

А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ

Конституция “развитого социализма”: откуда взялся принцип руководящей роли партии?

Статья 6 Советской конституции 1977 г. о руководящей роли партии оказалась едва ли не единственной, полностью соответствующей социальной реальности так называемого “развитого социализма”. Почему эта статья была разработана и каковы были политические цели и двойственные исторические результаты ее принятия в системе номинального конституционализма? Для ответа на этот вопрос автор реконструирует логику и этапы политических дебатов, конституционные инициативы на последней стадии существования советского режима, используя новые архивные документы Конституционной комиссии Верховного Совета СССР.

Ключевые слова: номинальный конституционализм, советский режим, национализм, федерализм, глобализация, права человека, конституционные проекты, Брежнев.

The Article 6 of the Soviet Constitution (1977) on the guiding role of the Communist party appeared to be the sole one which totally corresponded to the social reality of the so-called “developed socialism”. Why this article was elaborated and which were political targets and ambiguous historical results of its adoption in the system of nominal constitutionalism? To answer this question the author, using new archival documents of the Constitutional Commission of the Supreme Soviet, reconstructs the logic and phases of political debates and constitutional initiatives at the last stage of the Soviet regime.

Keywords: Nominal constitutionalism, Soviet regime, nationalism, federalism, globalization, human rights, constitutional projects, Brejnev.

Конституция СССР 1977 г. справедливо интерпретируется как выражение кризиса советской политической системы на завершающей стадии ее существования. В ней четко представлены основные особенности всего номинального советского конституционализма: декларативный и условный характер прав; увязывание федерализма с национальным самоопределением; камуфлирование реальности однопартийной диктатуры советскими институтами и фикцией выборов, отсутствие полноценных правовых гарантий контроля конституционности законов. По всем этим параметрам Основной закон “развитого социализма” содержал мало нового по сравнению с предшествующими советскими Конституциями, а в известной мере представлял собой реакцию на конституционные эксперименты периода “Оттепели”.

Принципиальная новизна Конституции 1977 г. состояла, однако, во включении ст. 6 о руководящей и направляющей роли партии. Первые советские конституции (1918 и 1924 гг.) вообще не упоминали о партии, сталинская Конституция 1936 г. говорила о ней косвенно (в ст. 126). Конституционализация КПСС в 1977 г. стала, несомненно, радикальным шагом для всей традиции номинального советского конституционализма, выражая ситуацию “общества и государства, поработанных партией” [Геллер, Некрич, 2010, с. 738].

Медушевский Андрей Николаевич – доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики.

Идеологическая природа формулы о КПСС и не менее идеологизированный характер борьбы с нею в период перестройки не способствовали ее научному анализу. В связи с этим сохраняет значение ряд вопросов, на которые нет ответа в современной литературе: почему эта норма вообще возникла в позднем советском обществе; какие изменения в структуре власти она выражала; наконец, каковы были юридические и фактические последствия ее введения? Эти вопросы составляют предмет данной статьи.

Логика юридического конструирования: эволюция конституционных приоритетов (1969–1977 гг.)

С позиций когнитивного метода реконструируются три основных фазы позднесоветского номинального конституционализма, выражающегося понятиями когнитивно-диссонанса, смещения и редукционизма.

Первая фаза – когнитивного диссонанса (1969–начало 1970-х гг.) – выражается в общей дезориентации разработчиков в отношении основополагающих принципов конституционного конструирования. С провалом попытки ограниченной демократизации в начале 1960-х гг. и, особенно, консервативным поворотом режима после кризиса 1968 г. в Чехословакии происходят изменения конституционных приоритетов: корректировка идеологии (коммунизм заменен “развитым социализмом”), новое определение основ общественного строя (идея “общенародного государства”), трактовка “прав человека” как инструмента политического доминирования. Можно предположить, что эта лихорадочная деятельность была связана с попыткой найти приемлемую альтернативу идеям “социализма с человеческим лицом”, выдвинутым в ходе Пражской весны 1968 г. Молчаливая дискуссия по этим вопросам получила отражение в десятке “схем” структуры новой Конституции, создаваемых в недрах аппарата Конституционной комиссии и иллюстрирующих общую динамику приоритетов разработчиков того периода. “Текст действующей Конституции СССР с предлагаемыми изменениями и дополнениями” (июнь 1969 г.) выдвигает, правда, идею “перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство”, использует стереотипные тезисы о Советах и партии, но ничего не говорит о коммунизме и народном самоуправлении, суверенитете союзных республик, очень ограниченно трактует масштабы “социалистической законности и правосудия”.

Последовательно шло сокращение масштабов предполагаемых изменений: “Сейчас, – говорил А. Лукьянов, – можем писать программу-максимум, но иметь все-таки в виду минимальные меры, самое необходимое” (Д.30.Л.149)¹. “Я, – размышлял другой разработчик, П. Пигалев, – еще раз убедился в том, что, видимо, целесообразно нам сохранить структуру ныне действующей Конституции. Вначале я сомневался, а теперь пришел к твердому убеждению, что структуру надо сохранить” (Д.30.Л.195). Данный подход облегчался легкостью внесения поправок в номинальную Конституцию, что было в сущности не юридической, а технической проблемой: “За период, прошедший со времени принятия Конституции СССР по декабрь 1972 г., было проведено 57 сессий ВС СССР, на 44 из них принимались законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР. Всего подверглись изменениям 67 статей из 147, имеющих в Конституции и, кроме того, Конституция дополнена 7 новыми статьями” (Д.35.Л.140). Существенные изменения вносились и непосредственно в период обсуждения проекта новой Конституции в 1971 г. (Д.35.Лл.114–137).

Вторая фаза (1972–1975 гг.) может быть определена как *когнитивное смещение* – подмена одних задач (создания новой Конституции) другими (создания новой редакции старой Конституции 1936 г.). В 1972 г. предшествующие предложения отвергаются на том основании, что имеют “декларативный или программный характер”

¹ Здесь и далее приводятся материалы Государственного архива Российской Федерации (Ф.7523. Оп.131). В скобках к цитатам даны номера дел и листов.

