

УДК 342

**Системные изменения в развитии российской государственности:
современные проблемы на фоне раннесоветского опыта
(к 25-летию Конституции Российской Федерации)**

Станкевич Зигмунд Антонович

Доктор юридических наук,
действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса,
действительный член (академик) Российской академии социальных наук,
129226, Российская Федерация, Москва, ул. Вильгельма Пика, 4/1;
e-mail: miussy-zs@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросу системных изменений в развитии российской государственности, в том числе при помощи конституционных реформ и преобразований институционального характера. Современные проблемы рассматриваются на фоне опыта первых десятилетий советского государства (1918-1936 гг.) – периода, когда происходила интенсивная эволюция новой системы, особенно ярко отразившаяся в устройстве органов высшей государственной власти Советской России и СССР. Эта эволюция (как сам процесс, так и его результаты) дает немало полезных уроков, в том числе для осмысления путей совершенствования системы государственных органов современной России. Автор указывает на то, что основной из них заключается в том, что для российских условий одинаково неприемлемы как эксперименты с «вживлением» в чуткую государственную ткань чужеродных или искусственно созданных элементов, так и попытки искать идеальные формы государственной жизни в прошлом, в эпохах, отвергнутых самим ходом исторического развития. Надо искать и находить приемлемые решения, в том числе в институциональной сфере, исходя из потребностей сегодняшнего дня.

Для цитирования в научных исследованиях

Станкевич З.А. Системные изменения в развитии российской государственности: современные проблемы на фоне раннесоветского опыта (к 25-летию Конституции Российской Федерации) // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 8-21.

Ключевые слова

Конституция, государство, власть, системные изменения, государственные органы, Россия, СССР, РСФСР, советы, институционализация.

Введение

Вскоре Россия отметит 25-летие своего нынешнего Основного Закона, что уже само по себе является достаточным поводом для того, чтобы не только задуматься об уже пройденном пути, но и попытаться трезво оценить то состояние, в котором сегодня находится российская государственность, и вычленив те ключевые ее проблемы, с которыми необходимо справиться в целях дальнейшего поступательного развития страны, тем более что в последние годы все чаще слышны голоса политиков, общественных деятелей и ученых¹, в том или ином ракурсе ставящих вопрос о необходимости корректировки действующей Конституции РФ. Недавно к ним фактически присоединился представитель высшего государственного руководства страны – Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, сформулировавший свои подходы в концептуальной статье «Буква и дух Конституции» [Зорькин, www].

Сегодня, спустя четверть века после принятия действующей Конституции, ее недостатки (как существенные, так и несущественные) критическому наблюдателю видны, пожалуй, лучше, чем когда-либо. И дело здесь не только и не столько в том, что существенно, а кое в чем даже кардинально изменились социально-экономические, внутри- и внешнеполитические условия жизни страны. Ключевая проблема, на наш взгляд, в том, что Конституция, вопреки декларации, *изначально* не была нацелена на постепенное построение в России демократического, социального и правового государства (в его общепринятом смысле). Ее центральная задача заключалась в том, чтобы законодательными средствами обеспечить необратимость «рыночно-демократических изменений» 1991-1993 гг., безусловное сохранение власти и собственности в руках тех сил, которые обрели их в результате крушения советской системы. Мы уже не говорим о том, что принятие новой Конституции стало главным практическим результатом государственного переворота, совершенного Б. Ельциным в сентябре – октябре 1993 г., поэтому не может идти и речи о трактовке этого важнейшего государственного документа в качестве акта общенационального примирения, компромисса и согласия. И пусть никого не вводит в заблуждение «референдумный» способ принятия Основного Закона: хорошо известно, в каких условиях проходило это всенародное голосование, кем и как контролировался данный процесс.

Отсюда все основные недостатки Конституции, на часть из которых мягко обращает внимание профессор В.Д. Зорькин: «отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры» [Там же]. Но это еще далеко не все. В данном перечне, на наш взгляд, отсутствует целый ряд «врожденных пороков», которые, к сожалению, не могут быть исправлены предлагаемым Председателем Конституционного Суда РФ путем внесения «точечных изменений» в текст Основного Закона страны. К таковым следует отнести, в частности, отсутствие твердых конституционных гарантий недопущения сверхцентрализации власти и ее сосредоточения в руках одного человека (группы лиц), а также передачи верховной власти «по наследству». Здесь также наблюдаются откровенно приниженная, а кое в чем и подчиненная роль в государственной жизни такого важнейшего

¹ См., к примеру: Пастухов В. Революция и Конституция в посткоммунистической России. М.: ОГИ, 2018. 447 с.

института, как парламент, отсутствие у него полноценных контрольных и расследовательских полномочий, отсутствие действенных правовых механизмов, обеспечивающих беспрепятственную и адекватную смыслу реализацию конституционных положений так называемого прямого действия, явно недостаточное конституционное регулирование нормального функционирования партийно-политической и избирательной систем, а также отсутствие надежных гарантий парламентской и внепарламентской оппозиционной деятельности.

