

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ОТ ИМПЕРСКОЙ
К СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
ДЕКЛАРИРУЕМЫЙ РАЗРЫВ
ИЛИ РЕАЛЬНАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ?**

Монография

**МОСКВА
2024**

УДК 94(47+57)«1917/2022»:32
ББК 63.3(2)6-3
О 80

Печатается по решению ученого совета ИНИОН РАН

Рецензенты:

Богатырёв Д.К., доктор философских наук,
ректор Русской христианской гуманитарной академии
им. Ф.М. Достоевского (Санкт-Петербург)

Ледяев В.Г., доктор философских наук,
профессор кафедры анализа социальных институтов
департамента социологии НИУ ВШЭ

От имперской к советской и постсоветской государственности: декларируемый разрыв или реальная преемственность? : монография / ИНИОН РАН, отдел истории ; отв. ред. А.Н. Медушевский, И.К. Богомолов. – Москва, 2024. – 380 с.

ISBN: 978-5-248-01100-1

В монографии показано, как скрытые функции политических институтов брали верх над официально декларируемыми догматами, восстанавливая разорванную преемственность государственного строительства в России в XX – начале XXI в. В этих целях проанализированы основы конституционно-правового регулирования, взаимоотношения общества и государства, вопросы федерализма и партийного строительства, эволюция власти и управления в контексте трансформации политической культуры.

Для академического сообщества, преподавателей и учащихся социальных и гуманитарных специальностей.

* – данным знаком обозначены лица, признанные в РФ иноагентами.

DOI: 10.31249/sipg/2024

УДК 94(47+57)«1917/2022»:32
ББК 63.3(2)6-3

ISBN 978-5-248-01100-1

© ИНИОН РАН, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Введение (И.Б. Орлов)	6
Глава 1. Опорные точки развития российской (советской) государственности в XX – начале XXI в. (А.Н. Медушевский)	17
1.1. Переход от монархии к республике: Всероссийское учредительное собрание как институт государственного проектирования	18
1.2. Формирование основ Советской системы однопартийной диктатуры: от Октябрьского переворота 1917 г. до принятия Конституции СССР 1924 г.	22
1.3. Образование СССР: имманентные противоречия советской модели федерализма (1922–1924)	27
1.4. Консолидация Советской диктатуры при Сталине (Конституция СССР 1936 г.)	33
1.5. Эрозия системообразующих параметров и стратегии реформирования политической системы СССР в 1960–1970-е годы	41
1.6. Перестройка и крушение СССР (1985–1991)	47
1.7. Становление современной российской государственности (от принятия Конституции 1993 г. до конституционной ревизии 2020 г.)	53
Глава 2. Государственность России 1917–2022 гг.: между идеологией и прагматикой (Л.В. Поляков)	64
2.1. От Февраля к Октябрю: государственное безвременье	66
2.2. Революция и Государство: ленинский проект	68
2.3. Российская государственность в конституционном дизайне 1918 г.	76
2.4. Конституционные основы государственности СССР	80

2.5. Государство и нэп: «две вещи несовместные»?	83
2.6. Нэп, кооперация и культурная революция	86
2.7. Возвратный (буржуазный) сталинский «парламентаризм» ...	90
2.8. Вперед – в прошлое! Декоммунизация советской государственности	96
2.9. От СССР к России: феномен конституционного двое- властия	102
2.10. Путч 2.0 и выбор «конституционного авторитаризма» ...	106
2.11. Строительство российской государственности: 2000–2020	113
2.12. Российская государственность и конституционная реформа 2020 г.	115
Глава 3. Институционализация утопии (И.Б. Орлов)	124
3.1. РКП(б) / ВКП(б) / КПСС vs Единая Россия	124
3.2. Общественные организации и гражданское общество: попутчики – массовые организации – НКО ...	142
3.3. Дозируемая реальность: СМИ vs цензура (И.К. Богомолов)	156
Глава 4. Российский федерализм / регионализм: преемственность политических отношений Центра и регионов (Ю.О. Гайворонский)	175
4.1. Федерализм по-советски: политическая форма или практика формирования государственности?	175
4.2. Федерализм в современной России: от децентрали- зации к новому централизму	193
Глава 5. Императив «неразделенной разделенности» (И.Б. Орлов)	215
5.1. Правительство: от наркоматов – к министерствам	215
5.2. Советская и постсоветская номенклатура	224
5.3. Органы политического контроля: от ВЧК – к ФСБ	240
5.4. «Броня крепка и танки наши быстры»: вооруженные силы СССР / РФ	246
5.5. Судебная система: между революционной целе- сообразностью и законом	258

Глава 6. Общество веры и знания: история вечного возвращения (А.В. Макаркин)	265
6.1. Русская Православная церковь: от «господствующей» церкви к сегрегационной модели государственно-конфессиональных отношений	266
6.2. Академия наук в системе имперской государственной власти	286
6.3. Историческая наука в условиях политической конъюнктуры	311
6.4. Научное управление обществом: учет и планирование	332
Глава 7. Политическая культура СССР и РФ: общее и особенное (И.Б. Орлов)	354
7.1. Советская политическая культура: прерывность или преемственность?	354
7.2. Политическая культура современной России	359
Послесловие: Явные и скрытые императивы развития российской (советской) государственности XX – начала XXI в. (А.Н. Медушевский)	363
Сведения об авторах	379

ВВЕДЕНИЕ

Российская государственность за последнее столетие претерпела ряд радикальных изменений. Попытка взявших в октябре 1917 г. власть большевиков построить социализм «в одной отдельно взятой стране» с помощью модели «Советского государства» обернулась распадом страны и государственности в конце 1991 г.

Стремление демократически избранного президента Б.Н. Ельцина и группы либеральных демократов построить в России правовое демократическое федеративное государство на основе рыночной экономики, как считают критики, привело в конце 1990-х годов к экономическому коллапсу, политическому кризису и угрозе территориального распада страны.

Политика президента В.В. Путина, проводимая под девизом «диктатура закона», способствовала преодолению системного кризиса 1990-х годов и открывала возможность самостоятельного развития России, но вела к чрезмерной централизации власти и управления. Вынужденная специальная военная операция на Украине привела Россию к прямой конфронтации с коллективным Западом, в очередной раз поставив под вопрос существование российской государственности.

Именно этим объясняется активизация поисков властью и экспертным сообществом путей выхода из кризисной ситуации. Прошедшая в ноябре 2022 г. в Сочи научно-просветительская конференция «ДНК России» работала в традиционной логике априорного формулирования «больших смыслов» российской цивилизации. Но если эти смыслы существуют в реальности, задачи исследователей состоят в том, чтобы сначала обнаружить их и только затем сформулировать. Логика исследования должна опираться на понимание того, что мы построили за последние 30 лет. Можно ли это считать государственным капитализмом или стоит сегодня

избегать всяческих «измов»? Насколько надо учитывать то обстоятельство, что радикальная институциональная перестройка в России почти всегда происходила в условиях турбулентности (в том числе, внешней), хаоса и социальной атомизации?

То, что понятия «государственность», «государство» и «государственная власть» образуют сложное единство, не снимает вопроса об уточнении каждого из них. Например, насколько инструментально отождествлять термины «государство» и «государственность», как это делают некоторые авторы¹? Вызывают сомнения и попытки представить государственность в качестве одного из атрибутов государства: государство, находящееся в развитии², качественное состояние государства³ или государство в его отношении к социуму⁴. Конечно, любая обоснованная точка зрения имеет право на существование. Но стоит прислушаться и к противникам подобного отождествления, по мнению которых государственность по отношению к государству и государственной власти выступает более широкой категорией, включающей не только государственно-правовые структуры и институты, но и социально-экономические, и социокультурные характеристики социума⁵. В свою очередь, государство является лишь формой государственности, определяемой как система государственного устройства и одновременно состояние нации, сумевшей создать и сохранять собст-

¹ Софоклов Ю.Н. Принципы разделения властей: история, заблуждения, вызовы современности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 6(91).

² Венгеров А.Б. Будущее российской государственности // Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. – 1997. – № 1. – С. 20.

³ Лукьянова Е.А. К вопросу о специфике российской государственности // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. – 2002. – № 3. – С. 14.

⁴ Чешков М.А. Государственность как атрибут цивилизации: кризис, угасание или возрождение? // Международная экономика и международные отношения. – 1993. – № 1. – С. 31.

⁵ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. – Москва : Юнити-Дана, 2014. – С. 89; Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества. – Москва : Зерцало, 2009. – С. 14–15; Лубский Р.А. Государственность в России: проблемы изучения в контексте методологии системного исследования // Философия права. – 2011. – № 4. – С. 23–26; Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук. – Москва, 1998. – С. 16; Чиркин В.Е. Современное государство. – Москва : Международные отношения, 2001. – С. 6, 15.

венное государство. Другими словами, государственность отражает качественное состояние политически организованного общества, его способность воплотиться в государственной организационно-правовой форме¹ и является одним из ключевых элементов обеспечения государственной статусности, состоятельности и дееспособности². От качества государственности зависит способность эффективно решать задачи «цивилизационного освоения» собственного пространства и быстрой мобилизации ресурсов, обеспечения притягательности культурных ценностей и поддержки жизнеспособности страны, эффективности национальной экономики и ее конкурентоспособности.

В целом именно на определение ключевых параметров российской государственности было нацелено исследование, проведенное в марте-мае 2022 г. на основе материалов фокус-групп и дискуссий («мозговых штурмов») в рамках проекта «Гуманитарный реактор» среди студентов МГУ и ВШЭ, а также преподавательского состава участников конференции в Севастополе, которое охватило 70 представителей гуманитарных и социальных наук. В ходе обсуждений участники выделили ряд структур, лежащих в основе интегрального «общенационального кода» («пентабазиса») России: «человек», «семья» («семья семей»), «общество» («традиционное общество»), «государство» («народно-историческое государство»), «страна» («страна-цивилизация»). При этом каждому из этих уровней соответствует ценностная доминанта: стране – патриотизм; государству – доверие к институтам власти; семье – народ РФ; обществу – согласие; человеку – созидание³. Поражает чрезвычайный консерватизм выводов данного проекта, граничащий с архаичными корпоративистскими теориями государства. Представ-

¹ Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 27; Малюгин С.В. Теоретико-исторические аспекты определения государственности: понятие, типы, основные черты современной и российской государственности // Genesis: исторические исследования. – 2015. – № 4. – С. 275–298; Шабуров А.С. Государство и государственность: вопросы соотношения // Актуальные проблемы юридической и исторической науки. – Екатеринбург, 2012. – С. 294.

² Nettl J.P. The State as a Conceptual Variable // World Politics. – Princeton. – 1968. – Vol. 20, N 4. – P. 559–592.

³ Восприятие базовых ценностей, факторов и структур социально-исторического развития России (по материалам исследований и апробации) / Харичев А.Д., Шутов А.Ю., Полосин А.В., Соколова Е.Н. // Журнал политических исследований. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 10, 12–13, 17–18.

ленный набор параметров государственности целиком опирается на прошлое, игнорирует текущие изменения ценностей, не фиксирует дифференциации взглядов разных групп общества, а главное – исходит из неизменности этих параметров в будущем. Мы предлагаем интегрировать «пентабазис» в категорию «консервативная модель государственности», которая как форма самоорганизации общества *отражает не столько состояние государственных институтов, сколько сложившиеся стереотипы, нормы и устоявшиеся традиции, в совокупности позволяющие поддерживать стабильность общества, транслируя соответствующий опыт следующим поколениям, но необязательно воспринимаемый ими.* Но стабильность еще не означает развития. Поэтому в данном труде преимущественное внимание обращено на инновации – те точки роста и институциональные практики, которые позволяют выявить работоспособную амальгаму традиции и изменений, потенциально направленных к совершенствованию российской государственности.

Такая постановка проблемы требует не только категориальной, но и методологической определенности относительно институциональной оформленности российского общества на разных исторических этапах (в нашем случае – советском и постсоветском). В этом плане новая институциональная теория, в отличие от классического институционализма, изучающего формальные и структурные аспекты институтов, рассматривает последние как устойчивые практики социальных взаимодействий, фиксируемые в культурных нормах и структурах (формальных и неформальных) и определяемые социокультурными контекстами¹. Важную роль в трансформации институтов играет взаимодействие формальных и неформальных правил. Если первые ассоциируются с законами и иными официально закрепленными нормами, то вторые включают обычаи, традиции, нормы морали и т.п.

В основу данного исследования положено одно из направлений неоинституционализма – *исторический институционализм*, изучающий, как изменения институтов влияют на политические, экономические и социальные процессы и аналогичное этим процессам поведение². Ключевыми элементами исторического инсти-

¹ March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – P. 734–749.

² Белькова А.А. Исторический институционализм – новое направление в исторических исследованиях // Вестник Бурятского государственного университета. Философия. – 2014. – Вып. 7. – С. 117.

туционализма являются темпоральность (представление истории в виде взаимосвязанной цепочки событий)¹ и «эффект колеи», означающий, что закрепленные структуры институтов снижают вероятность появления даже более эффективных альтернатив². Для нашего исследования важен учет того, что причины сохранения институтов на протяжении продолжительного периода времени могут быть разными. Во-первых, работает «эффект блокировки», когда принятие норм и правил поведения закрепляет сложившийся баланс сил. Во-вторых, действует «эффект положительной отдачи», когда следование закрепленным институтом правилам поведения создает позитивные внешние эффекты. В-третьих, присутствует «эффект возрастающих благ», когда выгоды от воспроизведения одних и тех же социальных отношений увеличиваются со временем. В-четвертых, срабатывает «эффект самоукрепления», предполагающий, что институты имеют способность создавать взаимодополняющие связи и увеличивать ценность тех или иных правил³.

Однако авторы исследования осознают и учитывают ограничения данного подхода⁴. Очевидно, он не объясняет процесс приня-

¹ Fioretos O. Historical Institutionalism in International Relations // International Organization. – 2011. – Vol. 65, N 2. – P. 367–399.

² В целом, однако, авторы данного труда не придерживаются «теории колеи», во всяком случае в ее распространенном схематичном понимании, и тем более не считают возможным вывести из нее объяснение логики российской государственности. Напротив, они подчеркивают элемент вариативности выбора и важность иметь в виду нереализовавшиеся альтернативы институционального конструирования, а также причины отказа от их реализации. Изучение подобных несостоявшихся институциональных проектов важно для понимания мотивации выбора и механизмов принятия решений, которые включают очень разные функции и стимулы в трансформации социальной структуры. – *Прим. ред.*

³ Scott E.P. Path Dependence // Quarterly Journal of Political Science. – 2006. – N 1. – P. 87–115.

⁴ Ограничения метода исторического институционализма хорошо известны: в случае последовательного проведения он способен создать иллюзию непреклонных тенденций институционального проектирования, исключая воздействие социального контекста на изменение институтов и их функций. Это и приводит к гипертрофированному представлению о роли колеи, в которую попадают в том числе сами ее исследователи – сторонники данной теории, не имея веских альтернативных объяснений. Поэтому целесообразно дополнение данного подхода двумя другими: 1) теорией и методологией когнитивной истории, раскрывающей вариативные информационные ресурсы, стратегии конструирования социальной реальности и их отражение в программных документах как продуктах человеческой психики и целенаправленной деятельности и 2) элементами общей структурно-функциональной теории, в частности, концепцией явных и латентных

тия той или иной политической программы, переоценивает значимость чиновников и бюрократов в процессе принятия решений, приуменьшает роль идей и слабо учитывает роль агентов изменений. Кроме того, чрезмерный упор на «эффект колеи» не позволяет эффективно описывать институциональные изменения¹. В рамках исторического институционализма не сложилось и единого подхода к оценке соотношения формальных и неформальных правил. Согласно одной точке зрения, эффективность законов определяется их непротиворечивостью неформальным правилам. По другой – неформальные правила как реликты прошлого должны быть преодолены более прогрессивными формальными правилами². Отечественный исторический опыт демонстрирует, по меньшей мере, четыре типа взаимодействия между формальными и неформальными правилами: подавление формальными правилами неформальных при неспособности их изменить; конфронтация формальных и неформальных правил; взаимодействие между ними; игнорирование формальных правил³ или их бессознательная подмена другими⁴.

функций, позволяющей анализировать их меняющееся соотношение с учетом общего социального контекста и трансформации институтов. Теория и методология когнитивной истории обосновываются в трудах: Медушевская О.М. Собрание сочинений : в 4 томах. Москва : Берлин : Direct Media, 2017. – Т. 1–4. – *Прим. ред.*

¹ B. Guy Peters, Jon Pierre, Desmond S. King. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism // *The Journal of Politics*. – 2005. – Т. 67, N 4. – P. 1275–1300.

² Chavance B. Formal and Informal Institutional Change: The Experience of Postsocialist Transformation // *The European Journal of Comparative Economics*. – 2008. – Vol. 5, N 1. – P. 55–71.

³ Pejovich S. The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development // *Journal of Markets & Morality* 2. – 1999. – № 2. – С. 163–181. – URL: www.marketsandmorality.com/index.php/mandm/article/download/624/614+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения: 01.11.23).

⁴ Данный факт подмены одних правил другими связан преимущественно с изменением функций институтов и необходимостью реагировать на него. В связи с этим в данном труде используется одно из важнейших наблюдений социологов в отношении действия правил в обществе – их явная и скрытая (латентная) функция. Первая функция определяет формальное назначение института и является, так сказать, очевидной. Последняя, латентная, функция может игнорироваться или вообще не замечаться наблюдателями, однако не становится от этого менее важной. Учение о латентной функции, особенно полно обоснованное Р. Мертоном, предполагает установление такого применения институтов и правил в обществе, которое не соответствует их декларированным целям, но обеспечивает тем не менее определенные важные параметры деятельности социума [см.: Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – М.: Хранитель, 2006]. Сформули-

В силу сказанного, исследовательский дизайн, помимо исторического институционализма, определяется следующими установками: интегральной концепцией (моделью) досоветской, советской и постсоветской государственности; учетом влияния финансового, национального, социального, поколенческого и других расколов на модель государственности; цивилизационным измерением российской государственности; гипотетически предполагаемым приоритетом в российской государственной традиции этического начала; связью внутренних и внешних аспектов государственности (например, наличие «железного занавеса» и народной дипломатии). Необходимо также учитывать соответствие советской модели государственности глобальным трендам и влияние на нее заимствований.

С учетом вышесказанного, в монографии рассмотрены основные этапы развития легитимирующей формулы российской власти – от крушения самодержавия до президентской республики постсоветского периода и ее реформирования конституционными поправками 2020 г. В этих целях решаются следующие задачи:

1) анализ подготовки и проведения Учредительного собрания в контексте основных проектов государственного устройства;

2) анализ всех советских конституций – 1918, 1924, 1936, 1977 гг. и российских конституций 1925, 1937, 1978 гг. с позиций отражения в них идеологии, вопросов федерализма, институтов власти и управления;

3) рассмотрение трансформации советского строя позднесоветского периода с выявлением причин, правовых форм и сущности этих изменений;

4) анализ конституционного кризиса 1990-х годов, Конституции России 1993 г. и тенденций последующих правовых реформ в разных областях государственного управления;

рванная в отношении традиционных архаичных обществ данная концепция вполне применима к советскому обществу, где идеологические декларации не соответствовали действительности, условием выживания было «двоемыслие», многое принималось по умолчанию, слова и дела были в разладе, а провозглашенные цели едва ли воспринимались как реальность. Например, задача построить коммунизм явно выходила за пределы реальности, тем более что это понятие никогда не получило точного определения. Однако движение к коммунизму соответствовало латентной функции провозглашаемого лозунга – обеспечению «сплоченности» общества и легитимности однопартийной диктатуры. Действительно, в теории эта диктатура должна существовать до тех пор, пока не наступит коммунизм и отмена государства, а следовательно, откладывает выяснение ее судьбы до греческих календ. – *Прим. ред.*

5) анализ смысла и значения конституционной реформы 2020 г. для развития российской политической системы.

Мы имеем дело с четырьмя вариантами генезиса советских и постсоветских институтов: слом старых без их замены; слом старых с заменой; адаптация старых институтов к новым условиям; создание принципиально новых институтов. Пример последнего – учрежденный 2 декабря 1917 г. декретом ВЦИК «главный штаб социалистической промышленности» – Высший совет народного хозяйства (ВСНХ), в состав которого вошли: Всероссийский совет рабочего контроля, Центральный совет фабрично-заводских комитетов и представители отраслевых профсоюзов. Но при этом в аппарат ВСНХ были включены прежние государственные регулирующие органы и правления крупнейших трестов и синдикатов.

В целом для исследования был сформирован следующий набор институтов.

1. Партийная система: РКП(б) / ВКП(б) / КПСС – Единая Россия.
2. Массовые общественные организации – НКО.
3. СМИ и цензура.
4. Советский и российский парламентаризм.
5. Советский и постсоветский федерализм.
6. Правительство: от наркоматов к министерствам.
7. Советская и постсоветская номенклатура.
8. Органы политического контроля: от ВЧК – к ФСБ.
9. Вооруженные силы: Красная армия – Советская армия – Вооруженные силы РФ.
10. Судебная система.
11. РПЦ.
12. Академия наук.
13. Историческая наука.
14. Научное управление обществом: институты учета и планирования.
15. Политическая культура СССР и РФ.

Конечно, далеко не все выделенные институты играли ведущую роль в условиях перехода от одного типа государственности к другому, что нашло свое отражение в структуре и содержании монографии. Кроме того, авторы обращают основное внимание на точки перехода российской государственности из одного качества в другое. Другими словами, чаще всего в фокусе исследования оказываются институты переходного периода – начальных этапов советского и постсоветского строительства. Кроме того, ряд институтов (например, лимитирования и квотирования) сегодня требует

отдельного изучения. Если в первом случае (лимиты на прописку в столичных городах и крупных промышленных центрах) есть общее понимание, то система квотирования (к примеру, квоты на награды и в сфере образования) требует специального исследования.