и “выходят за рамки изменений действующей Конституции, ведут по существу к ее коренному пересмотру, либо не соответствуют ее содержанию и структуре”. Новые предложения, полагает автор записки в ЦК КПСС, принимать нецелесообразно или их “нужно сформировать таким образом, чтобы они органически входили в Конституцию 1936 г., не контрастировали с ее положениями, соответствовали оправдавшей себя практике работы наших государственных органов и общественных организаций”, причем часть поправок вообще “не нуждается в конституционном закреплении и вполне может быть урегулирована текущим законодательством” (Д.33.Л.58). Фактически возобладала концепция кодификации действующего права, вместо создания нового. Предполагалось, что работа “могла бы производиться на базе существенного обогащения текста действующей Конституции рядом принципиальных положений (путем кодификации новых статей и даже некоторых глав), отражающих современный этап в развитии общества и государства, а также внесения в этот текст всех необходимых изменений и уточнений” (Д.39.Л.37), совершенствования статей проекта “как с точки зрения их правового выражения, так и с точки зрения их редакции” (Д.39.Л.8). Поскольку признавалось, что принципы действующей конституции “выдержали проверку временем” (Д.32.Л.59), возникал вопрос: “Нужна ли вообще коренная ломка действующей Конституции?” (Д.39.Л.6).

Идея полного рванша достигла пика формы к середине 1970-х гг. “Конституции 1936 г., – считал автор записки 1975 г., – присуще органическое единство политического содержания и конституционно-правовой формы, стройная логика, отлично продуманные внутренние связи. Она оригинальна как с точки зрения структуры, так и подхода к решению конкретных государственно-правовых вопросов”. “Являясь самой демократической конституцией, она в то же время удачно избегает различного рода деклараций и широковещательных заявлений о народном суверенитете, о формальных правах граждан и т.п. Надо заметить, что это далеко не всегда удается составителям Конституций” (Д.39.Лл.42–49).

Третья фаза разработки (1976–1977 гг.) может быть определена как **когнитивный редукционизм** – сведение проблемы новой Конституции к регистрации фактических изменений в законодательстве. Завершающая группа “схем” второй половины 1970-х гг. стремится согласовать идеологические догмы партийной программы с минимальными конституционными изменениями в рамках концепции “реального социализма”. В Конституционной комиссии “не обошлось, конечно, без споров, без сопоставления различных точек зрения”, но в результате возобладала установка о том, что “функции государства диктатуры пролетариата далеко не исчерпаны”, а механизм, закрепленный в Конституции 1936 г., “с успехом выполняет задачи, стоящие перед общенародным государством, и будет совершенствоваться вместе с этим государством, перед которым лежит еще большой и длительный путь развития к общественному коммунистическому самоуправлению” (Д.32.Л.120). Поскольку принципы и положения сталинской Конституции “выдержали историческую проверку временем, оправдали себя, доказали свою жизнеспособность и действительность”, задача разработчиков сводится к учету положений, вытекающих из “фактических изменений в жизни общества” – в экономической и общественно-политической основе государства, укреплении “социалистической законности”, а главное – усилении руководящей роли партии во всех областях (Д.32.Л.121).

В результате Основной закон “зрелого социализма”, стремясь соединить старые и новые принципы, декларативные и инструментальные нормы, оказался внутренне противоречив. Это нашло отражение в его политико-правовой структуре, разделенной на 9 основных разделов: основы общественного строя и политики СССР; государство и личность; национально-государственное устройство СССР; Советы народных депутатов и порядок их избрания; высшие органы государственной власти и управления СССР; основы построения органов государственной власти и управления в союзных республиках; правосудие, арбитраж и прокурорский надзор; герб, флаг и столица СССР; действие Конституции СССР и порядок ее изменения” [Конституция... 1977].

Нужна была интегрирующая формула, способная объединить и заставить действовать противоречивый конгломерат идеологических принципов и норм с учетом новых вызовов системе. Эта формула была найдена в “руководящей роли партии”, ставшей единственной реально работающей нормой советского номинального конституционализма.

Структура политической системы: Советы и партия в государственном управлении

Юридическое разграничение советов и партии представляло неразрешимую дилемму номинального конституционализма. Их единство постулировалось в рамках классовой доктрины государства, предполагавшей общность целей и методов административного и политического руководства. С принятием концепции “общенародного государства” постулат о “ведущей роли рабочего класса” переставал быть очевидным. Данная норма в новой Конституции, полагали эксперты, “не соответствовала бы общенародности нашего государства и могла бы быть истолкована как необходимость наделения представителей рабочего класса дополнительными правами и преимуществами по сравнению с другими слоями общества” (Д.35.Лл.3–5). Она неадекватна изменившейся социальной структуре общества (Д.33.Л.168), а потому “может повлечь ошибочное представление о существующем якобы в нашем обществе конституционно-правовом неравенстве рабочего класса, крестьянства и интеллигенции” (Д.34.Л.3). Другая группа идеологов, однако, продолжала настаивать на том, что “следует совершенно определенно подчеркнуть классовую сущность нашего государства, то, что оно является государством рабочих и крестьян, что такой характер СССР сохраняется и в период построения зрелого социалистического общества” (Д.35.Л.3). Данная схоластическая дискуссия, ведшаяся в соответствии с ритуальными канонами, опиралась на сакральные тексты – труды В. Ленина, Программу КПСС, решения съездов и пленумов партии, но также учитывала предшествующие советские конституции, “опыт развития конституционного законодательства зарубежных социалистических стран” (Д.36.Л.113) и даже “материалы редакционной комиссии под руководством А.Я. Вышинского” (Д.30.Л.134). “Характеристика развитого социализма, – признавал один из разработчиков Э. Кузьмин, – дается не в плане четкой оценки явлений в экономической, социально-культурной и политической областях (как казалось бы это следовало сделать), а путем набора общих, имеющих некоторое пропагандистское значение формул” (Д.39.Л.26). Острота спора объяснялась очевидной политической актуальностью: отказ от традиционной формулы о “ведущей роли пролетариата” ставил под вопрос легитимность доминирования КПСС как партии рабочего класса.