Словом, необходимы не просто «точечные изменения», способные разве что несколько подправить «фасад» Системы, которая построена на формальных принципах Конституции 1993 г., а *капитальная доработка* Основного Закона с учетом всего многогранного опыта государственного строительства за последнюю четверть века. Только такой подход, на наш взгляд, дает более-менее реальный шанс избежать опасных сбоев в работе Системы при следующем «трансфере» верховной власти², а также предотвратить дальнейшее общее сползание страны к своего рода «новому царизму» (неформальной монархии), которое стало достаточно очевидным начиная с 2012 г.

Необходимо отметить, что требование основательной конституционной «перенастройки» существующей Системы не является чем-то специфически российским: с подобными вызовами время от времени сталкиваются также другие страны и народы. Неоднократно в своей почти 75-летней истории с потребностью существенно корректировать сформировавшуюся Систему сталкивалась и предшественница нынешнего политического режима – Советская власть. Ей также приходилось серьезно влиять на эволюцию Системы, в частности, меняя устройство органов высшей государственной власти, особенно в первые два десятилетия своего существования. Естественно, советский опыт того времени не имеет прямого применения в условиях Системы, базирующейся на прямо противоположных, по сути, антагонистических принципах. Однако этот «антагонизм» не исключает возможности использования тогдашних *подходов* к решению проблемы назревших системных изменений, в том числе по причине того, что в России XXI в., по глубокому убеждению автора, рано или поздно неизбежен достаточно радикальный «левый поворот», по своему запрограммированный как многолетней политикой действующих властей, так и общими закономерностями развития российского общества.

Развитие российской государственности

Итак, мысленно перенесемся на 100-летие назад. Коренной переворот в социальной, политической и экономической жизни России, совершенный Великой Октябрьской революцией, не мог не отразиться на системе институтов власти государства принципиально нового типа, возникшего на обломках царской Империи и буржуазной Февральской республики. И дело тут не только в том, что радикально различались стратегические цели и практические задачи дооктябрьских политических режимов и той новой власти, которая возникла в результате судьбоносных изменений Октября 1917 г. Гораздо важнее, на наш взгляд, осознание того, что у большевиков, завоевавших власть в России, *объективно* не было ни

² Любопытные мысли в данной связи сформулировал доктор исторических наук, проф. В.Д.Соловей в своей заметке «Переход к открытому классовому господству?» (см.: <https://echo.msk.ru/blog/vsolovej/2273032-echo/>).

малейшей возможности адаптировать для своих политических нужд те государственные структуры, которые существовали в стране до их решающего выступления (в отличие от российских демократов, которые в 1990-1993 гг. для достижения своих политических целей вполне успешно использовали возможности, вытекающие из конституционного статуса и властных полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР). Они были вынуждены *конструировать*³ свою, особую систему государственной власти, максимально приспособленную для выполнения новых задач. Систему, которая могла бы обеспечить реальное участие в управлении делами общества и государства (в той или иной форме) основной массы трудящегося населения страны, прежде лишенного всякой возможности влиять на формирование внутренней и внешней политики Российского Государства.

Данная проблема сохраняет свою теоретическую и практическую значимость по сей день, поскольку ни Советская власть, недолго сумевшая сохранить изначальную демократическую направленность [Коэн, 2005, 15-16], ни тем более политический режим, пришедший ей на смену в России в конце XX в., так и не нашли подходящую институциональную форму ее решения, особенно в долгосрочной перспективе. Между тем отечественный конституционный опыт периода 1918-1936 гг., несомненно, представляет в этом плане определенный научный интерес прежде всего как небезуспешная попытка воплотить на государственном уровне извечную народную мечту о равноправном и справедливом жизнеустройстве.

Следует особо подчеркнуть, что первая властная «конструкция» нового социально-политического уклада, закрепленная в Основном Законе 1918 г., почти идеально соответствовала духу и стратегическим целям этого строя. Речь идет прежде всего об обеспечении выполнения ключевой конституционной задачи, которая была сформулирована с предельной прямоотой, – а именно об установлении *«диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти»* [Конституция общенародного государства, 1978, 199].

Понятно, что «мощной» и «Всероссийской» в тех исторических условиях могла стать лишь такая власть, которая была в состоянии объединить и привлечь на свою сторону большинство так называемого рабочего (фактически – трудящегося) населения. Базовой формой этого объединения, как известно, выступали Советы, организованные в стройную иерархическую систему, основными элементами которой являлись: городские и сельские Советы; волостные, уездные (районные), губернские (окружные) и областные съезды Советов (в областях, отличающихся особым бытом и национальным составом, в качестве особой формы объединения – автономные областные союзы Советов, что, однако, не отменяло полномочий областных съездов Советов); Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов.

В контексте данной статьи есть смысл сосредоточиться на организации центральной Советской власти, которую в наиболее характерной форме олицетворял именно Всероссийский съезд Советов (далее – Съезд). Являясь *высшей властью*⁴ молодой Советской Республики, Съезд сохранял свое уникальное конституционное положение целых 18 лет, вплоть до 1936 г.,

³ Не зря ведь раздел третий Конституции (Основного Закона) РСФСР 1918 г. назван «Конструкция Советской власти».

⁴ Согласно ст. 12 Основного Закона Советской России 1918 г., Съезду принадлежала еще и *верховная* власть в РСФСР.

когда, согласно новой Конституции СССР, был заменен, как представляется, на куда менее демократичный и динамичный Верховный Совет страны.