Выходя за пределы исторического институционализма, авторы обращаются к идеологическим конструктам советской и постсоветской эпохи. Если идеологическим ядром 1917–1991 гг. и 1992–1999 гг. выступал, соответственно, «коммунизм»¹ / марксизм-ленинизм и либерализм, то современный этап характеризуется, скорее, умеренным консерватизмом. Налицо эволюция от коммунизма как обязательной идеологии к либерализму как идеологической доминанте и затем – к консерватизму как идеологическому «факультативу». Гипотетически можно предположить наличие обратно пропорциональной связи между прочностью государственности и принудительностью соответствующего мировоззренческого комплекса. Принудительный коммунизм привел к «самоликвидации» государственности, которую никто (кроме ГКЧП) не вышел защищать 19 августа 1991 г. Доминантный либерализм, хотя и принял ответственность за государственность России на грани катастрофы, тем не менее позволил эту государственность сначала удерживать, а затем и укреплять. «Факультативный» консерватизм, судя по всему, коррелируется с механически укрепляющейся государственностью, но не исключает будущей стагнации, что сформировало внутриэлитный консенсус, выражаемый тезисом: «Россию невозможно победить извне, ее можно развалить только изнутри».

В сегодняшней России мировоззренческий комплекс представляет собой идеологическую «мозаику», сочетающую «комму-

¹ Коммунизм как утопическое учение доступен очень разным интерпретациям – в литературе насчитывается более 40 видов теоретических и исторических вариантов коммунизма. Это понятие, как и понятие социализма (первая фаза коммунизма), несмотря на его принципиальную важность для режимов марксистского типа, так и не получило полноценного определения в советской традиции и, к тому же, его смысл не оставался неизменным. К этому следует добавить, что официальные манипуляции этими понятиями в политических целях вели к появлению целого ряда эвфемизмов, например, введению группы государств, «идущих по социалистическому пути», построивших «основы социализма», «полный социализм» или даже «развитый социализм», – все это без какого-либо доказательного обоснования. Здесь и далее коммунизм понимается исключительно как идеология и основанная на ней практика социального конструирования, которая реализовалась после Октябрьского переворота 1917 г. и завершилась с распадом СССР в 1991 г. – *Прим. ред.*

низм» (в редакции национал-большевиков – Н. Устрялова и «Смены веков»), либерализм (экономический, по преимуществу) и массово присутствующий, но не оформленный организационно консерватизм. Президентская формулировка, прозвучавшая на заседании Валдайского клуба 23 октября 2021 г., остается скорее личным политическим кредо В.В. Путина, до сих пор не до конца усвоенным и освоенным даже президентской партией «Единая Россия». Нужно иметь в виду, что «большая правящая коалиция» в значительной степени зависит от В.В. Путина как в смысле его особых лидерских качеств, так и позиции главы государства. С учетом этой особенности и была проведена конституционная реформа 2020 г., обнулившая прежние президентские сроки В.В. Путина и Д.А. Медведева. Тем самым была снята «проблема-2024»: неизбежность ухода Путина в соответствии с прежней редакцией Конституции.

Проверка гипотезы об обратной пропорциональной связи прочности государственности и необязательности идеологического ядра представляет собой исследовательский комплекс¹, включающий несколько специфических задач:

– аналитическое описание эволюции форм советской государственности в различные периоды существования СССР в соответствии с их идейно-мировоззренческими комплексами;

– анализ причин ускоренной массовой мировоззренческой «либерализации» установок россиян в период поздней перестройки и столь же ускоренного мировоззренческого «ревизионизма»;

– поиск аналогов современного идейно-мировоззренческого комплекса в истории российской философско-политической мысли;

– выявление стратегических приоритетов и тактических целей советской и современной российской власти и соотношения между ними на разных исторических этапах;

¹ Понятно, что при данной постановке вопроса ключевым становится понятие «прочности» государства: имеется в виду, разумеется, не механическая прочность, граничащая с окаменением и застоём, а динамическая прочность, т.е. способность государства как политической машины быстро и эффективно реагировать на системные изменения. При ответе на этот вызов элита должна ориентироваться в широком потоке информации, реагируя на те данные, которые представляют приоритетную ценность для поддержания этой цели (динамической стабильности). Идеология, какой бы она ни была, тяготеет к консервации существующих социальных форм и стереотипов сознания, делая элиту менее подготовленной к принятию инноваций в быстро меняющемся мире. В конечном счете именно эта консервативная реакция элиты на изменения при неготовности искать новые решения стала ключевой причиной крушения Советского Союза. – *Прим. ред.*

– определение особенностей исторической политики Советского государства и ее эволюции от жестких санкций к более мягким формам идеологического влияния;

– анализ правового блока русского исторического процесса XX – начала XXI в. с целью реконструкции российской политико-правовой традиции в сравнительно-исторической перспективе.

Новый концептуальный подход к отечественной истории последнего столетия, состоящий в выделении мировоззренческого комплекса в качестве «драйвера» соответствующей государственной формации, позволяет дать «личностную» – наполненную идеями, смыслами и мотивациями – картину российской истории 1917–2022 гг. Остается главный вопрос, в какой степени современная политическая система и формула легитимности российской власти выражают разрыв с предшествующей имперской и советской политическими системами, а в какой являются их продолжением.

И.Б. Орлов

А.Н. Медушевский

Глава 1.

**ОПОРНЫЕ ТОЧКИ РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ (СОВЕТСКОЙ) ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
В XX – НАЧАЛЕ XXI В.**

В данном разделе задача состоит в том, чтобы выстроить опорные точки развития российской и советской государственности XX–XXI вв.: представить общую логику развития идеологических установок, правовых форм и институциональной динамики с переходом общества от монархической системы к республиканской в начале XX в., ее советскую интерпретацию в период 1917–1991 гг. и становление современной модели государственности, возникшей в ходе конституционной революции 1993 г.

В центре исследования – формирование, развитие и угасание системообразующего мифа большевистской революции, определившего как смену идеологических императивов, так и их проекцию в конституционно-правовом и институциональном проектировании на большей части XX в. Источниками являются по преимуществу материалы конституционных комиссий – от проектов Учредительного собрания до принятия действующей российской Конституции 1993 г. и поправок к ней 2020 г., всестороннее исследование которых было проведено в предшествующих работах автора¹. Основной круг проблем данного исследования включает: идеологические рамки конструирования; соотношение разрывов и преемственности правовых форм и их конституционного выражения; установление переломных точек, сформировавших

¹ Медушевский А.Н. Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. – Москва ; Санкт-Петербург, 2017.

институциональную систему; реконструкцию факторов, определяющих механизм принятия институциональных решений на разных этапах политико-правового развития страны.

1.1. Переход от монархии к республике: Всероссийское учредительное собрание как институт государственного проектирования

Крушение монархии в ходе демократической Февральской революции и провозглашение республики 1 марта 1917 г. открыло грандиозный процесс социальных и политических изменений. Свержение традиционной имперской власти означало одновременно кризис легитимности режима и системы государственного управления.

Прежде всего конфликт легитимности и законности, неизбежно возникающий в ходе каждой радикальной революции, не был успешно преодолен Временным правительством. Новая власть оказалась неспособна решить вопрос о своей юридической преемственности по отношению к старой, хотя имела для этого возможность. Она предпочла революционную легитимность формальной законности, отвергнув (в результате цепной реакции отказов представителей правящей династии от власти) все возможные способы обеспечения преемственности. В результате становление Временного правительства с формально-юридической точки зрения представляло собой конституционный переворот, поскольку новые юридические нормы создавались без учета положений, зафиксированных в действующем праве – Основных законах Российской империи в редакции 1906 г. Не была осуществлена и последующая легитимация новой революционной власти – путем скорейшего создания конституирующей власти (Учредительного собрания) или ее аналогов (в виде созыва Национального собрания).

Далее, не получив быстрого преодоления драматический разрыв конституирующей власти (Учредительного собрания) и конституционной (Временного правительства), которая неизбежно приобретала поэтому временный, неустойчивый и нелегитимный характер. При определении соотношения конституирующей и конституционной власти была выбрана модель конституционного устройства, отдающая всю полноту власти законодателям в будущем в ущерб исполнительной власти в настоящем. Центральное место занимала идея «непредрешенчества» воли будущей россий-

ской Конституанты, приведшая к отказу от разработки Временным правительством самого проекта будущей конституции и основ государственного строя. Основной экспертный институт правительства – Юридическое совещание – сосредоточило свое внимание исключительно на подготовке проекта Учредительного собрания и параметрах его соотношения с Временным правительством, не предпринимая вопроса о форме правления¹. Был упущен «конституционный момент» (новую конституцию целесообразно было принять в ходе или сразу после Февральской революции). Не было готового конституционного проекта, который можно было предложить стране немедленно. А такой проект в случае его утверждения дал бы немедленный перевес правительству. Вместо этого технология разработки проекта была принята в виде его коллективного обсуждения в открытом порядке, что вело к неоправданному популизму. Опрометчиво было вынесение на публичное обсуждение вопросов будущего конституционного устройства без возможности практической реализации права на это. При неразработанности избирательного законодательства² и трудности его реализации в условиях войны конфиденциальность обсуждения играла существенную роль при подготовке наиболее успешных конституций.

Принятая концепция Учредительного собрания оказалась главным деструктивным фактором всего демократического переходного процесса: она заблокировала созыв Государственной Думы как единственного легитимного носителя власти; не дала возможности своевременно принять демократическую конституцию (пусть переходную и инструментальную, но дающую власти легитимность), добиться консолидации умеренных политических сил, преодолеть двоевластие, обеспечить легитимацию новой власти на основе временной конституции, а также сформировать эффективную и постоянную (а не временную) исполнительную власть, которая была необходима в условиях войны и революционного кризиса. Более того, не было ничего сделано для преодоления вакуума

¹ См.: Заключение Юридического совещания о предполагаемом открытии Учредительного собрания и передаче ему власти Временным правительством 21 сентября 1917 г. и Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании // Конституционные проекты в России XVIII – начала XX в. / под ред. А.Н. Медушевского. – Москва: РОССПЭН, 2010. – С. 578–586.

² Положение о выборах в Учредительное собрание 29 июля 1917 г. // Конституционные проекты в России XVIII – начала XX в. – Москва, 2010. – С. 565–577.

исполнительной власти переходного периода. Напротив, была сознательно парализована деятельность старого аппарата исполнительной власти до того, как создан новый.

Следствием избранной ошибочной стратегии демократического переходного периода стали следующие упущенные возможности: во-первых, утрата политической инициативы в силу господства иллюзорного представления о возможности единства подходов всех политических партий к решению проблемы переходного периода на основе идеи Учредительного собрания. Во-вторых, отказ от немедленного созыва Государственной Думы и превращения ее в Национальное собрание сразу после акта отречения царя и возможности принять временную конституцию на пике революционных ожиданий. В-третьих, не были эффективно использованы институты и процедуры договорных механизмов, способные обеспечить коалицию основных политических партий путем взаимных тактических компромиссов с целью отстранения экстремистов и создания работоспособного переходного правительства. Эта возможность теоретически присутствовала в таких институтах, как Государственное совещание, Демократическое совещание, Предпарламент (Совет Республики) или даже Директория, что подтверждается более успешным опытом других демократических переходов в мире. В-четвертых, невозможность преодоления двоевластия конституционным путем уже в момент его формирования. В-пятых, пролонгирование ситуации неопределенности на длительный срок, что вело к эрозии легитимности демократической власти и делало ее легкой добычей экстремистских сил.

В этом контексте решение проблемы двоевластия отнюдь не представляется фатальным, а своевременное устранение формирующихся альтернативных институтов власти было императивом ее стабилизации в рамках установления государственной монополии на легитимное насилие, т.е. подавления большевизма силой. Эта политика вполне могла быть реализована в отношении Советов – суррогатных самопровозглашенных органов, не способных к управлению, но являвшихся (именно в силу своей архаичности и аморфности) идеальной формой манипулирования темными массами со стороны экстремистских сил. Функция Советов в русской революции оказалась чрезвычайно негативной и выражалась прежде всего в дестабилизации работы Временного правительства с самого начала его существования и в противопоставлении Съезда Советов Учредительному собранию. Предполагаемый и несколько раз переносившийся его созыв ускорил большевистский переворот.

Эта функция на практике свелась к легитимации однопартийной диктатуры, т.е. установления партийной диктатуры над Советами.

Но потенциальное двоевластие правовых и антиправовых сил отнюдь не обязательно переходит в реальное (и юридически оформленное) двоевластие, а это последнее – не влечет автоматической победы экстремизма. История знает примеры того, как подобные конфликты разрешались в пользу конституционной демократии или, в условиях невозможности добиться этого, установления временных авторитарных режимов, способных стабилизировать ситуацию в переходный период. Временное правительство (опиравшееся на правовую и революционную легитимность, военный патриотизм, поддержку цивилизованной части общества, контроль над армией, административный аппарат и известный престиж лидеров) имело шансы устранить двоевластие и остановить большевистский переворот по крайней мере три раза (в самом начале Февральской революции, в июле и августе 1917 г.). Этот вывод признал фактически сам глава Временного правительства Керенский. Сначала он считал, что выступление Корнилова – заговор, направленный против него, но впоследствии осознал, что военный переворот мог спасти страну от более серьезной угрозы большевизма¹. Не случайно в последних интервью он пришел к выводу: истинной причиной успеха Октябрьского переворота был он, Керенский. Этой позиции придерживались и лидеры антибольшевистского движения – Деникин и Врангель². Как отмечал Брюс Локкарт, из всех ошибок Временного правительства самой ценной для Ленина было выступление Корнилова и его провал: «Поражение Корнилова 12 сентября открыло широкую дорогу для успеха революции 7 ноября»³.

В условиях конституционной неопределенности решающим фактором определения вектора политической системы становились технологии государственных переворотов. Содержание новой технологии государственных переворотов, разработанной большевиками (и представленной впоследствии Троцким), сводилось к превращению так называемых «стихийных» революций в «научно» организованные, т.е. осуществлению массовой мобилизации дест-

¹ Керенский А.Ф. Дело Корнилова. – Москва, 1918; Kerensky A.F. Russia and the History's Turning Point. – New York, 1965.

² Воспоминания генерала барона П.Н. Врангеля. – Франкфурт-на Майне, 1969.

³ Bruce Lockhart R.H. The Two Revolutions. An Eye-Witness Study of Russia, 1917. – London, 1957.

руктивных антидемократических сил конспиративной партийной машиной, захвату стратегических коммуникаций вместо штурма непосредственных институтов власти; легитимации переворота путем использования квазипредставительных институтов «народной демократии» (Советов). Важной чертой данной технологии стала возможность ее применения, независимо от идеологического содержания движений, что сделало ее востребованной организаторами различных антипарламентских переворотов XX столетия.

Незавершенность Февральской революции не уменьшает ее исторического значения: провозглашенная ею программа либеральных реформ начала реализовываться в постсоветский период. Опыт крушения Февральской демократической системы, несомненно, оказал влияние на разрешение конституционного кризиса конца XX в. Принятие либеральной Конституции 1993 г. в результате конституционного переворота показало, в частности, как можно преодолеть двоевластие в пользу демократических сил.

1.2. Формирование основ Советской системы однопартийной диктатуры: от Октябрьского переворота 1917 г. до принятия Конституции СССР 1924 г.

Миф «государства-коммуны» был положен в основу разработки первой советской Конституции РСФСР 1918 г., принятой в качестве альтернативы распущенному Учредительному собранию¹. Все проекты Конституции отгалкивались от этого мифа или, во всяком случае, подразумевали его², отразив в конституционной комиссии три различные концепции построения государственности – территориально-производственную, корпоративистскую и национально-территориальную с жесткой привязкой к классовой диктатуре.

Первая – территориально-производственная концепция Республики была представлена идеей «государства-коммуны» как выражения воли профсоюзных объединений. Трудовая республика,

¹ Конституция РСФСР (Основной закон). Принята V Всероссийским Съездом Советов. – Москва, 1920.

² Основные проекты опубликованы в кн.: Гурвич Г.С. История советской конституции. – Москва, 1923; Медушевский А.Н. Миф Коммуны и становление Советского государства (к переосмыслению Конституции РСФСР 1918 года) // Общественные науки и современность. – 2015. – № 4. – С. 121–140.

в понимании эсеров-максималистов, «есть политически федеративное государство с широкой автономией отдельных областей и народов, ее составляющих»¹. Это «сложное государство» – союз пяти профессиональных федераций: земледельцев, промышленных рабочих, служащих торговых предприятий, служащих у государства (чиновников) и служащих у частных лиц (прислуги). Общая союзная власть, носящая надпрофессиональный характер, состоит из центральных и местных органов. Центральными организациями являются Верховный союзный конгресс, Союзный Совет, Союзный трибунал и Союзный суд (последние два органа, в зависимости от организации суда, могут быть объединены)².

Вторая – корпоративистская (или «коммунальная») трактовка Республики видела основу суверенитета в объединении союзов различного типа – коммун³ или союзов, «составленных на местах федеративных общин» с региональными и центральными съездами Советов – от съезда коммунальных Советов в провинции к областям и съезду Советов РСФСР. Завершением становилось создание «великой федерации будущего: от федерации коммун к федерации вселенной». В рамках данной конструкции институтов власти предполагались нейтрализация и примирение отдельных эгоистических интересов, открывающие «путь к необходимой гармонии, на почве подчинения интересам целого, воплощенном в Совете»⁴. В случае победы мировой революции и образования Федеративного Союза соединенных социалистических федеративных республик, Российская республика входит в него на тех же основаниях «в целях всеобщего торжества социализма, преуспевания, мира и братства народов». В целом построение политической системы должно вестись не сверху, а снизу – путем концентрации полномочий в региональных структурах власти и институтах с последующим их делегированием в Центр⁵.

¹ Проект основ Конституции трудовой республики, выработанный Исполнительным бюро союза социалистов-революционеров-максималистов // ГА РФ. Ф. 130 (СНК). Оп. 2. Д. 85. Л. 2.

² Проект, составленный приват-доцентом Н. Ренгартеном // ГА РФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 85. Л. 13–15.

³ Доклад члена Комиссии М.А. Рейснера «Об основных началах Конституции РСФСР» // ГА РФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 12. Л. 97а–113.

⁴ Доклад члена Комиссии М.А. Рейснера «Об основных началах Конституции РСФСР» // ГА РФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 86. Л. 20–35; Д. 66.

⁵ ГА РФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 5. Л. 12.

Третья – национально-территориальная концепция построения Республики формально была выдвинута И. Сталиным (выражавшим в Комиссии позицию В. Ленина) в тезисах «О типе Федерации Российской советской республики», которая определялась как переходный политический режим в форме «диктатуры пролетариата и деревенской бедноты», а государственное устройство – как федерация автономий¹. В проекте Сталина («Общие положения Конституции Рос. Соц. Сов. Федерат. Республики») ², оказавшего определяющее влияние на исход споров, национально-областной принцип построения Республики почти полностью вытеснен классовым, т.е. формирование всей вертикали институтов советской власти подчинено задачам создания «мощной всероссийской политической власти».

Общий «План Советской Конституции» аккумулировал различные подходы: четко соответствовал концепции Коммуны как «Республики Советов», но подразумевал ее централистско-иерархическую интерпретацию. Вводная часть включала Декларацию прав трудящихся – «социализм как цель; самодеятельность трудовых масс как средство; интернационализм; права и обязанности трудящихся перед социалистическим отечеством и перед Интернационалом». Структурную основу Республики составлял принцип «федерации наций» и подразделение власти на федеративную и центральную. В рамках этой системы была выстроена иерархия Советов (волостные, городские, уездные, губернские, областные, федеративные), компетенции их органов во главе с Всероссийским Съездом Советов, ВЦИК и СНК, причем предполагалось конституционно разрешить вопросы соотношения федеративных и региональных советских структур, их формирования, бюджетного права и распределения ответственности³.

Из трех основных моделей Советской Республики, представленных в учредительных дебатах 1918 г. – коммунистического самоуправления, корпоративно-представительной демократии и вертикали власти, – не реализовалась в аутентичном виде ни одна.

¹ О типе федерации Российской Советской власти. Тезисы Сталина // ГА РФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 2. Л. 81.

² См. две редакции проекта Сталина: «Общие положения Конституции Р. Сов. Фед. Республики» и «Общие положения Конституции Рос. Соц. Фед. Сов. респ.» // ГА РФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 12. Л. Л. 80–82.

³ «План Советской Конституции» Ю. Стеклова // ГА РФ. Ф. 6980. Оп. 1. Д. 1. Л. 7 об.; Д. 12. Л. 147; План Советской Конституции (Стеклова) // ГА РФ. Ф. 1235. Оп. 94. Л. 19, 226–227.

В основу была положена последняя (вертикали власти), как отвечающая задачам массовой мобилизации, унификации и централизации политической системы, а главное – установлению однопартийного господства. Формальное юридическое закрепление этой модели в Конституции РСФСР без упоминания неформальных институтов власти партии было предпринято по политическим и тактическим соображениям (в условиях борьбы с оппозиционными партиями), создавая иллюзию ее демократичности. Уже в начале формирования этой системы выяснилась полная непригодность Советов как институтов народного представительства, государственного управления и местного самоуправления. Советская Республика могла сохраниться и существовать столь длительное время именно потому, что стала номинальным каркасом диктатуры, камуфлировавшим реальный механизм власти.

В этой перспективе смена понятий «государства-коммуны», «Трудовой Республики», «Республики Советов», «Рабочей демократии» выражала поиск социальной базы, смену идеологических приоритетов и логики их семантической интерпретации в меняющихся условиях. Если в первые годы диктатуры, когда доминировала коммунистическая, а во многом анархо-синдикалистская риторика, существенная роль отводилась институтам так называемого рабочего самоуправления и контроля над структурами исполнительной власти¹, то позднее консолидация режима в рамках «демократического централизма» и планового хозяйства совершенно вытеснила эту парадигму, заменив ее концепцией государственного контроля, отводившего профсоюзам роль вспомогательного придатка системы с дисциплинарно-корректирующими функциями на производстве².

