

УДК 342

ФЕНОМЕНОЛОГИЯ СОВЕТСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

PHENOMENOLOGY OF THE SOVIET PARLIAMENTARISM

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ (YU. D. DREVAL)

Анализируется система советского представительства на общегосударственном уровне. Доказывается положение, согласно которому такая система не соответствует полностью и в отдельных компонентах признакам парламентаризма.

Ключевые слова: народное представительство; парламентаризм; представительство; представительская демократия; советский парламентаризм; съездовская система.

In this article we analyze the system of the Soviet representation at the national level. We prove a provision under which such system does not correspond to the features of parliamentarism entirely as well as its separate components.

Key words: representation of the people; parliamentarism; representation; representative democracy; the Soviet parliamentarism; congressional system.

Сегодня становится всё более очевидным, что проблема советского наследия не теряет своей актуальности. Это касается не только социокультурных доминант и духовной связи поколений, но и политической организации общества. Постулаты о подлинном народовластии, которые декларировались на протяжении всей советской истории, реализовывались посредством функционирования советской представительной системы.

Вопросы содержания советской власти и советского типа политического представительства постоянно вызывают значительный обществоведческий интерес. В период существования СССР в официальной печати были опубликованы тысячи монографий и статей, которые выполняли стратегический заказ относительно дополнительного обоснования преимуществ социалистического строя и не отличались значительным разнообразием в смысле концептуальной подачи исследовательского материала. Пик исследовательской и творческой активности приходится на 1990-е гг., когда активно формировалась новая модель власти. И. М. Степанов, например, отмечал, что в советские времена велась «война с парламентаризмом» и успешно реализовывалась стратегия «уничтожения парламентаризма» [1]. В то же время Р. М. Романов советский тип представительства называл «квазипарламентской моделью» [2], а Н. В. Работяжев говорил о наличии в те времена так называемого советского «псевдопарламента» [3]. Встречаются и предостережения, что УССР и Советский Союз в целом не обошлись без парламентаризма – «парламентаризма своеобразного, парламентаризма в советском его понимании» [4]. В последнее время исследовательские акценты постепенно смещаются в сторону более функциональных характеристик существования советской власти, в частности «революционной законности» и «революционной целесообразности».

Полноценное исследование проблем советской представительной системы невозможно провести, не учитывая всех особенностей политической системы советского общества, в первую очередь постоянного компартийного диктата и декларативности закрепленных на конституционном уровне гражданских прав и свобод.

Исследовательские задачи – систематизация концептуальных характеристик советского общегосударственного (народного)

представительства и на этой основе сравнение теории и практики «советского парламентаризма» с классическими принципами народного представительства.

Накануне большевистской революции сложились противоречивые условия для формирования новой власти на принципах народного представительства.

К этому времени уже был накоплен опыт так называемого «думского парламентаризма», который основывался на формировании и деятельности Государственной думы четырех созывов (1906 – начало 1917 гг.). Среди факторов, которые способствовали развитию парламентаризма, в первую очередь следует отметить начало легальной деятельности политических сил в связи с проведением избирательных кампаний, участие представителей в подготовке и принятии государственных решений, диалог между представителями фракций, сотрудничество палат, работу думских комитетов и комиссий. Интенсивно разрабатывалась и теория парламентаризма, о чем свидетельствуют труды А. А. Алексеева, В. И. Герье, В. М. Гессена, В. К. Ивановского, М. М. Ковалевского, С. А. Котляревского, К. Н. Соколова и некоторых других ученых.

При этом следует учитывать и ограниченность «думского парламентаризма», которая обозначается понятиями «самодержавно-конституционная монархия», «самодержавно-парламентская монархия», «дуалистическая монархия» и «мнимый конституционализм». В связи с этим О. В. Мартышин вполне справедливо отмечает, что «представительный орган, созывавшийся ради укрепления самодержавия в условиях острых расхождений между обществом и властью, мог основываться только на манипулировании волей народа» [5].

Всё же именно факт существования «думского парламентаризма» предоставил современным исследователям дополнительные аргументы для сравнительного анализа на тему реализации принципов представительной системы, в частности относительно степени отката «советского парламентаризма» от уже апробированных в империи принципов представительства.

В период февраля – октября 1917 г. политическая ситуация в бывшей империи

в целом складывалась не в пользу парламентаризма. В условиях острого всеобъемлющего кризиса и продолжающейся мировой войны катастрофически сужалась социальная база для воссоздания «нормального» парламента и цивилизованного разрешения ситуации. В частности, было провалено несколько попыток сформировать народное представительство (например, Предпарламент). Как утверждают А. Б. Николаев и О. А. Поливанов, в то время «фактически ни одна политическая партия России вопреки своим программам на деле не стремилась к созыву нормального парламента. Происходило это, вероятно, из-за опасения потерпеть поражение на выборах, поскольку в условиях политической нестабильности у них не было уверенности (говорить о гарантиях даже не приходится) в своей возможной победе» [6].

