгресса и находилось в личной унии с Россией, то есть российский импера-

тор был польским царем. Александр I октроировал Конституцию Царства Польского, устанавливавшую систему органов власти и управления (в том числе сейм и сенат). В ноябре 1830 года в польских вооруженных силах (которые считались самостоятельными и организационно не входили в состав российских) началось восстание. Польша провозгласила себя независимой, объявив, что российский император не является более польским царем. Восстание было подавлено, и хотя Царство Польское как государственное образование сохранилось, Конституция 1815 года была отменена, а вместо нее в 1831 году был утвержден Органический статут. Вместе с Конституцией канули в лету сейм и сенат.

В 1809 году в результате войны со Швецией к России по Фридрихсгамскому договору отошли герцогство Финляндия, занимавшее юго-западную часть современной Финляндии, и ряд уездов, также располагавшихся на территории современной Финляндии. Из них было сформировано Великое княжество Финляндское, состоявшее в унии с Россией и возглавлявшееся великим князем – российским императором. Александр I сохранил существовавший в герцогстве двухпалатный сейм, формировавшийся по сословному признаку, и сделал его органом власти всего великого княжества. Правда, вплоть до 1863 года сейм не созывался, зато потом стал созываться регулярно, вначале раз в пять лет, а позже раз в три года. Даже закон 1899 года, нацеленный на сужение автономии Финляндии, не предусматривал ликвидации сейма.

Летом 1906 года в условиях революции была проведена реформа сейма. Он стал однопалатным, вместо сословных выборов было введено всеобщее избирательное право (причем в выборах участвовали и женщины). Российский император (великий князь) сохранял вместе с тем право досрочного роспуска сейма (и пользовался на практике этим правом). Финляндия рассматривалась не как интегральная часть России: между Россией и Финляндией проходила таможенная граница, у Финляндии была своя валюта (финская марка), своя система управления, свое законодательство, российские поданные не могли поступать на государственную службу в Финляндии, официальным языком в Финляндии был шведский.

Примечательно, что организация финляндского сейма и выборы в него были более демократичными, чем организация общероссийского парламента и выборы в каждую из его палат. Российское руководство вообще относилось гораздо более благосклонно к установлению демократии за рубежом, чем у себя дома. Например, когда в 1799 году российские и турецкие вооруженные силы совместно изгнали с Ионических островов французов, именно Россия (отметим, монархическая Россия) настояла на создании Республики Соединенных Островов, хотя и под протекторатом Турции. Эта республика просуществовала до новой оккупации островов Францией в 1807 году. Текст Конституции Болгарии 1879 года готовился при непосредственном участии российских специалистов и официальных лиц, причем документ носил

весьма демократичный для своего времени характер.

В России в начале XX века идеи народного представительства продолжали отстаивать целый ряд деятелей земского движения. В ноябре 1904 года состоялся съезд земских и городских деятелей, на котором была принята резолюция, указывавшая на необходимость проведения либеральных реформ, среди которых упоминалось и народное представительство как особое выборное учреждение для осуществления законодательной власти. Русско-японская война (1904–1905), как когда-то Крымская, усугубила накопившиеся проблемы, и либеральное движение, упреждая революцию, предлагало царю вступить на путь реформ. Однако царское правительство оказалось способно лишь подготовить указ от 12 декабря 1904 года «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка»⁹. В указе были обещаны многие либеральные реформы, упоминавшиеся в резолюции ноябрьского съезда земских и городских деятелей. Однако, несмотря на то что в указе меры по проведению реформ признавались неотложными, четкие сроки не назначались, да и содержание реформ было представлено в самом общем виде. При этом одно из положений резолюции съезда, а именно о необходимости выборного законодательного органа, в указе вообще не нашло отражения, хотя при подго-

⁹ См. : Собрание Указонений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате, 1904: Отдел второй: Второе полугодие. СПб., 1904. Ст. 1916 (№ 189, 14 декабря 1904 г.).

товке его проекта такое положение предусматривалось. История исключения данного пункта из окончательной редакции указа в литературе представлена довольно противоречиво. Как пишет в своих воспоминаниях С. Ю. Витте, представлявший проект указа императору, царь сам после его доклада и комментариев заявил, что никогда на «представительный образ правления» не согласится¹⁰. Однако некоторые авторы пишут, что С. Ю. Витте сам предложил монарху исключить из указа этот пункт¹¹.

Как бы то ни было, но только в условиях революции, начавшейся в 1905 году, император согласился допустить народных представителей к законотворческому процессу. Причем вначале царь попытался ограничиться созывом законосовещательной Государственной думы. Проект соответствующего законодательства готовился в Министерстве внутренних дел под непосредственным руководством министра А. Г. Булыгина, за что Дума и получила впоследствии наименование «булыгинской». 6 августа 1905 года были приняты Манифест об учреждении Государственной думы, Учреждение Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу. Нельзя не согласиться с выводом И. А. Кравца о том, что «реформа 6 августа 1905 года не удовле-

¹⁰ *Витте С. Ю.* Воспоминания. М., 1960. Т. 2. С. 334–335.

¹¹ *Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 году: Реформа и революция. СПб., 1991. С. 38.

творила даже умеренные слои общества»¹². Призывы левых партий к бойкоту выборов в условиях нарастания забастовочной борьбы привели к срыву выборов в булыгинскую Государственную думу. Необходимость проведения более глубоких преобразований уже мало у кого вызывала сомнения.

11 декабря 1905 года был подписан указ «Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных к нему дополнений»¹³, а 20 февраля 1906 года было принято новое Учреждение Государственной думы. Это законодательство, принятое после и в развитие Манифеста от 17 октября 1905 года, фактически учреждало Государственную думу как орган, участвующий в принятии законов.

Избирательное законодательство сохраняло предусмотренную булыгинским законодательством куриальную систему выборов. При образовании курий в расчет принимались принцип сословного представительства и принцип имущественного ценза. При этом женщины вообще не получили избирательных прав, а возрастной ценз устанавливался в 25 лет. К выборам не допускались также военнотружущие и народности, ведущие кочевой образ жизни. В результате применения всех цензов избирательное право было предоставлено только 15% взрослого населения¹⁴. Образовывались че-

¹² *Кравец И. А.* Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М. ; Новосибирск, 2000. С. 77.

¹³ Полное собрание законов Российской империи / 3-е изд. Т. XXV. № 27029.

¹⁴ *Лазаревский Н. И.* Русское избирательное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 480.

тыре курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая. Нормы представительства в куриях были различны. В итоге получалось, что голос в землевладельческой курии (состоявшей в основном из дворян-помещиков) был равен трем голосам в городской курии (в которую входили главным образом буржуа), пятнадцати голосам в крестьянской курии и сорока пяти голосам в рабочей курии. Кроме того, выборы были многостепенными: для землевладельческой и городской курий – двухстепенные, для рабочей курии – трехстепенные, для крестьянской курии – четырехстепенные.

Роль второй палаты парламента отводилась реформированному Государственному совету. Идея реформы Государственного совета (причем изначально в противовес Думе) возникла еще в июне 1905 года. Тогда Совет министров в ходе обсуждения булыгинского проекта обнаружил, что тот имеет «сходство с конституционным строем», что противоречило многократно высказываемой воле императора Николая II сохранить самодержавие незыблемым, а также его прямому указанию, чтобы проект не имел последствием «конституционный образ правления». Поэтому стало вполне очевидным, что с учреждением Думы значительно изменятся условия осуществления в стране власти, причем не только и не столько в силу определенных формулировок закона, сколько в результате деятельности выборного органа. В связи с этим Совет министров поручил Д. М. Сольскому (который в 1905 году был председателем Государственного со-

вета, а до этого уже достаточно долго находился в его составе и возглавлял департамент экономии) «заняться вопросом о преобразовании Совета для согласования деятельности обоих законосовещательных учреждений». Цель определила все содержание реформы: роль Государственного совета как верхней палаты, личный состав и способы его формирования, его права и место среди других высших государственных институтов. 20 февраля 1906 года был утвержден закон, осуществивший реформу Государственного совета. Позже его положения вошли в текст Основных государственных законов Российской империи (далее – Основные законы).

Видя, что в лице Государственного совета царское правительство приготовило «узду» для и без того избираемой невсеобщими, непрямыми и неравными выборами Государственной думы, оппозиционные самодержавию силы начали добиваться скорейшего упразднения Государственного совета. Наиболее резкие оценки ситуации, сложившейся в связи с рассматриваемой реформой Государственного совета, давали большевики: «Закон 20 февраля, превращающий Государственный совет в верхнюю палату, еще больше ухудшает положение о Думе, стараясь окончательно свести ее на роль бессильного совещательного придатка к самодержавной бюрократии»¹⁵.

Реформированный Государственный совет состоял из на-

¹⁵ Ленин В. И. Полное собрание сочинений / 5-е изд. Т. 12. С. 205.

значенных царем лиц. А другая половина уже нового Государственного совета избиралась по куриям: от губернских земских собраний – 34 члена; от съездов землевладельцев в неземских губерниях – 22 члена; от дворянских обществ – 18 членов; от православной Церкви – 6 членов; от Академии наук и университетов – 6 членов; от организаций торгового купечества – 6 членов и от организаций предпринимателей-промышленников – 6 членов. Таким образом, выборная часть Государственного совета в полном составе насчитывала 98 членов. При этом был разработан такой способ формирования и предусмотрено такое представительство, которые позволили бы доминировать дворянству. С апреля 1906 по февраль 1917 года в составе Госсовета было 427 членов: 202 назначенных к присутствию и 229 выборных, из коих потомственными дворянами были свыше 90% назначенных и около 84% выборных¹⁶.

По общему правилу, срок полномочий выборных членов Государственного совета составлял 9 лет, причем каждые три года в указанных куриях переизбиралась одна треть состава. Единственное исключение было установлено для земских собраний и съездов землевладельцев. Поскольку срок полномочий губернских земских собраний составлял три года, то считалось, что они не могут выбирать представителей

¹⁶ *Бородин А. П.* Государственный совет России, 1906–1917: (Состав и роль в истории третьеиюньской монархии): Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000. С. 35.

на время большее, чем длятся их полномочия. Поэтому они избирались на три года и выбывали все одновременно. Съезды землевладельцев избирали членов Государственного совета в тех губерниях и других частях России, где не было земств, поэтому для избранных ими членов Государственного совета был установлен такой же срок полномочий, как и членов этой палаты от земских собраний. В 1912 году в статью 17 Учреждения Государственного совета было внесено дополнение, согласно которому сейм Финляндии мог избирать двух членов этой палаты, однако сейм указанным правом так и не воспользовался.

Как мы видим, принципы формирования Государственного совета отличались от принципа образования Государственной думы (срок полномочий депутатов Государственной думы составлял 5 лет, а пере выборы всех депутатов проводились одновременно). Выборы в Государственную думу, хотя и не были всеобщими, равными и прямыми, проводились по территориальному принципу. Государственный совет же, во-первых, наполовину назначался императором, а во-вторых, другая половина его членов избиралась от организаций, то есть формировалась на основе корпоративного принципа.

При выборах членов Государственного совета применялся и повышенный по сравнению с выборами депутатов Государственной думы возрастной ценз пассивного избирательного права. При выборах депутатов Государственной думы

возрастной ценз составлял, как уже отмечалось, 25 лет, а при выборах членов Государственного совета – 40 лет. По всем остальным параметрам избранным в члены Государственного совета могло быть лицо, имевшее право быть избранным депутатом Государственной думы. Была законодательно закреплена несовместимость должностей депутата Государственной думы и члена Государственного совета.

Статья 64 Основных законов прямо устанавливала, что «Государственный совет и Государственная дума пользуются равными в делах законодательства правами». Первой рассматривала законопроект та палата, в которую он поступал первоначально, и затем передавала в другую палату. Статья 68 Основных законов говорит об этом следующим образом: «Законодательные предположения рассматриваются в Государственной думе и, по одобрении ею, поступают в Государственный совет. Законодательные предположения, начертанные по почину Государственного совета, рассматриваются в Совете и, по одобрении им, поступают в Думу». Надо отметить, что среди законопроектов, инициированных в Государственном совете, было несравненно меньше тех, рассмотрение которых начиналось в Государственной думе (за первые шесть лет работы Государственного совета по его инициативе обсуждалось только шесть законопроектов¹⁷). Одной из причин этого было негативное отношение кадетов (а партия конституционных демократов име-

¹⁷ Кравец И. А. Указ. соч. С. 209.

ла довольно много активных членов в Госсовете) к Государственному совету в том виде, как он был создан, и к его праву готовить законопроекты и начинать их рассмотрение.

Согласно Учреждениям Государственной думы и Государственного совета (соответственно статьи 55 и 54), подписанное не менее чем тридцатью членами палаты письменное заявление, в котором содержалось законодательное предположение, подавалось председателю этой палаты. После этого назначалось обсуждение всей палатой желательности внесения изменений в действующий закон или принятия нового закона. На это обсуждение приглашались министры или главноуправляющие, к ведению которых относилось законодательное предположение (об этом их извещали не позднее чем за месяц). В случае если палата признавала желательным выступить с законодательной инициативой, она обращалась к соответствующему министру или главноуправляющему, которому и надлежало подготовить и внести законопроект. Если же министр или главноуправляющий отказывался сделать это, то палата поручала разработку законопроекта одной из своих комиссий. Однако никаких сроков, в течение которых министр (или главноуправляющий) обязан был либо отказаться, либо внести законопроект, установлено не было. Поэтому представители правительства могли просто затянуть процедуру внесения законопроекта практически до бесконечности. Государственный совет, как уже подчеркивалось, довольно редко выступал с законодательными ини-

циативами, поэтому он не выработал какой-либо устойчивой практики борьбы с подобным затягиванием. Государственная дума же стала поручать своим комиссиям параллельно с министрами (главноуправляющими) разрабатывать законопроекты. Такая практика была признана Сенатом незаконной, и с ней активно и последовательно боролось правительство.

Для принятия законопроекта требовалось его одобрение каждой из палат. Основные законы не предусматривали никаких последующих действий в случае отклонения законопроекта одной из них. Вместе с тем, на практике были выработаны некоторые согласительные процедуры, применявшиеся, когда сторонники законопроекта из одной палаты надеялись найти компромиссный вариант, который был бы принят обеими палатами. После одобрения двумя палатами законопроект, для того чтобы стать законом, подлежал утверждению императором. Подавал его на подпись царю (независимо от того, какая из палат принимала законопроект первой, а какая – второй) председатель Государственного совета. Император обладал правом абсолютного вето. Если законопроект не получал одобрения одной из палат или не был утвержден монархом, то его нельзя было вносить на повторное рассмотрение в течение той же сессии.

Стоит иметь в виду, что император мог по предложению Совета министров принимать акты, имеющие силу закона в период между сессиями Государственной думы, если

признавалась вызванная чрезвычайными обстоятельствами необходимость. После созыва Государственной думы такой акт должен был быть ей представлен, затем пройти процедуру утверждения и Государственной думой, и Государственным советом. Если одна из палат отклоняла этот акт, то он терял силу. Однако созыв Государственной думы был прерогативой царя, и он мог при желании отложить его на относительно долгое время. Тем не менее Основные государственные законы указывали, что акты, принятые императором в порядке законодательства, вызванного чрезвычайными обстоятельствами, не могли вносить изменения в сами Основные законы, в Учреждения Государственного совета и Государственной думы, в постановления о выборах в Совет или в Думу.

Государственная дума и Государственный совет участвовали в принятии не только законов, но и государственного бюджета, хотя и бюджетные права их были несколько ограниченными. «Кредиты на расходы Министерства императорского двора, вместе с стоящими в его ведении учреждениями, – говорится в статье 73 Основных законов, – в суммах, не превышающих ассигнований по государственной росписи на 1906 год, обсуждению Государственного совета и Государственной думы не подлежат». Не подлежали также обсуждению указанными палатами и изменения указанных кредитов, которые обуславливались постановлениями Учреждения об императорской фамилии в соответствии с про-

изошедшими переменами в царской семье. При принятии бюджета палаты парламента были ограничены уже взятыми Россией обязательствами: «...не подлежат исключению или сокращению назначения на платежи по государственным долгам или по другим, принятым на себя Российским государством, обязательствам». При этом правила рассмотрения бюджета Государственной думой выделяли забронированную и незабронированную части государственной росписи. Под забронированной частью понимались ассигнования, опиравшиеся на существующие законы, штаты и высочайшие повеления, которые Дума не имела права исключать. Совет министров, как это показала практика, начиная с 1907 года, когда впервые обсуждали бюджет на 1908 год, стремился забронировать как можно бóльшую часть бюджета. В результате этого бюджетные права первого российского парламента были не очень-то широки.

Палаты парламента обладали все же и некоторыми контрольными полномочиями. В частности, как явствует из статьи 66 Основных законов, «Государственному совету и Государственной думе в порядке, их учреждениями определенном, предоставляется обращаться к министрам и главным управляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему сенату, с запросами по поводу таких, последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений, действий, кои представляются незаконными». Однако министры и другие члены правительства, а

равно и Совет министров в целом не несли ответственности перед палатами парламента. Правительство же формировалось без какого-либо участия Государственной думы или Государственного совета.

Таким образом, в результате принятия Основных законов 23 апреля 1906 года в России появилась первая Конституция, хотя и далекая от идеалов конституционализма, а абсолютная монархия уступила место дуалистической. Первый российский парламент появился как вынужденная уступка царя революционному движению. При этом, однако, было сделано все возможное, чтобы парламент оказался как можно менее влиятельным, а в его составе преобладало дворянство. Император в начале XX века всячески избегал перемен и надеялся сохранить прежние устои, опираясь на верное трону и крепкое, как представлялось, дворянство и лояльное самодержавию, как тогда казалось, крестьянство. Тем не менее развивающийся капитализм размывал прежнюю сословную структуру общества, требовал замены отжившей системы управления новой, которая была бы адекватна складывающимся политическим и экономическим реалиям. Неспособность и неготовность российской монархии к обновлению в соответствии с меняющимися политическими и экономическими условиями жизни и привели в конце концов к еще более сильным революционным потрясениям.