Механизм трансформации политической системы Советской Республики состоял в организации массовых мобилизационных кампаний против основных оппонентов режима: Церкви (кампания по изъятию церковных ценностей); оппозиционных социали-

¹ Осинский Н. (В.В. Оболенский). Строительство социализма. Общие задачи. Организация производства. – Москва, 1918; Ломов А. (Г.И. Оппоков). Разложение капитализма и организация коммунизма. – Москва, 1918; Его же. Творчество буржуазного гения и посрамление коммунистов. – Москва, 1918.

² Ларин Ю., Крицман Л. Очерк хозяйственной жизни и организация народного хозяйства Советской России. – Москва, 1920; Ларин Ю. Очерки хозяйственного развития Советской России. – Москва, 1920; Косиор. Наши разногласия. – Москва, 1920; Милютин В.П. История экономического развития СССР (1917–1927). – Москва ; Ленинград, 1928.

стических партий (процесс эсеров 1922 г.)¹ и независимых профсоюзов (так называемая дискуссия о профсоюзах, завершившаяся превращением их в административный придаток режима)², т.е. тех институтов предшествующей системы, в которых теоретически могли быть институционализированы альтернативные стратегии развития республиканской политической системы. Принятие данной модели Республики означало пересмотр всей системы демократического участия и переход к мобилизационной стратегии, при которой институты активной коллективной демократии, с которыми экспериментировали в 1917 г. (Советы, заводские комитеты, рабочая милиция, учреждения рабочей инспекции и контроля), превращались из органов принятия решений в учреждения по их реализации и были подчинены иерархической (часто милитаризованной) власти. В результате «рабочий класс был политически экспроприрован; власть последовательно концентрировалась в партии и, особенно, в партийной элите»³.

Следствием разрушения механизма обратных связей между обществом и революционной элитой стала неспособность большевистского режима сформировать полноценные республиканские демократические институты власти. Для данного режима стало характерно, во-первых, отсутствие четкой правовой основы и контроля за юридическими параметрами функционирования (в отличие от большинства других авторитарных режимов межвоенной эпохи, включая «дуальное» государство нацистов)⁴ – несоблюдение собственной конституции и законов как общий принцип, неясность юридических границ государственной, региональной и частной собственности, допустимых и недопустимых действий в административных вопросах. Во-вторых, размывание четких рамок институциональных структур в результате постоянных изменений как формальных так и неформальных правил игры. В-третьих, общий репрессивно-карательный ответ на все инициативы общества, не санкционированные политической властью (даже те, которые осуществлялись в принятых идеологических рамках). В-четвертых, преобладание внеправовых и внесудебных методов

¹ Судебный процесс над социалистами-революционерами (июнь-август 1922 г.). Подготовка. Проведение. Итоги : Сб. док. – Москва, 2002.

² Гарви П.А. Профсоюзы в России (1917–1921). – Нью-Йорк, 1958.

³ Pirani S. The Russian Revolution in Retreat, 1920–24. Soviet Workers and the New Communist Elite. – London, 2008. – P. 4, 142–143.

⁴ Тоталитаризм в Европе XX века: Из истории идеологий, движений, режимов и их преодоления. – Москва, 1996.

решения споров в обществе (инсценировки судебных процессов, основанных на «революционном правосознании»). В-пятых, террор как признак слабости институтов – постоянная необходимость поддержания единства командно-управленческой вертикали с помощью устрашения (образ «классового врага»), внешнего принуждения и мобилизации. В-шестых, общая непредсказуемость реакции власти на новые социальные вызовы в рамках внутренне противоречивой теории «революционной законности»¹.

Вопреки номинальному советскому праву неэффективность государственных институтов компенсировалась фактическим их слиянием с институтами партийной диктатуры через пронизывающую все общество систему партийных ячеек; пересмотр соотношения декларативных и реальных функций учреждений и общественных организаций, оказавшихся под контролем номенклатуры; последовательное воспроизводство чрезвычайных методов управления, позволявших осуществлять постоянную корректировку декларируемых правовых норм с позиций «революционной целесообразности»².

1.3. Образование СССР: имманентные противоречия советской модели федерализма (1922–1924)

Ключевое значение для создания Федеративной Республики нового исторического типа (СССР) с окончанием Гражданской войны на территории бывшей Российской империи имело установление баланса принципов конфедерализма, федерализма и унитаризма. Данный вопрос решался в ходе дискуссии о соотношении таких основополагающих документов, как Декларация, Договор и Конституция, прошедшей в рамках Конференции полномочных делегаций Советских Социалистических Республик – РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР (Грузия, Азербайджан, Армения). В результате была осуществлена идея принятия Основного закона в целом, исходя из презумпции объединения в нем всех трех документов. Первое заседание конференции полномочных делегаций РСФСР, Украины, Белоруссии и Федерации Закавказских Советских республик 29 декабря 1922 г. решило принять Договор и Декларацию за основу Конституции сразу и целиком, без поштатейно-

¹ Timashev N.S. Grundzuge der Sovietverfassung. – Heidelberg, 1925.

² Политбюро ЦК РКП(б)-ВКП(б): повестки дня заседаний. Т. 1. 1919–1929. Каталог. – Москва, 2000.

го обсуждения¹. Основной спорный вопрос о природе советского интеграционного проекта состоял в том, какой принцип должен быть положен в его основу – национальный, государственный (советский) или классовый. Проблема заключалась в том, как соотносятся суверенные права СССР и входящих в него республик, какова роль последних в возможном будущем пересмотре договора, каковы конституционные основания такого пересмотра².

Договор об образовании СССР 30 декабря 1922 г. (в силу своей краткости и неопределенности) открывал возможности для различных трактовок этих вопросов – как в направлении централизма, так федерации и даже конфедерации³. Трактовка суверенитета единого союзного образования выражалась эвфемизмом «воли народов советских республик», на съездах своих Советов «единодушно принявших решение об образовании СССР» как шага «по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику»⁴. Эти общие идеи получили, однако, диаметрально противоположную трактовку в проектах республик (Белоруссии и Украины, отчасти предложениях ЗСФСР), отстаивавших конфедеративную составляющую договора, с одной стороны, и проектах Комиссии ЦИК, отстаивавших централизованную концепцию Федерации, – с другой. Осталась непроясненной юридическая природа самого Договора – заключается он навсегда или его условия могут быть пересмотрены участниками в изменившихся обстоятельствах. Обсуждение этого вопроса, поставленного украинской и белорусской делегациями, стало стержнем конституционных споров.

Принятие новой Конституции СССР 1924 г., как и предшествующей Конституции РСФСР 1918 г., осуществлялось по решению партии и легитимировалось решением I съезда Советов, утвердившим программные документы – Декларацию и Договор об образовании СССР. Вопрос об основных принципах Конституции был предрешен XII съездом партии (7–25 апреля 1923 г.), принявшим по докладу Сталина резолюцию по этому вопросу⁵.

¹ Первое заседание Конференции полномочных делегаций // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 31.

² Протокол от 9 июня 1923 г. // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 44. Л. 72–73.

³ Игнатъев В.И. Конституция Союза ССР в ее возникновении, развитии и изучении. – Москва ; Ленинград, 1926.

⁴ Проект, принятый Комиссией Президиума ЦИК Союза ССР // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 45. Л. 1–3.

⁵ Проекты Конституции от Белоруссии и Украины // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 99–129.

В целом это означало радикальный пересмотр условий первоначального Договора об образовании СССР в редакции 1922 г., что было затем проведено в решениях Конституционной комиссии¹. Фактическая подмена одного текста Договора другим была легитимирована решением о его инкорпорации в Конституцию², которая «во исполнение постановления I съезда Советов СССР» была вынесена II сессией ЦИК СССР «на окончательное утверждение II съезда Советов СССР»³. Постановление II сессии ЦИК СССР по докладу о Конституции СССР зафиксировало решение: «Основной Закон (Конституция) СССР утвердить и немедленно ввести его в действие»⁴.

В конечном счете решение проблемы Федеративной Республики разработчиками Конституции 1924 г. было найдено в сохранении конфедеративных положений Декларации о суверенитете республик при блокировании возможностей их осуществления правовым путем на конституционном уровне. «Суверенитет республик» оставался, однако интерпретировался не как договорная, но конституционная категория (ограничивался предметами, относящимися к компетенции Союза). Сохранение суверенных прав выступало как обязательство союзного Центра в отношении всего объединения республик, но не каждой в отдельности⁵, а принцип самостоятельного осуществления республиками своей государственной власти жестко ограничивался общесоюзными конституционными рамками⁶.

¹ Двенадцатый съезд РКП(б). Стенографический отчет. – Москва: Гос. изд. полит. литературы, 1968. – С. 12.

² Список вопросов по выработке Конституции, перенесенных на решение Комиссии ЦК. Сводка поправок, внесенных на сессии в проект Конституции // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 206–207.

³ Протокол заседания подкомиссии по выработке Конституции Союза ССР // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 9. Л. 11–12.

⁴ Основной закон (Конституция) СССР. Проект, принятый Комиссией ЦИК СССР на заседаниях 8–16 июня 1923 г. Записка т. Сапронова «Всем членам и кандидатам Президиума ЦИК СССР и ЦК РКП» от 2.02.23 // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 10. Л. 13.

⁵ Вторая сессия ЦИК СССР 6 июля 1923 г. – Москва, 1923; Постановления II сессии ЦИК СССР. 6 июля 1923 г. – Москва, 1923; Стенограмма заседания 2-й сессии ЦИК Союза ССР 1-го созыва (6 июля 1923 г.) // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 12. Л. 22–36.

⁶ Основной закон (Конституция) Союза ССР. Проект, принятый Комиссией ЦИК СССР на заседаниях 8–16 июня 1923 г. (за подписью т. Енукидзе) // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 10. Л. 1–12, 25.

Ключевой для всякой федеративной республики принцип равноправия республик подрывался ее асимметричной конструкцией – правом сепарации республик, но не национальных автономий (которые наделялись аналогичным статусом субъектов Федерации без права сепарации). Сохранение конфедеративного принципа свободного выхода республик из Союза, заявленного изначально как его основа¹, блокировалось необходимостью получения согласия всех других республик и союзной власти на его осуществление одной из них: право сепарации республика теоретически могла реализовать только по решению Съезда Советов СССР. Наконец, формальная возможность участия республик в процедуре пересмотра Основного закона блокировалась всей структурой советской законодательной власти, делавшей их роль чисто символической. Сочетание противоположных правовых принципов достигалось идеологическим постулатом о классовой монолитности Союза как «великой трудовой державы»². Официальная позиция заключалась в том, что прообразом СССР как государства переходного типа (к безгосударственному коммунистическому строю) послужило «федеративное объединение республик и областей в РСФСР»³.

Вопреки декларируемой договорной природе советского федерализма, он изначально не предполагал равенства субъектов Федерации; делал фиктивными гарантии их самоопределения и исключал полноценное участие в решении вопросов государственного устройства и конституционных преобразований. Принятая модель советского бикамерализма не содержала конституционных механизмов разрешения конфликтов по линии федерализма, целиком делегируя это право высшим органам союзной власти (ЦИК и его Президиуму), а по существу вынося его на внеконституционный уровень (ЦК и Политбюро). Общая организация исполнительной власти, судебной системы и надзора вполне соответствовала этой централистской логике, делая невозможным судебный контроль конституционности принимаемых законов, а изъятия политических дел из формальных процедур судопроизводства в

¹ Тексты Основного закона СССР, Декларации и Договора с пометками к докладу на Съезде Советов // ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 44. Л. 2–3.

² Речь П. Смиловича на Заседании 30 декабря 1922 г. // I Съезд Советов СССР (Стенографический отчет с приложениями). 1-я сессия Центрального Исполнительного комитета СССР. – Москва : Изд. ЦИК СССР, 1923. – С. 3.

³ Речь Сталина // I Съезд Советов СССР (Стенографический отчет с приложениями). 1-я сессия ЦИК СССР. – Москва : Изд. ЦИК СССР, 1923. – С. 5.

пользу чрезвычайных органов закрепляли приоритет карательных учреждений в структуре управления.

Стержнем динамики всей советской судебной системы стал институциональный конфликт во взаимодействии суда и прокуратуры. Основа этого конфликта была заложена указанием Ленина в письме «О двойном подчинении и законности». Он считал, что надзор за законностью должен осуществляться группой «в лице генерального прокурора, Верховного трибунала и коллегии Наркомюста»¹. В рамках этого «дуалистического» подхода, представлявшего своеобразный советский эрзац разделения властей, оказывался неизбежным конфликт Верховного Суда и Прокуратуры, которые должны были совместно осуществлять функции конституционного надзора, но постоянно вели борьбу за раздел полномочий и компетенции в этой сфере. Данный институциональный конфликт не получил теоретического разрешения (и не мог получить в рамках концепции «советской демократии», отрицавшей разделение властей), а на практике достиг наибольшей остроты при решении принципиальных политических вопросов: после острого обсуждения проблемы надзора за ОГПУ прокурор фактически вывел его из сферы судебного надзора, направив протесты на его действия и акты непосредственно в Президиум ЦИК.

Общая тенденция в распределении полномочий Верховного Суда и прокурора Верховного Суда заключалась в их последовательном перемещении от первого к последнему. Она получила четкое выражение в новом Положении о Верховном Суде и Прокуратуре Верховного Суда СССР 1929 г., отразившем сворачивание полномочий Суда в области конституционного надзора за счет исключения из числа его объектов актов СНК и СТО СССР, а также ни разу не реализованного права разрешения судебных споров между союзными республиками. В то же время функция текущего надзора за конституционностью ведомственных постановлений, распоряжений и действий наркоматов и других органов Союза ССР была передана в ведение прокурора Верховного Суда СССР. Завершением этой эволюции стало образование самостоятельного института – Прокуратуры СССР постановлением ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. На нее было возложено руководство деятельностью прокуратур союзных республик, а в число полномочий прокурора СССР включен надзор за соответствием постановлений

¹Смидович П. Конституция Союза С.С.Р // Коммунистическая революция. – 1923. № 15–16(54–55). – С. 12.

и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик, местных органов власти Конституции и постановлениям правительства Союза ССР. Конфликт двух ведомств в рамках «дуалистической модели» конституционного надзора был преодолен и разрешился в пользу одного из них – Прокуратуры.

В рамках советского номинального конституционализма была сконструирована модель федерализма, не имеющая аналогов в сравнительной перспективе. Во-первых, в ее основу был положен фактически конфедеративный принцип (в интересах мировой коммунистической экспансии), выражением которого стало сохранение права сецессии (без фиксации механизма ее юридического осуществления); во-вторых, вопреки общепринятой трактовке федерализма (закрепленной в Декларации и Договоре об образовании СССР) субъекты Федерации не получили равного правового статуса – они подразделялись на союзные республики, некоторые из которых (РСФСР, ЗСФСР) включали свои собственные субъекты (что порождало феномен «федерации внутри Федерации»); в-третьих, вопреки декларируемой цели принцип национально-территориального самоопределения не был последовательно проведен как единый критерий выделения субъектов (они конструировались на основе выделения титульной нации, в ряде случаев составлявшей меньшинство соответствующего субъекта), а попытка скорректировать эту схему введением национальных автономий была проведена непоследовательно (в одних случаях они создавались, в других нет). Концепция республиканского государственного суверенитета вступала в силу в ограниченной трактовке – в основе всей конструкции лежит не гражданская нация или народ, а воля ее передового класса (однопартийная диктатура).

В отличие от классических моделей федерализма в демократиях западного типа, российский федерализм не был вызван естественным эволюционным развитием культурных потребностей регионов. Федерализм советского образца (а Россия исторически не знала другого) выступал искусственным (навязанным) явлением, выражая психологию завоевателя в покоренной стране: он имел номинальный характер; не соответствовал классическим образцам даже с формально-юридических позиций (включая конфедеративный принцип сецессии республик), а на практике выражал стремление однопартийной диктатуры к установлению контроля в регионах с различной культурой, национальным составом населения, уровнем экономического и социального развития.

В условиях спонтанного крушения имперской государственности конструирование федерализма определялось идеологическими причинами и административной целесообразностью в большей мере, нежели декларированной идеей национального самоопределения. Последовательная редукция принципа народного суверенитета к «власти трудящихся», Советскому государству и от него – к партии исключала реализацию федеративного принципа. Поэтому государственное устройство СССР и России изначально тяготело к унитаризму. Этим объясняется фундаментальное противоречие возникшей модели: формально-юридически являясь конфедерацией, она объявляла себя федерацией, но на деле представляла собой унитарное государство имперского типа¹. Характерны ее определения в современной литературе – «советский», «имперский» и «унитарный» федерализм.

1.4. Консолидация Советской диктатуры при Сталине (Конституция СССР 1936 г.)

Общая идея пересмотра советской модели республиканизма в сталинский период – скорректировать несостоятельный коммунистический миф таким образом, чтобы, во-первых, сохранить его

¹ В этом контексте сохраняет значение дискуссия о природе советского федерализма, выявившая несовпадение подходов. Он определяется, во-первых, как искусственный феномен, не заслуживающий звания аутентичного федерализма; во-вторых, как вполне реальное явление, определявшее процессы децентрализации страны на заключительной стадии советского режима; в-третьих, как некоторый гибридный феномен – использование федеративной формы для выражения процессов конституционно-правового и административно-политического регулирования с учетом региональных особенностей. С одной стороны, специфика данной модели федерализма констатировалась уже в момент ее появления – понятие «советского федерализма» было призвано показать его отличия от классического или общепринятого понимания этого термина (как одного из элементов вертикального разделения властей). С другой стороны, распад СССР и последующий «парад суверенитетов» показали, что при всей искусственности его конструирования советский федерализм оказывает самое непосредственное влияние на политический процесс. Наконец, федерализм как институт продолжает играть свою роль даже в периоды выстраивания жесткой вертикали власти, заставляя федеральный центр предпринимать усилия по адаптации собственной политики в регионах с разной культурной, социальной и политической идентичностью в поисках обеспечения лояльности и легитимности проводимых решений. Данные соображения учитывались всеми авторами книги независимо от того, как они видят степень соответствия советского федерализма его классическим образцам. – *Прим ред.*

как легитимирующую основу режима; во-вторых, ограничить его деструктивный потенциал в условиях социального кризиса; в-третьих, обеспечить задачи социальной мобилизации и управления; в-четвертых, продемонстрировать единство общества и власти («всенародная поддержка» режима); в-пятых, использовать данную акцию для борьбы с реальными и предполагаемыми оппонентами режима.

Эта цель в период сталинизма достигалась корректировкой смысла основополагающего революционного мифа: разделением понятий «коммунизм» и «социализм» (как особой промежуточной стадии); согласованием идеологии и реальности (введением приемлемых стереотипов интерпретации последней); определением перспектив и этапов формирования нового общества в пространстве («социализм в одной стране» вместо мировой коммунистической революции) и во времени (что позволяло пролонгировать диктатуру); тождестве демократии и «социалистической демократии»; введением психологических ориентиров смысла существования (концепция «нового человека», его прав и обязанностей); закреплением когнитивного доминирования в виде института культа личности как высшего арбитра в решении всех вопросов. Эти приоритеты нашли наиболее четкое выражение в Конституции СССР 1936 г.¹ и представленной в ней версии советской модели республиканского строя, в своих ключевых параметрах сохранившей значение до конца существования СССР.

Вопрос о том, как сталинская модель государственности соотносится с ленинской – означает она разрыв с ней или, напротив, ее органическое развитие, – остается предметом споров в литературе². Конституция 1936 г. ввела структуру государственной власти, внешне напоминающую институты демократических республик и отличную от существовавшей в первых советских конституциях, что вполне отвечало задачам консолидации однопартийного режима с неограниченной властью вождя. Равенство гражданских прав распространялось теперь на все население страны

¹ Медушевский А.Н. Основной закон тоталитаризма: Конституция СССР 1936 г. как инструмент социального конструирования // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 3(106). – С. 109–126 ; № 4(107). – С. 84–100.

² Культура и власть в СССР 1920–1950-е годы. Материалы международной научной конференции в СПб. 24–26 октября 2016 г. – Москва : РОССПЭН, 2017; Уроки Октября и практики советской системы 1920–1950-е годы : материалы X международной научной конференции 5–7 декабря 2017 г. – Москва : РОССПЭН, 2018.

(«советский народ» или «трудящиеся»), демонстрируя переход к «подлинной социалистической демократии» – отказу от классовых ограничений избирательного права при сохранении однопартийной диктатуры¹. Конституция устанавливала впечатляющие демократические гарантии – всеобщие, прямые, равные и тайные выборы во все Советы трудящихся вплоть до высших органов советской власти, заменяла многоступенчатые выборы средних и высших органов советской власти прямыми выборами в Верховный Совет СССР; отменяла имевшиеся преимущества пролетариев перед крестьянами при выборах в Советы, снимала вопрос о лишенцах, поскольку все граждане получали формальное право выбирать и быть избранными в Советы, вместо открытых выборов вводила тайные выборы в Советы. Прокламиривался институт всенародного опроса (референдума) «для тех случаев, когда это будет признано необходимым Верховным Советом СССР или одной из союзных республик». На стадии обсуждения проекта Конституции был сделан даже намек на возможность включения в списки не одного, а нескольких кандидатов в Советы, которых «наряду с организациями большевистской партии, могут выставлять также многочисленные у нас беспартийные организации»². Альтернативные выборы так и не стали реальностью в СССР. Реализация мобилизационной функции выражалась в принятии формулы избирательного законодательства, исключавшей неконтролируемый характер народного волеизъявления.

Важнейшей из общественных организаций признавалась Коммунистическая партия СССР: «Наиболее активные и созна-

¹ Обращает на себя внимание использование в этот период ключевых политических конструкций – демократии, федерализма, парламентаризма, законности, но обязательно с эпитетом «социалистические». Этим достигалось сразу несколько целей: с одной стороны, намеренно создавалась иллюзия схождения основных советских институтов с институтами западных демократических систем (что было важно для установления отношений с ними в предвоенный период для противостояния фашистским диктатурам). С другой стороны, эпитет «советский» был настолько неопределенен, что открывал возможности наполнения соответствующего термина (напр., «советская демократия») диаметрально противоположным содержанием. Кроме того, эта неопределенность терминологии создавала основу для политического манипулирования строгими юридическими терминами и уничтожения реальной или потенциальной оппозиции, принимавшей эти термины всерьез. Эволюция советской политической терминологии – один из важных аспектов изучения институционального конструирования, на который авторы книги стремились обращать специальное внимание. – *Прим. ред.*

² Молотов В.М. Конституция социализма // Большевик. – 1936. – № 23. – С. 24.