Естественно, Съезд как важнейший государственный институт и высший орган государственной власти Советской России, а затем Советского Союза за время своего существования претерпел достаточно серьезную эволюцию. Одно дело – II Съезд Советов, провозгласивший Советскую власть и принявший ее первые, краеугольные декреты. Другое дело – Съезды, действовавшие в соответствии с нормами, закрепленными в Конституции 1918 г. Совсем иное дело – Съезды начального периода существования СССР (1924-1936 гг.), когда для эффективного управления огромной страной требовалось дополнить классовую демократию и классовый федерализм некими общедемократическими принципами и нормами «сожительства» народов и территорий в рамках одного союзного государства⁵.

Это касалось практически всех сторон и аспектов деятельности Съезда, начиная с порядка его формирования и компетенции и заканчивая характером и формами взаимоотношений с «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР» – Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов (ВЦИКС), а также с органом, которому «принадлежит общее управление делами РСФСР» – Советом Народных Комиссаров (СНК). На наш взгляд, именно эти взаимоотношения как нельзя лучше характеризуют саму новую систему государственной власти, утвердившуюся в России после Октября 1917 г., а их эволюция – трансформацию данной системы от вполне демократической (даже по современным меркам народовластия) до бюрократически-централизованной, все менее открытой, динамичной и восприимчивой к реальным нуждам страны и народа.

Взять хотя бы взаимоотношения между Съездом и его фактическим «дублером» – ВЦИКС. Формально, согласно Основному Закону, это были два разных органа, находящиеся в отношениях определенной иерархии⁶. На деле же Съезд и ВЦИКС представляли собой всего лишь две части одного целого, которое можно условно обозначить как «высший государственный орган Советской Республики». Данный «орган» выполнял (одновременно и непрерывно, поскольку ВЦИКС был «высшей властью» между Съездами) все основные функции «верховой власти»: *представительство* трудящегося (и приравненного к нему) населения страны, *воплощение* воли этой части народа в законодательные акты и ее *реализацию* в разнообразных исполнительно-распорядительных формах, а также осуществлял *контроль* за соблюдением основных установлений Советской власти.

Необходимо учесть и то важное обстоятельство, что Съезд и ВЦИКС имели одни и те же предметы ведения, в число которых входили «все вопросы общегосударственного значения», равно как и любые другие вопросы, «которые они признают подлежащими их разрешению» [Там же, 204-205]. Правда, Основной Закон (1918 г.) тут же несколько смягчает этот

⁵ В качестве характерного примера можно привести ст. 6 Конституции СССР 1924 г., требовавшую получить согласие *всех* республик, входящих в СССР, для изменения, ограничения или отмены ст. 4 Основного Закона (право свободного выхода из Союза).

⁶ Согласно Конституции РСФСР 1918 г., Съезду принадлежало конституционное право избирать ВЦИКС (ст. 28), который был перед ним «всецело ответственен» (ст. 29). По Основному Закону СССР 1924 г. Съезд уже избирал лишь одну часть состава ЦИК СССР (Союзный Совет), а вторую часть (Совет Национальностей), образованную из представителей союзных и автономных республик, только утверждал (ст.ст. 14-15). Примечательно и то, что здесь уже отсутствует и положение об ответственности ЦИК перед Съездом.

«абсолютизм», конкретизируя важнейшие полномочия «высшей власти»⁷, однако такая постановка вопроса, как ни странно, лишь усиливает ощущение всевластия Советов как основы принципиально новой политической системы страны, особенно если учесть, что к предметам ведения Съезда и ВЦИКС были отнесены такие «экзотические» полномочия, как, например, *«установление и изменение границ, а равно отчуждение частей территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики или принадлежащих ей прав»* (здесь и далее выделено мной. – З.С.), а также *«принятие в состав... Республики новых сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее»*⁸.

Образование в 1922 г. СССР и принятие в 1924 г. первой союзной конституции внесли определенные коррективы в компетенцию верховного органа власти страны, коим и в условиях СССР продолжал оставаться Съезд Советов (далее – Съезд СССР), а в периоды между съездами – Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик (далее – ЦИК СССР), состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей (см. ст. 8 Конституции СССР 1924 г.). Прежде всего, из текста нового Основного Закона исчезли формулировки типа «все вопросы общегосударственного значения» и «все вопросы, которые они признают подлежащими их разрешению», наделявшие «верховный орган» практически неограниченной властью. Был расширен (до 24-й позиций) и конкретизирован, в соответствии с новыми реалиями, перечень предметов ведения союзной власти. К примеру, вместо вышеупомянутых «экзотических» полномочий Съезда – ВЦИКС «необузданно-революционного» периода Советской власти к ведению СССР в лице его верховных органов было отнесено вполне цивилизованное и демократическое *«изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками»* и *«заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик»* [Там же, 214].

К предметам ведения Союза по Основному Закону 1924 г. были отнесены также отдельные новые для советской конституционной практики вопросы обеспечения нормальной жизнедеятельности многонационального государства: руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли; определение отраслей и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение; заключение концессионных договоров (как общесоюзных, так и от имени союзных республик); руководство транспортным и почтово-телеграфным делом; установление единой кредитной системы; установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории СССР; общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда; установление основных законов о труде, общих начал в области народного просвещения, общих мер в области охраны народного здоровья; организация общесоюзной статистики и др.⁹

⁷ В данном случае законодатель счел необходимым зафиксировать 17 позиций, относящихся к так называемым «вопросам общегосударственного значения».