Большевики же, провозглашая лозунг «Вся власть Советам!» и готовя вооруженное восстание, открыто торпедировали возможность институирования парламента. Различия между двумя в то время популярными лозунгами – «Вся власть Учредительному собранию!» и «Вся власть Советам!» – по существу сводились к концептуальным разногласиям между представительской демократией и полупрямым народовластием, осуществляемым в условиях партийного диктата. Впрочем, и лозунг «Вся власть Советам!», который стал составной частью программы большевиков в апреле 1917 г., сразу же стал идейно-теоретическим заложником текущей политики. Его несколько раз выдвигали и снимали в зависимости от того, какие политические силы преобладали в советах и могли увлечь под свои знамена политизированные слои населения.

В советской литературе 1920-х гг. небеспочвенно утверждалось, что уже на этапе буржуазно-демократической революции «Советы шли все дальше в своем неприятии присутствия буржуазному парламентаризму отделения законодательной власти от исполнительной, привилегированного положения депутатов, оторванности представительных органов от народных масс» [7]. Впрочем, в ленинской работе «Государство и революция», написанной летом 1917 г. и развивающей в новых условиях стратегию и тактику большевизма, непосредственной разработке со-

ветской концепции отводится незначительное внимание. Автор прямо противопоставлял систему советов, называя её формой диктатуры пролетариата, и систему народного представительства, называя её формой диктатуры буржуазии. И не только противопоставлял, разрабатывая новый политический курс. Не случайно Г. Кельзен, который был современником тех событий, утверждал, что в этой работе формулировалось требование «упразднения парламентаризма» [8]. Однако при этом не предпринимались попытки проанализировать уже имеющийся опыт деятельности советов и не поднимался вопрос о функционировании учреждений советской власти.

В соответствии со взглядами большевистского лидера на проблему власти если советы организовываются рабочими промышленных предприятий, то уже этим гарантируется пролетарский характер советской власти, которую и будет направлять «пролетарская» партия. К тому же, как утверждает Р. Пайпс, «большевики не чувствовали необходимости разрабатывать теоретические основы государства, которое они хотели вырастить из “диктатуры пролетариата”, поскольку верили, что, однажды начавшись, революция охватит весь мир и уничтожит любые национальные формы правления» [9].

Известно, что в первые десятилетия существования советской власти не было общегосударственного представительного и одновременно постоянно действующего законодательного органа.

В соответствии с положениями Конституции РСФСР 1918 г. Всероссийский съезд Советов является высшей властью РСФСР, а в период между съездами высшей властью является ВЦИК Советов [10]. Обозначенное положение с некоторыми модификациями было продублировано в конституциях других советских республик. В Конституции УССР 1919 г. органами «центральной советской власти» назывались: Всеукраинский съезд Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов, Всеукраинский ЦИК Советов и Совет Народных Комиссаров [11]. На конституционном уровне были сформулированы и принципы избирательного права – так называемой «пролетарской избирательной системы» с поражением в правах «эксплуата-

торских элементов». Основные компоненты «съездовской системы» были сохранены в Конституции СССР 1924 г. и продублированы в конституциях союзных республик.

В современной литературе справедливо отмечается, что съезды Советов не соответствовали принципам народного представительства и парламентаризма. Однако иногда парламентами называют не такие съезды, а союзный, российский и украинский ЦИК. П. Г. Семенов, например, в качестве основных аргументов в пользу такого утверждения указывает на то, что ВЦИК действовал постоянно и изначально был широким представительским органом (который и избирал съезды Советов) [12].

На практике же формально обозначенное «полновластие советов» не было и не могло быть реализовано. И сущность проблемы состояла не только в том, что многочисленные советы *a priori* не могли полноценно работать и осуществлять властные функции (как отмечает Э. Карп, эти массовые собрания могли в лучшем случае только «царствовать, а не править» [13]). Постепенно власть ускользала и от ВЦИК. Планировалось, что этот орган будет собираться постоянно и периодически, однако с каждым месяцем существования большевистского режима он заседал все реже и реже.

Как отмечает В. Л. Шейнис, уже «летом 1918 года, после изгнания левых эсеров, замещения Советов комбедами в деревне, распада коалиционного правительства, развертывания гражданской войны и т. д. Советы, едва успев на своем съезде одобрить первую Конституцию, поименованную советской, были раз и навсегда удалены с исторической сцены как органы власти» [14].