тельные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются в Коммунистическую партию СССР, являющуюся передовым отрядом в их борьбе за построение коммунизма и представляющую собой *руководящее ядро всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных*» (ст. 126). В этой формуле, отредактированной самим Сталиным, зафиксировано слияние общества и государства, при котором партия из общественной организации превращалась в государственную структуру. Но подлинной целью Конституции явилась легитимация однопартийной диктатуры, что предполагало резкое формальное ограничение действия правовых гарантий. Этот тезис неоднократно подчеркивал Сталин: «где нет нескольких классов, не может быть нескольких партий, ибо партия есть часть класса»¹; «в СССР имеется почва только для одной партии, коммунистической партии», «может существовать лишь одна партия – партия коммунистов»².

Основные параметры институциональных изменений представлены концепцией так называемого «советского парламентаризма» – эвфемизмом, выражающим стремление разработчиков выйти из рамок утопической ленинской теории «непосредственной демократии». Пересмотр ее требовал отказа от важнейшего института – съездов Советов, как регулярных, так и чрезвычайных. В первых советских конституциях им формально принадлежала вся полнота власти: на обсуждение съездов Советов и сессий ВЦИК и ЦИК регулярно выносились не только вопросы изменения Конституции и законодательства (решение вопросов его принятия и конституционности), но и вопросы экономики, национального развития, обороны, советского строительства. Система центральных органов власти включала триаду: съезды Советов – ЦИК – Президиум ЦИК. Последний состоял из двух палат – Союзного Совета и Совета Национальностей. В период между сессиями в стране действовал постоянный орган верховной власти – ЦИК СССР (ст. 8 Конституции СССР 1924 г.), который разрешал все важнейшие законы и другие вопросы жизни государства. Наряду с этим в перерывах между сессиями ЦИК фигурировал его Президиум, который являлся законодательным, исполнительным и рас-

¹ Беседа тов. Сталина с председателем Американского газетного объединения «Скриппс-Говард ньюс-пейперс» г-ном Рой Говардом // Большевик. – 1936. – № 6. – С. 7.

² Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Доклад на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // Большевик. – 1936. – № 23. – С. 13.

порядительным органом власти (ст. 29 Конституции СССР 1924 г.). В основе данной системы лежал принцип слияния законодательной власти, управления и судопроизводства.

Принятие концепции «советского парламентаризма» было осуществлено по инициативе Сталина¹ и стало основной особенностью Конституции СССР 1936 г., выступив ее главным отличием от предшествующих советских конституций 1918 и 1924 гг.², что потребовало пересмотра структуры и взаимоотношений высших органов государственной власти. Принятие «парламентской» системы нашло выражение в формальном разграничении законодательных, президентских и исполнительных функций. В этой конструкции Верховный Совет – это главным образом законодательная власть (ст. 32 Конституции СССР), его Президиум – это «президентская» власть (ст. 49 Конституции СССР) и Совет Министров – это исполнительно-распорядительная власть (ст. 64 Конституции СССР). В окончательном виде общая схема институтов представлена Сталиным следующим образом: введение всеобщего избирательного права; «законодательная власть в СССР должна осуществляться только одним органом, Верховным Советом СССР»; он имеет двухпалатную структуру (Совет Союза и Совет Национальностей), необходимую в силу многонационального характера государства. Президиум Верховного Совета, включая его Председателя, – «коллегиальный президент», ибо «не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету»³. Таким образом, все «ветви власти» блокируют друг друга, а выход из тупика возможен лишь путем делегирования власти на вышестоящий – метаконституционный уровень. Конституция, несмотря на институциональные изменения, не тронула главного – «оставляет в силе режим диктатуры рабочего класса, равно как сохраняет без изменения нынешнее руководящее положение Коммунистической партии СССР»⁴.

¹ ГА РФ. Ф. 3316. Оп. 40. Д. 32. Л. 55–56.

² Копия справки (А. Лукьянов) «К вопросу о разработке и проведении в жизнь некоторых положений Конституции СССР 1936 года (по материалам Государственного архива и некоторым материалам и документам Президиума ВС СССР)» (29.04.1964) // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 3 (1962–1964). Л. 10, 94, 99.

³ Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. – Москва, 1936. – С. 100–104, 109.

⁴ Сталин И. Вопросы ленинизма. Изд. 11-е. – Москва ; Ленинград, 1945. – С. 523.

Общий баланс в решении проблемы федерализма определялся, как и в случае со структурой высших органов власти, стремлением сохранить идеологические стереотипы при одновременной жесткой фиксации неподвижной и бюрократизированной структуры управления. Именно поэтому Сталин выступил за сохранение в Конституции номинальной нормы о праве выхода республик из Союза (как идеологической декларации его добровольности), но одновременно настаивал (для сохранения неизбылемости всей конструкции) на конституционном закреплении существующего административно-территориального деления, включая перечисление всех краев и областей, причем не допускал возможности изменения их статуса в будущем (например, перевода автономных республик в разряд союзных)¹. Это, разумеется, нисколько не помешало последующему развитию централизаторских тенденций. Номинальная природа советского федерализма не могла препятствовать тенденциям к унитаризму, а последние предполагали унификацию административно-территориального деления. Схема советских федеративных принципов противоречиво сочетала сформировавшуюся ранее концепцию непосредственной демократии с жестко централизованной вертикалью исполнительной власти, способной манипулировать декоративными советскими институтами в целях массовой мобилизации и легитимации предельно централизованного режима.

Доктринальный поворот выражался в новой концепции соотношения права и целесообразности, выдвинутой с принятием Конституции 1936 г. Если в эпоху формирования советского режима право вообще отвергалось в пользу так называемого «революционного правосознания», то в дальнейшем, с упрочением советской государственности, возобладала концепция «революционной законности», предложившая особую «классовую» теорию права. Ее основное противоречие заключалось в сохранении имманентной конфликтности права и политической целесообразности. Этот конфликт, обсуждавшийся в 1920-е годы, оказался механически снят в середине 30-х годов, когда была принята доктрина (сформулированная А.Я. Вышинским) о тождестве двух принципов: суть принципа законности – революционная целесообразность и, наоборот, целесообразность – подлинное содержание «социалистической законности». Противопоставление «социалистического пра-

¹ Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. – Москва, 1936. – С. 92–94, 99.

восознания» закону, а закона – целесообразности объявлялось неверным, а адепты этой теории – врагами народа. Суть концепции «социалистического правопорядка» состояла в формальном восстановлении законности, но одновременно полном выхолащивании содержания этого понятия, открывавшем путь террору.

Имманентная связь Конституции и террора выражает особенности утверждения данной системы и когнитивного закрепления ее принципов, прежде всего «двоемыслия», – необходимости для индивида следовать одновременно формальным и неформальным предписаниям системы, быстро реагируя на изменение их соотношения. Конституция – необходимая формальная рамка террора, но последний фактически определяет приоритеты и порядок разработки Конституции, селекцию ее принципов и норм, их идеологическое толкование и применение. Большой террор оказывается необходимым инструментом преодоления когнитивного диссонанса, выражающего несоответствие формальных конституционных норм и реальности, но одновременно служит для когнитивного закрепления соответствующих стереотипов – неписаных наград и кар за санкционированное и отклоняющееся поведение¹.

В социальных отношениях этот курс выражался в корректировке «общественного договора» – жесткой увязке прав и обязанностей населения в отношении «Советского государства», причем с явным перевесом последних (в контексте решения задач коллективизации, индустриализации и плановой экономики); в политической сфере – замена ленинской теории непосредственной советской демократии идеей так называемого советского парламентаризма – конструкцией государственной власти, формально основанной на всеобщих выборах и внешне напоминавшей систему разделения властей (замена съездов Советов и ЦИК конструкцией всенародно избираемого Верховного Совета с двухпалатной структурой во главе с «коллективным президентом» – его Президиумом), однако при тщательном конституционном камуфлировании реальной власти партийного аппарата и неограниченной единоличной власти вождя².

На деле речь шла об использовании квазипарламентских форм для консолидации режима однопартийной диктатуры.

¹ Верг Н. Террор и беспорядок. Сталинизм как система. – Москва : РОССПЭН, 2010.

² Докладная записка тов. Брежневу Л.И.: некоторые данные о подготовке Конституции СССР 1936 года и рассмотрении этих материалов у Сталина // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 1 (1962).

Эта задача решалась по линии унификации, централизации и бюрократизации управления. Выведение реальной власти и ее коммуникаций из-под социального контроля в рамках тайного аппарата принятия решений¹ облегчало задачу неформального наблюдения за всеми формальными органами власти, давая полную свободу действий вождю. Центральная роль вождя (вопреки предложениям о ее конституционализации и объявлении Сталина Президентом, высказанным в ходе «всемирного обсуждения»), определялась внеправовым потенциалом контроля и манипулирования всеми институтами власти, включая «коллективного президента», институты госбезопасности и высшие партийные структуры. Центр этой системы – вождь и партийная элита сознательно выведены из сферы конституционно-правового контроля, что дает им ряд важных преимуществ – абсолютность власти (никак не ограниченной юридически), полноты информированности (исключенной для большинства населения), свободы действий как в правовом пространстве, так и внеправовом, включая неограниченное применение насилия против реальных и подразумеваемых оппонентов режима. Функция культа личности в этой системе – принципиальна, поскольку фиксирует роль вождя как верховного жреца идеологического культа, контролера, медиатора и цензора². Главная причина трансформации однопартийной диктатуры в режим личной власти состоит в том, что в условиях отсутствия политической конкуренции вождь выступает как единственный выразитель, защитник и истолкователь программных партийных устремлений, персонифицирует их в глазах адептов, а публичная политика из конституционно-правовых форм переходит в область аппаратных махинаций и персонального искусства лидера.

Главным результатом кампании по «всемирному обсуждению» Конституции следует признать создание мифа о Советской Республике как воплощении социальной справедливости – «стране победившего социализма», «высшей исторической форме демократии», а ее конституции как «самой демократической» во всемирной истории, – стереотипов, определивших развитие советской

¹ Хлевнюк О.В. Хозяин. Сталин и утверждение сталинской диктатуры. – Москва: РОССПЭН, 2010. См. также: Rosenfeldt N.E. The «Special» World: Stalin's Power Apparatus and the Soviet System's Secret Structures of Communication. – Copenhagen. 2009. – Vol. 1–2.

² Осмыслить культ Сталина. – Москва, 1989; История и сталинизм. – Москва, 1991.

правовой традиции вплоть до ее крушения. Конституция 1936 г. и пиар-акция, сопровождавшая ее принятие, создали прочные когнитивные рамки всего советского конституционализма, пересмотр которых (именно в силу его номинальности) оказывался невозможным без разрушения системы.

1.5. Эрозия системообразующих параметров и стратегии реформирования политической системы СССР в 1960–1970-е годы

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 с окончанием Второй мировой войны и, особенно, в последней трети XX столетия. Мы видим две противоположные стратегии институциональных реформ – юридическая фиксация идеологических постулатов или, напротив, конституционализация КПСС – основного института производства идеологических и правовых норм.

Первая стратегия стала отправной точкой реформ 1960-х годов, известных как «оттепель». Отправной точкой реформ Советской республики должны были служить положения новой третьей Программы КПСС (1961), обещавшей введение коммунизма и переход от диктатуры к «общенародному государству», которые предполагалось оформить и зафиксировать в виде правовых норм¹. Изначально доминировали следующие идеи: во-первых, новая Конституция «развернутого строительства коммунизма» должна быть не чисто идеологическим документом, но составлять «базу для дальнейшего развития советского законодательства»; во-вторых, отразить существование «социалистического лагеря» и «принцип мирного сосуществования стран с различными социальными системами»; в-третьих, подтвердить «принцип партийного руководства советским обществом и государством» при возрастающей роли партии; в-четвертых, она должна быть Конституцией не только государства, но и общества, отражая переход от диктатуры к общенародному государству. При обосновании этого положения

¹Справочный материал по подготовке проекта новой Конституции СССР // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 6. Л. 1–203.

использовался эвфемизм «широкого развития демократизма», означавший «все более широкое привлечение трудящихся к управлению общественными делами, к руководству хозяйственным культурным строительством – как главное направление в развитии социалистической государственности, создающее условия для ее перерастания в коммунистическое общественное самоуправление»¹.

Проект Конституции 1964 г. исходил из необходимости юридической позитивации коммунистического мифа, но доводил до логического конца противоречия всех конституций советского типа: приоритет идеологии над правом; стремление к точному определению стадии развития общества; использование экономических и социологических понятий в качестве правовых; соединение прав и обязанностей (условный характер прав); своеобразие их гарантий (материальными, а не формальными факторами); избирательный характер защиты прав (в рамках «классовой теории»); отрицание разделения властей в рамках «советской демократии», особенности контроля конституционности законов, который в основе имеет идеологический, а не судебный характер. Поскольку гарантом Конституции выступала Коммунистическая партия (точнее – Политбюро), – этим закладывалась общая трактовка права и его цели в номинальном советском конституционализме.

Доведя принцип идеократии до высшей точки, проект Конституции 1964 г. исходил из необходимости позитивации идеологических постулатов в нормах, регулирующих отношения общества и государства, Советов и партии, структуры высших органов государственной власти и управления. Парадоксальным образом данная Конституция (и ее проекты) формально пошла даже дальше, чем номинальная сталинская, в отказе от принципов федерализма, разделения властей и определения их взаимного контроля, настаивая на единстве законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках ленинского фетиша «работающего правительства»².

Этим объясняются центральные противоречия программы конституционных преобразований: между концепцией советской наднациональной общности и движением в направлении конфеде-

¹ Краткая справка «К вопросу об обновлении текста Конституции СССР» (Ф. Калининчев) (27.03.61) // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 1–6.

² См. сходные наблюдения современных исследователей: Байбаков С.А. Критическое переосмысление сталинской Конституции СССР 1936 г. на исходе хрущевской «Оттепели»: взгляд из XXI в. // Уроки Октября и практики советской системы 1920–1950-е гг. – Москва, 2018. – С. 255–264.

рализма и децентрализации по национальному признаку; между представлением о значении законодательной власти Верховного Совета и стремлением свести ее на нет путем расширения полномочий Президиума ВС, а также отказа от элементарных механизмов ответственности правительства; наконец, между представлением о полноценном характере советской системы и тезисом об усилении власти партии при переходе к коммунизму. Центральная проблема, которую так и не смогли разрешить разработчики, – рациональное юридическое определение КПСС, а также ее места в политико-правовой системе. В результате остался нерешенным вопрос о том, до какой степени партийный абсолютизм может быть ограничен конституционными нормами, до какой степени партийные институты власти подлежат социальному, правовому и судебному контролю. Осознание невозможности добиться содержательного разрешения этих противоречий вело к когнитивному тупику и стремлению вообще отказаться от изменения сталинской Конституции, рассматривавшейся бюрократией как адекватное решение проблемы с позиций политического «реализма»¹.

Причины провала конституционной реформы 1964 г. делятся на общие и частные. Первые могут быть сведены к трем: невозможность конституционализировать утопию (стремление фиксировать то, что должно быть, а не то, что есть, – программу, а не реальность); несоответствие идеологических постулатов и советских норм позитивного права; невозможность согласования правовых норм номинального конституционализма и реальности неправового государства. Вторые определяются сопротивлением десталинизации – внутренним аппаратным конфликтам, приведшим к дворцовому перевороту как механизму корректировки системы. Эта эволюция умонастроений консервативной бюрократии, ускоренная хаотичными реформами Хрущева в экономике и государственном управлении, закладывала, как это хорошо видно на материалах подкомиссии Л.И. Брежнева, основу торможения институциональных реформ и последующей «конституционной контрреформы» 1977 г.

¹ Проект: Конституция СССР. Основной закон (август-сентябрь 1964 г.) // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 109–219. См. также.: Медушевский А.Н. Коммунизм как социальная утопия и юридическая фикция: проект Конституции периода «Оттепели» (1961–1964) // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 3(94)/4(95). – С. 144–154.

Эпизод хрущевской Конституции имел три важных исторических следствия: во-первых, она создала привлекательный ретроспективный миф о том, что в период десталинизации была предпринята попытка отказаться от однопартийной диктатуры – факт, не подтверждающийся имеющимися источниками; во-вторых, она создала некоторые иллюзорные стереотипы, связанные с представлением о возможности реформирования советского федерализма и политической системы путем «возвращения» власти от партии к Советам, – представлением, которое во многом определило стратегию и срывы горбачевской перестройки; в-третьих, она выдвинула группу юристов-чиновников, веривших, по-видимому, в возможность правовой трансформации сталинизма и «конституционализации» КПСС.

Другая стратегия адаптации системы к внешним изменениям отражена в концепции общенародного государства и конституционализации правящей партии. 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». Редукция коммунизма к социализму, а последнего к его новой изобретенной фазе «развитого социализма» выражает эти установки. Принятая Конституция СССР 1977 г. уже не содержала прямых положений о коммунизме, ограничившись более скромным «развитым социализмом». Однако отказ от идеи пролетарской диктатуры в пользу общенародного государства ставил вопрос о поддержании легитимности партии.

В международной дискуссии о социальной структуре советского общества было показано, что, во-первых, она претерпела радикальные изменения в направлениях, сходных с обществами западных индустриальных стран, во-вторых, место рабочего класса в этой структуре уже не определялось категориями доминирующего класса в традиционном марксистском смысле, в-третьих, политическая активность его общественных организаций (профсоюзов) была далека от утопических представлений коммунисти-

ческих идеологов, демонстрируя их безвластие и подчиненную роль в однопартийном режиме¹. В этих условиях выдвижение постулата «общенародного государства» оказывалось в противоречии с программным положением о ведущей роли рабочего класса в условиях перехода к коммунизму, а отказ от последнего ставил под вопрос легитимность коммунистической партии как единственного выразителя воли народа.

В результате Основной закон «зрелого социализма» оказался внутренне противоречив, стремясь соединить старые и новые принципы, декларативные и инструментальные нормы. Это нашло отражение в его политико-правовой структуре, разделенной на девять 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 изменения².

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 конституционализма³. Принципиальная новизна Конституции 1977 г. состояла именно 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, как об одной из общественных организаций (ст. 126). Нововведение 1977 г. – конституционализация КПСС –

¹ Economic Trends in the Soviet Union. – Cambridge (Mass.), 1963; Hoffmann W. Die Arbeitsverfassung der Sowjetunion. – Berlin, 1956; Trade union Situation in USSR. – Geneva, 1960; Madison B. Social Welfare in Soviet Union. – Stanford, 1968; McAuley M. Labour Disputes in Soviet Russia. 1957–1965. – Oxford, 1969; Deutscher I. Die sowjetischen Gewerkschaften. Ihr Platz in der sowjetischen Arbeitspolitik. – Frankfurt am Main, 1969; Lorenz H. Sozialgeschichte der Sowjetunion. – Frankfurt am Main, 1976.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. – Москва : Правда, 1977.

³ Медушевский А.Н. Конституция «развитого социализма»: откуда взялся принцип руководящей роли партии? // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 84–97.

было, несомненно, радикальным шагом для всей традиции номинального советского конституционализма, выражая ситуацию «общества и государства, поработанных партией»¹.

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 – включением ее 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. Партия 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 (марксистско-ленинское учение) или исторический характер (в силу нелегитимного прихода большевиков 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 целепологающие аргументы, в соответствии с которыми партия «придает планомерный, научно-организованный характер его борьбе за победу коммунизма». 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 вопроса о конституционной ответственности для партии в целом, но только для отдельных партийных организаций, которые «действуют в рамках Конституции СССР»².

¹ Геллер М., Некрич А. Утопия у власти. – Москва, 2010. – С. 738.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. – Москва : Правда, 1977. – С. 8.

Именно конфликтность партийного абсолютизма и конституционных прав стала центральной темой диссидентского движения в СССР 1970–1980-х годов, подготовив отказ от легитимирующей формулы однопартийной диктатуры.