⁸ Данное конституционное положение достаточно убедительно опровергает утверждения некоторых современных авторов, связывающих пресловутое «право выхода» исключительно с союзным этапом истории советского государства. Как видно из вышеприведенной цитаты, данное «право» изначально было российским «изобретением» и перекочевало в Конституцию СССР 1924 г. из конституционной практики РСФСР (нельзя забывать, что первые признания независимости национальных окраин бывшей Российской Империи осуществило именно правительство Советской России).

⁹ Среди них следует особо отметить зафиксированное в п. «т» ст. 1 Основного Закона СССР 1924 г. право

Ведущую роль в институциональных тандемах «Съезд – ВЦИКС» и особенно «Съезд СССР – ЦИК СССР», вне всяких сомнений, играл «младший партнер» – ВЦИКС/ЦИК СССР. И не только потому, что очередные Съезды созывали относительно редко (по Конституции 1918 г. – не реже двух раз в год, по Конституции 1924 г. – один раз в год), а ЦИКи работали на более-менее постоянной основе. Гораздо важнее, на наш взгляд, то обстоятельство, что Съезды, будь то в условиях Советской России или уже во время существования Советского Союза, по сути, не обладали самостоятельной, отдельной от ЦИК компетенцией. Исключительные права Съездов сводились к решению чисто символических, хотя и имеющих большое политико-идеологическое значение вопросов: установлению, дополнению и изменению (утверждению и изменению – по Основному Закону СССР 1924 г.) *основных начал* Советской Конституции¹⁰ и ратификации мирных договоров (только по Конституции РСФСР 1918 г.). Правда, Основной Закон наделял Съезды правом активно вмешиваться в решение и других важных вопросов государственной жизни¹¹ и даже выполнять некую функцию «третьего судьи»¹², однако это никак не влияло на сугубо представительный характер верховного органа власти страны.

Совсем другое дело – ЦИК, особенно в первый, сугубо российский период Советской власти, когда этот ключевой государственный институт и орган власти действовал в форме ВЦИКС. В отличие от Съезда, он имел не только «совмещенные» предметы ведения, но и свою четко определенную компетенцию, которая сводилась к *праву и возможности* практически решать все важнейшие вопросы жизнедеятельности молодой Советской Республики. В частности, ВЦИКС обладал правом давать общее направление деятельности рабоче-крестьянского правительства и всех органов Советской власти в стране, объединять и согласовывать работы по законодательству и управлению, наблюдать за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений Всероссийских съездов Советов и центральных органов Советской власти (см. ст. 32 Конституции РСФСР 1918 г.).

Наряду с широкими властными полномочиями, ВЦИКС располагал весьма эффективным инструментарием правового воздействия на формирование и реализацию внутренней и внешней политики страны, прежде всего путем рассмотрения и утверждения проектов декретов и иных предложений, вносимых СНК или отдельными ведомствами, а также издания собственных

верховных органов Союза отменять нарушающие союзную Конституцию постановления съездов Советов и центральных исполнительных комитетов союзных республик, в чем (при желании) вполне можно обнаружить зачатки советской модели конституционного контроля.

¹⁰ Примечательно, что принятие Основного Закона не входило в исключительную компетенцию Съездов ни по Конституции РСФСР 1918 г., ни по Конституции СССР 1924 г. В первом случае Съезд «делил» право утверждения, дополнения и изменения Основного Закона с ВЦИКСом, хотя сама Конституция 1918 г. и была принята V Всероссийским съездом Советов. Во втором же случае подобный вопрос вообще не стоял, поскольку Конституция была составлена из двух взаимосвязанных актов, ранее уже утвержденных I Съездом Советов СССР, – Декларации и Договора об образовании СССР, а сам Основной Закон был принят как ЦИК СССР, так и II Съездом Советом СССР (в окончательной редакции).

¹¹ Так, согласно ст. 52 Конституции РСФСР 1918 г., разрешение вопросов, указанных в пп. «в», «з» ст. 49 Основного Закона, предоставлялось ВЦИКС лишь в случае невозможности созыва Съезда.

¹² Например, в случае возникновения разногласий между Союзным Советом и Советом Национальностей ЦИК СССР и невозможности их преодоления в рамках согласительной комиссии «вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей, причем, в случае отсутствия большинства голосов Союзного Совета или Совета Национальностей, *вопрос может быть передан*, по требованию одного из этих органов, *на разрешение очередного или чрезвычайного съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик*» (ст. 24 Конституции СССР 1924 г.).