Глава 2 Российское государство в новой истории

2. 1. Временная российская республика (февраль 1917 – январь 1918)

Время с февраля 1917 (свержение монархии) по январь 1918 года (разгон Всероссийского учредительного собрания) традиционно характеризуется как период двоевластия. Описание данного отрезка отечественной истории строилось на основе советских идеологических штампов и стереотипов. При этом большинство упреков и обвинений было направлено исключительно в адрес российских парламентских учреждений и демократических выборных процедур. Какими только эпитетами они не награждались! Между тем за эти несколько месяцев Россия совершила подлинный прорыв в осмыслении своей государственности и перспектив демократического развития. Конституционные наработки Временного правительства в области республиканского государственного обустройства России, разделения исполнительной и законодательной ветвей власти, использования процедуры свободных выборов создали предпосылки для легитимации новых государственных учреждений и перехода России

к республиканской форме правления.

Катализатором этих реформ стало объединение усилий всех партий по выборам Всероссийского учредительного собрания. Ведь формально его созыв не только подводил черту в развитии монархии в России, но и впервые создавал условия для конституирования подлинных парламентских учреждений. Это тем более важно отметить сегодня, когда роль самостоятельного и независимого парламента в России вновь подвергнута сомнению. Подлинный смысл работы по созыву Всероссийского учредительного собрания состоял вовсе не в навязывании «буржуазных» парламентских порядков, как это утверждалось долгие годы большевиками, а в попытке мирной трансформации российской монархии в республику и поиске оптимальной модели взаимоотношений представительных и исполнительных структур власти. При этом процесс народного волеизъявления на выборах Всероссийского учредительного собрания был прежде всего направлен на сохранение целостности российской государственности, ее перевод на республиканскую систему организации государственной власти при передаче всей полноты власти от монарха российским гражданам.

После вынужденного отречения от престола императора Николая II (2 марта 1917 года) страна объективно оказалась перед выбором дальнейшего пути развития. Важно, что экс-император предписал преемникам «править делами государства в полном и нерушимом единении с представителями на-

рода в законодательных учреждениях на тех началах, какие будут ими установлены»¹⁸. Это предписание адресовалось не столько рядовым подданным Российской империи, сколько основным политическим силам страны. Пожалуй, наиболее неудобным оно оказалось для сторонников конституционной монархии, так как в нем акцент делался на необходимости не просто существенного обновления всей системы российской власти, но и ее новой легитимации на основе всенародного волеизъявления. Именно поэтому прежняя сословная Государственная дума, избиравшаяся на основе всеобщего и неравного избирательного права, не осмелилась переступить через царский указ о ее роспуске и открыто заявить о преемственности власти. Великий князь Михаил, отказавшийся принять престол, также призвал подчиниться воле «великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием, через представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского»¹⁹.

В процитированных документах подчеркивалось, что подлинным источником государственной власти является российский народ, а Учредительное собрание, избранное посредством всенародных выборов, должно конституировать,

¹⁸ Февральская революция 1917 г. : Собрание документов и материалов. М., 1996. С. 142–143.

¹⁹ Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / Под ред. О. И. Чистякова. М., 1994. С. 126–127.

оформить эту власть. Таким образом, последние из русских царей, отрекаясь и отказываясь от престола, возвращали власть ее подлинному обладателю – народу, гражданам России. В этом была своя историческая закономерность. Ведь первого Романова – Михаила – также возвела на трон воля «Совета всея русской земли» (земского собора). Поэтому царская власть в России на протяжении многих столетий имела не меньшую легитимность, чем иные монархии Европы. Обращает на себя внимание сам тон последних царских указов, их желание вернуть российскую государственность не только в конституционное, но и в правовое русло. Конечно, российские императоры сделали это с большим опозданием по сравнению с той же Европой. Однако с правовой точки зрения они приняли ответственное решение.

Образовавшийся в результате отречения царя вакуум верховной власти был крайне опасен для страны, находившейся в состоянии войны. Поэтому в результате переговоров исполкома Петросовета и Временного комитета Государственной думы, которые имели хоть какую-то общественную поддержку, было сформировано Временное правительство, а также в самом общем виде определен правовой статус Всероссийского учредительного собрания. Сегодня сложно однозначно оценивать легитимность Временного правительства. Уже из его названия и персонального состава (а Временное правительство было полностью сформировано из депутатов распущенной царем Государственной думы) поня-

тен его временный и переходный характер. Гораздо более значимы контуры политико-правового статуса Всероссийского учредительного собрания, его место и роль в легитимации новой республиканской российской государственности.

По соглашению Временного комитета Государственной думы и Петросовета вся работа по созыву Учредительного собрания строилась на основе трех принципов: выборы в Учредительное собрание должны проводиться всеобщим свободным голосованием («общенародная воля»); к исключительной прерогативе Учредительного собрания должно относиться решение главных вопросов государственной жизни и определение формы правления («непредрешение»); только само Учредительное собрание правомочно определять круг и границы своих задач («хозяин Земли русской»)²⁰. Важно подчеркнуть, что эти принципы устраивали все основные политические силы, что послужило залогом их совместной работы по подготовке выборов Всероссийского учредительного собрания и тех документов, которые должны были быть представлены на его рассмотрение. Для выработки правовых актов было создано Юридическое совещание, которое разрабатывало Положение о выборах в Учредительное собрание, проект российской Конституции и другие документы.

²⁰ Смирнов А. Как готовили выборы в Учредительное собрание // Выборы: законодательство и технологии. 2001. № 4. С. 49.

Всероссийское учредительное собрание, по определению Юридического совещания, обладало всей полнотой учредительной власти. Его деятельность должна была ограничиться лишь принятием Конституции. Предложения о придании ему функций конвента, то есть чрезвычайного революционного органа по образу Парижской коммуны, совмещающего функции законодательной и исполнительной власти, были отвергнуты. Юридическое совещание посчитало, что это «может привести к самому безудержному деспотизму»²¹.

В качестве образца для будущей государственной модели России была избрана Третья республика, установленная во Франции в 1871–1873 годах сразу после разгрома Парижской коммуны²². Это была республика смешанного парламентско-президентского типа, с временным президентом как главой верховной исполнительной власти, избираемым Учредительным собранием. Таким образом, авторы проектов нового устройства российской власти не решились пойти по пути всенародного избрания президента Российской республики, предусмотрев лишь процедуру его избрания Всероссийским учредительным собранием путем тайного голосования. Очевидно, это было сделано из опасений того, что всенародно избранный президент нарушит только что начавший формироваться баланс законодательной и исполнитель-

²¹ Там же. № 5. С. 53.

²² Левчук С. Конституционные проекты Временного правительства России в межреволюционный период 1917 г. // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 143–144.

ной ветвей власти. Сыграло свою роль и то обстоятельство, что большинство депутатов Государственной думы, вошедших в состав Временного правительства, были заинтересованы в конструировании классического парламента.

В частности, предусматривалось формирование двухпалатного парламента, что должно было придать бóльшую устойчивость законодательной власти. При этом механизм формирования верхней палаты не предусматривал прямых выборов. Здесь за основу было взято представительство местностей. Члены верхней палаты должны были избираться в административных учреждениях территорий, в том числе и органами местного самоуправления (губернскими, земскими собраниями) и думами городов. Таким образом, предусматривалась система косвенных выборов верхней палаты. Нижняя палата Государственной думы должна была формироваться по партийным спискам на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Скорее всего, в основу разработки избирательного законодательства был бы положен опыт проведения выборов Учредительного собрания.

Подчеркнем, что эти наработки Юридического совещания должны были стать лишь основой для последующего более детального их обсуждения и принятия самим Учредительным собранием. Однако уже в них видно четкое желание пересадить на почву российской государственности европейский опыт. При этом видно и намерение сохранить

твёрдую исполнительную власть, а вместе с ней и управляемость страной. Эти документы и сегодня представляют несомненный интерес с точки зрения совершенствования механизма формирования палат российского парламента – Государственной Думы и Совета Федерации. Ибо приходится констатировать, что сегодняшние правовые основы их формирования по своему качеству уступают наработкам столетней давности.

Памятником права, представляющим интерес и в сегодняшние дни, является Положение о выборах в Учредительное собрание. Этот документ гарантировал не только высокий представительный характер данного органа, но и впервые предусматривал участие в выборах на конкурентной основе российских политических партий. Временное правительство впервые в России проводило выборы представительного органа на основе всеобщего, равного, прямого и тайного волеизъявления, обеспечивая участие в выборах не только гражданского населения, но также лиц, входящих в состав армии и флота. Правительство впервые предоставляло избирательное право населению страны независимо от пола, национальности и вероисповедания. Все это свидетельствовало о новых атрибутах российской государственности, которая постепенно приобретала республиканские формы.

1 сентября 1917 года Временное правительство официально оформило установление в России республиканского строя. Были отменены все прежние чины и звания. Рос-

сийские подданные стали гражданами России. При выборах предусматривалось применение пропорциональной системы, при которой голосование осуществлялось только за один из списков кандидатов целиком, без возможности отвода неприемлемых кандидатур.

Согласно Положению о выборах, в каждой губернии, как правило, образовывался один многомандатный избирательный округ. Число мандатов в каждом избирательном округе колебалось в зависимости от численности избирателей от одного до нескольких десятков. Характерно, что при обсуждении этого вопроса был отвергнут вариант, предусматривавший образование единого многомандатного округа, охватывавшего всю территорию страны. Разработчики проекта обоснованно считали, что единый избирательный округ обесценивает преимущества списочного голосования, так как избиратели потеряют связь со своими избранниками.

Особо следует отметить порядок формирования системы избирательных комиссий, в которую входили Всероссийская, окружные, столичные, уездные и городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии, а также участковые избирательные комиссии.

В состав Всероссийской по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии входили председатель, назначавшийся Временным правительством, и пятнадцать членов с решающим голосом, назначавшихся Временным правительством по представлению Особого совещания – про-

фессионального юридического органа, готовившего проект Положения о выборах в Учредительное собрание. Столь же высокие профессиональные требования предъявлялись и к комплектованию нижестоящих избирательных комиссий. Они также укомплектовывались высококвалифицированными юристами и судебскими работниками.

Так, окружные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии образовывались в каждом избирательном округе во главе с председателем губернского (областного) земского собрания или его заместителя. В комиссии включались товарищ председателя окружного суда по административному отделению или его заместитель, два члена, избранные городской управой губернского (областного) города, и два члена, избранные губернской (областной) земской управой. В состав комиссий на правах членов входили также по одному лицу от каждой группы избирателей, заявившей кандидатские списки. На окружные комиссии возлагалась обязанность контролировать деятельность нижестоящих комиссий.

Уездные по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии возглавлял административный судья. В состав комиссий входили два мировых судьи, избранные мировым съездом или заменяющим его учреждением, два члена, избранные уездной земской управой, и два члена, избранные местной городской управой. В комиссии на правах членов также входили по одному лицу от групп избирателей, за-

явивших список кандидатов.

В губернских (областных) городах и городах с населением свыше пятидесяти тысяч жителей образовывались особые городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. Эти комиссии состояли из председателя – члена окружного суда, двух мировых судей, избранных мировым съездом либо заменяющим его учреждением, и четырех членов, избранных местной городской управой. Участковые избирательные комиссии состояли из председателя, секретаря и двух членов, избираемых городской, поселковой или волостной земской управой. На комиссии возлагался прием и первоначальный подсчет избирательных записок на избирательном участке.

Столь профессиональный порядок формирования состава избирательных комиссий, по замыслу организаторов, был призван гарантировать не только их независимость, но также законность выборов и представительность избираемого органа. Как показало дальнейшее развитие событий, это оказалось вовсе не лишним. Даже силовой захват большевиками власти в столицах не смог нарушить работу системы избирательных комиссий по всей стране.

Порядок выдвижения кандидатов отличался простотой и доступностью для граждан. Списки кандидатов выдвигались и заявлялись окружной избирательной комиссии группами избирателей не позднее чем за тридцать дней до дня выборов. Каждый такой список должен был быть собственноруч-

но подписан не менее чем ста избирателями данного округа. Избиратель имел право подписать только один кандидатский список. Число предлагаемых в списке кандидатов могло быть меньше числа мандатов в избирательном округе и не должно было превышать указанного числа более чем наполовину. Один и тот же кандидат мог быть выставлен в нескольких избирательных округах, но не более чем в пяти. Внешение кандидата в разные списки по одному и тому же избирательному округу не допускалось. Группы избирателей, заявившие кандидатские списки, могли не позднее чем за пятнадцать дней до дня выборов подать в окружную комиссию по делам о выборах заявление о соединении предлагаемых ими кандидатских списков. Эти заявления подписывались представителями всех объединяющихся групп.

Процедура голосования была следующей. Избиратель заранее получал образцы всех списков кандидатов и именное удостоверение. Придя на участок, он отмечался в списке избирателей и получал конверт, скрепленный печатью участковой комиссии. В закрытой кабине он вкладывал в него «свой» список-бюллетень, заклеивал конверт и передавал председателю комиссии, опускавшему его в урну. Более простым считался способ голосования шарами, который допускался в самых культурно отсталых округах. Держа шар в правой руке, избиратель должен был подойти поочередно ко всем урнам по порядку кандидатских списков, но только в одном из них опустить шар в ту урну, где был наклеен нуж-

ный список.

Согласно процедуре, каждый день (а голосование проходило в три дня) по окончании времени, отведенного для голосования, двери избирательного помещения закрывались и прием избирательных записок производился только от тех избирателей, которые находились в помещении. Председатель объявлял подачу записок на этот день законченной и опечатывал отверстие избирательного ящика. Все покидали помещение, которое опечатывалось до следующего утра, у дверей выставлялась стража. В третий день голосования доступ избирателей в помещение прекращался в 2 часа дня. По окончании подачи избирательных записок председатель объявлял голосование законченным.

После подведения итогов голосования протокол участковой избирательной комиссии направлялся в уездную или городскую по делам о выборах в Учредительное собрание комиссию. К протоколу прилагались в отдельных пакетах избирательные записки, признанные комиссией действительными, но кем-либо из членов комиссии оспаривавшиеся, записки, признанные комиссией, вопреки мнению отдельных ее членов, недействительными, и записки, единогласно признанные комиссией недействительными.

Уездная или городская комиссия после рассмотрения протоколов участковых избирательных комиссий и приложенных к ним избирательных записок окончательно определяла, сколько голосов подано по каждому избирательному

участку и по всему уезду или городу за каждый из заявленных кандидатских списков. Протокол заседания уездной или городской комиссии вместе с протоколами участковых избирательных комиссий направлялся в окружную комиссию.

Окружная комиссия производила общий подсчет голосов, поданных по всему избирательному округу за каждый из заявленных кандидатских списков, а затем распределяла общее количество членов Учредительного собрания, подлежащих избранию в данном округе, между заявленными списками пропорционально числу голосов, поданных во всем округе за каждый из этих списков.

Выборы на одном или нескольких избирательных участках признавались окружной избирательной комиссией несостоявшимися, если общее количество не принявших участие в голосовании избирателей на этих участках составляло не менее одной десятой общего числа избирателей данного округа. В этом случае окружная комиссия обязана была немедленно распорядиться о проведении на участках вторичных выборов. Если вторичные выборы вновь признавались несостоявшимися, то при общем подсчете голосов, поданных по данному избирательному округу, такие участки в расчет не принимались. Избирательный закон тем самым стимулировал активное участие в выборах всего населения. И это было важно, потому что большинству избирателей впервые предстояло принять участие в выборах. Явке способствовала не только большая активность политиче-

ских партий, но и стремление учителей, сельских и городских администраций разъяснить людям значимость выборов. Все понимали необходимость выхода страны из сильнейшего внутривластного кризиса и состояния войны. Тяга к консолидации общества на основе всеобщих выборов Учредительного собрания объединила все политические силы.

Призыв к объединению усилий всех политических сил для успешного проведения выборов Всероссийского учредительного собрания прозвучал и на I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов. В резолюции, касающейся предстоящей избирательной кампании, задачи Советов были определены достаточно четко: «а) стоять на страже того, чтобы избирателям была обеспечена полная свобода выборов и чтобы выборы происходили в обстановке, исключающей всякое давление на волю избирателя; б) широко поставить дело популяризации сведений об основных целях Учредительного собрания, о задачах демократии в этом собрании и порядке выборов в него; в) повсеместно активно бороться против абсентеизма избирателей и содействовать более активному участию населения в выборах»²³.

Эта резолюция показательна еще и тем, что абсолютное большинство делегатов I Съезда Советов исключало возможность полного перехода власти к Советам. Большевики,

²³ Смирнов А. Указ. соч. // Выборы: законодательство и технологии. 2001. № 4. С. 52.

получив в октябре 1917 года на II Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов формальное большинство, не могли открыто воспрепятствовать выборам Всероссийского учредительного собрания. Более того, II съезд Советов постановил образовать временное рабочее и крестьянское правительство (Совет Народных Комиссаров) только до созыва Учредительного собрания. Большевистский Декрет о земле также начинался с того, что вопрос этот во всем его объеме может быть разрешен только всенародным Учредительным собранием.

Поэтому и после 25 октября 1917 года полным ходом шла подготовка к выборам Всероссийского учредительного собрания, за которым всеми политическими силами презюмировалась высшая учредительная власть и право принятия Конституции страны. Большевистский Совнарком 27 октября подтвердил, что выборы Учредительного собрания будут проводиться «в назначенный срок, 12 ноября», и призвал все избирательные комиссии, органы местного самоуправления, Советы и солдатские организации на фронте «напрячь все силы для обеспечения свободного и правильного производства выборов»²⁴. Большевики понимали, что та легкость, с которой ими было осуществлено октябрьское вооруженное восстание и свергнуто Временное правительство, вовсе не гарантировала им широкой поддержки всех обществен-

²⁴ Протасов Л. Г. Всероссийское учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997. С. 145.

ных сил, в особенности крестьянства. Наоборот, силовое отстранение большевиками от власти Временного правительства заметно осложнило их собственное положение в предвыборной борьбе. На их головы обрушился шквал критического огня оппозиционной прессы, поток обвинений в узурпации власти, насилии над волей народа, над демократией, в губительном для страны социальном экспериментаторстве. В итоге большевики стали стремительно терять поддержку избирателей. Стремясь хоть как-то поправить положение, они пошли на новые силовые акции: ими были учреждены революционные трибуналы печати и закрыто большинство газет. В ответ эсеры объявили о необходимости свержения власти большевиков. Нейтральную позицию заняли лишь меньшевики, которые посчитали недопустимой вооруженную борьбу внутри социал-демократии и ограничились моральным осуждением большевиков.