1.6. Перестройка и крушение СССР (1985–1991)

Перестройка (1985–1991) стала общей системной реакцией Советского политического режима на вызовы глобализации, связанные в первую очередь с доминирующей ролью транснационального информационного феномена, невозможностью продолжения закрытости системы от внешнего мира¹. Следствием стали крушение старой картины мира – коммунистической идеологии в ее советской версии и осознание невозможности модернизации системы в прежних формах закрытого (автаркического) государства с широким применением идеологического манипулирования и принудительных мобилизационных технологий. На деле результатом перестройки стал срыв управляемого характера преобразований и коллапс советского проекта по его системообразующим параметрам: эрозия идеологии (классового принципа) вела к ослаблению партийной монополии на власть с отменой 6-й статьи

¹ До сих пор продолжается дискуссия об определении содержания процессов, определяемых термином «перестройка»: если одни видят в ней революцию, то другие определяют ее как контрреволюцию с учетом содержания выдвигавшейся программы преобразований. Перестройка определяется также как реформа, ставившая своей задачей модернизацию политической системы. На наш взгляд, оба определения не подходят: перестройка не была революцией, поскольку не выдвинула новой идеологии или мессианской идеи, не стремилась к радикальному отказу от советской модели государственности и не привела к радикальной смене элиты. Не была она и реформой, поскольку не включала разработанного плана преобразований и его поэтапной реализации. Самым точным ее обозначением является понятие реформации, которая, по аналогии с религиозной Реформацией Лютера, была вызвана общественным неприятием моральной деградации, коррупции и преступлений КПСС – своеобразного аналога церковной иерархии в теократическом обществе. В этой логике Советское государство определялось М. Горбачевым как «светская теократия», номенклатура – как «партийное жречество», а перестройка представляла собой попытку «деидеологизации» государства путем «передачи власти от партии к Советам», т.е. от квазирелигиозных институтов их светскому аналогу, основанному на рациональной бюрократической системе иерархии, ответственности и разделения властей. – *Прим. ред.*

Конституции 1977 г. (силы, являвшейся, как выяснилось, основным ресурсом поддержания единства всей конструкции); ослабление этой монополии (внутриэлитный конфликт между сторонниками и противниками преобразований, а также центральными и региональными группами) вел к постановке проблемы федерализма, а неспособность ее решения (в силу отсутствия правовых форм и дееспособных институтов разрешения конфликтов) актуализировала обращение националистов к принципу конфедерализма – конституционному праву сецессии национальных республик, которое ранее было нереализуемо и рассматривалось как чисто символическое; итогом становился отказ от легитимирующей формулы власти и ее институтов в виде Советов и партии. Общим следствием этих процессов стала дезинтеграция СССР – возврат к ситуации, типологически сходной с распадом Российской империи в 1917 г.¹

В СССР тема федерализма оказалась связана с поиском идентичности в форме национализма и сепаратизма. Конструирование нового политического пространства требовало перехода от номинального советского федерализма к реальному, но закончилось не договором, а разрывом. Причины этого коренятся в исторических особенностях советской конструкции федерализма. Номинальный советский федерализм по существу им не являлся: СССР с юридической точки зрения был не федерацией, а конфедерацией (так как допускал право сецессии национальных республик), с фактической – представлял собой унитарное государство, определявшееся иногда как «империя». Решение принципиальной проблемы суверенитета как Союза, так и республик шло по той же линии советской легитимности, четко отразив ее основное внутреннее противоречие – между суверенитетом единого союзного государства и квазисуверенитетом его частей – национальных республик. Детонатором дезинтеграции стало «право наций на самоопределение вплоть до отделения» – идея, не совместимая с федерализмом, но положенная в основу конструирования СССР в рамках идеологии ленинизма и вызывавшая критику уже в момент ее провозглашения (в том числе со стороны леворадикальных оппонентов).

¹ Принципиально различные подходы к объяснению крушения СССР сохраняют значение: Козн С. Вопрос вопросов: почему не стало Советского Союза. – Москва, 2007; О причинах крушения СССР и становлении новой России // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – С. 101–116; Медушевский А.Н. Перестройка и причины крушения Советского Союза с позиций аналитической истории // Российская история. – 2011. – № 6. – С. 3–30.

Центральной проблемой позднего советского политического режима стала неспособность решения проблемы федерализма, сохранившего свой номинальный характер при реальной централизации власти имперского типа, возобладавшей в период формирования СССР¹. Анализ соотношения интеграционных и дезинтеграционных процессов эпохи перестройки раскрывает логику цепной реакции распада государства. Интеграционные тенденции выражались в так называемом Ново-Огаревском процессе – переговорах республиканских лидеров под председательством Президента СССР по проекту нового Союзного договора и определения порядка его заключения (май-июль 1991 г.). Они начались с Заявления «9+1» в рамках Подготовительного комитета, созданного в соответствии с решением IV Съезда народных депутатов СССР и были призваны, по словам Горбачева, «вести политический процесс в рамки законности функционирования созданных в результате перестройки легальных институтов демократии»². В качестве легитимирующей основы этих переговоров выступал референдум 17 марта 1991 г., в ходе которого большинство граждан СССР высказались за сохранение и обновление союзного государства. На встрече руководителей делегаций республик в Ново-Огареве 23 июля констатировалось завершение работы над проектом Союзного договора, который был опубликован 15 августа 1991 г.³ Его противники, однако, исходили из того, что данный Договор противоречит Конституции, означает юридическое признание конфедерации, фактическую дезинтеграцию страны и образование вакуума центральной власти. Августовский путч 19–21 августа 1991 г. стал выражением данной позиции. Если сторонники ГКЧП интерпретировали путч как защиту Конституции и единства страны⁴, то их оппоненты определяли его как государственный пере-

¹ Государство наций: империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина / под ред. Р. Суни, Е. Мартина. – Москва : НЛЮ, 2011; 1917 год: Государство. Власть. Территория. Доклады международной научной конференции 25 октября 2017 г. / под ред. Л.Д. Шаповалова. – Москва : Политическая энциклопедия, 2017.

² Горбачев М.С. Августовский путч. Причины и следствия. – Москва, 1991. – С. 86.

³ Горбачев М.С. Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. – Москва, 1995. – С. 159–167, 186–199.

⁴ Лукьянов А.И. Август 91-го. А был ли заговор? – Москва, 1991; Лукьянов А.И. Переворот мнимый и настоящий. Ответы на вопросы из «Матросской тишины». – Москва, 1993.

ворот¹, логически завершившийся утратой легитимности власти союзным центром, развенчанием коммунистической идеологии и ликвидацией КПСС указами президента Б. Ельцина и решениями только что созданного Конституционного Суда (Процесс КПСС 1991 г.). Пятый (и последний) съезд народных депутатов, собравшийся уже после путча в сентябре 1991 г., никак не повлиял на ситуацию и фактически объявил о самороспуске.

Дезинтеграционные процессы, ускоренные борьбой честолюбивый Горбачева и Ельцина², завершились, как известно, распадом СССР и подписанием Беловежских соглашений, практическая неизбежность которых вытекала из логики развития событий, но юридическая правомерность неоднократно ставилась под сомнение³. Теоретические альтернативы распаду в виде интеграции союзных структур под руководством российского президента либо восстановления союзного центра силовым путем расценивались как «призрачные»⁴, а основным условием достигнутого компромисса стал отказ союзных республик от ядерного арсенала в пользу России⁵. 8 декабря 1991 г. руководители России, Украины, Белоруссии как государств – учредителей СССР (подписавших Союзный договор 1922 г.) констатировали, что «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование», а «высокие договаривающиеся стороны образуют Содружество Независимых Государств»⁶. Беловежское соглашение констатировало фактический распад Союза, но его правовой статус до сих пор ставится под сомнение критиками, главный аргумент которых – отсутствие референдума по принятию его положений,

¹ Горбачев М.С. Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. – Москва, 1995. – С. 328, 331.

² Мэтлок Д. Смерть империи. Взгляд американского посла на распад Советского Союза. – Москва, 2003.

³ Лазарев Б.Н. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование). – Москва, 2002.

⁴ Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. – Москва, 1997. – С. 81, 150.

⁵ Этот факт Е. Гайдар подчеркивал как основополагающий в беседе с автором. Он подтверждается другими свидетельствами. См.: О причинах крушения СССР и становлении новой России. Диалог А. Медушевского и Г. Бурбулиса // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – С. 101–116.

⁶ Текст Соглашения о создании Содружества Независимых Государств // Горбачев М.С. Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. – Москва, 1995. – С. 302–306.

необходимого в контексте предшествующего референдума 17 марта 1991 г., поддержавшего сохранение СССР в обновленной форме.

Конструирование новой республиканской политической системы требовало ответа на вопросы о форме правления и структуре институтов власти: номинальный или реальный конституционализм; советский парламентаризм или «нормальный»; парламентская или президентская республика; статус главы государства и его prerogatives – вопросы, не получившие правового решения в предшествующей истории страны. Постановка этой проблемы (в 1989 г.) делала необходимым пересмотр содержания республиканского устройства – отказа от однопартийной диктатуры в виде «республики Советов» и принятия идеи разделения властей в виде парламентской, президентской или смешанной форм правления. После упразднения «ядра политической системы», каковым являлась партийная монополия на власть, эта цель достигалась лучше всего введением президентской республики. Данный вывод был сделан не сразу. Горбачев описывает свои колебания по проблеме, так как первоначально он верил в то, что «основой нашей политической системы остается система Советов, с которой президентский пост плохо сочетается, был бы для нее чужероден». Он опасался возможного развития конфликтов между тремя ветвями власти, а также того, что новый пост не будет адекватно воспринят народом. Решающим аргументом в пользу введения поста президента стали «причины чисто психологического свойства» – сходства данного института с властью монарха или «безраздельной властью» Генерального секретаря, к которой «народ привык» в СССР¹. Укреплению авторитета высшей власти служило создание Совета Федерации и Президентского совета – этого своеобразного эквивалента Политбюро в новой политической системе.

В дискуссии о форме правления были представлены три основные позиции, мотивированные в основном политическими (а не юридическими) аргументами – за принятие президентской системы, отказ от нее (в пользу парламентской) и компромиссный вариант – введение поста Президента при соблюдении ряда условий (прообраз смешанной системы). Ключевой вопрос переходного периода – prerogatives старых и новых институтов власти – был связан с определением соотношения постов Генерального секретаря, Председателя Верховного Совета и первого Президента. Предложения Горбачеву по этому вопросу сводились к следующим: сло-

¹ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. – Москва, 1995. – Кн. 1. – С. 483–485.

жить с себя пост Генерального секретаря, поскольку «совмещение постов, т.е. концентрация двойной власти в одних руках, в лице одного человека противоречит принципам правового государства и демократии»¹, и наоборот, что он должен оставаться на этом посту для сохранения контроля над партаппаратом, даже прямому требованию к нему остаться на двух должностях². Третья позиция в этом споре – совмещение постов как временная мера – до проведения демократических выборов в Советы или завершения «перехода власти» от партии к Советам, поскольку в переходный период «нельзя отделить Горбачева от партии, а партию от народа»³. Данная позиция получила поддержку некоторых либеральных экспертов, усматривавших в сохранении Горбачевым власти гарантию от возврата назад. В этих позициях выражены различные стратегии решения «вопроса о власти», состоящего в соотношении постов главы государства и лидера правящей партии⁴. В данном споре «партийные фундаменталисты» и «межрегиональщики» выступили единым фронтом за конституционную поправку о запрещении Президенту возглавлять политические партии, но она не собрала квалифицированного большинства и была отвергнута. «В какой-то момент, – констатировал Горбачев, – стало очевидно, что подавляющее большинство депутатов поддерживают учреждение президентского поста и избрание первого Президента на съезде»⁵. Итогом дискуссии стало соответствующее постановление ВС СССР⁶ и последующее принятие закона «Об учреждении поста Президента СССР и внесении соответствующих изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» (14 марта 1990 г.). Данное решение предполагало определение соотношения между союзной властью и республиками, необходимость обеспечения «противовесов законодательной, исполнительной, президентской и правительственной власти и других институтов», переход к всенародным выборам Президента и внесение изменений в Конституцию⁷.

¹ Первый съезд народных депутатов СССР. – Москва, 1989. – Т. 1. – С. 69–76.

² Там же. – С. 70, 74.

³ Там же. – С. 82–83, 85.

⁴ Там же. – С. 418.

⁵ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. – Москва, 1995. – Кн. 1. – С. 488.

⁶ Третья сессия ВС СССР. – Москва, 1990. – Ч. 19. – С. 18.

⁷ Там же. – Ч. 2. – С. 143–144; Итоги всех изменений: Конституция (Основной закон) СССР с изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1 декабря 1988 г., 20 декабря, 23 декабря 1989 г., 14 марта и 26 декабря 1990 г. – Москва, 1991.

Проведение политической реформы в обстановке острой борьбы за власть имело три негативных последствия, способствовавших дезинтеграционным процессам. Первым из них стало расширение модели президентской власти на союзные республики (что в значительной степени обесценивало достижения центральной власти); вторым – сужение объема легитимности союзного Президента, избранного на Съезде, а не на всенародных выборах (в отличие от избрания президентов республик, прежде всего – России); третьим – эрозия власти союзного Президента, поскольку для одних политических сил он пошел на слишком большие уступки в сторону децентрализации, для других – добился сверхконцентрации полномочий, восстановив авторитарный вектор развития.

Реальными результатами перестройки стали: крушение коммунистического мифа, советского проекта и основанного на нем интеграционного объединения, деидеологизация государства, отказ от однопартийной диктатуры, введение смешанной формы правления с постом Президента СССР, унаследовавшего объем полномочий, которым ранее располагал глава государства позднего монархического периода и Генеральный секретарь советского периода. Тот факт, что распад страны произошел дважды за одно столетие (в 1917 и 1991 гг.), а ситуация вновь вернулась к исходному положению, существовавшему до начала реализации советского проекта, заставляет усомниться в существовании научного плана перестройки и усмотреть в его отсутствии, возможно, главную причину ее крушения.

1.7. Становление современной российской государственности (от принятия Конституции 1993 г. до конституционной ревизии 2020 г.)

Логика развития постсоветской политической системы интерпретируется нами в рамках теории больших конституционных циклов – меняющегося соотношения между позитивным правом и правосознанием общества, т.е. когнитивных установок, требующих корректировки менее подвижных правовых конструкций. В основе текущей российской ситуации лежат итоги большого постсоветского цикла¹. Его развитие включает три основные фазы – деконституционализацию (отказ от советской модели номиналь-

¹ Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. – Москва, 2007.

ного конституционализма, представленной Конституцией СССР 1977 г. и РСФСР 1978 г.); конституционализацию (принятие Конституции РФ 1993 г.) и реконституционализацию – последующую трансформацию новых конституционных принципов под воздействием меняющихся социальных отношений в направлении их стабилизации и пересмотра, выраженных конституционной реформой 2020 г.

Целью конституционной революции 1993 г. стало построение в России демократического правового государства в соответствии с международными стандартами, каковыми признавались прежде всего стандарты ЕС¹. В Конституции 1993 г. Россия определяется как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1), социальное (ст. 7) и светское (ст. 14) государство, права и свободы человека в котором являются «высшей ценностью», а их защита – «обязанностью государства» (ст. 2). Результатом конфликтных дебатов в двух основных центрах конституирующей власти РСФСР – Конституционной комиссии Верховного Совета² и Конституционном совещании при Президенте³ – и силового разрешения конституционного кризиса в октябре 1993 г. стало закрепление в российской Конституции новых системообразующих принципов республиканизма – плюрализма, справедливости и равенства, светского государства, правового государства и демократии, социального государства и рыночной экономики, федерализма и местного самоуправления, разделения властей, независимости судебной власти и гарантий политических прав личности, выражающих отказ от советской модели номинального конституционализма – конструкции, при которой основные демократические права человека провозглашаются, но имеют исключительно идеологический смысл и не могут быть защищены в суде. Однако в ситуации переходного периода Конституция фиксировала введение сверхцентрализованной конструкции политической власти, наделявшей Президента огромными конституционными полномочиями – гаранта Конституции, главы государства, определяющего приоритеты внутренней и

¹ Европейский союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – Москва, 2011.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. – Москва, 2007–2008.

³ Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы : в 20 т. – Москва, 1995–1996.

внешней политики, наделенного практически неограниченным правом по изданию указов с силой закона. Формально выступая как смешанная, или дуалистическая (президентско-парламентская) республика, на практике она действует как президентская или даже сверхпрезидентская модель¹.

В результате конституционная конструкция новой Республики оказалась внутренне противоречивой, сочетая, с одной стороны, широкие гарантии либеральных прав и свобод, с другой – чрезвычайно авторитарную трактовку президентской власти, которая рассматривалась в переходный период как главная и едва ли не единственная гарантия от реставрации советских порядков. Это открывало пути диаметрально противоположным векторам интерпретации республиканских ценностей – в направлении расширения демократии и правового государства или, напротив, в направлении их ограничения и усиления авторитарных тенденций. Конфликт этих тенденций определяет логику эволюции постсоветских институтов до сегодняшнего дня.

Эволюция конституционной и политической системы начиная с 2000-х годов шла по линии ограничения принципов плюрализма, федерализма, разделения властей, местного самоуправления, в целом – политического многообразия и многопартийности². Конституционные поправки 2008 и 2014 гг., а также административные и судебные реформы данного периода четко зафиксировали законодательные приоритеты по обеспечению безопасности, выстраиванию вертикали власти, централизации управления и расширению административного контроля над проявлениями гражданских инициатив. Эта корректировка, опиравшаяся на доминирование правящей партии в центральном и региональных парламентах, вела к падению роли законодательной власти, появлению квазиконституционных институтов и расширению президентских полномочий во всех значимых сферах. Аутентичная концепция смешанной формы правления (французского образца) вытеснена его оригинальной российской трактовкой, закрепляющей сверхцентрализованный режим демократического цезаризма³. Последо-

¹ Шейнис В.Л. Власть и закон: Политика и конституции в России в XX–XXI веках. – Москва : Мысль, 2014; Медушевский А.Н. Политические сочинения: право и власть в условиях социальных трансформаций. – Москва ; Санкт-Петербург, 2015.

² Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. – Москва, 2013. – С. 282–290.

³ Политические институты России и Франции. Традиции и современность : сб. научных трудов / под ред. Д.В. Ефременко, Н.Ю. Лапиной. – Москва : ИНИОН РАН, 2014. – С. 106–107, 141.

вательное законодательное расширение прерогатив Президента прослеживается в таких жизненно важных областях, как финансовый контроль, силовые структуры, судебная система, региональное управление. Существенные ограничения претерпела реализация принципа плюрализма – равенства партий, общественных движений, религиозных конфессий перед законом, права на легитимные формы выражения общественного протеста¹. Адекватность этих изменений Основному закону не ставилась под сомнение Конституционным Судом. Поэтому подведение итогов конституционной трансформации, причин их сбоев и определение их перспектив стали центральными вопросами как научных дебатов, так и политических программ², выступив самостоятельным фактором мобилизации общественных настроений накануне и в период последней наиболее масштабной конституционной реформы, особенно в связи с вопросом о трансфере власти.

Принятая в ходе реформы 2020 г. конструкция легитимности власти вполне соответствует реставрационным историческим периодам, подводя итоги всему постсоветскому конституционному циклу и его завершающей фазы – реконституционализации (т.е. пересмотра смысла ранее принятой Конституции с позиций реставрационной логики). Она конституционно фиксирует все основные изменения предшествующих десятилетий в направлении консервативного пересмотра либерального потенциала Конституции 1993 г., завершая этот процесс признанием юридической реальности государства неоимперского типа с авторитарно-плебисцитарным политическим режимом.

В рамках постсоветской ситуации принципиальные изменения затрагивают следующие идеологические параметры: глобализации противопоставлена защита национального суверенитета; приоритету международного права – верховенство Конституции и национальных судов; абстрактному рационализму гуманитарного права – историзм, учитывающий конкретные формы его реализации; идеологии неолиберализма – консерватизм в социальных, семейных и нравственных ценностях; теории естественных прав человека – увязывание прав и обязанностей с учетом национальных приоритетов и специфики; космополитизму – патриотизм;

¹ Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 года. – Москва, 2014. – С. 163–164.

² Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад. – Москва, 2014.

идеям неограниченности свободного рынка – принципы солидаризма, социального партнерства и государственного патернализма. В концепции государства изменения отражают приоритеты власти: разрыву преемственности государственности в начале и конце XX в. противопоставляется восстановление этой преемственности в культурных и правовых формах; кооперативному федерализму – централизм; разделению уровней и ветвей властей – их соединение в рамках единой системы публичного права; принципу правового государства – государство неоимперского типа с квазимонархической властью главы государства; принципу сменяемости власти – идея ее преемственности (пока – в исключительном случае)¹.

Закрепляя новую систему консервативных ценностей, эта концепция существенно корректирует систему разделения властей, как вертикального, так и горизонтального. В области вертикального разделения она реализуется по трем направлениям – расширение полномочий федерального центра, ограничение полномочий субъектов и встраивание местного самоуправления в единую вертикаль власти. Данный итог закреплён поправками, вводящими в Конституцию новый легитимирующий принцип – «единой системы публичной власти»: суверенная власть политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определяемых Конституцией. В этой конструкции государственности централизованного типа растворяются полномочия регионов и автономия институтов местного самоуправления. Конфликты разных типов легитимности на трех уровнях отныне едва ли могут получить адекватное конституционное или судебное разрешение, но предполагают преимущественно политическое решение – в соответствии с принципом «функционального единства» всех уровней власти и управления.

Перестройка горизонтальной системы разделения властей поправками декларировала в качестве общественно значимой цели расширение парламентского компонента для повышения гибкости политической системы, но в реальности существенно скорректировала механизм разделения властей в направлении централизации власти. С одной стороны, поправки действительно фиксируют определенное расширение полномочий всех трех ветвей власти по горизонтали – их балансировку в отношении друг к другу для при-

¹ Медушевский А.Н. Возрождение империи? Российская конституционная реформа 2020 г. на фоне глобальных изменений // Вестник Европы. – 2020. – Т. 53/54. – С. 82–97.

дания системе большей гибкости. С другой стороны, поправки проводят существенное ослабление полномочий всех ветвей власти в отношении Президента. Данный результат был достигнут за счет совокупности отдельных корректирующих поправок в отношении каждой из ветвей власти, общий эффект которых состоял в ослаблении их влияния по отношению к институту главы государства. Наконец, поправки резко ограничивают автономию и независимость Конституционного Суда в политической системе – разрешение вопросов предварительного контроля конституционности законопроектов, как и приостановление их принятия (в случае пересмотра президентского вето) Суд рассматривает исключительно по представлению Президента, число судей сокращено с 19 до 11 (ст. 125), а порядок их назначения и смещения (подрывающий принцип несменяемости судей), доверенный Совету Федерации по представлению Президента, не оставляет сомнений в реализации тщательно выверенной концепции контролируемого правосудия¹. Таким образом, в поправках представлено противоречие публично заявленных целей (расширение парламентаризма) и использованных средств – делегирование существенной части полномочий всех трех властей главе государства, выполняющего не только функции арбитра, но и легитимного центра координации и направления их деятельности.

Общий вектор изменений состоит в *дальнейшем пересмотре модели смешанной системы правления* со свойственной ей структурой разделения властей, изначально заложенной в российской Конституции, хотя и с существенными отступлениями. Поправки отражают движение в направлении президентской формы правления. Ключевой инновацией на этом пути следует признать формальное наделение главы государства функцией руководства правительством, что является элементом президентской формы, но при полном элиминировании свойственных ей сдержек и противовесов (классическая президентская система не предусматривает роспуска парламента Президентом). Это позволяет говорить о переходе от одного типа институциональной легитимности (дуалистической президентско-парламентской) к другому – монистическому quasi-президентскому режиму, – с практически неограниченными полномочиями главы государства.