декретов и распоряжений. Наконец, стоит упомянуть такой мощнейший рычаг воздействия на состояние дел в государстве, каковым было участие в формировании и деятельности Советского правительства – СНК. Здесь следует отметить, что в данном вопросе ВЦИКС играл двоякую роль. С одной стороны, являясь высшей властью Республики в периоды между Съездами (т. е. фактически замещая Съезд), он имел право осуществлять «назначение и смещение как отдельных членов Совета Народных Комиссаров, так и всего Совета Народных Комиссаров в целом, а также утверждение Председателя Совета Народных Комиссаров» [Там же, 205]. С другой стороны, Основной Закон наделял ВЦИКС самостоятельным, напрямую не зависящим от Съезда полномочием «образовать» СНК «для общего управления делами» РСФСР и отделы (народные комиссариаты) «для руководства отдельными отраслями управления» (ст. 35 Конституции РСФСР 1918 г.). На деле это означало, что именно ВЦИКС претворял в жизнь важнейшие конституционные положения, относящиеся к функционированию СНК¹³. Если к этому присовокупить полную («всецелую») ответственность СНК перед ВЦИКС (и, естественно, перед Съездом), право ВЦИКС отменять или приостанавливать «всякое» постановление или решение СНК, а также учесть, что члены ВЦИКС могли работать непосредственно в народных комиссариатах (отделах), то становится ясным реальное значение этого органа в системе власти раннего Советского государства.

Таким образом, феномен ВЦИКС как одного из ключевых государственных институтов Советской Республики заключался, прежде всего, в том, что он выполнял важнейшую функцию *связывающего звена* между представительной (Съезд) и исполнительной (СНК) властями, чем поддерживал между ними необходимый баланс и в конечном итоге обеспечивал жизнеспособность и устойчивость всей системы власти. Если бы такого рода орган отсутствовал, то можно с большой долей достоверности предположить, что дело закончилось бы «революционной вакханалией» (в случае безраздельного доминирования Съезда) либо «бюрократическим параличом» (в случае концентрации всей власти в руках СНК). Однако этого не произошло в условиях Гражданской войны, всеобщего хаоса и разрухи.

Стабилизирующая роль ВЦИКС стала меняться по мере общего усложнения системы государственной власти и нарастания процессов бюрократизации государственного управления, при одновременном ослаблении демократических начал, присущих ранней Советской власти, и соответствующем этому постепенном уходе «на второй план» представительной власти (как в целом, так и в разрезе отдельных органов), которая прежде обеспечивала живую и непосредственную связь с многомиллионным населением страны. Свою немалую лепту здесь внесло образование в конце 1922 г. СССР, что заставило подвергнуть серьезной перестройке всю систему органов государственной власти, создать новые институты, посредством которых можно было бы, с одной стороны, обеспечить достаточный уровень учета и согласования интересов субъектов Союза – республик, равно как и национальных автономий, а с другой – гарантировать сохранение государственного единства, территориальной целостности и управляемости огромной страны.

Несмотря на то, что система высших органов государственной власти Союза была создана с «кальки» аналогичной системы РСФСР (Съезд – ВЦИКС – СНК), это была уже далеко не та органичная и стройная институциональная система, которая сформировалась и действовала в Советской России в соответствии с ее Основным Законом 1918 г.

¹³ Кроме перечня народных комиссариатов, который содержался в Основном Законе (ст. 43).

Во-первых, формально сохранив статус верховного органа Союза, существенно потерял в весе и значимости Съезд СССР. Большая часть его функций и полномочий на деле перешла к ЦИК СССР, который фактически превратился в «малый» Съезд (так, ЦИК СССР стал *определять «круг деятельности»* собственного Президиума и СНК, *«объединять работу» по управлению СССР*, а также *в обязательном порядке* рассматривать и *утверждать* все декреты и постановления, вносящие *коренные изменения* в существующую практику государственных органов СССР). «Большой» же Съезд был превращен в структуру во многом церемониальную, прежде всего олицетворяющую Советскую власть в масштабах всего СССР.

Во-вторых, претерпел серьезные изменения ЦИК, который, как уже отмечалось выше, был разделен на две вполне самостоятельные¹⁴ «палаты» – Союзный Совет и Совет Национальностей. Наряду с этим, ЦИК СССР получил конституционное право на образование принципиально новой структуры – Президиума ЦИК СССР¹⁵, являющегося, согласно ст. 29 Основного Закона СССР 1924 г., в период между сессиями ЦИК «высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза Советских Социалистических Республик». Таким образом, Президиуму фактически отводилась роль, ранее принадлежавшая самому ЦИК, с тем лишь различием, что ВЦИКС, выполняя законодательную и распорядительную функции, обладал еще и правом всеобщего контроля, в то время как за Президиумом ЦИК СССР такое право не закреплялось: вместо контрольной функции на него возложили исполнительскую. На уровень Президиума ЦИК СССР была перенесена также функция «третейского судьи», разрешающего «вопросы о взаимоотношениях» (т. е. споры) между СНК СССР и наркоматами с одной стороны и ЦИК союзных республик и их президиумами с другой.

В-третьих, серьезно, по сравнению с предыдущим периодом, изменился конституционный статус СНК. Если, согласно Основному Закону РСФСР 1918 г., возможность существенно влиять на формирование (включая персональный состав) и практическую деятельность СНК имели как ВЦИКС, так и Съезд, то в условиях Союза подобная возможность была сохранена *только* за ЦИК СССР и отчасти его Президиумом¹⁶. Более того, Совнарком не только фактически, но и формально стал «исполнительным и распорядительным органом» ЦИК СССР. Резко сократилось количество народных комиссариатов¹⁷, а правовой основой их функционирования (равно как и деятельности всего СНК) стал не закон, а соответствующие

¹⁴ Самостоятельность «палат» была закреплена в Конституции. Так, согласно ст. 22 Основного Закона СССР 1924 г., законопроекты, восходящие на рассмотрение союзного ЦИК, получали силу закона *лишь при условии* принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей. Даже в тех случаях, когда устраивались совместные заседания «палат» (для образования Президиума ЦИК и СНК), конституционная норма предписывала голосование проводить по каждой из «палат» *отдельно*.