На наш взгляд, именно силовой захват большевиками власти стал первопричиной конфронтации основных политических сил страны. Ставка Ленина и его соратников на силовые методы в политике скорее уменьшила, чем увеличила шансы большевиков быть достойно представленными в Учредительном собрании. Практически все российские политические партии, кроме самих большевиков и меньшевиков, осудили октябрьскую акцию. Эта общественная изоляция еще больше предопределила дальнейшую тактику большевиков на силовое удержание правительственных учрежде-

ний и даже на активное противодействие кампании по выборам Учредительного собрания. Прежде всего большевики решили дезорганизовать работу избирательных комиссий. Сразу же возник острейший конфликт между Совнаркомом и Всероссийской комиссией по выборам. 27 октября Комиссия публично заявила о приостановке своей деятельности, отказавшись признать Совнарком и выразив протест против закрытия ряда оппозиционных газет. Это, по мнению комиссии, нарушало ход свободных выборов.

В ответ большевистское правительство решило переподчинить себе деятельность Комиссии по выборам. 20 ноября Совнарком поручил наркому внутренних дел Г. Петровскому взять под контроль Комиссию с целью завладеть всеми ее документами для ориентировки в положении вещей. Члены Комиссии отказались сотрудничать с эмиссарами большевистского правительства. Уже 23 ноября они были арестованы и переведены из Таврического дворца, где размещалась Комиссия, в Смольный. Был назначен специальный комиссар по Учредительному собранию М. Урицкий, получивший широкие полномочия по смещению и назначению членов Комиссии по выборам.

Расформирование Всероссийской комиссии нанесло тяжелый удар по выборному делопроизводству. Стали распадаться связи с избирательным аппаратом на местах. Выборы шли теперь без общего плана и руководства. Однако, несмотря на эти трудности, воскресным утром 12 ноября в стране

началось голосование по выборам Всероссийского учредительного собрания на десятках тысяч избирательных участков. Информация на первый день голосования свидетельствовала, что выборы начались своевременно в 45 гражданских округах из 73. Вместе с тем события конца октября прервали связи местных учреждений с Петроградом и вызвали в ряде местностей вооруженные столкновения. В итоге выборы не смогли начаться вовремя в таких благоприятных по своему географическому положению округах, как Московский столичный, Минский, Тульский, Казанский. Задержка выборов в ряде регионов происходила не без прямого участия большевиков, блокировавших работу ряда окружных комиссий. Однако они не смогли помешать работе городских, уездных и участковых комиссий, которые обеспечивали голосование граждан на всей территории страны.

Каковы же были официальные итоги выборов Всероссийского учредительного собрания? Несмотря на сложности, в выборах приняли участие более 80% населения. В сельской местности избиратели голосовали активнее, в городах – слабее. Это были первые всеобщие выборы, в которых приняло участие столь значительное число избирателей.

Наибольшее число голосов было подано за партию социалистов-революционеров (эсеров) – 39, 7%. Второе место заняли большевики – 21, 0%. Третье место в совокупности получили разнородные социалистические списки – 14, 3%. Различные национальные партии и списки автономистского

и федерального толка – 8, 7%, кадеты – 4, 8%, меньшевики – 3, 1%, энесы – 1, 0%²⁵.

С политической и правовой точки зрения победу на выборах одержали эсеры. И хотя в октябре 1917 года от них откололась партия левых эсеров, это не нашло отражения в списках для голосования и не повлияло на общий уровень их поддержки. По итогам выборов эсеры могли контролировать не менее половины депутатских мест в Учредительном собрании. Однако еще раз подчеркнем, что речь идет об итогах выборов в Учредительное собрание, основной задачей которого являлась легитимация новой республиканской государственности и принятие российской Конституции. Поэтому говорить об абсолютной победе той или иной партии, а тем более о возможности формирования однопартийного правительства было бы некорректно. На наш взгляд, основным политическим и правовым итогом народного волеизъявления на выборах Всероссийского учредительного собрания стал мандат доверия политическим партиям, получившим право разрабатывать новые конституционные законы России. И здесь решающую роль приобретали их программы и лозунги, с которыми они получили эту поддержку. Все это давало партиям широкие возможности для сотрудничества. В дальнейшем можно было ожидать компромиссных решений как по кандидатуре на пост Временного президента, избираемого Учредительным собранием, так и по кандидатурам на пост

²⁵ Там же. С. 585.

премьер-министра и всего состава правительства.

Важно отметить и то, что проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании предусматривал формирование Совета министров, ответственного перед Учредительным собранием. При этом предусматривалась как коллегиальная ответственность правительства в целом, так и персональная ответственность председателя Совета министров и всех членов правительства перед Учредительным собранием. По существу, это был классический образец формирования переходного правительства, ответственного в течение переходного периода в один год перед Учредительным собранием.

С сожалением приходится констатировать, что российская политическая элита упустила возможность для парламентского диалога и сотрудничества, которую она получила по итогам выборов. Вместе с тем феномен столь массового голосования населения за эсеров означал недоверие партиям крайне левого или правого толка. Люди проголосовали за дальнейшее стабильное развитие России как единого государства с сильной исполнительной властью, подчиненной парламенту.

Участие в выборах подавляющей части населения показало и то, что граждане видят в партиях и их представительстве в органах государственной власти реальные институты публичной власти. Тем самым люди однозначно высказались за переход от монархической к республиканской форме прав-

ления. Ведь в России выборы традиционно рассматривались как своего рода братание, примирение, прекращение распрей, социально-классовых и межнациональных конфликтов. Подчеркнем, что волеизъявление граждан обеспечивалось доступными и понятными способами голосования, без каких-либо формальных ограничений в выдвижении кандидатов и ведении предвыборной агитации. Люди восприняли выборы в Учредительное собрание как привычную мирскую сходку, где сообща разрешались все вопросы. Публично и открыто обсуждали «всем миром» и решали, за какой список голосовать, крестьяне. Голосование по выборам Учредительного собрания означало существенное укрепление начал народовластия, доказывало готовность российского народа нести ответственность за судьбы своей страны.

Вместе с тем выборы Учредительного собрания проиллюстрировали неготовность российской политической элиты, и прежде всего большевиков, подчиниться результатам всенародного волеизъявления. Большевики фактически проигнорировали волю народа, выраженную при формировании Учредительного собрания.

5 января 1918 года в Таврическом дворце собралось около 770 депутатов Учредительного собрания, большинство – почти 450 человек – составляли эсеры. Согласно распределенным мандатам, большевистская фракция насчитывала около 130 человек. За эсерами было формальное большинство, за большевиками – ресурс военной поддержки Сове-

тов рабочих и солдатских депутатов. Я. Свердлов, не считаясь с протестами большинства, поднялся на трибуну и потребовал немедленного одобрения декретов Совнаркома. Большинство голосов депутатов ультиматум был отвергнут. Избранный председателем собрания эсер Чернов призвал депутатов к «единению демократии под красным знаменем социализма». Однако Бухарин и другие большевики призвали к продолжению дела революции. О своей политической и правовой ответственности перед страной и избирателями большевистские депутаты предпочли не вспоминать и, поддержанные левыми эсерами, покинули зал заседаний. Позже, ночью, большинство депутатов Учредительного собрания были разогнаны революционными солдатами и матросами. На следующий день была расстреляна демонстрация сторонников Учредительного собрания.

Оправдывая разгон Всероссийского учредительного собрания, Ленин призвал отказаться от формальной демократии и буржуазного парламентаризма и провозгласить строительство высшей формы пролетарской демократии в виде Республики Советов. О том, какой смысл вкладывался в это понятие большевиками, стало понятно из их конкретных дел по строительству советской власти.

2. 2. Советы как форма классовой диктатуры

Получив большинство на II Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов и провозгласив принадлежность государственной власти Советам, большевики, и в первую очередь В. И. Ленин, приложили теоретические усилия по обоснованию новой государственности. Критикуя буржуазный парламентаризм и классические выборные процедуры с их принципами всеобщего, равного и прямого избирательного права, Ленин при этом не призывал к полному упразднению института выборного представительства: «Без представительных учреждений мы не можем себе представить даже и пролетарской демократии, без парламентаризма – можем и должны»²⁶. Столь уничижительное понимание места и роли парламента, избирательных процедур базировалось на положениях Манифеста Коммунистической партии, провозгласившего не только идеи бесклассового общества, но и отрицания государственности вообще. Однако до этого «общественного рая» нужно было пройти через этап «диктатуры пролетариата», в рамках которой пролетариат «основывает свое господство посредством насильственного ниспро-

²⁶ Ленин В. И. Государство и революция // Ленин В. И. Полное собрание сочинений / 5-е изд. Т. 33. С. 48.

вержения буржуазии»²⁷.

Таким образом, обоснование и закрепление диктатуры пролетариата в форме Советов рабочих и солдатских депутатов стало одной из основополагающих задач в строительстве большевиками новой государственности. Конституция РСФСР 1918 года установила, что диктатура пролетариата в виде мощной всероссийской советской власти учреждается «в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти»²⁸. Исходя из этого новая советская форма осуществления власти обосновывалась исключительно классовыми, идеологическими соображениями. При этом полностью отрицался не только предшествующий российский опыт монархической государственности и сословно-представительных учреждений, а также опыт буржуазной республики 1917 года, но и европейская, да и вся мировая парламентская культура. Такое отрицание Ленин обосновывал тем, что только «при социализме <...> впервые в истории цивилизованных обществ масса населения поднимается до самостоятельного участия не только в голосовании и выборах, но и в повседневном управлении. При социализме все будут управлять по очереди и быстро привыкнут к то-

²⁷ Манифест Коммунистической партии / Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1955. Т. 4. С. 435.

²⁸ Съезды Советов в документах, 1917–1936. М., 1959. Т. 1. С. 72.

му, чтобы никто не управлял»²⁹. Именно с помощью Советов предполагалось вовлечь в непосредственное управление страной все трудовое население. С этой целью предусматривалось осуществить максимальную децентрализацию управления с тем, чтобы ни один вопрос не решался без участия органов трудящихся, формирующихся на местах. Исходя из этого Конституция РСФСР 1918 года среди предметов деятельности Советов на местах указывает не только «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение», но и «объединение всей советской деятельности в пределах данной территории».

Вполне объяснимо, что на местном уровне самостоятельно можно решать только местные, локальные вопросы. А вопросы, решение которых требует совместных усилий нескольких Советов или всего государства (то есть совместных усилий всех Советов), должны выноситься на рассмотрение съездов представителей, то есть делегатов заинтересованных Советов. Решения таких съездов должны быть обязательны на всей территории, на которой правомочны действовать Советы, делегировавшие своих представителей. Однако прежде чем выбрать делегатов на съезд, каждый Совет должен был рассмотреть вопросы, выносимые на решение съезда, определить свою позицию и избрать, исходя из нее, своих представителей на съезд.

Можно вспомнить, например, как проходило рассмотре-

²⁹ Ленин В. И. Указ. соч. С. 116.

ние ряда вопросов на III съезде Советов (в том числе объединением крестьянских Советов и Советов рабочих и солдатских депутатов), обсуждение и ратификация Брестского мира (IV съезд Советов), разработка и принятие Конституции РСФСР 1918 года (V съезд Советов). Другой отличительной чертой Советов должна была стать их близость к избирателям, для чего предусматривалась довольно частая переизбираемость их состава (по Основному Закону РСФСР 1918 года, срок полномочий депутатов составлял всего 3 месяца), право отзыва депутатов и публичный, открытый характер работы Советов. Все это теоретически позволяло сосредоточить в руках коллегиального выборного органа власти как нормотворческую, так и исполнительную работу.

Именно на пути максимальной децентрализации осуществления властных функций в условиях постоянного и действенного контроля со стороны избирателей, активного участия граждан в управлении общими делами (что позволило бы максимально снизить уровень отчуждения человека от власти) виделась возможность преодоления недостатков парламентаризма, буржуазного разделения властей. Таким образом, Советы вслед за предшествовавшими им коммунами – Парижской, Марсельской и др. – рассматривались как работающие корпорации, одновременно издающие и исполняющие законы³⁰ и отвергающие разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

³⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1956. Т. 17. С. 342.

Однако начавшемуся в 1918 году строительству новой организации власти так и не суждено было развернуться. Этому прежде всего помешали Гражданская война и иностранная интервенция. Усилению конфронтации политических сил во многом способствовали и сами классовые принципы пролетарской избирательной системы. Теперь преимущества при выборах в Советы в противоположность выборам в прежние сословно-представительские учреждения были предоставлены так называемым ранее эксплуатируемым классам. Для этого в Конституцию РСФСР 1918 года был введен так называемый «трудовой ценз», и выборы опять перестали быть всеобщими. К участию в выборах допускались лишь лица, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда (рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли); солдаты Красной Армии; граждане, входящие в перечисленные выше категории и потерявшие в какой-либо мере трудоспособность. К выборам на равных условиях допускались трудящиеся мужчины и женщины.

Вместе с тем Конституция РСФСР 1918 года лишала избирательных прав лиц, прибегающих к наемному труду с целью извлечения прибыли; лиц, живущих на нетрудовой до-

ход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.); частных торговцев, торговых и коммерческих посредников; монахов и духовных служителей церквей и религиозных культов; бывших служащих и агентов полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также членов царствовавшего в России дома; лиц, признанных в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лиц, состоявших под опекой; лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Конституция РСФСР 1918 года, помимо лишения избирательных прав ряда категорий граждан по классовым и социальным признакам, не предполагала проведение прямых (как это было предусмотрено в Положении о выборах в Учредительное собрание) выборов съездов Советов и устанавливала существенные преимущества в представительстве на съездах Советов городского населения по сравнению с сельским. Для обеспечения в стране, где крестьяне составляли более 74% населения, преимущественного представительства городского пролетариата на областных и губернских съездах Советов устанавливались разные квоты для городского и сельского населения. Высший орган власти РСФСР – Всероссийский съезд Советов – формировался из представителей городских Советов и губернских съездов Советов. Первые поставляли одного депутата от 25 тысяч изби-

рателей, вторые – одного депутата от 125 тысяч жителей.

Такая пропорция автоматически ставила во главу угла не свободное волеизъявление избирателей, а контроль организаторов выборов за проведением избирательных собраний, с тем чтобы гарантировать нужный классовый состав депутатов. При открытии избирательного собрания первым делом зачитывался список лиц, лишенных избирательных прав, и только потом шло открытое голосование, как правило, путем поднятия рук за ту или иную безальтернативную кандидатуру. Лишь в ряде крупных городов (Москве, Петрограде) голосование было тайным и проходило по пропорциональной системе (голосовали за партийные списки). Основными организационными документами, составлявшимися в ходе голосования, были списки лиц, лишенных избирательных прав, которые должны были заблаговременно вывешиваться на видном месте, а также протоколы избирательных собраний. Списки избирателей, как правило, не составлялись.

О проблеме «лишенцев» следует сказать особо. Списки лиц, лишенных избирательных прав, в городах составляли и вели преимущественно фабрично-заводские профсоюзные комитеты. В сельской местности этим занимались комитеты бедноты или сами сельские Советы. Особенностью правового положения «лишенцев» была не только потеря ими активного и пассивного избирательного права на выборах Советов. Вместе с потерей избирательных прав они вовсе лишались правового статуса гражданина. «Их не принимали на

работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия. Им ограничивали доступ в средние и высшие учебные заведения. Они не могли служить в Красной Армии. Но самое главное, эти граждане лишались социальной поддержки государства: им не выплачивали пенсии, пособия, отказывали в социальном страховании. И наконец, они не имели права на „заборную книжку“, ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 г. карточной системы»³¹.

Общее количество лишенцев стало фиксироваться лишь начиная с 1922 года. В разные годы оно существенно изменялось. Например, в 1929 году в городах оно достигало 9, 5%, а на селе – 4, 1%³².

Проблема «лишенцев» имела более серьезные политические последствия, нежели просто отстранение от выборов значительного количества так называемых «эксплуататоров». Этот институт оказывал мощное репрессивно-психологическое воздействие на все население страны. В списках лишенцев ввиду их произвольного составления мог оказаться любой житель страны. Поражение в гражданских правах стало инструментом административного давления государства на все население страны.

Формально включение в список «лишенцев» можно было

³¹ Тихонов В. И., Тяжельникова В. С., Юшин И. Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920–1930-е годы. М., 1998. С. 25.

³² Советская историческая энциклопедия. М., 1971. Т. 13. С. 200.

обжаловать вплоть до ЦИК СССР. Однако классовые принципы проведения выборов свели такую возможность к нулю, предопределив главенствующую роль фигуры уполномоченного по выборам, а также соответствующих государственных органов, в первую очередь – Народного комиссариата внутренних дел, на который была возложена функция по организации Советов и их выборов. Для контроля за ходом выборов в губернских и уездных исполкомах в начале 1918 года были образованы соответствующие отделы, являвшиеся местными органами НКВД. На время проведения избирательных кампаний активно привлекались штатные милиционеры, а также специально подготовленные уполномоченные по выборам.

Являясь исполнительным органом Президиума ВЦИК, НКВД осуществлял наблюдение за своевременным созывом губернских, уездных и волостных съездов Советов, контролировал правильность выборов в Советы и на съезды Советов; рассматривал жалобы на действия избирательных комиссий, делегировал своих представителей на заседания Советов и съезды Советов, наблюдал за осуществлением других политических прав и свобод трудящихся. Документально эти функции были закреплены в Положении о НКВД лишь в 1922 году³³.

Как отмечалось выше, Советы имели право самостоятель-

³³ *Иванченко А. В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика. М., 1996. С. 26.