Аналогичную оценку высказывает и Х. Альтрихтер, утверждая, что уже в первые месяцы после прихода большевиков к власти от первоначальной концепции Совета народных комиссаров осталось только название – комиссии, возглавляемые комиссарами [15].

В соответствии с положениями Конституции СССР 1936 г., которая провозглашалась конституцией победившего социализма, образовывался Верховный Совет СССР – общегосударственный представительский орган с исключительной прерогативой в сфере законодательства. Также устанавливалось,

что все органы государственной власти снизу доверху избираются на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (однако одномандатная система выборов не предусматривала конкуренции кандидатов в депутаты). В связи с этими конституционными нововведениями и сформировалась, по словам П. В. Волобуева, модель советского парламентаризма «в своем классическом виде» [16].

Традиционно считалось, что такие конституционные нововведения были следствием демократизации советской политической системы (что, кстати, напрямую расходится с тогдашней политической практикой, завершением формирования культа личности и усилением политических репрессий). Однако в последнее время называются и другие причины, которые имеют опосредованное отношение к ценностям представительной демократии. Как отмечает О. В. Хлевнюк, более демократический характер этой конституции (в сравнении с конституцией 1924 г.) был вызван желанием привлечь к Советскому Союзу симпатии международной общественности для совместного противостояния набравшему силу фашизму [17]. Схожие аргументы называет и Ю. Жуков, отмечая, что слова Сталина в докладе на XVII съезде партии о возможности использовать парламентаризм и буржуазную демократию оказались далеко не случайными и имели отношение не только к европейским странам [18]. Исследователь также приводит рассуждения одного из западных журналистов о том, что «компартия считает, что задача ликвидации антисоветских и оппозиционных элементов выполнена в такой степени, что введение закрытого голосования не может представлять опасности для режима» [19]. Следует также учитывать, что процесс инициирования и разработки новой конституции всецело находился в руках компартийной элиты, которая не допускала и мысли об ослаблении рычагов управления государством и обществом.

Очередной этап реформирования системы советского представительства приходится на период «перестройки». Так, в соответствии с Законом СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» от 1 декабря 1988 г. предполагались формирование и ежегодный созыв нового

высшего представительного органа государственной власти – Съезда народных депутатов СССР и вводилось новое звание – «Народный депутат СССР». Съезд народных депутатов наделялся важнейшими полномочиями в сфере законодательства и выбирал двухпалатный Верховный Совет СССР (т. е. выборы должны были стать двухступенчатыми). Некоторые подвижки произошли и в избирательной системе, в частности допускались альтернативность и состязательность кандидатов (однако треть из 2 250 депутатов избиралась, а фактически назначалась подконтрольными партии общественными организациями, отдельно также оговаривалось, что 100 мест отводится для ЦК КПСС).

Партия традиционно пыталась руководить процессами реформирования политической организации общества. Снова предлагалась двухъярусная модель народного представительства, которую отличало несовершенство избирательной системы. В том и другом случае речь шла о явном несоответствии с принципами парламентаризма. Не случайно А. С. Ахиезер отчасти саркастически и вполне справедливо рассматривал такие советы, как «древний вечевого институт, не знающий разделения властей, не способный опираться на право» [20]. Однако этим схожесть «съездовской системы» 1920–1930-х гг. и второй половины 1980-х гг. и ограничивалась.

Обновленную съездовскую систему отличало несколько существенных обстоятельств. *Во-первых*, это назревшая необходимость перемен и качественно иной уровень общественного сознания (в среде политиков и политизированных слоев населения старую модель отстаивали разве что ортодоксальные коммунисты). *Во-вторых*, это проведение реформы в условиях острого политического и социально-экономического кризиса (когда существовали надежды на сиюминутный эффект от нововведений, появлялось и стремительно исчезало доверие к новообразованным политическим институтам). *В-третьих*, это размытость представлений о конкретном механизме реализации народного представительства (сказывалось, по словам Д. Кола, то, что «несколько поколений были приучены к имитации выражения своего мнения» [21]). *В-четвертых*, это отсутствие единства отно-

сительно реформ и в рядах правящей партии, в которой «уживались» как сторонники, так и противники реформ (нередко те и другие попросту имитировали борьбу, когда, как метко отмечает Д. Фурман, «псевдореволюционеры борются с псевдореакционерами» [22]).

На этот раз советской «съездовской системе» историей было отведено неполных три года, и она не выполнила одной из важнейших задач «перестройки» – обновления и усовершенствования государственного социализма.