Реконструкция легитимирующей формулы власти принятым блоком поправок обеспечила ряд жизненно важных политиче-

¹ Конституционный Суд России: осмысление опыта. – Москва : Центр конституционных исследований, 2022.

ских *целей* власти – глубокий пересмотр содержания конституционных принципов при их внешней неизменности; воспроизводство легитимности на новых основаниях; демонстрация единства всех ветвей власти перед внешними и внутренними вызовами; пролонгирование мандата действующего главы государства на неопределенный срок; поддержка этих решений плебисцитом и, что принципиально, проведение всех этих изменений в рамках формальной конституционной легальности, обеспечивающей правовую преемственность действующей власти. Вводя формальную фиксацию практически неограниченной власти главы государства, поправки одновременно включают расширенную трактовку его иммунитета от преследований, меняют баланс между правовой и персоналистской легитимностью в пользу последней и открывают перспективы неограниченного пребывания у власти действующего лидера.

Это обусловило внутреннюю противоречивость легитимирующей формулы власти, которая комбинирует конституционно-демократическую основу политического строя с внеправовыми (культурными) параметрами, выражающими приоритет публичной власти над обществом, символический (метаконституционный) статус главы государства. В совокупности всех этих параметров данная политическая система может быть определена как особая форма ограниченного плюрализма – конституционный авторитаризм, граничащий с конституционной диктатурой – режимом практически неограниченной власти главы государства, устанавливаемым, однако, без явного разрыва с действующей Конституцией, в формальном соответствии с ее нормами и при официально демонстрируемой поддержке общества лидеру¹.

Выводы: идеологические императивы и институциональное конструирование российской государственности XX – начала XXI в.

Эволюция российской государственности XX – начала XXI в. позволяет раскрыть соотношение разрывов и преемственности в ее развитии. Ход и результаты развития российской государственности XX в. укладываются в схему смены трех республик. *Первая республи-*

¹ Медушевский А.Н. Переход России к конституционной диктатуре: размышления о значении реформы 2020 // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 3(136). – С. 33–50.

лика, существовавшая лишь девять месяцев (с февраля по октябрь 1917 г.), выдвинула формулу республиканского устройства (в виде парламентской или смешанной президентско-парламентской республики), близкую идеалам социал-либерализма ряда стран Европы того же периода (основными ориентирами разработчиков проектов Учредительного собрания стали Третья республика во Франции и проекты Веймарской республики в Германии). *Вторая республика*, определившая себя как Республику Советов (1917–1991), – положила в основу своего конструирования коммунистический или радикально-социалистический проект, длительное время обсуждавшийся в левом европейском социал-демократическом движении. Она провозгласила торжество новой формы советской демократии, но закончила установлением деспотического однопартийного режима и прекратила свое существование в условиях хаоса, вызванного распадом СССР. *Третья республика* (начало которой положено Декларацией о государственном суверенитете России и принятием Конституции 1993 г.) полностью отвергла советский эксперимент, восстановив тем самым преемственность с традициями первой республики, т.е. выдвинула либеральную идеологическую основу республиканского строя, опираясь в его конструировании на идеи международного права и принципы неоллиберализма, закрепив дуалистическую форму правления (образцом которой выступила Пятая Французская республика), но со сверхпредставленными прерогативами главы государства. Смена трех моделей республиканского устройства происходила не эволюционным, но революционным путем, исключая идеологическую или юридическую преемственность соответствующих режимов и их легитимирующей формулы. В то же время общей основой этих поисков стало стремление согласовать три ключевых элемента – политико-правовую идеологию, административно-территориальное устройство и конструкцию политической власти.

Идеологический элемент демонстрирует принципиальную несопоставимость подходов. Если в основу построения республиканского строя в Феврале 1917 г. были положены европейские принципы социального либерализма и правового государства, то его советская модель, принятая после Октябрьского переворота 1917 г., опиралась на приоритет идеологии над правом – четыре коммунистические партийные программы (1903, 1919, 1961 и ее новая редакция 1986 г.), целиком определявшие содержание и интерпретацию смысла советских конституций (1918, 1924, 1936, 1977), делавшие их роль в обществе номинальной и инструмен-

тальной, а на практике оказывающие очень незначительное влияние на реализацию республиканских принципов. Наконец, с крушением коммунизма в основу республиканского строя, закрепленного Конституцией РФ 1993 г., были положены идеи классических моделей либерального конституционализма, применение которого, однако, вынуждено было считаться с не преодоленной до конца советской легитимностью и эволюционировать с учетом специфики переходного периода.

Принципы административно-территориального деления выражают переход от унитарного устройства имперского периода к советской модели номинального федерализма с последующим движением к российской модели кооперативного федерализма, реализация которой не завершена до сих пор и в настоящее время столкнулась с мощным централизаторским вектором. Данный механизм территориального регулирования определял общую динамику федеративных отношений советского и постсоветского периодов, укладывающуюся в ряд стадий: создание асимметричной конструкции номинального советского федерализма, закладывавшего противоречия субъектов трех уровней – союзных республик, входящих в них автономных республик и всех прочих субъектов; введение квазифедеративной системы для упорядочения множества автономных образований с неопределенным статусом (в Конституции РСФСР 1918 г.); ее диверсификация – создание особого типа национальных автономных республик (в Конституции СССР 1924 г. и РСФСР 1925 г.); унификация статуса различных национальных и ненациональных автономий в соответствии с закрепляемой шкалой прав и обязанностей (закрепление титульных наций и этносов в рамках политики районирования 1920–1930-х годов); создание внутренне выхолощенной формально-административной пирамиды автономий с определением их отношений с соответствующими республиканскими и союзным центром (Конституция СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г.); деградация этой конструкции в позднесоветский период, связанная с ослаблением советской идентичности – развитием национализма союзных республик и ответных тенденций к сепаратизму в автономных республиках (как показывает логика обсуждения проекта несостоявшейся Конституции 1964 г., принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.). В условиях ослабления Федерального центра и укрепления союзных республик (начиная с конца 50-х – начала 60-х годов XX в.) автономные республики утрачивают роль инструмента сдерживания центробежных тенденций, но все более претендуют на предоставление им полноценного республиканского статуса. Этот тренд достиг

наивысшего развития с крушением СССР и принятием Федеративного договора 1992 г., обусловив развитие «парада суверенитетов» – конфликта договорной и конституционной моделей федерализма с принятием Конституции 1993 г. Данный конфликт завершается в начале 2000-х годов – установлением единой вертикали власти, ставшей основой дальнейшего централистского вектора, приведшего в настоящее время к очевидному преобладанию унитаристского подхода над федералистским.

Конструкция политической власти выражает разрыв правовой преемственности при ее фактическом сохранении на протяжении всего изучаемого периода. Формула российской власти проделала в XX в. эволюцию, включавшую пять этапов: 1) переход от абсолютизма (самодержавия) к дуалистической монархии с выраженным феноменом мнимого конституционализма (Манифест 17 октября 1905 г. и Основные законы империи 1906 г.); 2) от этой последней формы к парламентской (или смешанной) республике (которая была провозглашена Временным правительством и Учредительным собранием, но так и не стала реальностью); 3) установление советской системы при режиме однопартийной диктатуры, стадии развития которой выражались эвфемизмами – «трудовая республика», «республика Советов», «советский парламентаризм», «общенародное социалистическое государство»; 4) переходный режим периода перестройки, определявшийся как «социалистический парламентаризм» и «советская система с президентской властью»; 5) принятие современной Россией дуалистической системы (смешанной формы правления французского образца), в реальности означающей установление суперпрезидентской власти. При всех разрывах идеологического и формально-правового обоснования государственности прослеживается преемственность имперской, революционной и республиканской формул, отражающая сходство объема власти и полномочий главы государства в монархической системе, однопартийном режиме и современном президентском режиме.

Этим объясняется особенность легитимирующей формулы новейшего политического режима, которая представляет собой синтез трех ее исторических форм – конституционно-демократической (всенародные выборы президента), советской (идеологические функции революционного лидера) и монархической (неограниченный характер власти главы государства, поставленной над системой разделения властей). Конституция 1993 г. последовательно приняла формулу Учредительного собрания – определила

Россию как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», однако ввела сверхцентрализованную конструкцию политической власти, одновременно наделив президента огромными конституционными полномочиями – гаранта Конституции, главы государства, определяющего приоритеты внутренней и внешней политики, располагающего практически неограниченным правом по изданию указов с силой закона¹. Синтез республиканской, революционной и имперской традиций нашел выражение в концепциях «демократического цезаризма», персоналистского режима и символике имперского президентства². Завершением и формальным выражением этого тренда стала масштабная конституционная реформа 2020 г.³

Самым точным определением сложившегося политического режима является *понятие конституционного авторитаризма (конституционной диктатуры)* – системы правления, при которой на основе Конституции, при согласии общества (подтвержденном на плебисците) и при единодушном одобрении всех ветвей власти, происходит установление практически неограниченной власти института главы государства, персонифицированного в фигуре действующего лидера. Стабильность легитимирующей формулы, жизнеспособность политического режима и его эффективность в преодолении внешних и внутренних вызовов отныне определяется преимущественно одним фактором – успехом лидера, которому народ доверил свою судьбу. В сравнительной перспективе существо всей системы может быть описано в категориях юридического протекционизма, конституционного авторитаризма или авторитарного легализма.

¹ Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. – Москва, 2013; Конституционный Суд России: осмысление опыта. – Москва : ЦКИ, 2022.

² Россия 2018 года. Четверть века трансформации: удачные эксперименты и упущенные возможности / под общ. Ред. В.А. Рыжкова. – Москва : Школа гражданского просвещения, 2019.

³ Конституция Российской Федерации с последними изменениями на 2022 год. – Москва : Эксмо, 2022.

Л.В. Поляков

Глава 2.

**ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ РОССИИ 1917–2022 гг.:
МЕЖДУ ИДЕОЛОГИЕЙ И ПРАГМАТИКОЙ**

Последние 100 лет истории российской государственности представляют собой пространство поисков и экспериментов, не имеющее аналогов в истории многих европейских (и не только) государств. Период с 27 февраля 1917 г., когда в результате отказа Государственной Думы подчиниться указу императора о прекращении занятий и роспуске, в столице массовые беспорядки, погромы и бунты войск Петроградского гарнизона превратились в «бескровную революцию», оказался кризисным и формативным с точки зрения создания принципиально новых форм российской государственности.

Государственность Российской империи на конец февраля 1917 г. представляла собой, с одной стороны, грандиозное и, казалось бы, предельно прочное сооружение, способное решать задачи, поставленные войной. С другой стороны, вся государственная конструкция, центрированная вокруг персоны императора и города-столицы Петрограда, оказалась предельно хрупкой и беззащитной в ситуации комбинированного кризиса. Массовые беспорядки среди населения, бунты в воинских частях, отказавшихся идти на фронт, заговор военно-государственной элиты против Николая II и института монархии как такового – всё это вызвало практически одномоментное крушение «старого режима». По известному выражению В.В. Розанова, «Россия слиняла в два дня, ну – в три».

Однако предельно простую, ясную и точную формулу падения империи дал А.А. Блок, 25 мая 1917 г. записавший в дневнике: «Старая русская власть делилась на *безответственную* и *ответ-*

ственную. Вторая несла ответственность только перед первой, но не перед народом. Такой *порядок требовал людей верующих* (вера в помазание), *мужественных* (нераздвоенных) и *честных* (аксиомы нравственности). С непомерным же развитием России вглубь и вширь, он требовал еще повелительнее – *гениальности*. Всех этих свойств давно уже не было у носителей власти в России. Верхи мельчали, развращая низы. Всё это продолжалось много лет. Последние годы, по признанию самих носителей власти, они были уже совершенно растеряны. Однако равновесие не нарушалось. Безвластие сверху уравнивалось равнодушием снизу. Русская власть находила опору в исконных чертах народа. Отрицанию отвечало отрицание. Так как опора была только отрицательной, то для того, чтобы вывести из равновесия положение, надо было ждать толчка. Толчок, по громадности России, должен был быть очень силен. Таковым оказалась война 1914–1917 года¹. В этой формуле Александра Блока можно усмотреть указание на ключевую причину «гибели империи» – на слабость институтов власти. Точнее, на слишком сильную зависимость этих институтов от личных нравственных качеств лиц, эти институты заполняющих. Возможно, это и так. Монархия, даже конституционная, действительно основательно связана с личными качествами ее «служителей». И действительно – слишком персоналистична, поскольку на положение дел, осуществление управления и выбор тех или иных политических решений серьезно влияет сама персона монарха.

Однако сама по себе констатация излишней зависимости государственных структур от личностных качеств властвующей элиты империи – это лишь первый шаг на пути понимания причин той государственной катастрофы, которая случилась с Россией в момент, когда она как часть побеждающей коалиции была предельно близка к достижению официально объявленных целей войны. Удар по Турции и захват проливов, дающих выход из Черного моря в Средиземное, был запланирован на март 1917 г. И лишь одномоментное крушение монархической власти в Российской империи не позволило этих целей достичь.

Следующие шаги должны были быть сделаны в направлении поиска тех сил и тех социальных групп, которые после крушения монархии занялись активным построением структур новой российской государственности. Собственно, особого поиска и не по-

¹ Дневник Ал. Блока. 1917–1921. – Л.: Изд-во писателей в Ленинграде, 1928. – С. 11.

надобилось, поскольку эти социальные группы и представляющие их политические силы появились на арене госстроительства практически сразу после отречения Николая II и отказа воспринять императорскую власть великим князем Михаилом Александровичем. Это – группа либеральной буржуазии, представленная партией конституционных демократов, и группа «народников» всех мастей, вплоть до социал-демократов и даже большевиков, представлявших разные группы этого самого «народа».

2.1. От Февраля к Октябрю: государственное безвременье

Речь, разумеется, пойдет о хорошо известном феномене «двоевластия», которое сложилось из Временного правительства под председательством кн. Г.Е. Львова и Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, – наследия революционных лет 1905–1907 гг. Вакуум власти, возникший в начале марта 1917 г. и в столице, и в империи в целом, быстро заполнился двумя политическими институтами, имевшими революционный характер и революционное происхождение. Временное правительство по своей сути выражало позицию буржуазно-демократических сил, стремившихся либо ограничить монархию, либо вообще трансформировать ее в парламентскую республику. Петросовет был органом тех сил, которые, борясь за свержение царизма, одновременно ставили своей целью проведение глубоких социальных преобразований. Проще говоря – готовились к социальной или пролетарской революции, свержающей не только власть либеральной буржуазии, но и весь буржуазно-капиталистический социально-экономический строй¹.

¹ Терминология, по-видимому, требует уточнений. Такие понятия, как «буржуазная демократия» и «пролетарская революция», а также ряд других из этого ряда, являются терминами самой эпохи и выражают то понимание сути конфликта, которое было у части его участников. Понимание «двоевластия» как конфликта «классовых сил буржуазии и пролетариата» выступало средством дезориентации общества, столкнувшегося в действительности с противостоянием сторонников правовой стабильности и ее разрушения экстремистскими силами во имя нереализуемых утопических лозунгов. Тот факт, что в России 1917 г. едва ли существовал «буржуазно-капиталистический строй», а содержание Октябрьского переворота и Гражданской войны едва ли жестко вписываются в марксистскую классовую теорию, достаточно показан в современной литературе. Используя эти понятия без кавычек, авторы данного труда стоят на позициях известной теоремы

Петросовет изначально был органом наиболее радикальных сил, хотя в его истории 1917 г. бывали периоды ослабления революционного радикализма. Временное правительство с момента своего появления проделало эволюцию справа налево и в финальной точке своего существования работало под диктаторским правлением представителя фракции трудовиков в Государственной Думе Александра Фёдоровича Керенского. Так что можно зафиксировать главный тренд всего российского 1917 г. – нарастающее полевение всего политического спектра страны.

Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов быстро превратился в модельный институт организации если не власти, то оппозиции «на местах». И в ответ на усилия очередного состава Временного правительства как-то укрепить свою власть и продвинуть свою политическую и социально-политическую повестку, Советы наращивали свою организационную структуру, создав тот орган власти, который вскоре превратится в единственный и самодостаточный институт, с помощью которого большевики сумели легитимизировать свой государственный переворот 25 октября 1917 г.

Но кроме условного буржуазно-демократического (кадетского) Временного правительства и альтернативно властного Петросовета в России присутствовала еще одна сила, которая сыграла решающую роль в выборе модели новой российской государственности. Как известно, сразу же после ликвидации института монархии в обществе установился консенсус относительно того, что теперь сам «народ» должен решить вопрос о новом государственном устройстве. Правительство потому и называлось «Временным»: оно обладало определенными полномочиями лишь до того момента, как «народ» сделает свой выбор. Собственно, главная функция этого правительства и состояла в том, чтобы довести страну до выборов в Учредительное собрание и затем самораспус-

И.У. Томаса: «Если люди определяют ситуации как реальные, они реальны по своим последствиям». Дж.Г. Мид формулирует эту идею обратным образом: «Если что-то не признают действительным, то оно и не функционирует в данном сообществе как действительное». Иначе говоря, если читатель верит в существование «буржуа», «эксплуататоров», «врагов народа» или, напр., ведьм, он легко встает на точку зрения их жестких преследователей; если не верит – будет, по-видимому, искать иных способов разрешения конфликта, не доводя его до гражданской войны. Поэтому, когда революционные экстремисты уничтожали российскую государственность, полагая, что этим помогают строить общество социальной справедливости, данный мотив – вполне реален, несмотря на иллюзорность и несостоятельность самой его исходной предпосылки. – *Прим. ред.*

тяться. Эта идея свободного выбора самого народа, впервые в отечественной истории получившего такое право, была настолько общепринятой, что даже большевики, устроившие государственный переворот 25 октября и признавшие Съезд рабочих, солдатских и крестьянских депутатов высшим органом власти в России, все же назначили выборы в УС на 12 ноября. Тем самым они как бы признавали, что, создав правительство – Совет Народных Комиссаров и ВЦИК, они образовали *временные* властные институты. Поэтому большевики как самая радикальная часть «народников» – политических леваков должны были бы подчиниться любой воле «народа», даже если бы эта воля потребовала восстановления монархии.

На самом деле судьба Учредительного собрания самым наглядным образом показала, каким образом большевики трактовали «волю народа». Не проработав и суток, Учредительное собрание было разогнано большевиками утром 6 января 1918 г. И именно эта дата должна считаться началом той страшной Гражданской войны, которая развернулась на обломках распавшейся империи и продлилась почти четыре года. И одним из важных и самых интересных вопросов об этой войне является вопрос о причинах победы большевизма. На эту тему сказано и написано очень многое, но в рамках нашей темы есть смысл сосредоточиться на том проекте государственного строительства, который большевики предложили еще летом 1917 г. и который они последовательно реализовывали в условиях ими самими развязанной Гражданской войны.

2.2. Революция и Государство: ленинский проект

Речь идет, разумеется, о так называемой «Синей тетради» – книге «Государство и революция», которую Ленин писал в «шалаше» в Разливе в августе 1917 г., скрываясь от ареста по обвинению в шпионаже в пользу Германии, санкционированного Временным правительством. Именно этот текст стал формообразующим для большевиков, захвативших власть в октябре 1917 г. и вроде бы начавших строить социализм «в одной отдельно взятой стране»¹. Притом что на

¹ Это, конечно, более поздний сталинский лозунг: большевики ленинского типа исходили из всемирной победы коммунизма в ближайшие несколько лет после захвата власти и начала Гражданской войны в России. Об этом свидетельствуют программные документы Коминтерна и риторика идеологических лозунгов данного периода. С позиций стандартной интерпретации марксизма вполне правомерна

самом деле всем большевикам (даже Ленину в том числе, а Троцкому тем более) было ясно, что «строить социализм» в крестьянской стране без поддержки победившего пролетариата в странах Западной Европы – это утопия худшего вида. Вот запись выступления Ленина на заседании Петербургского комитета РСДРП(б) 1 ноября (14) 1917 г., всего лишь через неделю после госпереворота: «Нам говорят, что мы хотим ввести соц[иализм] – это абсурд. Мы не хотим дел[ать] крест[ьянский] социал[изм]. Когда нам говорят, что надо остан[овиться] – это невозможно. Кто говорит, что мы не Совет[ская] вл[асть]? А кто же мы? Не соедин[яться] же с думой»¹. И еще: «Говорят, что мы одни не удержим вл[асти] и пр. Но мы не одни. Перед нами целая Европа. Мы должны начать. Теперь только соц[иалистическая] револ[юция]»².

В этих горячих фразах чувствуется реальный накал происходящего – можно сказать, живое дыхание революции. Большевики взяли власть, но что делать с этой властью – вопрос далеко еще не решенный. Временное правительство свергнуто, легитимация большевистского правительства посредством Съезда достигнута, – поэтому Ленин и называет большевиков «советской властью», а «крестьянский социализм» они «делать» не хотят. Более того, от прежней еще имперской государственности в столице остается такой институт власти, как городская Дума. Притом что Государственная дума декретом Временного правительства была распущена еще 6 октября, столичная Дума сохранилась, и по декрету СНК в ноябре 1917 г. в нее прошли новые выборы. Формально она существовала до сентября 1918 г., хотя еще в апреле того же года решением Городской управы Петрограда была распущена. И ко всему прочему прошедшие в Учредительное собрание выборы уже готовили новый институт власти и притом власти наивысшей по определению.

Этот институциональный плюрализм органов власти в столице и в стране – наглядное свидетельство того состояния российской государственности, в которое ее ввергла большевистская

дискуссия о том, возможно ли вообще установление коммунизма (или социализма) в одной отдельно взятой стране? Неконтролируемый подтекст этой дискуссии привел к тому, что в условиях так называемого спада мировой революции лозунг «построения социализма в одной стране» стал догмой – легитимирующей основой сохранения однопартийной диктатуры в СССР. – *Прим. ред.*

¹ Ленин В.И. Неизвестные документы. 1891–1922. – Москва.: РОССПЭН, 1999. – С. 216.

² Там же. – С. 217.