но определять порядок осуществления избирательного права, разрабатывать положения и инструкции по выборам в местные органы государственной власти. При этом НКВД осуществлял даже контроль за местным правотворчеством (прежде всего с точки зрения соблюдения классовых принципов устройства и формирования Советов). Так, 2 февраля 1918 года отдел местного управления НКВД довел до сведения Коллегии по управлению Петроградской губернией, что ее инструкция по перевыборам противоречила основным принципам советской власти, ибо принимать участие в Советах имели право не все, а только трудовое население. Контроль за классовым составом Советов для НКВД имел приоритетное значение. По указанию НКВД губернские отделы управления проводили совещания работников, которым предстояло выезжать на места для проведения перевыборов с целью осуществления строгого контроля за социальным составом избираемых местных органов власти. Более того, на начальном этапе органы НКВД попросту формировали местные избирательные комиссии.

На уровне губернии и уезда эти комиссии возглавлялись, как правило, заведующими отделов управления, осуществлявшими руководство избирательными комиссиями (в ряде случаев местные комиссии вообще не создавались, а их функции полностью возлагались на уполномоченных по выборам). Отделы управления регулировали деятельность уполномоченных по выборам посредством принятия ин-

струкций. Так, инструкция, принятая в Кинешемском уезде, указывала, что «вся ответственность за успешное проведение собраний по перевыборам возлагается на уполномоченного, который в назначенный день разъясняет населению порядок предстоящих выборов, в случае затруднений немедленно доносит в уездный отдел общего управления». В обязанности уполномоченных входила и проверка правомочий избирателей. По окончании избирательных кампаний в селе или волости вся отчетность о ходе выборов поступала на контроль в уездные, а затем губернские избирательные комиссии, которые, в свою очередь, информировали о результатах выборов президиумы исполкомов. В случае обнаружения фактов нарушений установленного порядка выборов на отделы управления возлагалась обязанность по их расследованию.

Например, президиум Владимирского губернского исполнительного комитета на заседании 30 июня 1919 года поручил губернскому отделу управления «точно расследовать правильность выборов Меленковского городского Совета, предоставив в последующем обстоятельный доклад». По материалам расследования исполком мог принять решение об отмене результатов выборов. Например, в Иваново-Вознесенской губернии после проведенной проверки «в 12 волостях Тейковского уезда перевыборы признаны неправильными и назначены вторично».

Таким образом, в качестве дополнительных черт периода

пролетарской диктатуры в России необходимо констатировать не только отсутствие независимой системы избирательных комиссий, которые в ряде случаев дополнялись или даже заменялись иными видами государственных органов, но и специфический характер деятельности органов внутренних дел по обеспечению политических, в том числе избирательных, прав и свобод трудящихся. Эти факторы в совокупности с уже отмеченной системой лишения отдельных категорий граждан избирательных прав, тотальным контролем за процедурой голосования привели к практически полному отторжению населения от Советов.

Это стало наиболее наглядным в начале 1920-х годов, когда после завершения Гражданской войны появилась реальная возможность возобновления выборов городских и сельских Советов. Организаторы этих выборов столкнулись с большими трудностями. Катастрофически упала явка. На выборы являлось максимум 15–20% трудящихся-избирателей. Следует учесть и то, что к этому времени перестали существовать даже остатки политических партий. Все это привело к тому, что местные и центральные Советы рабочих и солдатских депутатов стали однопартийными, их работа все более бюрократизировалась, а съезды Советов как органы власти стали постепенно утрачивать свои позиции. Так, VII съезд Советов, проходивший в декабре 1919 года, изменил порядок работы ВЦИК. До этого ВЦИК, который между съездами, по сути, был высшим органом государственной

власти в стране и постоянно действующим институтом, собираясь на свои заседания порой по несколько раз в месяц. По постановлению VII съезда Советов, ВЦИК стал собираться на сессии раз в два месяца, а в промежутках между сессиями его заменял президиум. Переход к сессионному порядку работы обосновывался тогда тем, что в результате этого члены ВЦИК могли больше работать на местах, в массах, им не было нужды постоянно находиться в Москве. Но каковы бы ни были мотивы принятия этого решения, на практике это неизбежно привело к серьезному повышению роли узких по составу органов – Президиума ВЦИК и Совета народных комиссаров (правительства), опиравшихся на назначаемый аппарат.

Съезды Советов также стали созываться реже. Основной закон 1918 года предусматривал созыв Всероссийских съездов дважды в год. В 1918 году они созывались трижды, но уже в 1919 году собрался только один Всероссийский съезд Советов, в 1920 году – также один. Естественно, сокращение числа проводимых съездов можно было бы связать с тяжелым военным положением, но и после окончания Гражданской войны ситуация отнюдь не изменилась. В 1921–1922 годах были созваны по одному Всероссийскому съезду Советов. С образованием в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик (СССР) ежегодно созывались уже Всесоюзные съезды Советов. Уже со второй половины 1920-х годов съезды начинают созывать реже, чем раз в год (с 1922

года по 1936 год прошло всего восемь Всесоюзных съездов Советов), а промежутки между сессиями ЦИК все увеличивались. Возобновившаяся тенденция к усилению централизации все больше приводила к отрыву советской власти от масс трудового населения и все большей ее концентрации в руках высшего партийно-советского руководства.

Происходило это еще и потому, что еще в начале 20-х годов был сформирован секретариат ЦК РКП(б), который в 1922 году в качестве генерального секретаря возглавил И. В. Сталин. Именно генеральный секретарь руководил подбором руководящих кадров, в том числе и для высших советских органов. Кандидаты, делегируемые на съезды Советов, стали обязательно согласовываться в губкомах партии. Все это не оставалось незамеченным населением, избиратели стали еще больше игнорировать процедуры голосования, становившиеся все более формальными. Очередная выборная кампания в 1923 году показала, что явка на выборы по-прежнему не дотягивает до минимума в 35%, определенного в инструкциях по выборам. Участились случаи формального проведения избирательных собраний, когда кандидаты ставились на голосование уполномоченным по выборам или членами избирательных комиссий.

Для преодоления этих негативных тенденций в октябрьской 1924 года резолюции РКП(б) «Об очередных задачах работы в деревне» был выдвинут лозунг «оживления» Советов. Инструкция Президиума ЦИК СССР «О перевыборах в

Советы» от 16 января 1925 года свела воедино разрозненные правила проведения избирательных собраний и установила единую систему избирательных комиссий, во главу угла работы которых была поставлена задача повысить явку избирателей и достичь определенного социального состава Советов.

Единая система избирательных комиссий включала в себя сельские, волостные (районные), уездные (окружные), губернские (областные) и городские избирательные комиссии. Формирование избирательных комиссий было возложено на соответствующие органы государственной власти. Так, губернские (областные) избирательные комиссии назначались губернским (областным) исполнительным комитетом. В состав комиссии входило пять человек: два представителя от губернского (областного) исполнительного комитета, два делегата от местных крестьянских организаций (комитеты взаимопомощи и другие) и один представитель от губернского (областного) объединения профессиональных союзов. Таким образом, изначально в основу механизма формирования комиссий также был положен принцип классового представительства. Формально он должен был гарантировать соблюдение интересов рабочих и крестьян и их гегемона – партии большевиков. Уездные (окружные) избирательные комиссии также избирались в составе пяти человек: председатель комиссии назначался губернской (областной) избирательной комиссией, по одному делегату выбирали исполни-

тельный комитет уезда (округа) и уездное (окружное) бюро профессиональных союзов, два члена комиссии избирались местными крестьянскими организациями. Волостные (районные) избирательные комиссии состояли из трех человек: председателя, назначаемого уездной (окружной) избирательной комиссией, одного члена, назначаемого волостным (районным) исполнительным комитетом, и одного члена от сельского Совета.

По-разному проходило формирование избирательных комиссий в городах и селах. Так, городские избирательные комиссии состояли из пяти человек: председатель, назначаемый соответствующей вышестоящей избирательной комиссией (губернской, окружной, уездной), и четыре представителя – по одному от городского Совета, от профсоюза, от Красной Армии и от общегородского делегатского собрания рабочих. Сельские избирательные комиссии образовывались в следующем составе: председатель, назначаемый волостной (районной) избирательной комиссией, один представитель сельского Совета и один представитель, специально избираемый на общем собрании избирателей села.

Таким образом, система советских избирательных комиссий имела ряд важных особенностей. Прежде всего, это отсутствие у них собственного штатного аппарата и запрет вознаграждения членам комиссии за выполняемую работу. Для выполнения возложенных на комиссии задач предусматривалось использование аппарата соответствующего исполни-

тельного комитета или сельского Совета. Это, с одной стороны, позволяло сокращать бюджетные расходы государства, но, с другой стороны, ставило их под контроль государственных и партийных органов, в первую очередь – исполкомов Советов и местных парткомов. Тем не менее формально комиссии были призваны выполнять вполне самостоятельные функции: наблюдение за законностью и своевременностью производства выборов на соответствующей территории; руководство работой нижестоящих избирательных комиссий и их уполномоченных по выборам; подготовка представлений исполнительным комитетам о роспуске нижестоящих избирательных комиссий и об отводе отдельных их членов; рассмотрение протестов и жалоб на действия нижестоящих избирательных комиссий.

Все это указывает на ряд изначальных дефектов советской системы избирательных комиссий, от которых они так и не смогли избавиться. Во-первых, это принцип жесткой централизации и фактического дублирования системы построения Советов, полного встраивания их в вертикаль исполнительной власти. Так, нижестоящие избирательные комиссии подчинялись вышестоящим, которые были обязаны контролировать их деятельность, что достигалось прежде всего путем назначения представителя вышестоящей комиссии в нижестоящую в качестве ее председателя. Во-вторых, это исключительно формальное присутствие в комиссиях представителей общественных организаций. В-третьих, это принцип

формальной ответственности комиссий перед законом, который на деле означал их ответственность, прежде всего, за социальный, классовый состав избираемых органов. В случае проникновения в их состав классово чуждых элементов они обязаны были ставить перед соответствующим исполнительным комитетом вопрос о роспуске избирательной комиссии либо об отводе отдельных ее членов.

Таким образом, изначально главной целью создания советской системы избирательных комиссий являлось комплектование любым путем нужного кадрового состава избираемых органов, что привело к полной зависимости комиссий от органов власти. Отсутствие же собственного аппарата и финансовых ресурсов привело к тому, что рабочие и крестьяне перестали ходить на выборы. Поэтому в мае 1925 года Президиум ЦИК СССР вынужден был повести «решительную борьбу с неправильными действиями и упущениями со стороны избирательных комиссий»³⁴. Итогом «решительной борьбы» явилось постановление Президиума ЦИК СССР от 2 октября 1925 года «О порядке выборов в Советы и съезды Советов», в котором для улучшения общего руководства избирательной кампанией и рассмотрения жалоб на действия краевых (областных) и губернских избирательных комиссий, а также Избирательных комиссий автономных республик и областей Центральным исполнительным комитетам союзных республик было предложено учре-

³⁴ Собрание законодательства СССР. 1925. № 35.

дить при них центральные избирательные комиссии³⁵.

Таким образом, к середине 1925 года в РСФСР в организационном плане была сформирована единая система избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией РСФСР, призванной гарантировать заданный классовый состав избираемых органов в соответствии с принципами классовой диктатуры, установленными Конституциями РСФСР 1918 и 1925 годов. Включенность избирательных комиссий того времени в единую систему исполнительных органов власти была predeterminedена большевистской политикой классового господства пролетариата над крестьянством и полным отстранением от выборов так называемых «экспроприаторов».

Данная система избирательных комиссий просуществовала до принятия Конституции СССР 1936 года, полностью изменившей систему государственных органов и избирательную систему.

Основным результатом создания единой системы избирательных комиссий стало формальное «оживление» Советов, выразившееся в стремительном увеличении числа избирателей, принимавших участие в выборах. Начиная с 1923 года явка на выборы каждый год увеличивалась на 10%, к 1934 году достигнув на выборах в городские Советы 91%, на выборах в сельские Советы – 83%³⁶. Эти результаты были по-

³⁵ Там же. 1925. № 68. Ст. 506.

³⁶ Советская историческая энциклопедия. М., 1971. Т. 13. С. 199.

лучены, конечно, не за счет реального вовлечения избирателей в работу представительных органов власти. На деле был создан жесткий механизм давления на избирателей, точнее сказать, административно-политического надзора за обязательным участием граждан в собраниях избирателей и тотального контроля за результатами открытого голосования в поддержку безальтернативных кандидатов. Сыграла свою роль и жесткость партийного давления на организаторов выборов и всю систему избирательных комиссий, которые стали соревноваться в выведении завышенных показателей явки и итогов голосования.

Таким образом, уже первый период становления советской власти в форме съездов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов характеризовался стремительным изменением воззрений большевистской партии на массовое участие трудящихся в работе Советов. Изначально большевики предполагали максимально децентрализованную организацию государственной власти. Однако под влиянием ряда внутренних факторов такие представления стали видоизменяться уже в начале 20-х годов. К числу этих факторов в первую очередь следует отнести Гражданскую войну и установившуюся к 1922 году монополию Коммунистической партии на власть. Эти два обстоятельства сказались на всем дальнейшем развитии страны, в том числе и на системе управления. Американский историк А. Рабинович, работы которого в свое время были запрещены в СССР и которо-

го вряд ли можно назвать защитником Советов, писал, что первые «феноменальные успехи большевиков в значительной степени проистекали из характера партии в 1917 году. И здесь я имею в виду вовсе не смелое и решительное руководство Ленина (огромное историческое значение которого бесспорно) и не вошедшие в поговорку (хотя и сильно преувеличенные) организационное единство и дисциплину большевиков. Здесь важно подчеркнуть присущие партии сравнительно демократическую, толерантную и децентрализованную структуру и методы руководства, а также ее, в сущности, открытый и массовый характер»³⁷.

Однако к моменту окончания гражданской войны в партии и в Советах от этих методов не осталось и следа, вместо открытости и обсуждения различных точек зрения возобладал жестко конфронтационный менталитет. Военный принцип: «кто не с нами – тот против нас», а также «начальству виднее» – стал доминирующим. На наш взгляд, справедливую оценку влияния Гражданской войны на политическую обстановку в партии и в Советах дает и американский историк С. Коэн. В своей книге о Бухарине он пишет: «Опыт Гражданской войны и „военного коммунизма“ глубоко видоизменил как партию, так и складывающуюся политическую систему. Нормы партийной демократии 1917 года так же, как и почти либеральный и реформистский облик партии

³⁷ Рабинович А. Большевики приходят к власти: Революция 1917 г. в Петрограде. М., 1989. С. 331.

начала 1918 года, уступили дорогу безжалостному фанатизму, жестокой авторитарности и проникновению „милитаризации” во все сферы жизни. В жертву была принесена не только внутрипартийная демократия, но также децентрализованные формы народного контроля, созданные в 1917 году по всей стране – от местных Советов до фабричных комитетов»³⁸.

Соглашаясь с отмеченными западными исследователями изменениями в образе мышления, организации и характере работы партийного и советского аппарата, нельзя не заметить, что они несправедливо умалчивают о внешнеполитических факторах, с которыми в то время столкнулась Советская Россия. В мире вновь стала возрастать военная опасность, началась гонка вооружений. Как следствие, наша страна вынужденно вступила в период форсированной индустриализации и создания военно-промышленного комплекса. Это привело не только к полному сворачиванию новой экономической политики, но и «закручиванию гаек» в политической системе.

О возможности деятельности других политических партий уже никто не вспоминал. При этом следует отметить, что формального запрета на их деятельность не было. Не было и юридического закрепления столь привилегированного положения ВКП(б). Эта идеологическая догма втолковывалась людям как объективная и историческая неизбежность,

³⁸ Коэн С. Бухарин. М. 1988. С. 109.

как высший закон мировой революции. Даже малозначимые общественные организации в соответствии с новым Положением 1932 года приписывались к тем или иным государственным ведомствам и ставились под жесткий партийный контроль. Эта участь не миновала и профсоюзы. Произошло их полное огосударствление в связи с передачей им ряда функций наркомата труда. Фактически в стране уже в начале 1930-х годов сложилась единая партийно-государственная иерархическая управленческая система, построенная по территориальному и производственному принципу. Реальная власть была сосредоточена в руках узкой группы лиц, составлявших Политбюро ЦК ВКП(б), а затем – одного Сталина. Советы полностью утратили свои даже узкоклассовые функции, провозглашенные в Конституции.

2. 3. Сталинская административно-командная вертикаль

В середине 30-х годов XX века, после того как на XVII съезде ВКП(б) было объявлено о победе социализма в стране, видные теоретики большевистской партии задалась вопросом: как на деле пойдет предсказанный классиками марксизма процесс отмирания пролетарской государственности? Ведь если в стране исчезли остатки бывших эксплуататорских классов, то государство диктатуры пролетариата должно было уступить место новым общественным формам

организации власти. Процесс отмирания пролетарской государственности и передачи ряда его функций обществу должен был привести к развитию советской демократии, укреплению начал общественного самоуправления, сокращению числа чиновничества. Подобные идеи были весьма популярны у многих партийных и государственных деятелей того времени. Общество же к тому времени уже испытывало колоссальную морально-психологическую усталость от единоначалия и директивности в управлении страной.

Однако идея демократизации и разгосударствления общественной жизни подверглась жесткой критике генеральным секретарем большевистской партии И. В. Сталиным. На тех, кто говорил о создании бесклассового общества и отмирании государства, связывая с победой социализма затухание классовой борьбы и установление гражданского мира в стране, он обрушился еще на объединенном Пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) в январе 1933 года. В противовес идее отмирания государства Сталин выдвинул на первый план тезис об усилении диктатуры пролетариата вплоть до полного построения коммунизма. Детально этот тезис был развит в его докладе на XVIII партийном съезде в 1939 году. Процесс отмирания должен был проходить, по мысли Сталина, через усиление государства. Это он называл диалектикой его развития.

Усиление роли государства в социалистическом (а в будущем и коммунистическом) строительстве Сталин понимал однозначно – через призму усиления принудительной,

репрессивной стороны диктатуры пролетариата. Эти тезисы Сталина логически вытекали из высказанного им еще в 1928 году, а затем развернутого в речи на февральско-мартовском Пленуме ЦК ВКП(б) в 1937 году тезиса о том, что по мере успехов строительства социализма будет якобы усиливаться сопротивление классового врага. Таким образом, по мысли Сталина, стране в новых условиях требовалась новая, еще более жесткая организация власти, которой следовало закрепить изменившиеся соотношения классовых сил. Вместе с тем она должна была усилить влияние государства диктатуры пролетариата, а точнее, сложившейся уже в начале 30-х годов единой партийно-государственной системы управления экономикой и социальными процессами³⁹.