¹⁵ Президиум (видимо, в качестве рабочего органа ВЦИКС) существовал и до этого, о чем свидетельствует норма ст. 45 Конституции РСФСР 1918 г., предоставляющая право коллегии наркомата, в случае ее несогласия с каким либо решением наркома, обжаловать его в СНК или Президиум ВЦИКС.

¹⁶ В соответствии со ст. 40 Конституции СССР 1924 г., СНК был «во всей своей работе» ответственен перед ЦИК СССР и его Президиумом. Одновременно Президиум был наделен правом приостанавливать и отменять постановления и распоряжения СНК, а также выступал в роли инстанции, в которую ЦИК союзных республик и их президиумы могли опротестовать декреты и постановления СНК.

¹⁷ В составе союзного СНК числилось 9 наркоматов и приравненный к ним Высший Совет Народного Хозяйства (для сравнения: СНК РСФСР состоял из 17 наркоматов и ВСНХ). Необходимо учесть и то, что наркоматы времен РСФСР были «однородны», а наркоматы раннего СССР делились на *общесоюзные* (5) и *объединенные* (4+1).

положения, утверждаемые ЦИК СССР, т. е. есть все основания считать тогдашний СНК не более чем своеобразным *«правительственным отделом» ЦИК СССР*.

Тенденция к сосредоточению всей государственной власти в руках, по сути, одного органа – ЦИК СССР (Президиум и СНК были *непосредственно* подчиненными ему структурами, а ответственность ЦИК перед Съездом СССР носила во многом формальный характер, поскольку соответствующая конституционная норма не была подкреплена *реальным* механизмом ее претворения в жизнь), при одновременном существенном ослаблении других важнейших государственных институтов, наметившаяся после образования СССР и особенно после принятия Основного Закона СССР 1924 г., способствовала размыванию и последующему исчезновению специфической системы «сдержек и противовесов», которая, на наш взгляд, все же имела место в первые годы Советской власти. Конечно, это была далеко не та система «сдержек и противовесов», которая существовала в странах классической буржуазной демократии с присущим ей четким разделением властей. Однако и в условиях жесткой пролетарской диктатуры (или, если подойти к вопросу с позиций того времени, своеобразной демократии для рабочих и беднейшего крестьянства) требовалось установить и сохранять в течение достаточно длительного времени (пока новый общественный строй, в основных своих чертах и проявлениях, не укоренится в жизни многомиллионной, многонациональной и многоукладной страны) некий баланс в системе государственной власти, не позволяющий использовать ее в ущерб интересам трудящегося населения Советской Республики. Отсюда трехступенчатая система управления государством (Съезд – ЦИК – СНК), разнообразные механизмы внутренней «балансировки» органов государственной власти (например, достаточно органичное сочетание единоличных прав наркомов по руководству наркоматами со «сдерживающими» полномочиями коллегий наркоматов), мощный противовес в лице разветвленной и хорошо структурированной Советской власти на местах.

Ситуация стала решительно меняться примерно на переломе 1920-1930-х гг., когда под воздействием изменяющихся внутренних и внешних условий существования Советского Союза политическим руководством страны был взят курс на «оптимизацию» всей системы государственной власти и управления, другими словами, на создание такой системы власти и управления, которая позволила бы ему беспрепятственно «проводить» через государственные органы в Центре и на местах (т. е. облекать в законодательную или иную общеобязательную форму) *любое* решение, принятое правящей партией – ВКП(б), без оглядки на то, что на сей счет думает беспартийное большинство населения или оппозиция (в том числе внутривластная). Как известно, данный процесс успешно завершился в 1936 г. принятием новой (сталинской) Конституции СССР.

Появление этого краеугольного документа подвело черту под недолгим (по историческим меркам) существованием таких рожденных революционным творчеством институтов власти, как Съезд и ЦИК. Их место полностью и целиком занял новый *высший орган государственной власти* Союза – компактный (по сравнению со своими предшественниками в данном качестве), двухпалатный Верховный Совет СССР, на который возлагалось осуществление *всех* прав, присвоенных СССР согласно ст. 14 Конституции¹⁸, *«поскольку они не входят, в силу*

¹⁸ В этой статье дан перечень вопросов (23 позиции), подлежащих ведению СССР *в лице его высших органов власти и органов государственного управления*. Для сравнения: по Основному Закону СССР 1924 г. они подлежали ведению Союза *в лице его верховных органов* (без определения их принадлежности к той или иной ветви власти).

Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету СССР органов СССР: Президиума Верховного Совета СССР, Совета Народных Комиссаров СССР и Народных Комиссариатов СССР» [Основные законодательные акты..., 1972, т. 1, 134].

Данная конституционная оговорка как нельзя лучше характеризует те глубокие изменения в системе государственной власти, которые произошли с вступлением в силу Основного Закона 1936 г. Дело в том, что для решения масштабных задач, стоящих перед страной в этот период ее исторического развития, уже не годилась многоступенчатая система власти с ее неизбежными демократическими «вкраплениями». Требовалась четко организованная и хорошо отлаженная система полностью подконтрольных политическому руководству СССР государственных органов, каждый из которых, не вмешиваясь в деятельность других, осуществлял бы свою, особую функцию в рамках общего дела управления страной.