революция. Большевики брали власть с определенной целью, но, взяв эту власть, разошлись во мнениях между собой как раз относительно этой цели. Ленин в «Синей тетради» писал определенно: «Пролетариату необходима государственная власть, централизованная организация силы, организация насилия и для подавления сопротивления эксплуататоров и для *руководства* громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариями в деле “налаживания социалистического хозяйства”»¹.

Итак, власть нужна «пролетариату» для «подавления» и для «налаживания» того, что Ленин называет «социалистическим хозяйством». Сам закавыченный термин, обозначающий главную цель большевиков, уже выдает некую неуверенность. Что значит – *налаживать* какое-то, в данном случае – «социалистическое» – хозяйство?! Что именно нужно делать, кроме «подавления», т.е. «экспроприации экспроприаторов» (в русском переводе – «грабь награбленное»)? Чем социалистическая экономика принципиально отличается от «капиталистической»? Да еще в условиях войны, которую большевики обещают немедленно закончить, но которая все еще идет?!

На эти вопросы у Ленина есть ответы, и он последовательно их приводит в «Государстве и революции». Прежде всего он развивает тезис об «отмирании государства», заимствованный у Ф. Энгельса. Пролетариат, устраивая революцию против буржуазии, разрушает буржуазное государство, которое есть диктатура господствующего класса. В этом смысле он, уничтожая господство буржуазии, «уничтожает» и прежнее государство. А беря власть в свои руки, т.е. устанавливая собственную диктатуру, пролетариат запускает процесс «отмирания» государства. Подавив сопротивление «эксплуататоров», пролетарское государство начинает само себя, условно говоря, «отменять». Всё общество, находящееся под «руководством» победившего пролетариата, превращается в одну большую «контору», или «почту», или «фабрику». Функции управления таким «государством» максимально упрощаются, и в недалекой перспективе таким государством сможет управлять даже простая «кухарка». Все в таком обществе получают заработную плату не выше «обычного рабочего», и основными инструментами «управления» становятся «учет и контроль».

¹ Ленин В.И. Избранные произведения. – Москва: Из-во политической литературы, 1971. – Т. 2. – С. 246.

«Полная выборность, сменяемость в *любое время* всех без изъятия должностных лиц, сведение их жалования к обычной “заработной плате рабочего”, – писал Ленин, – эти простые и “само собой понятные” демократические мероприятия, объединяя вполне интересы рабочих и большинства крестьян, служат в то же время мостиком, ведущим от капитализма к социализму. Эти мероприятия касаются государственного, чисто политического переустройства общества, но они получают, разумеется, весь свой смысл и значение лишь в связи с осуществляемой или подготовляемой “экспроприацией экспроприаторов”, т.е. переходом капиталистической частной собственности на средства производства в общественную собственность»¹.

Ленин называет выборность, сменяемость и оплату труда управленцев по стандарту рабочего мероприятиями политическими и государственностроительными, имея в виду, что переход к социализму осуществляется в том числе и как определенного типа «демократизация». Критикуя Э. Бернштейна, Ленин писал, что «он совершенно не понял того, что, во-первых, переход от капитализма к социализму *невозможен* без известного “возврата” к “примитивному” демократизму (ибо иначе как же перейти к выполнению государственных функций большинством населения и поголовно всем населением?), а во-вторых, что “примитивный демократизм” на базе капитализма и капиталистической культуры – не то, что примитивный демократизм в первобытные или докапиталистические времена. Капиталистическая культура создала крупное производство, фабрики, железные дороги, почту, телефоны и прочее, и *на этой базе* громадное большинство функций старой “государственной власти” так упростилось и может быть сведено к таким простейшим операциям регистрации, записи, проверки, что эти функции станут вполне доступны всем грамотным людям, что эти функции вполне можно будет выполнять за “обычную заработную плату” рабочего, что можно (и должно) отнять у этих функций всякую тень чего-либо привилегированного, “начальственного”»².

Если функции государственного управления радикально упрощаются при капитализме и, таким образом, социалистическая революция передает эти функции в руки всего общества, то тем самым решается проблема так называемой исполнительной власти.

¹ Ленин В.И. Избранные произведения ... – С. 261.

² Там же. – С. 260–261.

А как революция решает вопрос с властью законодательной? Что делать с парламентаризмом как институтом народовластия? Ссылаясь на К. Маркса, Ленин писал: «Раз в несколько лет решать, какой член господствующего класса будет подавлять, раздавливать народ в парламенте, – вот в чем настоящая суть буржуазного парламентаризма не только в парламентско-конституционных монархиях, но и в самых демократических республиках. Но если ставить вопрос о государстве, если рассматривать парламентаризм, как одно из учреждений государства, с точки зрения задач пролетариата в этой области, то где же выход из парламентаризма? Как же можно обойтись без него? (...) Выход из парламентаризма, конечно, не в уничтожении представительных учреждений и выборности, а в превращении представительных учреждений из “говорилен” в “работающие” учреждения»¹.

Что значит «работающее» представительное учреждение? Ленин поясняет, что «парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями. Представительные учреждения остаются, но парламентаризма как особой системы, как разделения труда законодательного и исполнительного, как привилегированного положения для депутатов, здесь нет»². Все эти идеи Ленин не выдумывает заново – он просто извлекает их из опыта осмысления Марксом и Энгельсом практики Парижской коммуны. И основываясь на этом опыте, он формулирует цель, которую большевики должны ставить перед собой, осуществляя захват власти: «*Всё* народное хозяйство, организованное как почта, с тем чтобы техники, надсмотрщики, бухгалтеры, как и *все* должностные лица, получали жалование не выше “заработной платы рабочего”, под контролем и руководством вооруженного пролетариата – вот наша ближайшая цель. Вот какое государство, вот на какой экономической основе нам необходимо. Вот что даст уничтожение парламентаризма и сохранение представительных учреждений, вот что избавит трудящиеся классы от проституирования этих учреждений буржуазией»³.

Итак, вот основные контуры новой государственности, обрисованные Лениным в августе 1917 г.: превращение всего общества в «почту» или в один крупный «синдикат», передача функций

¹ Ленин В.И. Избранные произведения ... – С. 263.

² Там же. – С. 264.

³ Там же. – С. 266.

управления хозяйством этого «синдиката» всем гражданам, не относящимся к категории «эксплуаторов», и замена буржуазного парламентаризма работающими представительными учреждениями. Это значит «полное подчинение всей работы всего этого синдиката государству действительно демократическому, *государству Советов рабочих и солдатских депутатов*»¹.

Таким образом, еще за два месяца до Октябрьского переворота Ленин не сомневался в том, что «мы – Советская власть». Как не сомневался и в том, что переход от капитализма к социализму – тривиальная и легко решаемая задача. Но при этом он ставил и гораздо более далекую цель: «Всё общество будет одной конторой и одной фабрикой с равенством труда и равенством платы. Но эта “фабричная” дисциплина, которую победивший капиталистов, свергнувший эксплуататоров пролетариат распространит на все общество, никоим образом не является ни идеалом нашим, ни нашей конечной целью, а только *ступенькой*, необходимой для радикальной чистки общества от гнусности и мерзости капиталистической эксплуатации и *для дальнейшего движения вперед*»².

Как именно будет организована «радикальная чистка», обществу предстояло узнать уже в декабре 1917 г. после создания ВЧК и разгона Учредительного собрания 6 января 1918 г. А еще предстояло проверить прогноз, сделанный Лениным относительно невозможности Гражданской войны в России. В статье «Русская революция и Гражданская война» (сентябрь 1917 г.) он писал: «Если есть абсолютно бесспорный, абсолютно доказанный фактами урок революции, то только тот, что исключительно союз большевиков с эсерами и меньшевиками, исключительно немедленный переход всей власти к Советам сделал бы Гражданскую войну в России невозможной»³. Но как мы уже видели из выступления Ленина на заседании Петербургского комитета РСДРП(б) 1(14) ноября 1917 г., именно этот «союз» он сам же и радикально отверг. «Троцкий давно сказал, что объедин[ение] невозможно, – говорил тогда Ленин. – Троцкий это понял, и с тех пор не было лучшего б[ольшевика]. З[иновьев] говорит, что мы не Совет[ская] вл[асьт], мы одни больш[евики]. С[оциалисты-революционере]ры и м[еньшевики] ушли, но не по нашей вине»⁴.

¹ Ленин В.И. Избранные произведения ... – С. 305.

² Там же. – С. 308.

³ Там же. – С. 222.

⁴ Ленин В.И. Неизвестные документы ... – С. 216.

По чьей вине представители эсеров вышли из состава Совета Народных Комиссаров, а меньшевики вообще отказались войти в правительство – это вопрос дискуссионный. И в дискуссию о возможности победы социалистической революции в России, о готовности страны и российского пролетариата к делу построения социализма вступать не будем¹. Единственным непреложным фактом было и остается то, что в конечном счете только одни большевики взяли на себя всю полноту власти и что именно это в конечном итоге стало причиной кровопролитнейшей Гражданской войны. Потому что Ленин и его товарищи по поводу «потоков крови» сомнений и колебаний особых не имели. Свое выступление на этом заседании Ленин завершил так: «Когда нам необходимо арестов[ывать] – мы будем. Но если нам будут говорить: ужас и пр. – диктат[ура] прол[етариата]. Вот Викжеля арестов[ать] – это я понимаю. Когда кричали об арест[ах], то тверской мужичок приш[ел] и сказал: “всех их арестуйте”. Вот это я понимаю. Вот он имеет поним[ание], что так[ое] дик[татура] прол[етариата]. Без соглашений!»².

¹ Данная дискуссия о готовности страны к победе социализма являлась одним из ключевых проявлений раскола двух основных марксистских партий в России – меньшевиков и большевиков. Лидер меньшевиков Г.В. Плеханов вполне обоснованно выражал сомнение в том, что Россия отвечает тем критериям экономического и социального развития, которые делают цель подобной революции достижимой. Ленин, напротив, выдвигал вполне волонтаристское решение – следует захватить власть, не обращая внимание на доктринальные критерии, а предпосылки социализма сформировать потом. Парадоксальным образом марксистские критерии готовности к социализму, которые отстаивал Плеханов, не сработали нигде. Прав оказался именно Ленин: так называемый реальный социализм советского образца (а другого история не знала) смог утвердиться не в экономически развитых, но отсталых аграрных обществах, причем в форме однопартийной диктатуры и ее аналогов. Однако вне рассматриваемого идеологического и исторического контекстов предмет дискуссии утрачивает всякий смысл – обсуждать степень готовности к социализму могут только те, кто верит в его гипотетическую возможность в принципе. Интересно, что само понятие «социализм» так и не получило четкого определения у Маркса или Ленина. Дискуссия о его содержании вновь стала возможна в последние годы существования СССР при разработке новой редакции программы партии и параллельно на Съезде народных депутатов эпохи перестройки. Одной из тем стали размышления о том, всегда ли социализм – это репрессивная классовая диктатура или возможен переход к так называемому гуманному социализму с человеческим лицом, которого, впрочем, никто не видел. Оставим эти схоластические споры современным адептам коммунистической идеологии. – *Прим. ред.*

² Ленин В.И. Неизвестные документы ... – С. 217.

Таким образом, захватившие власть большевики имели достаточно продуманный и тщательно разработанный проект создания государственности нового типа¹. И эта государственность ими определялась как «ступенька» к коммунизму, как процесс постепенного «отмирания» государства. Как позже выяснилось, созданная ими государственная конструкция отнюдь не собиралась «отмирать». Напротив, она лишь укреплялась и приобретала черты той самой «буржуазной демократии» за счет определенного возврата к классическому варианту парламентаризма в так называемой сталинской Конституции 1936 г. А действительно окончательно отмерла она 19 августа 1991 г., когда под предлогом болезни Президента СССР Михаила Горбачева «советское руководство» в виде ГКЧП решило «сохранить Советский Союз» посредством введения танковых и мотострелковых дивизий в Москву. Но в конце 1917 – начале 1918 г. перед большевиками стояла задача ввести в действие обрисованную Лениным государственную конструкцию. Что и было сделано с помощью Конституции, принятой Постановлением V Всероссийского съезда Советов 10 июля 1918 г.

¹ Вопрос о том, имели ли большевики разработанный проект государственности нового типа, может получить и получает в литературе диаметрально противоположные ответы. Их содержание зависит от того, как понимать сам термин «проект» – как сугубо идеологическую конструкцию или нечто, напоминающее практический план выстраивания государственных учреждений. Если в роли идеологической конструкции большевистский проект выступает как цельная утопическая конструкция или социальный миф, способный выполнять мобилизационные функции, то в качестве прагматического плана он изначально не выдерживал никакой критики. Отвергнув современные формы рациональной демократической государственности, ленинский проект (за неимением лучшего) оказался вынужден опираться на архаичные и традиционалистские институты аграрного общества – самопровозглашенные Советы и институты так называемой «рабочей демократии» (профсоюзы, фобзавкомы, комбеды и т.п.), изначально не способные выполнять роль институтов государственной власти и управления за пределами примитивных функций перераспределения имущества, а вскоре ставшие простым фасадом однопартийной диктатуры. Попытки Ленина внести коррективы в эту модель власти и управления путем создания новых коллегиальных и контролирующих институтов (как Рабоче-крестьянская инспекция) выглядят детски наивно как с теоретической, так и практической точек зрения, не оказав существенного влияния на реальную организацию власти. Обращает на себя внимание и практически полное отсутствие административных навыков и опыта управленческой работы у большевистских лидеров. Беспомощность большевиков в организации управления обществом и экономикой стала одним из факторов их обращения к чрезвычайным репрессивным мерам в исторически беспрецедентных масштабах. – *Прим. ред.*

2.3. Российская государственность в конституционном дизайне 1918 г.

Прежде всего стоит обратить внимание на то, какой тип государственности учреждался этой Конституцией. В главе первой утверждалось, что Россия – это «Республика Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Несколько странно, хотя и в определенном смысле оправданно, включение в состав, так сказать, суверена «солдатских депутатов». Брестский мир уже заключен, солдатская масса растекается по городам и весям, но в самой Конституции провозглашается «всеобщая воинская повинность» (ст. 19). Можно полагать, что «солдаты» – это категория, по инерции заимствованная из 1917 г., когда ленинское определение суверена как «вооруженного народа» имело реальный и, по существу, решающий смысл. Поскольку «диктатура пролетариата» опиралась в первую очередь именно на солдатскую массу.

Страна, учреждаемая этой Конституцией, получила название «Советская Российская Республика» (СРР), что сразу указывает на желание большевиков упрятать «российскость» куда-нибудь подальше, как бы избавиться от России, упаковав ее в «советскость». Однако в той же ст. 2 говорится прямо, что СРР «учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик». То есть «российскость» появляется вновь как «федерация», образованная «свободными нациями», которые, в свою очередь, образовали (каждая – свою собственную) «советскую национальную республику». Такая «матрешечная» конструкция российской государственности позволяла обеспечить самый главный посыл большевиков, а именно – всемирный размах. Россия, согласно Ленину, была лишь «слабым звеном» в цепи держав империалистического капитализма. Брать власть в России имело смысл только с той целью, чтобы запустить процесс пролетарской и по-настоящему «социалистической» революции в Западной Европе. Это идея той самой «перманентной революции», которую высказал Троцкий еще в 1905 г. и за которую уже в 1925 г. подвергся внутрипартийному остракизму, в 1927 г. был отправлен в ссылку в Верный (Алма-Ата), а в 1929 г. был просто выслан из СССР. Правда, боровшийся с Троцким Сталин оспаривал «авторские права» своего оппонента, указывая на то, что на самом деле идея и сам термин принадлежат другому автору. «Неверно, – говорил он, – что теорию “перманентной революции”, о которой Радек стыдливо

умалчивает, выдвинули в 1905 г. Роза Люксембург и Троцкий. На самом деле эта теория была выдвинута Парвусом и Троцким»¹.

Этот посыл «всемирности» советской власти (Ленин и впоследствии Сталин настаивали на том, что именно «Советы» являются обязательным условием победоносной пролетарской революции) четко отражен в ст. 3 Конституции. Здесь говорится, что III Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов ставит «своей *основной задачей* уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и *победы социализма во всех странах*». Выделенный текст, будучи грамматически несогласованным с контекстом всей фразы (если только не считать слово «победы» множественным числом), как раз и выражает подлинный смысл большевистской революции в России. Она совершалась как начало глобального переустройства мира, как попытка реализовать проект научного коммунизма, разработанный Марксом.

Очень важно помнить, что большевики, захватывая власть в России, держали в уме именно глобальную перспективу. Никакого изначального плана построения социализма в одной стране у них не было и быть не могло. А потому называть Октябрьский переворот «социалистической революцией» принципиально невозможно. Ленин прямо писал, что настоящая социалистическая революция началась только осенью 1918 г. А в ноябре 1918 г., откликаясь на письмо Пителима Сорокина, в котором тот заявлял о признании своей ошибки как члена партии правых эсеров и сложении с себя полномочий члена Учредительного собрания ради ухода в науку², Ленин написал следующее: «Русским патриотам, ничего не желавшим знать, кроме непосредственных (и по-старому понимаемых) выгод своего отечества, факты мировой истории показали, что превращение нашей, русской, революции в социалистическую было не авантурой, а необходимостью, ибо *иного* выбора не оказа-

¹ Сталин И. Октябрьская революция и тактика русских коммунистов. Международный характер Октябрьской революции. – Москва : Госполитиздат, 1954. – Т. 2.

² Отметим, что П. Сорокин сделал это «ценное признание» находясь в тюрьме Великого Устюга и под угрозой смерти – по совету своего друга-большевика, причем с осознанной целью добиться освобождения, о чем позднее написал в своем автобиографическом сочинении (Sorokin P.A. Leaves from a Russian Diary and Thirty Years after. – Boston, 1970). Трудно поэтому предположить, что Сорокин искренне признал свою позицию ошибочной и перестал считать «социалистическую революцию» в России авантурой. – *Прим. ред.*

лось: англо-французский и американский империализм неизбежно задушит независимость и свободу России, если не победит всемирная социалистическая революция, всемирный большевизм»¹.

Однако ни марксизм как теоретико-идеологическая конструкция, лежащая в основе создаваемого государства, ни партия РСДРП(б), которая с момента захвата власти 25 октября 1917 г. продолжала оставаться единственно реальной властной силой, в тексте Конституции не упоминаются совсем. Советская Российская Республика предстает как государство, в котором снизу доверху существует и действует одна власть – власть Советов. Естественно, что высшей властью становится Всероссийский съезд Советов. И в ст. 24 появляется новое именование государства – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР). Эта добавка показывает, что для большевиков в государственной титулатуре все же важнее подчеркнуть социалистический характер республики Советов. И в таком случае определение государства как *Российской* республики приобретает чисто географический, территориальный, а не национальный смысл.

В строгом соответствии с ленинским указанием на необходимость преодоления буржуазного парламентаризма Съезд как высшая власть формировал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). Этот орган, действующий между съездами, «является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом» РСФСР. ВЦИК для «общего управления делами» страны образует Совет Народных Комиссаров (СНК), который подчинен ВЦИК, поскольку последний «вправе отменить или приостановить всякое постановление или решение Совета Народных Комиссаров». Таким образом, согласно такой конституционной конструкции, получалось, что председатель СНК Владимир Ильич Ленин был в прямом подчинении ВЦИК и его председателя. А Генеральный секретарь ВКП(б) Иосиф Виссарионович Сталин вообще никаким образом в структурах государственной власти не присутствовал и присутствовать не мог. Если только в качестве комиссара по национальным вопросам.

Стоит отметить, что в первой советской Конституции никак не упоминается самый эффективный на тот момент орган власти – Всероссийская Чрезвычайная Комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК) при СНК РСФСР. Созданный 20 декабря 1917 г.

¹ Ленин В.И. Ценные признания Питирима Сорокина // Ленин В.И. Избранные произведения. Т. 2. – С. 733.

(новый стиль), этот орган обеспечивал реализацию проекта, который в дальнейшем получил название «военный коммунизм». Вокруг этого термина существует смысловая путаница, поскольку определение «военный» используется как своего рода оправдание практики полного запрета на любые рыночные отношения, введенной большевиками практически сразу после Октябрьского переворота. Единая «фабрика», «контора», «синдикат» – эти ленинские метафорические определения государственного устройства, которое вводилось большевиками, по сути дела и описывали реальный «коммунизм».

То, что этот коммунизм пришелся на время Гражданской войны, вовсе не объясняет его происхождение и не подтверждает необходимость введения. Наоборот, именно введение коммунизма, устанавливающего прямой продуктообмен между «служащими» этой большой «конторы» и условной «властью» (в лице вооруженного пролетариата), а также считающего любой частный бартер между гражданами уголовным преступлением, – именно этот предельно репрессивный режим и вызвал массовое сопротивление в стране. Сначала (в июле 1918 г.) с большевиками порвали отношения левые эсеры как партнеры по правительственной коалиции. Затем осенью 1918 г. большевики объявили «красный террор», который позволял уничтожать любого человека (расстрел на месте), заподозренного в контрреволюции и саботаже.

Одним словом не война потребовала установить режим «коммунизма», а сознательно запланированное решение Ленина устроить «коммунизм» здесь и сейчас для всех, находящихся под юрисдикцией РСФСР, вызвало четырехлетнюю Гражданскую войну. Отмена такого «коммунизма» в марте 1921 г., формально обставленная как замена «продразверстки», т.е. прямого вооруженного грабежа крестьянских хозяйств большевистскими «продотрядами», «продналогом», как раз и была фактическим отказом от «коммунизации» всей страны.

Возвращение рынка, торговли, частной собственности на средства производства, введение национальной валюты (российский рубль), определенные Лениным как «новая экономическая политика» (нэп), – все это свидетельствовало о провале большевистского плана учредить коммунизм. Крестьянству была возвращена возможность свободно торговать своей продукцией после выполнения фиксированного продовольственного налога. Городским предпринимателям было позволено открывать лавочки, торговые предприятия, рестораны и т.д. и т.п. В общем, населению страны большевики позволили выживать любым способом, лишь бы он не подрывал их политическую власть.