К числу факторов, существенно повлиявших на решение о подготовке проекта сталинской Конституции, следует отнести и все более сложное международное положение СССР. Страна оказалась в международной изоляции, ей были нужны новые стратегические инициативы ввиду усилившейся военной конфронтации. В 1934 году СССР вступил в Лигу Наций и инициировал предложение о создании системы коллективной безопасности против возможного агрессора. Одновременно нужно было изменить представление о нашей стране на Западе, чему и должно было способствовать принятие новой Конституции, отменившей бы ограничения

³⁹ Курицын В. М. О разработке проекта Конституции СССР 1936 г. // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 164.

прав граждан по классовому принципу и содержавшей бы набор прав и свобод, соответствующий мировым демократическим стандартам⁴⁰.

Однако осознание необходимости даже формальных изменений в политической и экономической жизни государства давалось нелегко. Уже сформировавшийся в стране мощный слой партийно-государственной бюрократии относился к любым новациям как к посягательству на свой статус. Вовсе не случайно в первых аппаратных предложениях об изменениях государственного устройства вопрос о новой Конституции даже не ставился, предполагалось всего лишь изменить порядок выборов. В частности, в записке, подготовленной по поручению ЦК ВКП(б) секретарем ЦИК СССР А. С. Енукидзе, предполагалось всего лишь ввести прямые выборы и равные нормы представительства как для рабочих, так и для крестьян⁴¹. Сами выборы по-прежнему предлагалось проводить по производственным округам, то есть по предприятиям, учреждениям, учебным заведениям, воинским частям, МТС, совхозам, колхозам и т. д. открытым голосованием за списки кандидатов, заранее составленные соответствующими партийными комитетами и предложенные для одобрения избирательным собраниям.

Предложение о введении прямых выборов было серьезным шагом в демократическом развитии страны. Однако од-

⁴⁰ *Он же*. История государства и права России, 1929–1940. М., 1998. С. 71.

⁴¹ Там же.

новременно с этим его проведение в жизнь тут же оговаривалось существенными условиями. В частности, предлагалось устранение из системы органов власти представительных органов в лице съездов Советов. Получалось, что избиратели должны были выбирать прямым голосованием лишь членов исполкомов всех степеней (районных, городских, областных). Это предложение прежде всего облегчало работу по выборам партийному аппарату. Ведь раньше исполком любого уровня избирался на соответствующем съезде Советов и являлся полномочным органом государственной власти в промежутках между съездами Советов. Теперь, поскольку съезды предлагалось упразднить, исполкомы должны были стать единственными полновластными органами. В этих предложениях под видом реорганизации выборов Советов предлагалось полное сворачивание работы представительных органов власти и существенное усиление исполнительных органов власти, к этому времени уже полностью сросшихся с партийным аппаратом. Как показал дальнейший ход работы над проектом сталинской Конституции, партийно-государственному аппарату в конечном счете удалось сохранить все свои привилегии, но сделано это было не так грубо, как предлагалось первоначально. Это стало возможным только после решения о создании Конституционной комиссии, в состав которой вошли партийные и советские работники, а также ученые.

В основу работы над проектом Конституции были поло-

жены концептуальные наработки, существенно расширяющие первые узкобюрократические предложения аппарата. И удалось это во многом благодаря коллективному обсуждению многих разделов Конституции, что ставит под сомнение миф о чуть ли не единственном авторстве Сталина в разработке проекта Конституции.

Прежде всего нужно сказать о централизации правового регулирования вопросов, касающихся сущности государства, его общественного и государственного строя, блока социальных и политических прав и свобод граждан, в том числе избирательного права. Дело в том, что в предыдущие годы эти вопросы определялись в конституциях союзных республик и лишь обобщались в Декларации и Договоре об образовании СССР. Образование в рамках конституционной Комиссии подкомиссий по избирательной системе, по правовым вопросам (правам и обязанностям граждан), по вопросам труда, народного образования, раньше относившихся к исключительной компетенции союзных республик, свидетельствовало о том, что Конституционная комиссия под личным руководством Сталина стала на путь подготовки единой Конституции, охватывающей все важнейшие сферы государственной жизни, – практически Конституции унитарного государства. Отказ от договорной федерации стал возможен потому, что Сталин уже сосредоточил в своих руках неограниченную власть в партии и государстве, а в состав Конституционной комиссии вошло практически все партий-

ное руководство страны. И все-таки это было коллективное решение, гарантом его реализации стал не только лично Сталин, но и весь партийно-государственный аппарат, призванный следить за целостностью и прочностью новой государственности.

Гораздо сложнее обстояло дело с наработками в области нового правового статуса гражданина и правового положения органов государственной власти. Особый интерес представляет написанный Н. И. Бухариным проект раздела Конституции «Политические и гражданские права работников социалистического общества»⁴².

Подготовленный Бухариным документ фактически носил характер не проекта юридического акта, а политической декларации и по смыслу предназначался для того, чтобы служить своего рода преамбулой к Конституции. В нем дана характеристика всей политической системы (как она представлялась Бухарину) и ее отдельных элементов. В основу этой характеристики была положена общая концепция развития советской демократии, базировавшаяся на идее равновесия в развитии как экономики, так и советского общества, которая была выдвинута Бухариным еще в середине 1920-х годов. Политика, основанная на идее равновесия, предполагала сбалансировать интересы всех классов и социальных групп общества, проявить терпимость даже к тем социальным слоям, которые не принимали советский строй, но не

⁴² Там же. С. 68–76.

нарушали законы и не вели активной борьбы с советской властью. Лишь в отношении открытых врагов, призывавших к свержению советской власти, Бухарин допускал репрессии. В начале 30-х годов Бухарин был вынужден отказаться от ряда положений своей теории равновесия. Однако после XVII съезда партии, провозгласившего победу социализма, Бухарин считал, что следует отказаться от чрезвычайных мер времен насильственной коллективизации и взять курс на развитие демократии, укрепление гражданского мира в стране.

В то же время Бухарин понимал, что в условиях утвердившегося господства сталинской административно-командной системы, особенно в экономике, для демократизации политической системы нет условий. Поэтому в его проекте просматривается стремление обеспечить экономическую основу для развития демократии. А для этого он считал необходимым прежде всего отойти от всеобщего огосударствления экономики и административно-командных методов управления ею.

Подчеркивая решающее значение общественной собственности на средства производства, Бухарин не отождествлял ее только с государственной собственностью. Особое внимание в проекте уделялось такой ее форме, как кооперативная собственность. Говоря о разнообразии форм кооперации, Бухарин выделял добровольность кооперативных объединений трудящихся и независимость кооперативных хозяйств (в том числе колхозов), предприятий и учрежде-

ний от государства. «Уставы кооперации, ее права как юридического лица и обязанности по отношению к государству определяются особым законодательством. Права пайщиков охраняются на этой основе законом», – гласит соответствующая статья бухаринского проекта. А в другой статье говорится, что «каждый гражданин СССР имеет право участия во всех кооперативных формах труда (колхозы, потребительская кооперация, артели и т. д.)». Наряду с различными формами общественной собственности Бухарин допускал и индивидуальную собственность, как личную (на средства потребления), так и частную (на средства производства), правда, лишь для мелких товаропроизводителей, подчеркивая при этом, что «государство обеспечивает в вышеозначенных пределах частную собственность со всеми вытекающими отсюда правами собственности (владения, дарения, купли-продажи, наследования и т. д.). Эти права закрепляются особым законодательством».

Главным для Бухарина во всех секторах экономики, не только частном и кооперативном, но и государственном, была автономия производителя от управленческого аппарата (чиновничества). В соответствующей статье своего проекта Бухарин отмечал, что собственником государственных предприятий является государство в целом, однако предприятия, «руководствуясь в своей деятельности общегосударственным планом, имеют право распоряжаться на основе особого законодательства предоставленными им государством мате-

риальными средствами, являясь в этом отношении самостоятельными юридическими лицами. Государственные предприятия (заводы, фабрики, совхозы и т. д.), являясь производственными единицами, действуют на основе хозяйственного расчета...». Именно хозяйственная автономность товаропроизводителей от управленческого аппарата и призвана была, по мысли Бухарина, способствовать преодолению отчуждения трудящегося от результатов своего труда, обеспечить экономические условия развития демократии.

Следует подчеркнуть, что установка Бухарина на укрепление гражданского мира, консолидацию общества (в противовес сталинской концепции обострения классовой борьбы) предполагала учет интересов всех составлявших его классов и социальных групп. Поэтому Бухарин в своем проекте не выделял особо рабочий класс, крестьянство, а употреблял термины «трудящиеся», «работники социалистического общества».

Стремясь развить свою концепцию объединения советского общества, Бухарин провозглашал в своем проекте равное право всех граждан на участие в управлении государством. Он подчеркивал, что Конституция призвана обеспечить «действительное образование общенародной воли, а также ее выражение в законодательстве и всей практике государства, при реальной возможности для каждого полноправного гражданина участвовать в образовании этой воли и в соответствующем ее осуществлении». В другой статье это-

го же проекта еще раз провозглашалось, что «в верховных органах государства воплощается общенародная воля работников социалистического общества, а через них осуществляется верховенство социалистического народа». Таким образом, Бухарин вплотную подошел к выводу об общенародном государстве, хотя и не сформулировал его, да в тех конкретных условиях и не мог этого сделать.

Главную роль в развитии демократии Бухарин отводил демократизации партии, профсоюзов, комсомола, развитию системы общественных организаций. Отсюда его особое внимание к развитию альтернативных институтов и структур гражданского общества. В доработанный вариант своего конституционного проекта Бухарин вписал еще одну статью: «Между Советами как непосредственными носителями власти трудящихся и отдельными гражданами в СССР имеется ряд разнотипных организаций, являющихся юридическими лицами с определенными, государством признаваемыми, охраняемыми и регулируемыми правами и обязанностями»⁴³. Таким образом, развитие совокупности общественных организаций с их многообразными горизонтальными связями, иными словами, гражданского общества, по мысли Бухарина, должно было быть одним из важнейших проявлений советской демократии. Здесь видится отход Бухарина от взгляда 30-х годов на общественные организации только лишь как на «приводные ремни» от партии к массам.

⁴³ Бухарин Н. Теория исторического материализма. М., 1927. С. 163.

Вместе с тем мы видим здесь взгляд на взаимоотношения государства и гражданского общества как двух равновеликих явлений. Государство представлялось Бухарину своеобразным обручем, стягивающим классы (в классовом обществе), не дающим обществу распасться, развалиться. Это, по его мнению, добавочное условие сбалансированности в обществе. Убежденный сторонник однопартийной системы, Бухарин не был сторонником закрепления в конституционном порядке руководящей роли Коммунистической партии в советской политической системе. В первоначальном варианте своего проекта он обозначил роль Коммунистической партии как авангарда рабочего класса, ведущую и направляющую силу диктатуры пролетариата. Но в следующем, доработанном и расширенном варианте проекта он снял эту формулировку, так как опасался, что монополия на политическую власть может способствовать отрыву партии от масс, бюрократизации политической системы и государственного аппарата. В доработанном варианте проекта говорилось: «Полная свобода организаций трудящихся (компартия, профсоюзы, комсомол, кооперация, колхозы, научные и технические общества и т. д.) обеспечивается предоставлением соответствующих материальных условий их деятельности (помещения, клубы и др. общественные здания, земли для колхозов). Нарушение свободы организаций трудящихся карается законом как акт контрреволюционный».

Главную опасность перерождения он видел в бескон-

трольности и вседозволенности партийного чиновничества, в бюрократических извращениях. Еще в 1925 году на XIV съезде ВКП(б) он по этому поводу говорил: «Для нашей партии и для всей страны одной из главных возможностей действительного перерождения являются остатки произвола для каких-либо привилегированных коммунистических групп. Когда для группы коммунистов закон не писан, когда коммунист может свою тещу, бабушку, дядюшку и т. д. тащить и «устраивать», когда никто не может его арестовать, преследовать, если он совершил какие-нибудь преступления, когда он разными каналами может уйти от революционной законности, это есть одно из крупнейших оснований для возможности нашего перерождения»⁴⁴.

Хорошо понимая необходимость управленческого аппарата, без которого не может существовать ни одно государство, Бухарин в то же время придавал особое значение демократическому контролю народных масс за деятельностью государственного аппарата, вовлечению трудящихся в управление государством. В его проекте имеется ряд статей, в которых говорится о путях и методах вовлечения трудящихся в управление государственными делами через профсоюзы, комсомол, общественные организации, колхозы, трудовые коллективы. В связи с этим в одной из статей своего конституционного проекта Бухарин указывал на гарантии ре-

⁴⁴ XIV съезд Коммунистической партии (б), 18–31 декабря 1925 г. : Стенографический отчет. М., 1926. С. 824.

альной возможности для каждого гражданина участвовать в формировании общегосударственной воли и ее осуществлении или, иными словами, обеспечить гарантии реальной возможности участвовать в управлении государством. В качестве важной формы контроля в проект была включена статья о праве каждого гражданина «привлекать к судебной ответственности любое должностное лицо, нарушающее закон».

Для борьбы с бюрократическими извращениями проект предлагал закрепить в Конституции свободу критики и самокритики. Поскольку Бухарин считал, что развитие демократии, расширение прав и свобод граждан органически связаны с победой социализма, провозглашенной XVII съездом партии, то отсюда вытекала и разработка ряда новых прав, прежде неизвестных советскому конституционному законодательству: неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, свобода слова, печати, митингов, шествий и демонстраций, объединения в общественные организации, творческой инициативы, научных исследований и экспериментов, права на научный риск. Вот как были сформулированы эти статьи в доработанном варианте бухаринского проекта: «№ 9. Свобода творчества, свобода научного исследования и эксперимента на путях действительного прогресса, знания социалистической культуры обеспечиваются законодательством. Клевета на науку, преследования за научные достижения и передовые научные идеи являются несовместимыми с самой сущностью социалистического государ-

ства. № 10. Каждый гражданин СССР имеет право на производственный технический, научно-исследовательский и художественный риск».

Особое внимание в бухаринском проекте обращалось на социально-экономические и культурные права. И это неудивительно. Ведь именно социально-экономические права составляют реальный фундамент осуществления политических и личных прав. Человек может чувствовать себя свободным лишь тогда, когда он уверен в завтрашнем дне, в том, что он не окажется без средств к существованию, будет обеспечен работой, жильем, ему гарантированы охрана здоровья, отдых, образование и т. д., иными словами, когда заложенные в общественном и государственном строе социальные возможности каждому члену общества позволяют удовлетворять свои потребности созданными в нем материальными благами и благами культуры. Именно эти социальные возможности определяют положение человека в обществе и его реальные права. Исходя из таких патерналистских представлений о социалистическом государстве, обязанном обеспечить своим гражданам социальные права и зажиточную жизнь, Бухарин впервые включил в проект Конституции статью о гарантированном государством праве на труд с оплатой по труду, что возлагало на государство обязанность обеспечить работой всех своих граждан, не допуская безработицы. При этом гражданам гарантировалось право на выбор профессии и ее смену, свободный выбор места работы

(с правом работать как в государственном, так и в кооперативном или частном секторе экономики).

Особая статья провозглашала право на достойную «зажиточную жизнь» и пользование «всеми публичными институтами и учреждениями, предназначенными для обслуживания материальных и духовных потребностей граждан». Эта статья предполагала установление государственного минимума заработной платы, который давал бы работнику возможность достойного существования. Следует отметить, что подобную статью предлагалось включить еще в Конституцию 1918 года. Однако она была исключена в связи с возражениями представителя Народного комиссариата финансов. Он тогда доказал конституционной комиссии, что у молодого советского государства нет средств, чтобы гарантировать практическую реализацию подобной статьи, а потому ее и нецелесообразно включать в Конституцию. Но мысль о включении статьи об обязанности государства обеспечить достойную, зажиточную жизнь, не была оставлена. К ней предлагалось вернуться при улучшении экономического положения страны. Теперь, в 1935 году, Бухарин решил, что это время наступило. Включены были также статьи о праве на отдых, бесплатное образование и социальное обеспечение. Отдельная статья посвящалась гарантиям прав молодежи.

К сожалению, большинство предложений Бухарина не было реализовано. И дело здесь вовсе не в злой воле Сталина, хотя именно он окончательно редактировал текст Кон-

ституции. Просто надо понимать, что в стране к этому времени сложился мощный слой партийно-государственной бюрократии, которая использовала принятие Конституции прежде всего для закрепления своего положения. Именно вследствие этого давления конституционная реформа только усилила централистско-бюрократические тенденции в развитии страны. Из проекта были исключены положения об организации деятельности государственной промышленности на основе хозрасчета, сокращены гарантии для союзных республик против неоправданного вмешательства в их дела союзных ведомств. Самому безжалостному сокращению подверглась глава о правах и свободах советских граждан. Из конституционного проекта были исключены следующие статьи: о праве граждан на участие в управлении государством; о свободе критики и самокритики; о свободе научного и художественного творчества и праве на научный, художественный и производственно-технический риск; о праве на достойную и зажиточную жизнь; о правах молодежи; о праве каждого гражданина привлекать к суду любое должностное лицо за нарушение закона.

Не менее драматично складывалась ситуация с разделами проекта Конституции, касающимися системы центральных и местных органов государственной власти. Первоначально этот раздел воспроизводил прежнюю систему Советов по аналогии с Конституцией СССР 1924 года, но без съездов Советов. Некоторые изменения предполагалось вне-

сти лишь в структуру высших органов государственной власти Союза ССР. Было предложено сохранить ЦИК СССР, назвав его Всесоюзным Советом народных депутатов (варианты: Совет Народных Депутатов СССР, Верховное Законодательное собрание СССР). Этот Совет должен был состоять (как и прежний ЦИК СССР) из двух палат – Союзного Совета и Совета национальностей. В промежутках между сессиями Совета роль высшего законодательного органа власти отводилась его президиуму, который должен был играть роль коллективного главы государства и формироваться по тем же правилам, что и прежний Президиум ЦИК СССР.