Разрешение дилеммы в рамках номинального конституционализма включало два пути: следует ли имитационные советские институты сделать реальными (ослабив, тем самым, партийный контроль) или, напротив, прямо закрепить в Конституции реальность однопартийного господства (отказавшись от мифа о “советской демократии”). Первое направление реформ представлено в ряде аналитических записок о наделении советских структур большими контрольными и властными функциями. Предлагалось подумать о “новой роли представительных органов государственной власти в решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, в усилении контроля за исполнительными органами, в повышении ответственности последних за свою деятельность”: речь шла, в частности, об отчетах правительства перед ВС, о конституционном закреплении контрольных и иных полномочий постоянных комиссий, о расширении функций постоянно действующих органов ВС и т.д. (Д.38.Л.215). Говорилось о “целесообразности закрепления в Конституции существующей системы представительных органов государственной власти, формируемых на всех уровнях на основе прямых выборов”; “закреплении в Конституции положений, направленных на дальнейшее повышение роли Советов в руководстве государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством” – об исключительной

компетенции ВС СССР и других звеньев системы Советов, отчетах правительства перед ВС, подотчетности ему Генерального прокурора СССР и Верховного Суда СССР и их отчетах перед ВС СССР. В целом обосновывалась идея “о более широком отражении в Конституции принципа социалистической законности, об усилении гарантий прав граждан” (Д.38.Л.205). В связи с этим основными нерешенными проблемами в специальной записке 1973 г. Лукьянова и Кузьмина признавались вопросы о “пределах регулирования в Конституции вопросов, связанных с деятельностью общественных организаций, коллективов трудящихся и руководящей роли коммунистической партии” и “возможности закрепления в Конституции принципа строгого соблюдения законов всеми государственными органами, общественными организациями и гражданами” (включая, следовательно, КПСС) (Д.36.Л.4).

Другое направление реформ представлено идеей конституционализации партии, которая с первых лет установления своей диктатуры заявляла, что проводит свои решения “через советские органы, в рамках Советской Конституции” [КПСС... 1970, с. 72]. Включение в Конституцию положения о политической роли партии осознавалось как компромисс двух крайних позиций – поворотный пункт политического развития: “впервые в истории Советской Конституции отношения партии с государством и общественными организациями были бы прямо закреплены в законе, т.е. урегулированы государством”. Однако было ясно, «что подобная запись в Конституции давала бы повод для утверждений об “огосударствлении” партии» (Д.33.Лл.169–171). В ряде записок эти вопросы просто обходились с использованием неопределенных идеологических штампов и моральных стереотипов (Д.33.Лл.86–149, 164–271).

Наиболее трудный круг вопросов новой Конституции был связан с “уточнением действия механизма власти при социализме”, предполагавшим юридическое выравнивание отношений партии, Советов и высших государственных учреждений в принятии политических и административных решений. “Конституционное и фактическое положение Президиума ВС СССР, – считали разработчики, – отражает объективные потребности в существовании в системе механизма Советского государства постоянно действующего высшего органа государственной власти СССР, подотчетного ВС СССР” (Д.39.Л.71). Следуя этой логике, необходимо было пересмотреть структуру высших органов государственной власти в направлении расширения ответственности исполнительной власти перед законодательной: предлагалось зафиксировать роль Коллегии Конституционного контроля в определении конституционности законодательных актов и актов Правительства СССР, перераспределить компетенции центральных и местных органов власти, расширив права местных Советов и применение “принципа выборности органов администрации, распространив его, в частности, на руководителей отдельных предприятий, учреждений и организаций”. Более того, предлагалось закрепить в Конституции “право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц, право на обращение в суд на незаконные действия администрации учреждений и предприятий”, “расширить и конкретизировать гарантии неприкосновенности личности с учетом действующего ныне законодательства”. “В связи с этим, – констатировали разработчики, – вероятно, придется определить пределы регулирования в Конституции вопросов руководящей роли КПСС, участия общественных организаций, коллективов трудящихся и граждан в осуществлении государственной власти” (Д.38.Л.208).

Полноценное юридическое определение отношений Советов и партии было, однако, отвергнуто сторонниками существующей системы. Во-первых, они не видели смысла в изменении названия этих институтов. «Трудящиеся, – заявлял автор записки по этому вопросу, – всегда были народом в марксистско-ленинском понимании этого термина. Как же тогда можно аргументировать замену названия “Советы депутатов трудящихся” на “Народные Советы” или “Советы народных депутатов”, не вызывая ассоциации о их противопоставлении?». Предлагалось взвесить плюсы и минусы этого переименования – “в государственной политической практике и идеологической борьбе” (Д.39.Л.76).

Во-вторых, указывалось на невозможность определения Советов как государственных учреждений. “Представляется, – считали консерваторы, – теоретически неоправданным противопоставление, по сути дела, политической основы общества и политической основы СССР”. Поскольку исторически они совмещали управленческие и общественно-мобилизационные функции, “принятие подобной поправки могло бы быть расценено как утрата Советами характера политической основы СССР” (Д.33.Л.169).

В-третьих, не допускалось даже намек на разделение властей. “Зачем, – спрашивал Лукьянов, – нам нужен этот принцип? Должна быть единая власть. Этот принцип не оправдал себя” (Д.30.Л.154).

В-четвертых, отвергалась идея юридического определения партии: «При рассмотрении этого крайне сложного вопроса, – предусмотрительно отмечали критики данного предложения, – надо принять во внимание и то, что включение такой новой статьи в первую главу Конституции будет иметь не только положительное значение. Не возникнет ли у наших критиков вопрос: чем вызвана необходимость юридического закрепления руководящей роли партии в СССР на данном этапе коммунистического строительства? Подобные вопросы, безусловно, будут муссироваться, особенно в буржуазной прессе, в ревизионистских кругах. Не даст ли им подобная запись в Конституции повод для утверждений об “огосударствлении” партии? Иначе говоря, стоит ли сейчас нам создавать предпосылки для подобной дискуссии, полемики по вопросам о руководящей роли КПСС в советском обществе и государстве?» (Д.41.Лл.41–42).