Так, ст. 32 Конституции СССР 1936 г. определяла, что «законодательная власть СССР осуществляется *исключительно* Верховным Советом СССР» [Там же]. Это означало, что высшему органу государственной власти страны предписывается заниматься прежде всего законотворческой деятельностью и он, по существу, «освобожден» от принятия решений по всем остальным важнейшим вопросам внутренней и внешней политики государства, за исключением выполнения ряда своих чисто формальных конституционных обязанностей¹⁹. Следует учесть и то обстоятельство, что Верховный Совет, равно как его непосредственные предшественники – Съезд и ЦИК СССР, работал на непостоянной основе, его полагалось созывать на сессии два раза в году (к примеру, ЦИК СССР – три раза), а также существовала возможность созыва внеочередных сессий (по *усмотрению* Президиума Верховного Совета или по *требованию* одной из союзных республик).

Все остальное время государством формально руководил своего рода «коллективный президент» – Президиум Верховного Совета СССР. Это был государственный орган с весьма неопределенным конституционным статусом. С одной стороны, данный орган избирался Верховным Советом на совместном заседании обеих палат, а следовательно, он черпал свои полномочия непосредственно от высшего органа государственной власти страны и на совершенно законных основаниях занимал второе место в государственной иерархии тогдашнего Советского Союза. С другой стороны, в отличие, например, от Президиума ЦИК СССР, Президиум Верховного Совета СССР не обладал конституционным правом прямого замещения Верховного Совета в периоды между его сессиями и не являлся в это время, подобно Президиуму ЦИК, «высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти» СССР.

Эту двоякость в некотором смысле объясняет особая, практически «не пересекавшаяся» с Верховным Советом компетенция Президиума²⁰, включавшая такие важные вопросы

¹⁹ К таковым вполне можно отнести, например, принятие постановления об образовании СНК, утверждение отдельных категорий указов Президиума Верховного Совета (в частности, о назначении на должность и освобождении от должности Народных Комиссаров), заслушивание и утверждение всевозможных отчетов, в том числе представленных органами, непосредственно подотчетными Верховному Совету (Президиум Верховного Совета, СНК) и т. д.

²⁰ Исключение составляло полномочие Президиума Верховного Совета СССР, закрепленное в п. «к» ст. 49 Конституции СССР 1936 г.: «в период между сессиями Верховного Совета СССР объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии».

государственной жизни, как толкование действующих законов СССР, роспуск Верховного Совета и назначение новых выборов, проведение всенародного опроса (референдума) по своей инициативе или по требованию одной из республик, отмена постановлений и распоряжений СНК СССР и СНК союзных республик в случае их несоответствия закону, назначение и смена высшего командования Вооруженных сил СССР, объявление общей или частичной мобилизации, ратификация международных договоров, назначение и отзыв полномочных представителей СССР в иностранных государствах и др. [Там же, 135-136]. Данный перечень, точнее характер вышеперечисленных вопросов, свидетельствует о том, что в лице Президиума Верховного Совета СССР (по Конституции 1936 г.) государственная система Советского Союза пополнилась новым элементом, органом, призванным на качественно более высоком уровне (в сравнении со своими предшественниками), оперативно и относительно самостоятельно решать многие важные для нормального существования страны вопросы. Более того, есть основания считать, что с принятием Основного Закона 1936 г. был дан старт развитию совершенно нового института союзной государственной власти, которому в дальнейшем предстояло сыграть одну из ключевых ролей в судьбе СССР²¹.

Схожую трансформацию претерпел и СНК, который, благодаря Конституции 1936 г., из административно-управленческого «придатка» ЦИК СССР превратился в полноценное Правительство Советского Союза, причем не только по содержанию, но и по форме²². Правда, было сохранено изначальное название – Совет Народных Комиссаров, однако этот орган как по своему конституционному статусу (*высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти СССР*), так и по объему полномочий и ответственности за состояние дел в стране уже мало чем походил на своих предшественников. Фактически, как и в случае с Президиумом, можно говорить о становлении совершенно нового института государственной власти СССР.

Заключение

Эволюция системы органов высшей государственной власти Советской России и СССР периода 1918-1936 гг. (как сам процесс, так и его результаты) дает немало полезных уроков, в том числе для осмысления путей совершенствования системы государственных органов современной России. Основной из них, на наш взгляд, заключается в том, что для российских условий одинаково неприемлемы как эксперименты с «вживлением» в чуткую государственную ткань чужеродных или искусственно созданных элементов, так и попытки искать идеальные формы государственной жизни в прошлом, в эпохах, отвергнутых самим ходом исторического развития. Надо искать и находить приемлемые решения, в том числе в институциональной сфере, исходя из потребностей сегодняшнего дня. Мы соглашаемся с В.Д. Зорькиным, который

²¹ Следует напомнить, что Президиум Верховного Совета СССР за более чем полувековой период своего существования принял немало судьбоносных для страны и народа решений. Так, значительную лепту в развал СССР, на наш взгляд, внес Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1988 г. «О несоответствии закона Эстонской ССР "О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Эстонской ССР" и Декларации Верховного Совета Эстонской ССР о суверенитете Эстонской ССР, принятых 16 ноября 1988 года, Конституции и законам СССР».