Однако в Конституционной комиссии были и другие предложения. Так, в записке, поданной в комиссию председателем подкомиссии по внешнеполитическим вопросам М. М. Литвиновым, предлагалась несколько иная схема высших органов государственной власти СССР, а именно: «Совет Народных Депутатов СССР как будущий общесоюзный парламент – Председатель Совета Народных Депутатов СССР как глава государства». В этой схеме на первый план выдвигается высший представительный орган государственной власти – Совет народных депутатов СССР, полномочия единоличного (а не коллегиального) главы государства были неразрывно связаны с компетенцией Совета. Самостоятельные функции главы государства носили в основном представительский характер.

В этой схеме были усилены полномочия Совета народных

депутатов СССР в отношении контроля за деятельностью правительства. Конечно, речь в ней не шла о самостоятельном парламенте, но это была попытка существенно укрепить роль высшего выборного, представительного органа государственной власти, усилить его контроль за деятельностью государственного аппарата.

В доработанном проекте структуры центральных и местных органов было еще одно важное новшество: в качестве местных органов власти намечались краевые, областные, окружные, городские, районные и сельские Советы народных депутатов, избираемые трудящимися путем прямых выборов. Советы эти должны были работать в сессионном порядке и избирать свои исполнительные органы – исполкомы, ответственные перед избравшими их Советами. Следует еще раз напомнить, что до этого в качестве местных органов действовали съезды Советов, а в промежутках между съездами – исполкомы соответствующих уровней. Енукидзе в своей записке предлагал выбирать исполкомы не на съездах, а напрямую избирателями, устранив съезды. В итоге было принято компромиссное решение. Советы сохранили свой постоянный статус. В целом эта мера была направлена на расширение функций представительных органов власти. Именно им были подчинены исполкомы. Однако за рамками этой схемы оставалась деятельность партийных комитетов, которые и осуществляли фактическое руководство и Советами, и их исполкомами.

Известную трансформацию претерпели и наработки подкомиссии по вопросам избирательного права. Первоначально выборы предлагалось проводить по производственным округам (то есть по предприятиям и учреждениям). На выборах в высшие Советы избирательными округами должны были являться края, области и республики без учета численности проживающего в них населения. Определялось, что выборы правомочны, если в них участвовало не менее 75% от общего числа избирателей. В проекте инструкции о порядке проведения выборов было записано, что «списки кандидатов или отдельные кандидаты в народные депутаты могут вноситься (предлагаться) партийными, профсоюзными, общественными организациями, колхозами и отдельными гражданами как на предвыборных собраниях, так и опубликовываться в печати или путем вывешивания». Иначе говоря, кандидатов в депутаты могли выдвигать не только партийные, профсоюзные, общественные организации, трудовые коллективы, но и отдельные граждане. К числу наиболее значительных новелл следует отнести также предложения сделать выборы не только равными, прямыми и тайными, но и всеобщими, то есть отменить ограничения избирательных (а следовательно, и иных политических и гражданских прав) по классовому признаку. Были сформулированы и другие предложения, в частности об усилении депутатской неприкосновенности. Устанавливалось, что депутаты не могут быть привлечены к ответственности государственными

(имелся в виду НКВД) и судебными органами без согласия высшего органа государственной власти.

Большие споры в подкомиссии вызвал вопрос о конструировании избирательных округов. Что касается выборов в сельские, районные и городские Советы, то тут все были согласны на выборы по производственному признаку. Однако выборы в вышестоящие Советы предлагалось проводить по избирательным округам, пропорциональным численности населения. Это предложение содержалось и в записке Института советского строительства и права, где доказывалось, что принятый подкомиссией первоначальный вариант, когда в качестве избирательных округов при выборах в Верховный Совет должны были выступать края, области и республики, нарушает принцип равенства выборов, поскольку численность населения в них различна.

В записках ученых содержались и предложения по уточнению правового статуса депутата, порядку отзыва депутата. Так, в качестве одного из оснований для отзыва депутата называлось нарушение генеральной линии ВКП(б). После дискуссии все-таки было учтено предложение о выборах не только равных, но и всеобщих. Положения о «лишенцах» из проекта Конституции были изъяты. Однако организация выборов предполагалась все еще по производственному принципу, и в качестве избирательных округов по выборам в Верховный Совет СССР по-прежнему назывались края, области и республики, что вело к фактическому неравенству выбо-

ров.

Отказ от производственного принципа и переход к более демократическим территориальным избирательным округам, пропорциональным численности населения, произошел уже на заключительном этапе работы над конституционным проектом. Тогда же из него были изъяты положения о праве на инициативу (личную и групповую), о правах коллективов и общественных организаций. Особо следует отметить, что в сторону демократизации были пересмотрены принципы взаимоотношений исполнительной и судебной власти. В частности, был отвергнут принцип подчинения суда исполнительной власти и предложено, чтобы председатель, его заместители и члены Верховного суда СССР не назначались правительством, а избирались Верховным Советом СССР. Точно так же и Прокурор СССР должен был назначаться не правительством (как предлагали Крыленко и Вышинский), а Верховным Советом СССР. Эти предложения рабочей группы вошли затем и в окончательный текст Конституции СССР.

При окончательном редактировании проекта в раздел «Государственное устройство» была внесена важная формулировка, определявшая, что СССР «есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных советских социалистических республик», хотя в более ранних предложениях говорилось об объединении народов, а не союзных республик. Принципиальное зна-

чение имела статья 1 Конституции в редакции И. В. Сталина. Она гласила: «Союз Советских Социалистических Республик есть социалистическое государство рабочих и крестьян». Эта статья заменила собой статьи 1 и 10 уже «согласованного проекта». В них говорилось, что СССР «есть социалистическое государство свободных тружеников города и деревни» (статья 1), а «советское общество состоит из свободных тружеников города и деревни – рабочих, крестьян (вариант – служащих), интеллигенции. Все они являются равноправными строителями социализма» (статья 10). В этой же статье была фраза о том, что «в Союзе ССР уничтожено деление на классы». Сталин исключил эту фразу из проекта. Однако, повторив в первоначальном проекте формулу «согласованного проекта» о том, что вся власть в СССР принадлежит Советам депутатов трудящихся (статья 3), Сталин добавил новую статью 2, в которой записал, что «политическую основу СССР составляют Советы рабочих и крестьянских депутатов – Советы депутатов трудящихся». Из этой формулировки вытекало, что Советы депутатов трудящихся – это Советы лишь рабочих и крестьянских депутатов. Упоминание об интеллигенции при этом было опущено. Тогда как в «согласованном проекте» подчеркивалось, что как рабочие и крестьяне, так и интеллигенция рассматриваются в качестве равноправных членов советского общества.

Важным этапом разработки и принятия сталинской Конституции стало ее всенародное обсуждение. И хотя в то вре-

мя не существовало никаких установленных законом процедур всенародного обсуждения законопроектов, оно состоялось, так сказать, в директивном порядке. По рекомендации ЦК ВКП(б) Президиум ЦИК СССР постановил одобрить этот проект, созвать Всесоюзный съезд Советов для его рассмотрения и опубликовать проект для всенародного обсуждения.

Проект обсуждался на пленумах всех Советов и исполкомов страны, на партийных собраниях всех парторганизаций, общих собраниях всех учреждений, фабрик, заводов, колхозов, совхозов, воинских частей и т. д.

1 декабря 1936 года съезд одобрил проект Конституции и принял его за основу, избрал Редакционную комиссию во главе с И. В. Сталиным в составе 220 человек, поручив ей учесть результаты как всенародного обсуждения, так и обсуждения на съезде и представить доработанный вариант Конституции в трехдневный срок. Поправки, внесенные этой комиссией в 38 статей проекта Конституции, носили главным образом редакционный и уточняющий характер. Существенными были лишь изменения статей 35 и 49 проекта. В статье 35 был изменен порядок формирования Совета национальностей. Если ранее предусматривалось, что членов Совета национальностей делегируют Верховные Советы союзных и автономных республик и областные и окружные Советы автономных областей и округов, то теперь устанавливалось, что члены Совета национальностей избирают-

ся путем прямых выборов по национально-территориальным избирательным округам. В статье 49 расширились полномочия Президиума Верховного Совета СССР. Ему предоставлялось право своими указами не только истолковывать действующие законы, но и устанавливать новые правовые нормы, то есть законодательствовать в промежутках между сессиями Верховного Совета.

4 декабря 1936 года проект со всеми поправками, внесенными Редакционной комиссией, был рассмотрен Пленумом ЦК ВКП(б). Доклад о проекте Конституции и о работе Редакционной комиссии сделал Сталин. Пленум практически без обсуждения одобрил проект и рекомендовал съезду Советов его утвердить. Правда, на пленуме были попытки внести в проект некоторые поправки, но они были резко пресечены Сталиным, который относился к нему как к законченному документу. Так, нарком здравоохранения Г. И. Каминский предложил добавить в статье о предметах ведения Союза ССР к словам об установлении общих начал в области просвещения и здравоохранения добавить: «и руководит эпидемиологической работой (борьбой с эпидемиями), оборонными мероприятиями». Иначе, полагал он, наркомздраву будет трудно осуществлять эту работу. Сталин в ответ бросил издевательскую реплику: «Видите! Конституция мешает ему (Каминскому) лучше работать. Чепуха какая!» Когда Уншлихт предложил уточнить понятие референдума в Конституции и указать, что это не всенародный опрос, а

всенародное голосование, то Сталин в столь же грубой форме отверг и эту поправку. Скорее всего, это произошло потому, что предложение Уншлихта имело серьезный содержательный смысл. Введение института всенародного голосования давало населению действительно серьезный властный ресурс, а проведение всенародного опроса имело сугубо вспомогательный характер при монопольном господстве партии. После такой отповеди никто из участников пленума уже не решился что-то реально обсуждать.

5 декабря 1936 года Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов утвердил новую Конституцию СССР и ввел ее в действие. С трибуны VIII съезда Советов Сталин проанализировал предложение избирать на всеобщих выборах не только депутатов Верховного Совета, но и высшее по Конституции должностное лицо государства – Председателя Президиума Верховного Совета СССР. Речь шла ни много ни мало о введении в СССР института, фактически совпадающего в основных чертах с институтом всенародно избираемого президента. Сталин понял это предложение именно так и, рассматривая его, сознательно оперировал термином «президент». Он выступил против данного предложения, мотивируя свое мнение следующим образом: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный –

это Президиум Верховного Совета, включая и председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету»⁴⁵.

Приведенный нами краткий исторический обзор разработки и принятия Конституции СССР 1936 года показывает, что в обществе и государстве в середине 30-х годов явно выявились две противоречивые тенденции. Главная из них состояла в стремлении Сталина и его окружения закрепить в конституционном порядке сложившуюся в стране административно-командную систему управления. Вместе с тем видно стремление со стороны ряда партийных и государственных деятелей не только противостоять диктату, но и найти новые подходы к модернизации страны и политического режима. Эта тенденция нашла свое выражение в попытках усиления роли права и реальном включении населения в управление государством. Хотя эти попытки и оказались тщетными, нельзя не отдать должного гражданскому мужеству всех тех, кто их делал, прежде всего Бухарину, сформулировавшему в середине 30-х годов новые демократические принципы функционирования политической системы в СССР. Приведенные факты показывают, что даже в 30-е годы в условиях сталинских репрессий в партии (в

⁴⁵ Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // Сталин И. В. Вопросы ленинизма / 11-е изд. М., 1945. С. 531.

ее высшем руководстве) существовали серьезные разработки по созданию в России гражданского общества и его контроля за деятельностью государственного аппарата.

Несмотря на противоречивость своих положений, сталинская Конституция стала определенным шагом вперед в развитии российского народовластия. При этом речь идет не просто об изменении наименования Советов и перехода их работы на сессионную основу. По новой Конституции государственная власть переходила к регулярно переизбираемым Советам как органам представительной демократии, а исполкомы преобразовывались в исполнительно-распорядительные органы, формируемыми соответствующими Советами на своих сессиях и подконтрольные им. Вместе с тем исполкомы местных Советов были подчинены вышестоящим исполкомам, то есть находились в двойном подчинении. Следовательно, решения исполкомов могли быть изменены или отменены вышестоящими исполкомами. Они могли быть также опротестованы прокурорами. Однако постановления Советов как представительных органов не могли отменяться вышестоящими исполкомами. Не могли они и опротестовываться прокуратурой. Их отменить или изменить мог только вышестоящий Совет. Этим, хотя и формально, подчеркивался приоритет представительных органов власти, их новые принципы взаимоотношений с исполнительной властью.

Система постоянных Советов составляла своеобразную

«пирамиду» Советов во главе с Верховным Советом СССР, состоявшим из двух равноправных палат – Совета Союза и Совета национальностей. Роль коллективного главы государства осуществлял Президиум Верховного Совета СССР, включавший в свой состав председателя, его заместителей (по числу союзных республик, поскольку каждый из них был председателем Президиума Верховного Совета соответствующей союзной республики), членов президиума и секретаря.

Верховный Совет формировал правительство – Совет народных комиссаров (СНК) СССР, – ответственное перед Верховным Советом и его Президиумом, избирал состав Верховного суда СССР и назначал Прокурора СССР.

В Конституции устанавливалось, что именно Верховному Совету принадлежит вся полнота государственной власти в стране. Только он может издавать законы, в то время как ранее это могли делать и Всесоюзный съезд Советов, и ЦИК СССР, и его Президиум, и СНК. Теперь же Президиум Верховного Совета в промежутках между сессиями мог издавать указы, но они считались подзаконными актами и подлежали утверждению Верховным Советом на его ближайшей сессии. Подзаконными считались и акты СНК. Полновластие Верховного Совета подчеркивалось предоставлением ему права создавать следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу, по которому он сочтет это необходимым.

Номинально по форме организации власти в СССР имелись все признаки парламентской республики. Более того, в

Конституции 1936 года впервые в советском конституционном законодательстве получила некоторое отражение идея разделения властей, хотя марксистское государствоведение в то время и отрицало эту идею, считая ее присущей лишь буржуазной демократии. На высшем уровне законодательная власть была сосредоточена в Верховном Совете, исполнительная – в Совнарком (правительстве) СССР, а высшая судебная власть – в Верховном суде СССР. Суд был объявлен независимым и подчиненным только закону. Конечно, реальная действительность не соответствовала этой модели.

Указанные новеллы выглядели в глазах общественного мнения как внутри страны, так и особенно за рубежом весьма привлекательными. Однако за этим демократическим фасадом стояла совершенно иная реальность. В действительности никакого «разделения властей», конечно, не было. В условиях однопартийной системы и монополии Коммунистической партии на политическую власть его и не могло быть, равно как не могло быть и профессионального парламента, тем более что именно в 1936 году руководящая роль ВКП(б), ранее существовавшая фактически, впервые была закреплена в конституционном порядке в статье 126. Существовал порядок, по которому все сколько-нибудь важные вопросы государственной жизни (в том числе и кадровые) предварительно решались в партийных инстанциях (в ЦК ВКП(б) – по вопросам общесоюзного значения, в ЦК компартий союзных республик, в обкомах партии – по вопросам

регионального уровня), а затем направлялись для «оформления» в советском порядке в соответствующие органы советской власти. Что касается сессий Верховного Совета СССР, то их повестки дня и «сценарий» работы, как и все выносимые на сессию законопроекты, предварительно утверждались в Политбюро ЦК ВКП(б), которое одновременно назначало комиссию ЦК для руководства проведением сессии.

Формально улучшилось и положение дел с политическими правами и свободами советских граждан. Их подробный перечень, зафиксированный в Конституции, вполне соответствовал существовавшему в то время мировым демократическим стандартам: это свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, наконец, право объединения в общественные организации, профсоюзы, кооперативные объединения, спортивные, оборонные, культурные, технические и научные общества (статья 126 Конституции).

Вместе с тем в тексте Конституции содержались и существенные ограничительные условия предоставления политических прав. Они предоставлялись не вообще, а лишь в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя. Обращает на себя внимание тот факт, что при упоминании материально-технических гарантий перечисленных прав и свобод (предоставление типографий, запасов бумаги, общественных зданий и т. д., которыми, кстати говоря, распоряжался партийно-государственный

управленческий аппарат), Конституция практически игнорирует их юридические гарантии. Если же мы обратимся к текущему законодательству, то основной правовой нормой, определявшей пределы свободы слова и печати, была статья 58. 10 Уголовного кодекса РСФСР (о контрреволюционной пропаганде). Понятие «контрреволюционная пропаганда» было сформулировано настолько широко, что под него легко можно было подвести не только критику существовавшего общественно-политического строя, но и критику действий любого должностного лица (что нередко и делалось). Другим нормативным актом, определявшим пределы свободы слова и печати, было Положение о Главлите (Главном управлении по охране государственной и военной тайны в печати), на который была возложена политическая и идеологическая цензура.

О статье 126 Конституции, закреплявшей право граждан на объединение, следует сказать особо. В ней обращают на себя внимание два момента. Во-первых, ВКП(б) провозглашалась единственной политической партией, чье существование фиксировалось в Конституции, руководящей и направляющей силой в обществе и ядром всех общественных и государственных организаций. Во-вторых, в перечне разрешенных к созданию общественных организаций и объединений в статье 126 отсутствовали общественно-политические организации, на практике он рассматривался как исчерпывающий. Этим и гарантировалось монопольное поло-

жение большевистской партии.

Конституция СССР 1936 года закрепляла и социально-экономические, и социально-культурные права личности (именно личности, ибо эта категория прав, как и личные права, распространялась не только на граждан, но и на иностранцев и лиц без гражданства). Конституция утверждала права на труд, отдых, образование, социальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности. Следует отметить, что если гарантии политических и личных прав были весьма относительны, что санкционировала практика их массовых нарушений, то социально-экономические и социально-культурные права были вполне реальны и их осуществление обеспечивалось государством по мере его возможностей.