На заключительном этапе эти трудности представлены в замечаниях по ключевым вопросам: в Конституции, как отмечено на полях ее проекта 1977 г., не решен вопрос о “социальной основе” и “природе государства” (Д.60.Лл.29–59), представлен “несвойственный конституции стиль”, “не найден ключ, в котором должна быть написана преамбула”, а ее “главный дефект” состоит в “противопоставлении (неизбежном) роли советов и партии” (Д.39.Лл.86–88). Определяя советскую политическую систему как теократию, один из разработчиков Конституции – Г. Шахназаров позднее отмечал, что в ней “место Слова Божьего заняла идеология марксизма-ленинизма, и следовательно, уместно применить здесь термин идеократия” [Шахназаров, 2001, с. 246, 328].

Таким образом, два возможных направления реформы оказались нереализуемы в системе номинального конституционализма. Рассмотрение советов как полноценных государственных учреждений неизбежно означало движение к разделению властей и ослабление партии, а конституционное закрепление последней таило опасность подрыва квазиправовой легитимности однопартийной диктатуры.

КПСС в системе социальных ожиданий общества

Для советской практики принятия Конституций принципиальное значение имеет мобилизационный аспект. Сам акт принятия Конституции 1977 г. рассматривался как выражение широкой общенародной поддержки режима, а его навязанное “всенародное обсуждение” было значимым инструментом пропаганды и идеологического контроля. В сводном документе – “Сведения о ходе обсуждения проекта Конституции СССР на собраниях коллективов трудящихся, в печати, по радио, телевидению, о замечаниях и предложениях, содержащихся в письмах граждан по состоянию на 30 сентября 1977 г.” – представлена формальная картина этой акции: “Всего по СССР: Проведено собраний – 1 497 760; Присутствовали на этих собраниях – 129 395 168; Выступили по проекту Конституции СССР – 6 375 656; Внесено предложений и замечаний по проекту Конституции СССР – 5 740 346; Поступило писем в советские органы – 28 886; Внесено предложений и замечаний по Проекту Конституции СССР – 17 824; Опубликовано в печати, выступило по радио и телевидению – 339 828; Внесено предложений и замечаний – 219 342; Поступило писем в печать, на радио и телевидение – 57 050; Внесено предложений и замечаний по проекту Конституции – 30 465”. Данные сводились в таблицы с нарастающим итогом (Д.43.Лл.216–219). Один перечень дел Группы

обобщения предложений и замечаний по проекту Конституции СССР при Секретариате Президиума ВС СССР включал 48 видов документов (Д.168.Лл.1–8). “Всенародное обсуждение” проекта Конституции имело целью зафиксировать в сознании масс “исторические преимущества новой демократии и жизнеутверждающие начала социалистического строя”, осуществить “демонстрацию идейно-политического единства народа, его тесной сплоченности вокруг КПСС” (Д.112.Лл.2), а сопровождавшая его риторика и подведение итогов, осуществлявшиеся по сталинским лекалам, неизменно вызывали “бурное одобрение”, сопровождавшееся благодарными письмами граждан (Д.114.Лл.1–14).

Иная картина социальных ожиданий общества предстает из критических (как правило, анонимных) писем граждан, собиравшихся и фиксировавшихся закрытыми структурами для принятия политических решений. В них представлена общая критика конституционного проекта за отсутствие новизны по сравнению со сталинской Конституцией: “В проекте, – отмечают авторы писем, – записано много хороших статей, но в целом нужно сказать, что ничего нового по сравнению с Конституцией ныне существующей, она не содержит, это просто большой набор общих фраз, никого ни к чему не обязывающих”, причем предлагается “отразить огромный вред, причиненный нашей стране культом личности” и “сказать, что государство принимает все меры для ликвидации его последствий и к недопущению его рецидивов” (Д.111.Лл.14, 24), вообще представлена (особенно в анонимных письмах) критика преступлений Сталина и партбюрократии на фоне экономических трудностей, дефицита, спекуляций и моральной деградации (Д.345.Лл.114–186).

Важным направлением критики режима стали требования расширения конституционных прав, прежде всего – защите прав верующих. Обращения по этому поводу, иногда с сотнями подписей, ссылаются на “Международный пакт о гражданских и политических правах”, подписанный СССР, и Заключительный акт в Хельсинки, подписанный Л. Брежневым. Предлагается ввести полноценную “свободу совести”, отменить “Законодательство о культах от 8 апреля 1929 г.”, которое противоречит указанным актам (Д.368.Лл.125), и сформулировать ст. 124 так, чтобы “верующие нашей страны имели равные права с неверующими” (Д.63.Лл.7). Авторы других предложений, констатируя нереализованность основных социальных и политических прав, предлагают включить в Конституцию положения, “закрепляющие право граждан на свободу передвижения по территории страны, а также право свободного выбора места жительства, право свободного выбора национальности, право на нормальную жизненную среду”, предлагается отменить колхозы и совхозы и ограничить нетрудовые доходы (спекуляцию), “усилить ответственность граждан, должностных лиц и организаций за выполнение положений Конституции” (Д.166.Лл.5–7).

Существенное значение приобретает фактор национализма: предложения, с одной стороны, “отменить национальность”, а в соответствующей графе писать “гражданин СССР”, с другой – восстановить автономии (например, немцев Поволжья и других репрессированных народов) или защиту коренного русского населения от экспансии других национальностей (“азиатов” и “евреев”, предложения “борьбы с сионизмом”) (Д.345.Лл.130). Выдвинут ряд общеполитических требований – установить выборность всех руководящих работников, расширить понятие “свобода печати”, ввести практику плебисцитов – “установить практику свободных дискуссий в печати” (Д.345.Лл.103). Отношение к цензуре и свободе распространения информации было двойственным. Если одни полагали, что “нет необходимости оговаривать свободу слова в Конституции общества, идущего в Коммунизм”, то другие выдвигали требование расширения гласности: “В частности мы даже не знали, за что вывели из состава Политбюро ЦК КПСС Подгорного Н.В., мы не знаем положения дел в Албании, долго не знали положения дел в Китае при Мао и после него и т.д. В общем в СССР нет широкой информации...” (Д.64.Лл.189–190).