²² Согласно ст. 56 Конституции СССР 1936 г., «Верховный Совет образует на совместном заседании палат *Правительство СССР – Совет Народных Комиссаров СССР*».

считает, что надо суметь соединить присущий российскому народу коллективизм, который сформирован суровой природой, бесчисленными оборонительными войнами, необходимостью объединения множество наций и народностей «общей судьбой на своей земле», на основе конституционных принципов правового, демократического и социального государства для создания конкурентной экономической и политической среды. Честная конкуренция в сфере как экономических, так и политических отношений – это современное преломление главного принципа диалектики, в соответствии с которым единство и борьба противоположностей являются источником всякого развития. Без этого в стране происходит очередной застой, опасные последствия которого мы уже испытали на своем опыте.

Библиография

1. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html>
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2929#023865632608692522>
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. Постановлением II Съезда Советов СССР от 31.01.1924. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2963#0871806868759816>
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3007#011936385564811447>
5. Конституция общенародного государства. М.: Политиздат, 1978. 247 с.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
7. Коэн С. Можно ли было реформировать Советскую систему? М.: АИРО-XX, 2005. 64 с.
8. Основные законодательные акты по советскому государственному строительству и праву. М.: Мысль, 1972. Т. 1. 491 с.

Systemic changes in the development of the Russian statehood: modern problems against the background of the early Soviet experience (on the 25th anniversary of the Constitution of the Russian Federation)

Zigmund A. Stankevich

Doctor of Law,
Full State Counsellor of the Russian Federation of the 3rd class,
Full Member (Academician) of the Russian Academy of Social Sciences,
129226, 4/1 Vilgelma Pika st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: miussy-zs@yandex.ru

Abstract

The article aims to study the systemic changes in the development of the Russian statehood, including those made through constitutional reforms and institutional reforms. It makes an attempt to consider modern problems against the background of the experience of the first decades of the Soviet state (1918-1936) as a period that saw an intensive evolution of the new system, especially clearly reflected in the structure of the bodies of supreme state power in Soviet Russia and the USSR.

Zigmund A. Stankevich

The author of the article points out that this evolution (both the process itself and its results) provides a number of useful lessons, including ones that can be used for understanding ways to improve the system of state bodies in modern Russia. The article also reveals that the main one consists in the understanding of the fact that experiments with the "implantation" of foreign or artificially created elements into the sensitive state tissue are equally unacceptable under Russian conditions, as well as there is no point in making attempts to search for ideal forms of state life in the past, in the epochs rejected by the course of historical development. We need to look for and find acceptable solutions, including in the institutional sphere, based on the needs of today's society.

For citation

Stankevich Z.A. (2018) *Sistemnye izmeneniya v razvitii rossiiskoi gosudarstvennosti: sovremennye problemy na fone rannesovetskogo opyta (k 25-letiyu Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii)* [Systemic changes in the development of the Russian statehood: modern problems against the background of the early Soviet experience (on the 25th anniversary of the Constitution of the Russian Federation)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (9A), pp. 8-21.

Keywords

Constitution, state, power, systemic changes, state bodies, Russia, USSR, RSFSR, soviets, institutionalisation.

References

1. Cohen S. (2004) Was the Soviet system reformable? *Slavic review*, 63 (3), pp. 459-488. (Russ. ed.: Cohen S. (2005) *Mozhno li bylo reformirovat' Sovetskuyu sistemu?* Moscow: AIRO-XX Publ.)
2. *Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) Rossiiskoi Sotsialisticheskoi Federativnoi Sovetskoi Respubliki: prinyata V Vserossiiskim s"ezdom Sovetov 10.07.1918* [Constitution (Basic Law) of the RSFSR: adopted by the 5th All-Russian Congress of Soviets on July 10, 1918]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2929#023865632608692522> [Accessed 07/11/18].
3. *Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: utv. Postanovleniem II S"ezda Sovetov SSSR ot 31.01.1924* [Constitution (Basic Law) of the USSR: approved by the Resolution adopted by the 2nd Congress of Soviets of the USSR on January 31, 1924]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2963#0871806868759816> [Accessed 07/11/18].
4. *Konstitutsiya (Osnovnoi Zakon) Soyuz Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: utv. Postanovleniem Chrezvychainogo VIII S"ezda Sovetov SSSR ot 05.12.1936* [Constitution (Basic Law) of the USSR: approved by the Resolution adopted by the Extraordinary 8th Congress of Soviets of the USSR on December 5, 1936]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3007#011936385564811447> [Accessed 07/11/18].
5. *Konstitutsiya obshchenarodnogo gosudarstva* [The constitution of the state of the whole people] (1978). Moscow: Politizdat Publ.
6. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 07/11/18].
7. *Osnovnye zakonodatel'nye akty po sovetskomu gosudarstvennomu stroitel'stvu i pravu* [The main legislative acts of the Soviet state building and law] (1972), Vol. 1. Moscow: Mysl' Publ.
8. Zor'kin V.D. *Bukva i dukh Konstitutsii* [The essence of the Constitution]. Available at: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html> [Accessed 07/11/18].