Наконец, в Конституции СССР 1936 года гораздо подробнее, чем в предыдущих конституциях, были изложены обязанности граждан. Если в конституциях союзных республик, принятых в 20-е годы, говорилось об обязанности трудиться и обязанности службы в армии, то в Конституции СССР 1936 года закреплялись обязанности исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития, беречь общественную собственность. Особо подчеркивалось, что защита Отечества есть священный долг каждого гражданина СССР.

Вместе с тем характеристика народовластия по сталин-

ской Конституции была бы неполной без учета практики его закрепления в текущем законодательстве, тем более – практики его применения. Формально Положение о выборах в Верховный Совет СССР 1937 года воспроизводило все конституционные положения избирательной системы о всеобщих, равных, прямых выборах при тайном голосовании. Правом избирать и быть избранными пользовались все граждане СССР с 18-летнего возраста. Право выдвижения кандидатов в депутаты предоставлялось как партийным, комсомольским, профсоюзным и иным общественным организациям, так и общим собраниям трудящихся по предприятиям, учреждениям, колхозам и совхозам.

Число выдвигаемых кандидатов в депутаты Положение о выборах не ограничивало. Выборы должны были проводиться по мажоритарной системе. Избранным считался кандидат, получивший абсолютное большинство голосов, то есть больше половины всех голосов, поданных по округу и признанных действительными. Тем самым Положение не исключало возможности их проведения на альтернативной основе. Возможность альтернативного голосования подразумевала и форма бюллетеней, применявшихся на выборах. В нем указывалась фамилия, имя, отчество кандидата и название выдвинувшей его организации. Каждый бюллетень содержал надпись: «Оставьте в избирательном бюллетене фамилию одного кандидата, за которого Вы голосуете, остальных вычеркните». Однако эти слова печатались таким мел-

ким шрифтом, что на них было трудно обратить внимание.

Конечно, и без технологических тонкостей правящая партия полностью контролировала профсоюзы и общественные организации и не допускала выдвижения нежелательных кандидатов. Однако полностью она не могла исключить их выдвижения на предвыборных собраниях трудящихся. Ведь в стране существовала сила, не подконтрольная правящей партии. А. А. Жданов в докладе о подготовке выборов на февральско-мартовском Пленуме ЦК ВКП(б) в 1937 году назвал такой силой Церковь, все еще располагавшую, несмотря на активную атеистическую пропаганду, немалым влиянием в массах. Хотя Церковь еще в 1927 году формально признала советскую власть, призвала верующих к лояльному отношению к власти и исполнению гражданских обязанностей и даже не помышляла выступать в качестве политической силы на выборах, недоверие к ней было велико.

Безусловно, шансы правящей партии на победу на выборах были неоспоримы, но партийное руководство стремилось показать всему миру максимальную поддержку режиму со стороны избирателей в условиях всеобщих выборов с тайным голосованием. Для обеспечения такой поддержки, чтобы не разбивать голоса, Жданов предложил на пленуме идею блока коммунистов и беспартийных, чтобы в каждом избирательном округе от блока был выдвинут один кандидат. Так фактически и сложилась система «один кандидат – один депутат», хотя ни в Конституции, ни в Положении о выборах

такая система не предусматривалась.

Система «один кандидат – один депутат» была закреплена в резолюции «Об организационной и агитационно-пропагандистской работе партийных организаций в связи с выборами в Верховный Совет СССР» Пленума ЦК ВКП(б), состоявшегося 11–12 октября 1937 года. В этой резолюции, а также в утвержденной на ее основе инструкции, ответственность за организацию и исход выборов на местах была возложена на местные партийные организации. Хотя участие в выборах по закону было свободным, то есть неявка избирателя на выборы не влекла за собой его ответственности, инструкция предусматривала меры, обеспечивавшие «гражданскую активность» избирателей. При каждом избирательном участке партийными организациями учреждений и предприятий создавались агитпункты и агитколлективы. За каждой группой избирателей закреплялся агитатор, который отвечал за «гражданскую активность» своих подопечных, а руководитель агитколлектива и секретарь парткома парторганизации, от которой был выделен данный агитколлектив, отвечал за «активность» на выборах всех избирателей данного избирательного участка. Обычно в день выборов уже с 9–10 часов утра агитаторы обходили «своих» избирателей и напоминали им об их гражданском долге.

Все эти организационные меры в сочетании с тем, что Жданов назвал «известным нажимом», и мощным воздействием огромного пропагандистского аппарата и государ-

ственных средств массовой информации обеспечивали высокий уровень участия избирателей в выборах. На выборах 12 декабря 1937 года в Верховный Совет СССР участвовало 96, 8% избирателей, в то время как на выборные собрания в 1934–1935 годах, проводившиеся в последний раз по прежней Конституции, явилось 85% граждан, имевших право голоса. Впрочем, нельзя сбрасывать со счетов и фактор страха. Ведь именно в 1937 году массовые репрессии достигли своего апогея. Только по официальным данным в 1937 году было арестовано не менее 780 000 человек, большинство из них погибло в тюрьмах и лагерях⁴⁶. Однако в ходе выборов доминировал не только страх, но и отчаяние, когда граждане, пользуясь тем, что местные партийные и советские руководители в буквальном смысле головой отвечали за явку избирателей на выборы, требовали немедленного решения каких-либо вопросов (ремонта жилья, назначения пенсий и т. д.), угрожая не явиться на голосование. По большей части эти требования удовлетворялись.

Следует сказать и о том, как происходил отбор кандидатов в депутаты. Он проводился на местах обкомами партии (по выборам в Верховный Совет СССР и верховные советы союзных республик) по разнарядке ЦК ВКП(б), в которой указывалось, сколько должно быть среди депутатов представителей различных социальных групп (рабочих, крестьян, слу-

⁴⁶ Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие. М., 2002. С. 629.

жащих, интеллигенции, женщин, молодежи) и национальностей. Отобранные обкомами кандидатуры за несколько месяцев до начала избирательной кампании представлялись в ЦК на утверждение. И лишь утвержденные ЦК кандидатуры выдвигались на местах.

Выдвижение кандидатом в депутаты во второй половине 30-х годов таило немалую опасность для кандидата. Дело в том, что перед утверждением списка кандидатов в депутаты запрашивались данные на них из НКВД. А ведь тогда, в момент разгула массовых репрессий, никто не мог быть уверен, что тот или иной кандидат в будущем не будет арестован и объявлен «врагом народа». А тогда ответственность бы ложилась на работников НКВД. Поэтому они нередко предпочитали сами в превентивном порядке арестовывать потенциальных кандидатов, почему-либо показавшихся им подозрительными, чтобы избежать ответственности впоследствии.

Первые выборы в Верховный Совет СССР состоялись лишь через год после принятия Конституции СССР 1936 года (такая неторопливость лишь подтверждает тот факт, что он был отнюдь не главным органом власти, а декорацией), приступил же он к работе еще позже. Обычно Верховный Совет собирался всего на три-четыре дня два раза в год и утверждал единогласно без серьезных прений проекты законов, указы своего Президиума, проекты бюджетов на год. Такая периодичность работы Верховного Совета СССР была predeterminedена закреплением в Основном Законе 1936 года его

компетенции по остаточному принципу. Хотя он и провозглашался в статье 30 высшим органом государственной власти, тем не менее указывалось, что Верховный Совет СССР осуществляет все права, присвоенные Союзу Советских Социалистических Республик. Однако перечень этих прав, согласно статье 14 Конституции, был весьма невелик по сравнению с правами Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, министерств и ведомств.

Подобная конструкция ставила под сомнение общую ситуацию с подотчетностью перечисленных государственных органов Верховному Совету. Если Верховный Совет не мог вмешиваться в решение вопросов, попавших в полномочия Президиума Верховного Совета, Совета Министров и министерств, то и отчета по этим вопросам он требовать был не вправе, поскольку через требование отчета, заслушивания его и обсуждения с высказыванием мнений можно оказать определенное влияние на решение самого вопроса. Как бы то ни было, никаких отчетов ни от кого Верховный Совет СССР в тот период не требовал и довольствовался тем, что ему решали сообщить.

Таким образом, к началу 1930-х годов первоначальная советская форма правления окончательно переродилась, а принятие Конституции СССР 1936 года показало, что от нее окончательно отказались не только по сути, но и по форме. Сохранение названий органов государственной власти – Советов – не должно вводить в заблуждение, ведь понятие «со-

вет» – вполне устоявшееся в русском языке для обозначения коллегиального органа. До 1917 года, например, в России действовали Государственный совет и Совет министров, однако вряд ли кто-то будет утверждать, что наличие этих советов означает существование в России советской власти при царизме. Однако чисто внешне, по формальным признакам, форма правления в СССР по Конституции 1936 года может быть охарактеризована как парламентарная республика, хотя на деле орган, похожий на парламент, – Верховный Совет – не играл той роли, какую он играет в парламентских государствах, а наиболее важные решения принимались вне этого представительного и коллегиального органа.

Подводя итоги, можно отметить, что уже в начале 30-х годов партийный аппарат подмял под себя и фактически слился не только с государственным аппаратом Советов, министерств и ведомств, но и аппаратом профсоюзных комсомольских и других массовых общественных организаций в единую партийно-государственную управленческую систему. Эта управленческая система полностью контролировалась ЦК ВКП(б). Советы превратились по существу в декоративные учреждения. Партийно-государственная управленческая вертикаль стала важнейшей характеристикой установленного Сталиным режима личной власти.

Глава 3 Новейший период в развитии институтов российского народовластия

3. 1. Развитой социализм и общенародная демократия

В канун 60-летия советской власти была принята очередная Конституция СССР. Необходимость принятия нового Основного Закона обосновывалась тем, что в соответствии с марксистско-ленинским учением советское государство стало общенародным. На этом основании было объявлено о построении в СССР зрелого, развитого социализма. КПСС становилась «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций». Пожалуй, это были главные, скорее теоретические постулаты, нежели новые конституционно-правовые принципы в регулировании институтов государственности и демократии. Принятие брежневской Конституции не было обусловлено сколько-нибудь значительными переменами в социально-политической жизни российского общества и государства, поэтому изменения, произошедшие в конституционном регулировании, в обще-

ственной жизни оказывались весьма незначительными.

Конституция СССР 1977 года не внесла принципиальных изменений в систему высших органов власти. Лишь формально она изменила формулировку норм, определяющих компетенцию Верховного Совета. Так, было закреплено, что «Верховный Совет правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза ССР». Кроме того, были зафиксированы исключительные полномочия Верховного Совета. Однако на практике это не изменило реальные возможности Верховного Совета влиять на принятие решений: на его пленарных заседаниях единогласно штамповались подготовленные заранее ЦК КПСС и Советом министров решения.

К числу новаций следует отнести развитие в Конституции СССР 1977 года категории полновластия народа. Конституция общенародного государства хотя и продолжала линию идеологического соперничества СССР с западными демократиями, впервые за многие годы употребляла в своем тексте сам термин «демократия». Так, в статье 9 было зафиксировано, что «основным направлением развития политической системы советского общества является дальнейшее развертывание социалистической демократии». Таким образом, понятие «демократия» хотя и было возвращено в политический и правовой лексикон, но только в контексте социализма. Помимо понятия демократии, в Конституции был зафиксирован принцип полновластия народа. В статье 2 было

определено, что «вся власть в СССР принадлежит народу». Это давало основания говорить не только о замене принципом полновластия народа прежнего положения о полновластии Советов депутатов трудящихся, но и определенного развития понятия социалистической демократии.

Как следствие, Конституция СССР зафиксировала не только государственные, но и общественные формы народовластия (демократии). Она говорила не только об осуществлении народом принадлежащей ему государственной власти через Советы (статья 2), но также предусмотрела участие в управлении государственными и общественными делами общественных организаций и трудовых коллективов (статьи 7–8). Конституция предусмотрела (статья 5) возможность вынесения наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение, а также постановки их на всенародное голосование (референдум). За гражданами закреплялось право участвовать в управлении государственными и общественными делами, обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (статья 48). Концепция Конституции предполагала, что вся политическая система советского общества как совокупность государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы) будет использоваться для реализации полновластия народа. Эти принципиально новые положения Конституции требовали принятия соответствующих законов, предусмат-

ривающих механизмы реализации форм народовластия, однако до их разработки и принятия дело не дошло.

Непросто решался вопрос определения статуса трудовых коллективов. Сначала в проекте Конституции статья о них находилась в главе, посвященной экономической системе. Трудовым коллективам тем самым как бы отводилась роль лишь первичной производственной ячейки. Однако в итоге данная статья была перемещена в главу первую, посвященную политической системе общества. Этим подчеркивалась возможность трудовых коллективов участвовать и в политической жизни страны. Конечно, участие трудовых коллективов предполагалось прежде всего в делах городских и районных органов власти. Изначально не предполагалось выведение трудовых коллективов на более высокий политический уровень. Однако в дальнейшем включение статьи о трудовых коллективах в главу о политической системе потребовало принятия Закона СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями», который ориентировал их на развитие производственной демократии, выборности руководителей. При этом расчет был и на то, что в каждом коллективе есть ячейка компартии, которая сможет проводить правильные решения.

Конституция СССР 1977 года содержала и много других декларативных норм, в принципе направленных на дальнейшее расширение и углубление социалистической демокра-

тии и полновластия народа. Формально эти два понятия стали употребляться как синонимы, что объяснялось не только переплетением государственных и общественных начал в демократии, но и множеством форм участия граждан в решении задач общества и государства: как лично, так и через общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности населения.

По-прежнему довольно детально в Конституции СССР 1977 года характеризовалась роль представительных органов государственной власти. Конституция дала им новое наименование – Советы народных депутатов. Статья 2 подчеркивала роль Советов как главной формы осуществления власти народа; в ней зафиксировано также, что все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. То есть советская социалистическая демократия, оставаясь однопартийной, не нуждалась в парламентском развитии и серьезном продвижении по пути разделения властей, профессионализации депутатской деятельности и контроля представительного органа за исполнительной властью.

В Конституцию был включен специальный раздел 4 «Советы народных депутатов и порядок их избрания». В нем была закреплена вся система Советов, увеличен с 4 до 5 лет срок полномочий Верховных и с 2 до 2, 5 лет – местных Советов, а также было провозглашено руководство Советов как непосредственно, так и через создаваемые ими органы всеми отраслями государственного, хозяйственного

и социально-культурного строительства, принятие ими решений, обеспечение их исполнения, осуществление контроля за проведением решений в жизнь, закреплены принципы деятельности Советов. Новшеством явилось и включение в Конституцию специальной главы о народном депутате; основой для ее создания явился Закон СССР 1972 года о статусе народных депутатов в СССР.

Еще одна претензия Конституции СССР 1977 года состояла в попытке обосновать статус личности. Это был определенный шаг в сторону признания индивидуальных прав наряду с коллективными правами (Советов, профсоюзов, колхозов), через которые граждане преимущественно могли реализовать свои права. Однако введение понятия статуса личности, на наш взгляд, ослабило ответственность государства перед гражданами, снизило возможности граждан требовать от государства должного отношения к себе, а государство получило возможность требовать от гражданина еще большего учета своих интересов и потребностей. Как следствие в Конституции был закреплен широкий круг не только прав и свобод, но и обязанностей граждан СССР. Хотя формально в Конституции был зафиксирован принцип законности (статья 4) как один из принципов работы всех элементов политической системы общества, появилась и статья 57, говорящая о том, что «уважение личности, охрана прав и свобод граждан – обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц».

К сожалению, многие из этих, вне всякого сомнения, позитивных конституционных новаций так и остались декларацией, потому что в последующем не были созданы правовые механизмы их реализации. Это касалось не только отдельных прав и свобод, но и самого политического режима, реформировать который одним провозглашением конституционных принципов было невозможно. Хотя с принятием Конституции СССР 1977 года все-таки произошла активизация если не общественной, то научной дискуссии о политической системе развитого социализма. Одним из первых в нашей стране данной категорией стал пользоваться Ф. М. Бурлацкий⁴⁷. Указанная категория достаточно быстро вошла в научный оборот. Уже в начале 1970-х годов ее разрабатывают такие ученые, как Б. Н. Топорнин⁴⁸, Ю. А. Тихомиров⁴⁹, Н. Н. Разумович⁵⁰ и др. Однако надо сразу же отметить, что в отечественной науке понятие «политическая система» изначально употреблялась для характеристики развития социалистического общества и государства. На Западе появление данной категории было вызвано практическими потребностями, необходимостью научных работ для оптими-

⁴⁷ См. : Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970; Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А. Социология. Политика. Международные отношения. М., 1974.

⁴⁸ См. : Топорнин Б. Н. Политическая система социализма. М., 1972.

⁴⁹ См. : Тихомиров Ю. А. Социализм и политическая власть // Советское государство и право. 1974. № 5. С. 11–19.

⁵⁰ Разумович Н. Н. Политическая организация и политическая система общества // Советское государство и право. 1975. № 1. С. 105–109.

зации взаимоотношений общества и институтов власти. В нашей же стране заимствование термина «политическая система» имело целью исключительно обоснование и усиление влияния партии и государства на все другие элементы общественного устройства.

Политическая система общества в этот период рассматривалась как узкая совокупность традиционных элементов (государство, профсоюзы, другие массовые общественные организации) при руководящей роли КПСС. Собственно, введение этой категории в политический и правовой оборот было всего лишь призвано подкрепить вывод об общенародном характере государства, обосновать расширение его социальной и политической основы и в конечном счете хоть как-то обновить сталинский тезис об усилении роли государства по мере продвижения к социализму. Такая советско-бюрократическая интерпретация понятия политической системы разительным образом отличалось от западных образцов организации публичной власти. Нарботки периода, позже названного «застоем», не выдерживали конкуренции даже с конституционными проектами Н. И. Бухарина, сделанными за несколько десятилетий до этого и более основательно доказывавшими необходимость развития в обществе горизонтальных экономических, социальных связей, независимых от государства общественных институтов и объединений, созданных гражданами для защиты своих разнообразных интересов.

Таким образом, Конституция СССР 1977 года стала еще одним этапом в дальнейшем огосударствлении политической системы общества. Все ее элементы были по-прежнему подчинены партийно-бюрократическому режиму управления страной, сложившемуся еще во времена Сталина. Политическая система социалистического общества и далее базировалась не на горизонтальных гражданских публично-правовых отношениях, а на гипертрофированных вертикальных связях, обеспечивавших тотальный государственный контроль за общественной и личной жизнью граждан.