Особое раздражение населения вызывала избирательная система, которая определялась как “не свободная, не демократическая”: “До сих пор кандидатов в депутаты

назначают свыше, а в низах, как играют детишки, берут какие-то листки и их бросают в урну, и это называется свободные выборы. Право на выдвижение кандидатов в любые органы власти должно происходить по принципу жеребьевки и не менее троих!». Констатировалось стремление начальства мелочно “контролировать волеизъявление избирателей”. Отвергались официальные объяснения этой ситуации: “Как-то сказали, что раз партия одна, то и кандидат один. А разве нельзя выдвинуть нескольких, из числа которых будет избран лучший?” (Д.111.Лл.168–170). Население прекрасно понимало имитационный характер советской системы: “Поправка о предоставлении ЦК КПСС права законодательной инициативы, – отмечал анонимный автор, – наверное, правильна, ибо практически роль Советов сведена на нет. Ни одного вопроса даже мизерного Советы не решают, не спросив согласия парторганов. Если провозгласить демократию, значит предоставить Советам большую самостоятельность, освободить их от мелочной опеки партии” (Д.111.Л.174).

Эти умозаключения приводили критиков к отрицанию однопартийного режима: “Пока у нас будет одна партия, – писал один из них, – то как бы она себя не называла, какие бы прекрасные и высокие цели она не ставила, как бы она не старалась, нормально общество развиваться не будет... Именно эта партия будет фактически хозяином в стране. Вернее даже не вся партия, а ее руководство. Народ же будет лишен власти и будет играть роль пассивного слушателя и нерадивого исполнителя”. Далее, приводя в качестве аргументов сравнения СССР с маоистским Китаем и Испанией, выходящей из диктатуры, он видел решение в демократизации системы путем передачи власти Советам. Другие указывали на советский исторический опыт: “Не одобряю я, – заявлял один из них, – концепцию права на власть у одного лица. Все это прошлый, не оправдавший себя путь, стоивший советским людям десятки миллионов жизней, не соответствует социалистическим целям, опасный на будущее стране, т.к. подрывает ее авторитет и сковывает инициативу трудящихся” (Д.111.Лл.42, 32).

Критика нравов партийной элиты включала обвинения в появлении новой касты, нарушении принципа равенства в распределении доходов, существовании несправедливых привилегий (закрытых магазинов, поликлиник, угодий для охоты, непомерных земельных участков и проч.) и требования их отмены во имя возврата к “коммунистическим принципам” и “ленинским нормам”. «А как же, – недоумевали авторы писем, – с равенством советских людей? И как понимать при таких порядках “общенародное государство” и развитой социализм?» (Д.111.Лл.49–51, 104). Констатировав, что партийное руководство перенимает чуждые ритуалы классовых врагов, критики предлагали партийцам “придерживаться своих, коммунистических, этических норм, основанных на ленинской скромности, простоте, человечности, деловитости”, а “руководство государством не должно долго находиться на своих должностях”. На высших должностях (включая Генсека ЦК КПСС) предлагалось находиться не более пяти лет (Д.11.Лл.7, 12) и ввести возрастное ограничение для пребывания на руководящих должностях (65 лет) (Д.64.Л.206).

В отношении включения в Конституцию принципа руководящей роли партии мнения разделились. Одни воспринимали его как сугубо негативное явление: “Ст. 6 вообще беспартийные массы лишает всего – сила и руководящая и направляющая – б/п не имеет права занимать какую-нибудь руководящую должность не только в советских и государственных органах, но и хозяйствах”. Другие, возможно, не без иронии, напротив, предлагали “права и власть членов Политбюро ЦК КПСС в Конституции СССР закрепить законодательно”, выдвигая идею соединения должностей Генсека и Президента СССР (Д.64.Лл.55, 157–158). Эта идея была реализована Брежневым в соединении постов Генерального секретаря и Председателя Президиума ВС СССР в 1977 г., что официально интерпретировалось как признание возрастающей роли партии в государстве.

Все эти мнения представляют систему противоречивых общественных ожиданий – это голос простого народа, отражающий актуальность темы справедливости и общее недовольство однопартийной диктатурой. Конечно, настоящие интеллигенты вообще не писали писем, прекрасно представляя механизм работы репрессивной системы и иллюзорность подобных ожиданий.

Существо дилеммы: следует ли конституционализировать роль партии?

Появление в Конституции 1977 г. формулы о руководящей роли партии выражало несколько тенденций позднего советского политического режима. Во-первых, стремления укрепить однопартийную систему, столкнувшуюся с новыми вызовами (глобализации, прав человека и требованиями национального самоопределения); во-вторых, дать этой репрессивно-бюрократической системе видимость конституционных гарантий во избежание использования неопределенности норм (о соотношении Советов и партии) ее оппонентами (что ранее было не нужно в условиях тотального террора); в-третьих, придать выветривающейся идеологии новый моральный импульс “в соответствии с нравственными принципами, включаемыми Программой КПСС в Моральный кодекс строителя коммунизма” (Д.38.Лл.189–190).

Сама формулировка проблемы конституционализации партии осознавалась разработчиками как поворотный пункт в развитии советского номинального конституционализма. “Вопрос о форме конституционного закрепления руководящей роли КПСС в нашем государстве в рамках внесенных изменений и поправок в действующую Конституцию, – констатировали разработчики, – является весьма сложным”. Данная статья, наряду с другими декларативными положениями (о задачах внешнеполитической деятельности), вызвала сомнение, поскольку ее нормы “имеют программный характер и вряд ли нуждаются в юридическом закреплении”. Если переместить КПСС в гл. 1, то что делать с другими элементами политической системы и общественными организациями? Кроме того, данная статья “по существу законодательно закрепляет положение Устава партии, что ничем не оправдано с точки зрения соотношения норм партийных и государственных” (Д.34.Лл.5–6). Конституционализация КПСС, констатировали они, “придаст всему документу иное качество, превращая его по существу в новую Конституцию”, а потому “настоящая проблема едва ли может быть решена в рамках действующей Конституции” (Д.35.Л.3).