Совокупность изложенных в статье аргументов подтверждает положение о том, что советская «съездовская система» и модель представительства в виде Верховного Совета не соответствуют принципам парламентаризма.

Все наиболее значимые вопросы государственного строительства инициировались и разрабатывались коммунистической партией, и деятельность советов преимущественно сводилась к дублированию и регламентации уже принятых решений (собственно и Конституция обществом воспринималась как совокупность декларативных положений, которые непосредственно не влияли на регулирование общественных отношений). Отсутствовало разделение ветвей власти, что традиционно признается стержнем парламентаризма (этому положению не противоречит и частичное разделение функций между государственными органами, которое регулировалось «высшей властью», не делящей власть ни с какими другими органами и институтами). Характерной чертой политической организации советского общества было ущемление большинства принципов избирательного права (едва ли не самым большим недостатком помимо существовавшей в 1920–1930-е гг. «пролетарской избирательной системы» было отсутствие альтернативности и абсолютная запрограммированность результатов). К тому же Верховный Совет не работал на постоянной основе и фактически не мог осуществлять функции, которыми наделяются парламенты (парламентские дебаты, межфракционное сотрудничество, полноценная работа в комитетах и комиссиях, законопроектная деятельность).

В СССР не было ни «номинального», ни «особого», ни какого-то иного «ущемленного» парламентаризма. Было другое: монолитная система власти, всецело подчиненная воле партийных вождей и нацеленная не на полноценное представительство, а на поддержание правящего режима.

1. *Степанов И. М.* Идеи парламентаризма в стратегии и тактике политической реформы // Разделение властей и парламентаризм : [сб.] – М., 1992. – С. 51.
2. *Романов Р. М.* Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Полис. – 1998. – № 6. – С. 130.
3. *Работяжев Н. В.* Политическая система тоталитаризма // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки. – 1998. – № 1. – С. 20.
4. Украинський парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Парламентське вид-во, 1999. – С. 115.
5. *Мартышин О. В.* Столетие учреждения Государственной думы и судьба парламентаризма в России // Государство и право. – 2007. – № 2. – С. 100.
6. *Николаев А. Б., Поливанов О. А.* Российский парламентаризм в 1917 г. // Кентавр. – 1995. – № 2. – С. 74.
7. Организация и строительство Советов РД в 1917 году : сб. док. и матер. / под ред. П. О. Горина. – М., 1928. – С. 352–353.
8. *Кельзен Г.* Про сутність і цінність демократії : пер. з нім. – Київ, 2013. – С. 67.
9. *Пайнс Р.* Создание однопартийного государства в Советской России (1917–1918 гг.) // Полис. – 1991. – № 1. – С. 216.
10. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [10 июля 1918 г.] // Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР : сб. док. : в 3 т. – Т. 1 : 1917–1922 гг. – М., 1959. – С. 70–84.
11. Конституція Української Соціалістичної Радянської республіки. Затверджена Всеукраїнським з'їздом рад на засіданні 10 березня 1919 р. і прийнята в дефінітивній редакції Центральним Виконавчим Комітетом на засіданні 14 березня 1919 р. – Х., 1920.
12. *Семенов П. Г.* Съездовская система: уроки и перспективы // Разделение властей и парламентаризм. – С. 105–106.
13. *Карр Э.* История Советской России. – Кн. 1 : Большевицкая революция. 1917–1923 : пер. с англ. – М., 1990. – С. 178.
14. *Шейнис В. Л.* Власть и закон: политика и конституции в России в XX–XXI веках. – М., 2014. – С. 18.

15. *Altrichter H.* Russland 1917. Ein Land auf der Suche nach sich selbst. – Paderborn ; München ; Wien ; Zürich, 1997. – S. 11.
16. *Волобуев П.* Драма российского парламентаризма // Диалог. – 1996. – № 11. – С. 11.
17. *Хлевнюк О. В.* Хозяин. Сталин и утверждение сталинской диктатуры. – М., 2010. – С. 249.
18. *Жуков Ю.* Иной Сталин. Политические реформы в СССР в 1933–1937 гг. – М., 2005. – С. 114.
19. Там же. – С. 124.
20. Российская модернизация: проблемы и перспективы (материалы «круглого стола») // Вопросы философии. – 1993. – № 7. – С. 30.
21. *Кола Д.* Противоречия в конституционной истории СССР / России и строительство многонационального правового государства // Полис. – 1996. – № 6. – С. 73–74.
22. *Фурман Д.* Наша странная революция // Свободная мысль. – 1993. – № 1. – С. 16.