В части регулирования избирательных прав Конституция 1977 года закрепила уже известные принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако она содержала и ряд новых моментов: снижение возраста пассивного избирательного права во все Советы до 18 лет (ранее для Верховных Советов республик – 21 год), в Верховный Совет СССР – до 21 года (до этого 23 года); право граждан и общественных организаций активно участвовать в подготовке и проведении выборов; возможность избрания гражданина, как правило, не более чем в два Совета; отнесение расходов по выборам на счет государства; включение в Конституцию по итогам всенародного обсуждения статьи о наказаниях избирателей.

Конституция СССР, помимо традиционного выдвижения кандидатов в депутаты организациями Коммунистической партии, профессиональными союзами, ВЛКСМ, коопера-

тивными и другими общественными организациями, предоставила это право трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям. Появление среди субъектов выдвижения трудовых коллективов явилось частью общей тенденции повышения их роли в политической жизни страны. Однако на деле эта новация возрождала прежнюю практику выдвижения кандидатов по производственному принципу, что не согласовывалось с их избранием по территориальному принципу. Гражданин не мог быть одновременно депутатом более чем двух Советов. Конституция также продекларировала принцип свободных выборов, зафиксировав, что гражданам и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио.

К числу новых конституционных конструкций в организации и проведении выборов следует отнести и принцип проведения выборов избирательными комиссиями как негосударственными органами. Возведение этого принципа на уровень конституционного было призвано подчеркнуть общественный статус избирательных комиссий и тем самым не только придать выборам больший демократизм, но и дистанцировать комиссии от влияния или подчинения государственным органам. Однако, как показала дальнейшая законодательная практика регулирования статуса избиркомов,

их общественный статус оказался фикцией. Комиссии по-прежнему были жестко централизованы, находясь под полной опекой парткомов и исполкомов Советов, и не смогли оказать сколько-нибудь серьезного влияния на деbüroкратизацию избирательных процедур.

Персональные составы комиссий утверждались соответствующими Президиумами Верховных Советов и исполнительными комитетами местных Советов. Закон не содержал каких-либо упоминаний о работе центральных избиркомов или окружных избирательных комиссий (их должностных лиц или членов комиссий) на постоянной основе. Вместе с тем предусматривалось, что председатель, его заместитель или секретарь участковой избирательной комиссии освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей в период подготовки и проведения выборов на 30 календарных дней с сохранением среднего заработка по месту основной работы.

Вместе с тем были введены уровневое распределение компетенции между избирательными комиссиями и право на обжалование избирателями решений (действий) нижестоящих комиссий в вышестоящие. На избирательные комиссии возлагались обязанности по осуществлению контроля за ходом подготовки и проведения выборов. Кроме того, избирательным комиссиям были предоставлены дополнительные полномочия, связанные с финансовым обеспечением выборов, в частности право самостоятельно распределять средства для

организации и проведения выборов.

Порядок проведения выборов народных депутатов определялся законами СССР, союзных и автономных республик. Законом СССР от 6 июля 1978 года «О выборах в Верховный Совет СССР» был определен порядок выборов депутатов в Совет Союза и в Совет национальностей Верховного Совета СССР. Выборы назначались Президиумом Верховного Совета СССР.

Выборы проводились по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в один тур. Избранным считался кандидат в депутаты, получивший на выборах более половины голосов всех избирателей округа. Выборы признавались несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей округа.

Конституция СССР ввела институт наказов избирателей, что свидетельствовало об императивном мандате депутата. Депутаты были обязаны отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. В развитие этих положений Конституции был принят Закон «О порядке отзыва народного депутата СССР».

Закрепленные в брежневской Конституции 1977 года структура представительных органов власти, а также избира-

тельная система просуществовали в неизменном виде более десяти лет, вошли в историю как элементы политической системы периода «застоя» в общественной и государственной жизни. Это произошло прежде всего потому, что партийное руководство страны так и не смогло пересмотреть сталинскую модель управления страной. Наоборот, в ее оправдание стали приводиться доказательства того, что граждане не могут непосредственно и целиком взять на себя выполнение многообразных функций государства в силу ряда объективных факторов, в частности низкого уровня жизни, слабой сознательности, большой продолжительности рабочего дня. В то же время вовсе отрицалась необходимость профессионализации депутатской деятельности, контроля представительных органов власти за деятельностью исполнительных структур. Иными словами, в период застоя цинично доказывалась необходимость закрепления особой разновидности партийно-чиновничьего труда и несменяемость партийной касты чиновников-управленцев, что усугубляло системный кризис в государстве и обществе. Партия и государственная бюрократия стали откровенно противостоять и тормозить развитие общественных инициатив, подавлять самостоятельность граждан. Руководство партии, достигшее преклонного возраста, не признавало изменений в обществе, занимаясь теоретизированием и обоснованием возрастания своей собственной руководящей роли. В обществе появилась напряженность, все более явными становились призна-

ки отторжения государственности, построенной на монополии КПСС.

3. 2. Горбачевская перестройка и альтернативные выборы народных депутатов

Период реформ российской государственности конца 1980-х – начала 1990-х годов вошел в историю под названием «перестройка». Начало этого периода было положено в марте 1985 года избранием на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева. Уже в мае им была обнародована программа преобразований общественной и политической жизни в стране.

Первые попытки переосмысления понятия социализма предпринимались еще Ю. В. Андроповым. Новые взгляды были изложены им в статье «Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР»⁵¹. Задавая риторическим вопросом «что же такое социализм?», автор не отвечает на него, а назидательно утверждает: «Правильно поступает сегодня тот, кто обращается за ответом, прежде всего, к трудам Маркса, Энгельса, Ленина. Однако нельзя уже ограничиваться только этим. Ныне по-

⁵¹ См. : Андропов Ю. А. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. М., 1983.

нятие „социализм“ не может раскрываться иначе, как с учетом богатейшего практического опыта народов Советского Союза, других братских стран. Этот опыт показывает, сколь непросты многие проблемы, встающие на пути социалистического созидания. Но он свидетельствует и о том, что лишь социализму под силу решение самых сложных вопросов общественного бытия».

Дальнейший ход мыслей Ю. В. Андропова не оставляет сомнений в том, что он видит будущее социализма прежде всего в усилении роли государства в экономике. Что же касалось совершенствования политических отношений, то их суть он сводит к борьбе с так называемыми неантагонистическими противоречиями в политике. А суть социалистической демократии состоит в том, что «она есть и всегда будет демократией, гарантирующей самые широкие права и защищающей интересы трудящихся, готовой призвать к порядку тех, кто поднимает руку на социалистические завоевания народа».

М. С. Горбачев в отличие от Ю. В. Андропова основной акцент своей реформаторской деятельности перенес с экономики на политические отношения и совершенствование внутривластной демократии. Основой преобразований, согласно позиции Горбачева, высказанной им в докладе на январском 1987 года Пленуме ЦК КПСС, должны были стать демократизация всех сторон жизни общества, гласность, ре-

формирование политических институтов страны⁵².

Формальный старт «перестройке» государственной и общественной жизни, развитию институтов демократии и народовластия дали решения XXVII съезда КПСС и XIX Всесоюзной конференции КПСС. Именно на их основе Верховный Совет СССР Законом от 1 декабря 1988 года внес ряд существенных изменений в Конституцию СССР 1977 года. Суть их сводилась не только к созданию новой системы органов государственной власти, но и к существенной корректировке избирательной системы, фактически допускающей альтернативные выборы. Для апробации альтернативности в 1987 году на выборах в местные Советы народных депутатов был проведен эксперимент по созданию многомандатных округов, в ходе которого граждане страны, хотя и под контролем местных парткомов, впервые получили возможность ограниченного выбора между несколькими кандидатами.

Инициированный руководством партии процесс демократизации внутрипартийной и общественной жизни был обусловлен все более явным кризисом самой партии и, как следствие, усиливающимся давлением общественности. Поэтому «перестройка» изначально мыслилась как способ улучшения работы самой партии при сохранении за ней статуса правящей. С этой целью перекраивалась система представительной власти, вводились принципы альтернативности и эле-

⁵² См. : Материалы январского 1987 г. Пленума ЦК КПСС. М., 1987.

менты советского парламентаризма. Единую систему представительных органов государственной власти по стране стали составлять Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, съезды народных депутатов и верховные советы союзных и автономных республик, советы народных депутатов автономных областей, автономных округов, краевые, областные и других административно-территориальных единиц.

Высшим органом государственной власти СССР являлся Съезд народных депутатов СССР, состоявший из 2250 депутатов: 750 депутатов избирались от территориальных округов с равной численностью избирателей; 750 депутатов избирались от национально-территориальных округов по следующим нормам: 32 депутата от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. 750 депутатов избирались от общесоюзных общественных организаций по нормам, установленным Законом о выборах народных депутатов СССР.

Верховный Совет СССР объявлялся постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным (позднее – законодательным и контрольным) органом государственной власти. Он избирался тайным голосованием из числа народных депутатов СССР Съездом народных депутатов СССР и был ему подотчетен. Верховный Совет по-прежнему состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и

Совета национальностей, равных по своему численному составу.

Палаты избирались на Съезде народных депутатов СССР общим голосованием депутатов. Совет Союза избирался из числа депутатов от территориальных избирательных округов и депутатов от общественных организаций с учетом численности избирателей в союзной республике или регионе. Совет национальностей избирался из числа депутатов от национально-территориальных избирательных округов и народных депутатов от общественных организаций в следующей пропорции: 11 депутатов от каждой союзной республики, 4 депутата от каждой автономной республики, 2 депутата от каждой автономной области и один депутат от каждого автономного округа. Съезд ежегодно должен был обновлять по одной пятой части состава палат.

Сравнительный анализ опосредованного порядка формирования Верховного Совета Съездом народных депутатов показывает его полную идентичность с тем, что предусматривалось Конституциями 1936 и 1977 годов. Так, были установлены такие же нормы представительства и количество национально-территориальных и территориальных округов. Эта аналогия в известной мере позволяет утверждать, что как в 1977 году, так и в 1988 году изначально предполагалось сохранить сталинскую модель организации государства с опорой на партийно-государственную бюрократию и при сохранении правящего положения Коммунистической пар-

тии. Реформаторы изначально не планировали отказываться и от социалистических идей – на первых порах речь шла о строительстве в СССР демократического социализма. Ставилась тактическая задача преобразования Советов в новые представительные учреждения с элементами парламентской демократии. Именно с этой целью предусматривалась ротация состава Верховного Совета. Посредством выборов большего числа депутатов предполагалось вовлечь массы в текущую работу представительных органов на общегосударственном, а также на республиканских и местных уровнях. Однако сразу же бросалась в глаза несогласованность полномочий и различный порядок формирования Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Хотя Верховный Совет и приобрел больший объем полномочий, ряд из них не мог осуществляться без участия Съезда.

Изначально было ясно, что съездовская конструкция создавалась не для работы, а лишь для сохранения доминирующего положения партии. Однако сам подход к решению этого вопроса показывает, что партия и ее лидеры, заявляя о реформах, имели в запасе лишь лозунг «перестройки» при практически полном отсутствии теоретических наработок в области народовластия. Многомиллионная страна и союзная государственность оказались заложниками узкой группы партийных и государственных чиновников, по своему усмотрению и наитию занявшихся реформированием общества и государства. Между тем стране после нескольких десятилет-

тий сталинской диктатуры, короткой оттепели и нового застоя требовалось решать задачу не просто обновления партийной жизни, а более сложную задачу – модернизации союзной государственности, кризис которой был очевиден.

Однако как раз эти вопросы были отодвинуты на второй план. Молодое партийное руководство стало заложником выяснения отношений со старыми партийцами, которым «чертовски хотелось работать». Началась борьба внутри КПСС за обладание партийными должностями. Именно по этой причине остались без рассмотрения и обсуждения концептуальные предложения по учреждению поста всенародно избираемого Президента Союза ССР. По мнению инициаторов данного предложения, советская организация власти при утрате объединяющего ресурса КПСС уже исчерпала свой запас прочности. Предлагавшаяся ей взамен двухзвенная конструкция «Съезд народных депутатов – Верховный Совет» только рассредоточивала и без того слабую концентрацию исполнительной власти и, следовательно, не могла гарантировать сохранения союзной государственности. Альтернативой такой конструкции могла бы стать президентско-парламентская республика с избираемым непосредственно населением президентом и сильным двухпалатным многопартийным парламентом. Такие предложения рассматривались еще в 1988 году, когда они могли способствовать сохранению союзной государственности, однако к ним вернулись лишь спустя год, когда процесс дезинтегра-

ции Союза ССР уже принял необратимые формы.

Вместо обновления и легитимации союзной государственности партия была занята обоснованием такой по ее меркам демократической новации, как избрание части депутатов Съезда от общественных организаций. Объективно это изобретение не создавало никаких дополнительных гарантий укрепления союзной государственности и тем более расширения демократии. Практика выборов депутатов от общественных организаций противоречила основным принципам избирательной системы, прежде всего принципу равенства избирательных прав граждан. При таком подходе один и тот же человек приобретал возможность быть выдвинутым как член КПСС, член профсоюза или Союза композиторов, работник кооператива, член женского комитета и т. д., в то время как гражданин, не состоящий ни в одной из названных общественных организаций, имел только одно право – быть выдвинутым по месту работы (учебы) или жительства. На самом деле, данная новация имела характер сугубо внутрипартийной акции, призванной максимально нейтрализовать появление альтернативных кандидатов и напрямую делегировать на Съезд народных депутатов как представителей от КПСС, так и верных им союзников в лице профсоюзов, комсомола и других общественных структур. Вовсе не случайно на январском 1989 года Пленуме ЦК КПСС партия проиллюстрировала последний образец безальтернативности, выдвинув на 100 депутатских мест ровно 100 кандидатов.

Следует признать, что проведенная конституционная реформа позволила КПСС сохранить свои правящие позиции на Съезде и в Верховном Совете. Однако цель эта была достигнута на очень короткое время ценой развала союзной государственности и окончательной дискредитации доктрины Советов. Это хорошо понимали сами инициаторы конституционных поправок, предусмотрев отказ от соединения в Советах законодательных, контрольных и исполнительных полномочий, согласившись с переходом к частичному разделению властей и атрибутам парламентаризма. В конституционных поправках предусматривалось, что лица, входящие в состав Совета Министров СССР, советов министров союзных и автономных республик, исполнительных комитетов Советов народных депутатов, руководители ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов, за исключением председателей этих органов, а также судьи и государственные арбитры не могли быть депутатами в Совете, которым они назначались или избирались. Конституция Российской Федерации в своей поздней редакции значительно расширила этот перечень и еще более ограничила возможность совмещения депутатской и иной деятельности. Так, по ее нормам, председатель Совета Министров Российской Федерации, его первые заместители, заместители, министры, председатели государственных комитетов Российской Федерации, другие члены правительства, а также их заместители не могли быть одновременно народными депу-

татами Российской Федерации. Это был определенный шаг к формированию профессионального парламента и разделению законодательной и исполнительной ветвей власти. Чуть позже было оформлено и право Верховного Совета выразить недоверие правительству.

Расчет партийного руководства на сохранение монополии власти и слаженную модель взаимоотношений съезда и Верховного Совета сразу же не оправдался. Уже на первом Съезде народных депутатов СССР академик А. Д. Сахаров изложил позицию ряда депутатов о полноте власти Съезда и невозможности передачи полномочий от Съезда Верховному Совету. Многие депутаты не хотели, чтобы их деятельность на Съезде свелась к выборам в Верховный Совет. Ведь депутатов избирали для участия в законодательной работе, а не просто как выборщиков. Однако и Съезд ввиду большой численности депутатов и слабой политической структурированности был неработоспособным органом. В то же время депутаты, заседавшие в Верховном Совете, пребывали в некоторой неуверенности, так как раз в год должны были проходить перевыборы в этот постоянно действующий орган и их могли не переизбрать на новый срок просто в силу необходимости ротации членов в Верховном Совете. Следует отметить, что, несмотря на неудачность самой конструкции, и Съезд, и Верховный Совет все же активно занимались законодательной деятельностью, а также выполнением других функций. Съезд народных депутатов и Верховный Совет

СССР не просуществовали положенных им по Конституции пяти лет. Они прекратили свою деятельность практически вместе с исчезновением Советского Союза в конце 1991 года, так и не сумев укрепить союзную государственность.

Введение Съезда народных депутатов часто связывают с попыткой возвращения к опыту первых лет советской власти. Появившаяся в конце 1980-х годов конструкция лишь очень отдаленно и поверхностно напоминала взаимоотношения съезда Советов и его исполнительного комитета. Нововведения конца 1980-х годов не предполагали ни децентрализации власти, ни предварительного обсуждения общегосударственных вопросов в низовых Советах перед вынесением их на рассмотрение съезда, ни делегирования депутатов местных Советов на съезды. Другими словами, конструкция конца 1980-х годов по своей сути существенно отличалась от первых лет советской власти. Был введен съезд депутатов, а не съезд Советов. Делегаты съездов Советов, не избранные в исполнительный комитет, возвращались на работу в свои Советы. Народные же депутаты, не избранные в Верховный Совет, оставались как бы не у дел в качестве народных избранников.

К числу запоздалых попыток хоть как-то повлиять на все более усиливающийся процесс дезинтеграции союзной государственности следует отнести и учреждение Законом СССР от 14 марта 1990 года поста Президента Союза ССР. Эта попытка была предпринята уже после того, как стало ясно,

что двухчленная конструкция Съезд – Верховный Совет не справляется со своим предназначением. Согласно очередным изменениям Конституции СССР, Президент СССР объявлялся главой советского государства. Им мог быть избран гражданин СССР не моложе 35 и не старше 65 лет. Президент должен был избираться гражданами СССР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Число кандидатов на пост президента не ограничивалось. Выборы считались действительными, если в них приняло участие не менее 50% избирателей. Избранным считался кандидат, получивший больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по СССР и в большинстве союзных республик. Порядок всенародных выборов президента должен был определяться законом. Однако такой закон так и не был принят, более того, избрание первого Президента СССР предусматривалось на Съезде народных депутатов СССР.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.