Вопреки распространенным представлениям, принцип руководящей роли партии не сразу стал очевидным приоритетом разработчиков. Против конституционализации КПСС выдвигались, во-первых, весомые теоретические аргументы: “не все общественные отношения могут быть предметом юридического регулирования, принятием закона, каковым безусловно является Конституция”, а «попытка “засунуть” едва ли не все политические отношения в правовую форму является, мягко говоря, недоразумением». Во-вторых, приводились политические аргументы: руководящая роль КПСС “сложилась объективно и составляет неперемennyй социально-исторический факт нашей действительности, нашей демократии, она не зависит от государственного регулирования”, а введение положений о партиях в конституциях других социалистических и развивающихся стран – вело к огосударствлению правящих партий и утрате ими моральных рычагов воздействия. В-третьих, рассматривались исторические аргументы: руководящая роль КПСС есть не право, а “исторический факт”, который не может регулироваться юридически: партия пришла к власти с разрушением права (в результате революции), ее роль может изменяться вне права, а все предшествующие попытки регулировать эту роль были неудачны. Подозрительным объявлялся отказ нового проекта от этих начал преемственности в решении вопросов соотношения Советов и партии: “Дело не только в том, что он стыдливо, лишь в преамбуле, упоминает о диктатуре пролетариата, что он отказывается от освещенных временем многих формулировок Конституции, прочно вошедших в политическую жизнь народа. Вводя в закон некоторые новые понятия, проект как бы берет под сомнение политические формы, в которых десятилетиями протекала эта жизнь” (Д.39.Лл.40–67).

Данная логика приводила к негативному выводу: «Возникает вопрос о том, следует ли вообще в Основном законе закреплять политическую систему организации об-

щества, придавать ей юридический, т.е. государственно-обязательный характер? Надо ли “огосударствлять” отношения между общественными организациями, закреплять в порядке государственного регулирования положение КПСС, профсоюзов, ВЛКСМ, других общественных организаций? Думается, что данные общественные отношения не должны регулироваться юридически» (Д.39.Лл.53–54). Консерваторы выступали за сохранение в неизменном виде соответствующих положений Конституции 1936 г. и предлагали отложить вопрос о конституционализации партии на неопределенное будущее: “Мы ведь не собираемся определять дату превращения СССР в общенародное государство, конкретный момент, когда государство диктатуры пролетариата исчерпало свои задачи” (Д.39.Л.63).

Аргументы в пользу конституционализации КПСС определялись общими доктринальными установками о переходе к “общенародному государству”; стремлением сохранить однопартийный режим и преодолеть юридическую неопределенность положения партии, которая в новой ситуации начинала рассматриваться как основной недостаток сталинской Конституции (Д.37.Лл.171–172). Чрезвычайно общая формула о партии как разновидности общественных организаций (ст. 126 Конституции 1936 г.) воспринималась как угроза стабильности политической системы в условиях растущей оппозиции. Эта статья, подчеркивал один из разработчиков (П.Гуреев) “может быть использована отдельными враждебными элементами для обоснования их права создавать любые партии и общественные организации”. Он предлагал поэтому новую интерпретацию смысла ст. 126, которая “является правовой основой существования в СССР только одной партии” и “не допускает объединения граждан в какие-либо иные партии, кроме коммунистической” (Д.37.Л.214). Доминирующий мотив конституционализации КПСС был, следовательно, охранительным.

На всех этапах разработчики сталкивались с проблемой правовых последствий юридического определения КПСС. Если партия выступает как общественная организация, то каков должен быть круг ее прав и обязанностей, каковы их пределы и ограничения, наконец, какими могут быть юридические последствия их неадекватного исполнения? Должна ли КПСС как правящая партия соблюдать конституционные нормы и если да, то каковы юридические санкции за несоблюдение? Разработчикам была ясна неопределенность понятия “ядра политической системы” и невозможность прямой постановки вопроса о юридическом ограничении партии. «Много суждений, – вспоминал Бовин, – было вокруг ст. 6 (партия – наш рулевой). Было много предложений подчеркнуть, что все свои решения по вопросам государственной жизни партия, действуя в рамках Конституции, проводит через Советы и другие органы государства. Но ограничились фразой: “Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР”» [Бовин, 2003, с. 352–353].

В качестве паллиатива предлагалось ввести в Конституцию указание на обязанность государственных органов (а не партии) и должностных лиц соблюдать Конституцию. Но и это предложение было отвергнуто: “Нуждается ли, – спрашивали оппоненты, – Основной закон в такой поправке? Общеизвестно, что неуклонное соблюдение Конституции и советских Законов является безусловной обязанностью всех должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций” (Д.35.Лл.8–9). Новизна ст.6 в официальном комментарии к Конституции, написанном ее разработчиками, усматривалась именно в том, что она “юридически закрепляет реальный факт осуществления КПСС руководящей и направляющей роли в нашем обществе, причем делает это в прямой форме, при характеристике его политической системы”. Констатация очевидного противоречия этой нормы со ст. 2 (о всевластии народа) не получила доктринального решения и объявлялось “умышленным искажением действительности” [Конституция... 1982, с. 35–36].

Юридическое определение идеократии: возникновение и историческое значение ст. 6

Поиск определения партии прошел несколько этапов, связанных с преодолением этих идеологических трудностей. Отправной точкой служило положение Конституции 1936 г., определявшей КПСС как “передовой отряд трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества”, и одновременно – “руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных” (ст. 126). Проект 1964 г., исходящий из идеи перерастания диктатуры в “коммунистическое общественное самоуправление”, подчеркивал “рационально-правовой” характер доминирования партии: “вооруженная марксистско-ленинской теорией, знанием законов развития общества”, она “придает организованно-планомерный, научно обоснованный характер борьбе народа за построение коммунизма, составляет руководящее ядро всех государственных и общественных организаций и в рамках Конституции СССР направляет их деятельность” (Д.36.Л.33).

Проект 1969 г. отражает реставрационную тенденцию – “в основном воспроизводит норму ст. 126 действующей Конституции и учитывает соответствующие положения Устава КПСС”. В нем представлена трактовка партии как мобилизационного института – общественной силы, интегрирующей основные социальные группы для достижения установочных целей: модернизация сталинской формулы состояла в указании на “добровольные начала” этого объединения и расширении понятия “наиболее активных и сознательных граждан” включением в них (наряду с рабочими и крестьянами) интеллигенции. Однако в этой формулировке партия оказывалась конкурентом государства, которое определялось как “главное орудие построения коммунизма”; “выразитель суверенитета советского народа”. Согласовать эти противоречия была призвана ретроспективная (историческая) легитимация КПСС, руководящая роль которой принималась как “проверенная и подтвержденная историческим опытом страны и развитием социалистического общества” (Д.36.Лл.10–25).

В проектах 1970-х гг. намечается синтез предшествующих формулировок: фиксируется расширение социальной базы партии, которая предстает “авангардом всего советского народа”; включена новая трактовка советов как “основы политической системы” (а не просто государства) и партии как “руководящего ядра всех государственных и общественных организаций” (Д.40.Лл.8–9, 24); дано обоснование абсолютности руководства партии, которая не только “вырабатывает научно-обоснованный курс внутренней и внешней политики СССР”, но и направляет деятельность народа, придавая “организационный и планомерный характер его борьбе за построение коммунизма” (Д.39.Лл.87–88).

Окончательная формула, закреплённая в ст. 6 Конституции 1977 г., отразив результаты этих дискуссий, давала компромиссное решение проблемы. Она, во-первых, ставила КПСС в центр политической системы, перемещая место соответствующей статьи с периферийного на основополагающее – в первый раздел об основах общественного строя и политики СССР; во-вторых, включала квазиправовое определение партии – давала его не в четких юридических, но скорее метафизических и политических понятиях – как “руководящую и направляющую силу советского общества, ядро его политической системы, государственных и общественных организаций”. В-третьих, подчеркивала монополию партии на политическую власть и неоспоримость ее господства: она выступает в качестве выразителя воли всего народа, а не отдельных групп – “ядра”, но не “авангарда”, как это предполагалось закрепить ранее. Все государственные институты, следовательно, выступают как эманация этой неограниченной политической воли. В-четвертых, давала обоснование этих претензий на власть, легитимация которых заставляет вспомнить теологические (идеократические) формулы прошлого, поскольку носит скорее сакральный, нежели рациональный характер (марксистско-ленинское учение), но не исторический характер (в силу нелегитимного прихода к власти).

Легитимирующая формула включала функциональные аргументы, фактически отождествляющие задачи государства и партии, которая “определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа” и целеполагающие аргументы, в соответствии с которыми партия “придает планомерный, научно-организованный характер его борьбе за победу коммунизма”. В-пятых, эта формула избегает постановки вопроса о конституционности действий партии: признавая в общей форме, что партия “существует для народа и служит народу”, она не допускает постановку этого вопроса о конституционной ответственности для партии в целом, но только для отдельных партийных организаций, которые “действуют в рамках Конституции СССР” [Конституция... 1977, с. 8].

Несмотря на одиозность ст. 6, интерпретируемой обычно как реакционный ответ бюрократии на кризис советской политической системы, ее значение выходит за рамки этой однозначной оценки. Значение формулы о партии проясняется при сопоставлении с предшествующими и последующими формулами верховной власти в истории России. В досоветской истории аналогом выступает концепция самодержавной власти, представленная в Своде законов Российской империи на завершающем этапе ее существования [Свод... 1906. Т. 1. Ч. 1]. Императору принадлежит “верховная самодержавная власть”, не поддающаяся какому-либо юридическому определению и контролю; ее легитимация имеет теократический характер – “повиноваться власти его, не только за страх, но и за совесть, сам Бог повелевает”. Самодержец осуществляет законодательную власть и власть управления “во всем ее объеме” либо непосредственно (верховное управление), либо делегируя ее на нижестоящий уровень – “подлежащим местам и лицам, действующим его именем и по его повелениям”. Различие двух формул заключается в том, что российский император, в отличие от КПСС, по Основным законам 1906 г. вынужден был делить законодательную власть с Государственным советом и Государственной думой, в то время как партия – нет.

Трансформация однопартийной диктатуры, связанная с отменой 6-й статьи Конституции 1977 г. внеочередным III Съездом народных депутатов (1990 г.), привела к созданию поста Президента СССР, которым был избран М. Горбачев, сохранивший по решению Съезда на переходный период также пост Генерального секретаря ЦК КПСС. Прерогативы Президента СССР в области законодательной и исполнительной власти, использованию указного права, а также введению военного и чрезвычайного положения оказались близки к монархическим. В современной российской Конституции сходные атрибуты власти представлены институтом Президента РФ, выступающим не только главой государства, но и “гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина” (ст. 80). Его властные прерогативы, простирающиеся далеко за рамки разделения властей, оказались настолько обширны, что позволяют определить данную систему как “латентную монархию” и “режим личной власти” [Основы... 2013]. Это позволяет реконструировать историческую преемственность таких форм правления, как дуалистическая монархия, однопартийная диктатура и президентская республика, общим элементом которых является тенденция к мнимому конституционализму.

Конституция 1977 г. как символ правления номенклатуры

Исчерпание мобилизационного потенциала коммунистического мифа и революционной харизмы советского режима на завершающей стадии его существования стало следствием процессов глобализации, информационного обмена и распространения идеологии прав человека, мощно заявивших о себе в последней трети XX в. Попытка реанимации коммунизма в виде правовой фикции, предпринятая в период “Оттепели”, быстро выявила его непригодность как основы конституционного конструирования (с этим был связан отказ от принятия Проекта Конституции 1964 г.). “Моральный кодекс строителя коммунизма” не выдержал трансформации общественного сознания –

перехода от параноидальной сталинской культуры к гедонистической культуре общества потребления с его индивидуализмом и приоритетом личных прав.

Само понятие “конституционности” теряло смысл в условиях тотальной интеграции партии и государства, делавшей их практически одним целым. Начавшись с умеренной и осторожной критики сталинской Конституции 1936 г., три волны конституционной активности (1969, 1972 и 1977 гг.), о которых шла речь в начале статьи, описав круг, закончились ее фактической реставрацией. Разработчики проектов – партийные юристы – действовали так, будто бы действительно стремились создать юридический документ. Но их метод может быть определен скорее как “магический реализм” – стройное логическое построение иерархии юридических норм, выводимых из недоказуемых и принимаемых на веру принципов коммунистического мировоззрения. Идеологические фантазии и юридические химеры оказались неспособны преодолеть реальность идеократии (своеобразной версии светской теократии) и однопартийной диктатуры. Понятия, язык и семантика новой Конституции соответствовали архаичным стереотипам “классовой борьбы”. Отсюда – правомерность недоумения иностранных и российских наблюдателей по поводу того, чем, собственно, новая Конституция принципиально отличается от старой и не представляет ли она ухудшенную (в смысле большей демагогии) редакцию Конституции 1936 г.? Такое различие, однако, существовало и выражалось в конституционном закреплении метафизической формулы о руководящей роли партии.

Поддержание стабильности позднего советского политического режима настоятельно требовало рутинизации харизмы и модернизации идеологии – поиска адекватных когнитивных установок, рационализации институтов, правовой легитимации режима и обеспечения преемственности власти и правил ее передачи. Неопределенность этих правил, ставшая очевидной в ходе критики культа личности и свержения Хрущева, дезориентировала элиту и таила опасность новой тирании. Это определило направление разработки теоретических основ советского конституционализма в период Брежнева – воспроизводство эвфемизмов “общенародного государства”, “расширения социалистической демократии” и “социалистической законности” как возврат к “ленинским нормам”; систематичность этих усилий (десятки “схем” новой Конституции), смену политических установок рассматриваемого периода и поиск новой легитимирующей формулы власти. В данных рамках проходила деятельность Конституционной комиссии, завершившаяся только через 15 лет в 1977 г. после ее создания принятием Конституции “развитого социализма”.

Основная причина продолжительности этой деятельности и противоречивости полученного в итоге продукта, как показано выше, определяется когнитивным конфликтом разработчиков – стремлением юридически закрепить институциональные основы системы, сохранив в неизменном виде ценности, принципы и установки номинального конституционализма. Понятия последнего, имея в целом идеологическое происхождение, в принципе недоступны полноценному выражению в юридических нормах, не говоря о возможностях реального контроля их реализации. Нежелание партийно-бюрократической элиты поступиться идеологическими принципами, с одной стороны, и растущее опасение утраты власти – с другой, вели к общей непродуктивности Комиссии и различных “рабочих групп”, в течение десятилетий имитировавших полноценную конституционную работу имитационной и компульсивной деятельностью – суетливой активностью по составлению различных записок и справок, последовательно отправлявшихся вышестоящими инстанциями в “корзину для бумаг”.

В результате этой деятельности не удалось найти ответы ни на один из вызовов новой эпохи, добиться рационального правового соотношения идеологических и административных принципов, планирования и индивидуальной хозяйственной заинтересованности, согласования имитационных советских институтов с реальными структурами однопартийной власти. Набиравшему силы отчуждению общества и власти (хорошо продемонстрированному в ходе обсуждения проекта Конституции ее анонимными критиками) не было противопоставлено никакого конструктивного решения.

Не могли получить шансов на реализацию даже вполне умеренные предложения по расширению социального контроля над администрацией, а тем более – проекты судебного контроля конституционности законов.

Введение в Конституцию 1977 г. принципа руководящей роли партии стало главным ответом стагнирующей бюрократической системы на изменения во внешнем мире и рост недовольства режимом внутри страны. Пойдя (впервые в советской истории) на квазиправовую фиксацию этого принципа (выступавшего исключительно в роли сакрального тотема, рациональное обсуждение которого было жестко табуировано), партия совершила радикальный и во многом самоубийственный шаг, юридически очертив реальное положение и контуры своего (фундаментально антиправового) господства. Центральное инновационное значение нормы о КПСС, вполне четко осознававшееся разработчиками, определило как длительность ее обсуждения, так и непреодолимый характер разногласий о целесообразности ее включения в Основной закон. Ведь теоретически партия вполне могла осуществлять свое неограниченное господство без его юридической фиксации (как было в предшествующих советских конституциях), а отмена ст. 6 в 1990 г. не обязательно означала утрату этого господства. Восстанавливая преемственность традиций самодержавия (конституционное определение которого оказалось возможным также только на исходе его существования), данная норма имела двойственную природу: с одной стороны, давала правовую легитимацию неограниченной власти, с другой – фиксировала ее надконституционный характер, что закладывало основу последующей трансформации режима (возникновения формулы президентской власти).

Таким образом, введение в Конституцию нового принципа руководящей и направляющей роли партии имело важное значение: во-первых, отражало осторожное движение в сторону политической реальности (КПСС располагала всей властью и до принятия ст. 6, но тщательно камуфлировала эту власть); во-вторых, пыталось выразить неправовую власть партии в квазиправовых терминах, что теоретически открывало перспективы обсуждения конституционности ее господства, наконец, в-третьих, ввело норму, соединявшую досоветскую формулу самодержавной власти с постсоветской формулой президентской власти.

Фактически ст. 6 стала первой и единственной нормой советских конституций, соответствующей действительности. В этом качестве полноценной (“работающей”) нормы она противостояла всей логике построения номинального советского конституционализма, ставя под вопрос сам факт разумности его существования. Определив свою роль, партия оказалась в положении мифического чудовища – Сфинкса, утратившего мощь после того, как Эдип разгадал его загадку. Норма о руководящей роли партии, следовательно, выражала кризис системы однопартийного режима и обозначала необходимость поиска правового выхода из нее.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бовин А.* XX век как жизнь. Воспоминания. М., 2003.
- Геллер М., Некрич А.* Утопия у власти. М., 2010.
- Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.
- Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. Под ред. Б.Н. Пономарева. М., 1982.
- КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. М., 1970.
- Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. М., 2013.
- Свод Основных государственных законов в новой редакции от 23 апреля 1906 г. // Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. СПб., 1906.
- Шахназаров Г. С* Вождями и без них. М., 2001.