Ленин, разумеется, утверждал, что «из России нэповской будет Россия социалистическая». Но на самом деле справедливо было бы говорить, что «вместо России нэповской будет Россия социалистическая». Нэп был способом удержания власти большевиками в поголовно крестьянской стране. Никакой «диктатуры пролетариата» к началу 1921 г. не было и не могло быть по той простой причине, что и без того крайне малочисленный городской пролетариат просто исчез как класс. А реально укреплялась диктатура партии, которая пользовалась самым простым и самым надежным инструментом – ВЧК. Причем, этот факт был настолько очевиден всем, что в следующей Конституции, принятой уже в новом государстве Союзе Советских Социалистических Республик, этот инструмент под новым названием уже был обозначен в отдельной девятой главе.

2.4. Конституционные основы государственности СССР

Теперь вместо ВЧК / ГПУ учреждается Объединенное Государственное политическое управление (ОГПУ), которому поручается «объединение революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом». Это особенно важно с учетом того обстоятельства, что и новое государство ставит своей целью глобальный переворот. В частности, первый раздел, содержащий Декларацию об образовании Союза Советских Социалистических Республик, заканчивается утверждением о том, «что доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, что новое союзное государство является достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 г. основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов, что оно послужит верным оплотом против капитализма и новым решительным шагом на пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику».

Конституция 1924 г. сохранила прежнюю государственную конструкцию с верховенством съезда, который теперь назывался просто «съездом Советов». Никаких рабочих, солдатских и крестьянских депутатов больше не существовало. Съезд «составляется из представителей городских Советов и Советов городских поселений из расчета 1 депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов Советов – по расчету один депутат на 125 000 жителей» (ст. 9). В случае, когда в данной республике нет

деления на губернии, «делегаты избираются непосредственно на съезде Советов данной республики» (ст. 10).

Важные новации коснулись названия, структуры и функций ВЦИК. Теперь он называется просто «Центральный Исполнительный Комитет» и разделяется на две «палаты» – Союзный Совет и Совет Национальностей. В предыдущей, можно сказать, ленинской Конституции принцип нового «парламентаризма» выражен предельно ясно. ВЦИК – это постоянно работающий орган, совмещающий законодательную и исполнительную – по сути, хотя и называемую «распорядительной», – власть. Новая Конституция вводит новый орган власти – Президиум Центрального Исполнительного Комитета. Описанию функций Президиума посвящена целая пятая глава, и ст. 39 этой главы утверждает, что между сессиями ЦИК он «является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза Советских Социалистических Республик». А в ст. 41 говорится о том, что постановления и распоряжения СНК СССР могут быть приостановлены или полностью отменены не только ЦИКом, но и Президиумом ЦИК.

В результате этих изменений первое в мире государство рабочих и крестьян получило весьма сложную конструкцию. Формально (в соответствии с концепцией Ленина) являясь «диктатурой пролетариата», СССР содержал в себе несколько властных институтов, взаимоотношения между которыми во многом зависели от персональных качеств и личных заслуг перед «партией и революцией» членов властвующей элиты. Высший орган власти – это по-прежнему съезд Советов. В промежутках между съездами, т.е. фактически целый год, высшая власть сосредотачивалась в двухпалатном ЦИК. Но поскольку к 1924 г. ЦИК уже не заседал постоянно, то в промежутках между его сессиями высшая власть переходила к Президиуму ЦИК в составе 21 члена. Этот высший «законодательный, исполнительный и распорядительный» орган власти формировался из президиумов Союзного Совета и Совета Национальностей ЦИК. Объем властных полномочий Президиума ЦИК описан в ст. 30–35 новой Конституции, не оставляющих никаких сомнений в том, что именно группа из 21 человека является центром принятия ключевых решений и повседневного управления государством.

Но помимо этого центра управления ЦИК создает еще один центр – Совет Народных Комиссаров (СНК) как свой «исполнительный и распорядительный орган». Председатель ОГПУ входит в состав СНК с «правом совещательного голоса». Несмотря на

название, предполагающее функционал именно «политического управления», этот орган власти должен был быть занят борьбой с «политической и экономической контрреволюцией», а также со «шпионажем и бандитизмом». Надо отдать должное тому, кто придумал такое название для органа, сочетавшего в себе функции идеологического контроля, контрразведки и уголовного розыска. Возглавлял этот орган («карающий меч революции») сначала прежний шеф ВЧК Ф.Э. Дзержинский, а с 1926 по 1934 г. – В.Р. Менжинский.

Характерно, что и в этой Конституции нет ни слова о партии, Политбюро которой являлось фактическим высшим руководящим органом и высшей властью в СССР. Таким образом, иерархия власти в СССР строилась так: Съезд Советов – ЦИК (Союзный Совет и Совет Национальностей) – Президиум ЦИК – СНК – ОГПУ. По поводу функций последнего следует еще добавить следующее: понятие «экономическая контрреволюция» в условиях нэпа фактически развязывала руки ОГПУшникам в их деятельности. Любой акт торговли представлял собой не что иное, как экономическую контрреволюцию. Что касается «политической контрреволюции», то и здесь у организации было широкое поле деятельности. Разоблачать «заговоры» внутренних врагов, пресекать попытки «шпионажа» со стороны «капиталистического окружения» – все это превращало данное ведомство в фактически бесконтрольный центр власти. И ст. 63 Конституции, сообщавшая, что «надзор за закономерностью действий» ОГПУ «осуществляется прокурором Верховного Суда» СССР, косвенно этот факт подтверждает. Характерно, что здесь говорится о «закономерности», хотя речь должна идти о «законности». Ну и, конечно, атрибуция функции надзора за деятельностью огромного ведомства одному человеку – это просто насмешка над здравым смыслом, тем более что и сам «надзирающий» легко мог оказаться «поднадзорным» того самого ОГПУ, «закономерность» действий которого он должен был определять.

Оценивая в целом эволюцию российской государственности, как она отражена в трудах основателя «первого в мире государства рабочих и крестьян», а также в Конституции РСФСР 1918 г. и Конституции СССР 1924 г., нужно зафиксировать следующее. Захват власти большевиками в России в 1917 г. с целью начала мировой пролетарской социалистической революции привел к тому, что они оказались вынуждены создавать весьма сложную государственную «машину». Никакой «единой фабрики» или

«конторы», или «синдиката», в котором все функции управления упрощаются до того, что каждый «служащий» этой «конторы» может их выполнять без всякой специальной подготовки и за «зарплату рабочего», не получилось. «Капиталистическое окружение» и необходимость строить социализм «в одной отдельно взятой стране» вызвали не «отмирание государства», о чем грезил Ленин в «Синей тетради», а процесс прямо противоположный. А кроме внешнего «капиталистического окружения» в марте 1922 г. появилось и внутреннее «капиталистическое», если не «окружение», то его явная угроза. Новая экономическая политика означала не что иное, как именно возвращение капитализма. И в этих новых условиях большевикам предстояло решать непривычную задачу сохранения власти не в борьбе с «белыми» и интервентами, а в противостоянии возможному расколу в самом фундаменте новой государственности.

2.5. Государство и нэп: «две вещи несовместные»?

Откуда взялась опасность этого раскола? И о каком фундаменте идет речь? На эти вопросы находим ответы в ленинской записке XII съезду партии, впоследствии опубликованной в виде статьи в «Правде» 25 января 1923 г. Новая экономическая политика, основная цель которой сначала обозначалась большевиками как замена продрозверстки продналогом, продолжалась почти год. И помимо основной цели она включала в себя возвращение рыночных отношений вместо механизма прямого государственного распределения продуктов питания и всех остальных необходимых для жизни «служащих одной конторы» продуктов. Там, где рынок, там свободный обмен товарами, услугами и всем остальным. И, соответственно, появление социальной группы, которая в этих рыночных отношениях участвует решающим образом: поставляет товары, услуги и все прочее.

СССР создавался как государство рабочих и крестьян, которые признавались «трудящимися» в отличие от «паразитических слоев общества». И не случайно в первой Конституции 1918 г. ст. 18 завершалась лозунгом: «Не трудящийся да не ест!» Но с марта 1922 г. «паразитическим слоям» было позволено «вернуться» в виде так называемых нэпманов, и Ленин почувствовал, что в таком возвращении таится серьезная угроза Советскому государству. Завершающий абзац ленинской статьи выглядит так:

«Конечно, в нашей Советской республике социальный строй основан на сотрудничестве двух классов: рабочих и крестьян, к которому теперь допущены на известных условиях и “нэпманы”, т.е. буржуазия. Если возникнут серьезные классовые разногласия между этими классами, тогда раскол будет неизбежен, но в нашем социальном строе не заложены с необходимостью основания неизбежности такого раскола, и главная задача нашего ЦК и ЦКК, как и нашей партии в целом, состоит в том, чтобы внимательно следить за обстоятельствами, из которых может вытечь раскол, и предупреждать их, ибо в последнем счете судьба нашей республики будет зависеть от того, пойдет ли крестьянская масса с рабочим классом, сохраняя верность союзу с ним, или она даст “нэпманам”, т.е. новой буржуазии, разьединить себя с рабочими, расколоть себя с ними. Чем яснее мы будем видеть перед собою этот двоякий исход, чем яснее будут понимать его все наши рабочие и крестьяне, тем больше шансов на то, что нам удастся избежать раскола, который был бы губителен для Советской республики»¹.

С целью предупреждения этого раскола Ленин и придумывает план реорганизации одного из скорее декоративных, хотя по замыслу крайне важных институтов государственной власти – Рабоче-крестьянской инспекции. Первым народным комиссаром Рабкрин был Сталин, возглавлявший это ведомство с момента создания 24 февраля 1920 г. по 6 мая 1922 г. Рабкрин имел функцию аудитора всего государственного аппарата, который, по мнению Ленина, никуда не годился: «Несомненно, что Рабкрин представляет для нас громадную трудность и что трудность эта до сих пор не решена. Я думаю, что те товарищи, которые решают ее, отрицая пользу или надобность Рабкрин, неправы. Но я не отрицаю в то же время, что вопрос о нашем госаппарате и его улучшении представляется очень трудным, далеко не решенным и в то же время чрезвычайно насущным вопросом. Наш госаппарат, за исключением Наркоминдела, в наибольшей степени представляет из себя пережиток старого, в наименьшей степени подвергнутого сколько-нибудь серьезным изменениям. Он только слегка подкрашен сверху, а в остальных отношениях является самым типичным старым из нашего старого госаппарата»².

¹ Ленин В.И. Избранные сочинения : в трех томах. – Москва : Изд-во политической литературы. Т. 3. – С. 725–726.

² Там же. – С. 722.

Предлагая свою реформу Рабкрин, Ленин пытается решить сразу две задачи: во-первых, создать эффективный дебиюрократизированный госаппарат и, во-вторых, заблокировать возможность перехода крестьянства на сторону новой буржуазии. Вождь отмечает, что де-факто пленумы ЦК уже превратились в «высшую партийную конференцию», т.е. в высший орган партийной, а значит, и государственной, власти. От имени ЦК действуют Политбюро, Оргбюро, Секретариат, и к ним нужно добавить партийную Центральную контрольную комиссию и реорганизованный Рабкрин. На съезде нужно избрать новую ЦКК в составе 70–100 человек из рабочих и крестьян, а Рабкрин сократить до 300–400 служащих – профессионалов государственного управления. Соединение в функционально единое целое ЦКК и РКИ давало возможность, считал Ленин, радикально повысить эффективность работы Политбюро (за счет подготовки качественных документов к его заседаниям), а, кроме того, присутствие членов ЦКК на заседаниях Политбюро позволит обеспечить его работу в интересах дела, а не в интересах личных амбиций. В январе 1923 г. даже почти недееспособный Ленин очень хорошо понимал, что происходит в высшем органе реальной власти страны. Конфликт Сталина и Троцкого не был секретом ни для кого. И не случайно Ленин в своем знаменитом «Письме к Съезду», не публиковавшемся в СССР в составе сочинений «вождя мирового пролетариата», хотя и зачитанном на заседании секций XII съезда, прямо рекомендовал партийцам снять Сталина с поста Генерального секретаря. Что не было сделано. И что стало причиной появления одного из самых могущественных, самых кровавых и вместе с тем самых успешных диктаторов XX в.

Конфликт Сталина и Троцкого был «секретом Полишинеля» в самой партии, но он не опубликовывался большевиками. И Ленин, предлагая реформу РКИ, только косвенно намекнул на его наличие, включив в статью такой пассаж: «Я думаю также, что помимо той политической выгоды, что члены ЦК и члены ЦКК при такой реформе будут во много раз лучше осведомлены, лучше подготовлены к заседаниям Политбюро (все бумаги, относящиеся к этим заседаниям, должны быть получены всеми членами ЦК и ЦКК не позже, как за сутки до заседания Политбюро, за исключением случаев, не терпящих безусловно никакого отлагательства, каковые случаи требуют особого порядка для ознакомления членов ЦК и ЦКК и порядка решения их), к числу выигрышей придется также отнести и то, что в нашем ЦК *уменьшится влияние чисто личных и*

случайных обстоятельств и тем самым понизится опасность раскола. Наш ЦК сложился в группу строго централизованную и высоко авторитетную, но работа этой группы не поставлена в условия, соответствующие его авторитету. Этому помочь должна предлагаемая мною реформа, и члены ЦКК, обязанные присутствовать в известном числе на каждом заседании Политбюро, должны составить сплоченную группу, которая, “не взирая на лица”, должна будет *следить за тем, чтобы ничей авторитет, ни генсека, ни кого-либо из других членов ЦК, не мог помешать им сделать запрос, проверить документы и вообще добиться безусловной осведомленности и строжайшей правильности дел*¹.

В этой ленинской статье говорится об угрозе «раскола» в том смысле, что в условиях нэпа появляется своего рода «третья сила» (помимо пролетариата и крестьянства) – буржуазия, которая может перетянуть крестьянство на свою сторону. И чтобы этого не произошло, нужно втянуть крестьян в деятельность обновленной ЦКК и РКИ. Нужно признать, однако, что такой чисто аппаратный ход мало мог бы повлиять на процесс «обуржуазивания» крестьянства, если бы он действительно начался и принял угрожающие размеры. Не оправдался и расчет Ленина на то, что ЦКК и РКИ в новой роли смогут предотвратить «раскол» в самом Политбюро. Сталин уже в декабре 1925 г. на XIV съезде ВКП(б) разгромил «новую оппозицию», одновременно решив задачу предотвращения «раскола» в фундаменте рабоче-крестьянского государства. В 1929 г. нэп был окончательно свернут, начата политика коллективизации и «уничтожения кулака как класса». Вместо прежней грабительской продразверстки времен военного коммунизма началось тотальное ограбление, выселение и фактическое истребление наиболее трудоспособной части российского крестьянства.

2.6. Нэп, кооперация и культурная революция

Сталинское решение вопроса о возможном расколе самого основания рабоче-крестьянского государства известно. Он в жесткой полемике с Троцким и его теорией «перманентной революции» предпочел ограбить и уничтожить наиболее трудоспособную часть российского (и не только) крестьянства и ликвидировать

¹ Ленин В.И. Избранные сочинения : в трех томах ... Т. 3. – С. 725.

нэпманов как экономический класс. Этот вариант силового, террористического построения социализма «в одной отдельно взятой стране» во многом predetermined стиль, характер и результаты сталинского социализма. И, по сути, Сталин, выбирая путь форсированного социалистического строительства с помощью коллективизации деревни, спорил не с Троцким, который еще в 1923 г. предлагал именно этот вариант, а с самим Лениным. С тем Лениным, который в том же январе 1923 г., в последний период своего здравомыслия, написал две заметки о кооперации, в которых предложил совершенно новую концепцию построения социализма в СССР. Вот что он писал: «Перед нами являются две главные задачи, составляющие эпоху. Это – задача переделки нашего аппарата, который ровно никуда не годится и который перенят нами целиком от прежней эпохи; переделать тут серьезно мы ничего за пять лет борьбы не успели и не могли успеть. Вторая наша задача состоит в культурной работе для крестьянства. А эта культурная работа в крестьянстве, как экономическая цель, преследует именно кооперирование. При условии полного кооперирования мы бы уже стояли обеими ногами на социалистической почве. Но это условие полного кооперирования включает в себя такую культурность крестьянства (именно крестьянства, как громадной массы), что это полное кооперирование невозможно без целой культурной революции. Для нас достаточно теперь этой культурной революции для того, чтобы оказаться вполне социалистической страной, но для нас эта культурная революция представляет неимоверные трудности и чисто культурного свойства (ибо мы безграмотны), и свойства материального (ибо для того, чтобы быть культурными, нужно известное развитие материальных средств производства, нужна известная материальная база)»¹.

Как решалась и решалась ли вообще задача первая, мы видели на примере статьи про РКИ. Задача вторая, судя по всему, хотя и была поставлена Лениным, но ее решение оказалось невозможным в еще большей степени, чем в случае первой. Ленин считал, что переход к социализму через поголовное кооперирование крестьянства займет «целую эпоху» – не меньше, чем одно-два десятилетия. И что на самом деле это и будет настоящая культурная революция. Ведь «чтобы достигнуть через нэп участия в кооперации поголовно всего населения – вот для этого требуется целая историческая эпоха. Мы можем пройти на хороший конец эту

¹ Ленин В.И. Избранные сочинения : в трех томах ... Т. 3. – С. 717.

эпоху в одно-два десятилетия. Но все-таки это будет особая историческая эпоха, и без этой исторической эпохи, без поголовной грамотности, без достаточной степени толковости, без достаточной степени приучения населения к тому, чтобы пользоваться книжками, и без материальной основы этого, без известной обеспеченности, скажем, от неурожая, от голода и т.д., – без этого нам своей цели не достигнуть. Все дело теперь в том, чтобы уметь соединить тот революционный размах, тот революционный энтузиазм, который мы уже проявили и проявили в достаточном количестве и увенчали полным успехом, уметь соединить его (тут я почти готов сказать) с умением быть толковым и грамотным торгашом, какое вполне достаточно для хорошего кооператора. Под умением быть торгашом я понимаю умение быть культурным торгашом. Это пусть наматывают себе на ус русские люди или просто крестьяне, которые думают: раз он торгует, значит, умеет быть торгашом. Это совсем неверно. Он торгует, но от этого до умения быть культурным торгашом еще очень далеко. Он торгует сейчас по-азиатски, а для того, чтобы уметь быть торгашом, надо торговать по-европейски. От этого его отделяет целая эпоха»¹.

Любопытно, что, говоря о «ленинском стиле», Сталин определял его как «русский революционный размах и американская деловитость». Это почти дословная цитата из ленинской статьи «О кооперации» с той разницей, что вместо «американской деловитости» у Ленина стоит «культурный торгаш», торгующий «по-европейски». Но главная разница между планом Ленина прийти к социализму через поголовную кооперацию крестьянства, т.е. через «культурную революцию» лет через 10–20, и тем путем, который выбрал Сталин, по-видимому, заключается в следующем. Ленин рассматривал нэп как благоприятное условие для развития кооперации, с самого начала статьи заявляя: «В нэпе мы сделали уступку крестьянину, как торговцу, принципу частной торговли; именно из этого вытекает (обратно тому, что думают) гигантское значение кооперации. В сущности говоря, кооперировать в достаточной степени широко и глубоко русское население *при господстве нэпа* есть все, что нам нужно»². А еще выше Ленин уточнял, что вопрос о кооперации предельно важен не «независимо от нэпа» а именно «благодаря нэпу»!

¹ Ленин В.И. Избранные сочинения : в трех томах ... Т. 3. – С. 714.

² Там же. – С. 711–712.

Это значит, что движение к социализму Ленин считал возможным эволюционным путем, путем просвещения, внедрения в крестьянскую среду «цивилизации», превращения крестьянина-торгаша из «азиата» в «европейца». И, что еще более важно, такой вариант построения социализма в «одной отдельно взятой стране» давал Ленину решающий аргумент в самом принципиальном споре с его оппонентами-меньшевиками. И – персонально с его наставником в марксизме Г.В. Плехановым, который осудил захват власти большевиками в октябре 1917 г. именно на том основании, что Россия – страна «азиатская», малокультурная и потому не созревшая для социализма. Плеханов к тому моменту уже умер, но Ленину действительно важно было завершить прежний спор, тем более что многие европейские социал-демократы II Интернационала точку зрения Плеханова полностью разделяли. Вот Ленин и отвечал им всем: «Нам наши противники не раз говорили, что мы предпринимаем безрассудное дело насаждения социализма в недостаточно культурной стране. Но они ошиблись в том, что мы начали не с того конца, как полагалось по теории (всяких педантов), и что у нас политический и социальный переворот оказался предшественником тому культурному перевороту, той культурной революции, перед лицом которой мы все-таки теперь стоим»¹.

Ленин считал, что переход к социализму – это эпоха, требующая 10–20 лет, т.е. он ориентировался на 1933–1943 гг. Сталин формально уложился в ленинский минимум, т.е. завершил коллективизацию уже в 1933 г., что позволило ему заявить о победе социализма в СССР. Но сделал это не через кооперацию и культурную революцию, а с помощью раскрестьянивания страны и перехода к репрессиям против большевистской верхушки и массового террора, в обоснование чего был положен тезис о неизбежном «обострении классовой борьбы по мере продвижения к социализму». Можно считать, что Сталин к середине 1930-х годов практически полностью разорвал связь с ленинским «наследием» как в теоретическом, так и в кадровом смысле. Но разрыв пошел еще дальше – сталинская Конституция 1936 г. символизировала отказ от той формы государственности, которую Ленин считал важнейшей находкой «творчества масс», вообще позволившей большевикам не просто захватить власть, но и начать строить принципиально новое общество.

¹ Ленин В.И. Собрание сочинений. Т. XVIII. Ч. 2. – М.; Л.: ГИЗ, 1925. – С. 134–135.

2.7. Возвратный (буржуазный) сталинский «парламентаризм»

Принципиальная новизна советского строя по сравнению с буржуазной демократией, согласно Ленину, состояла в том, что вместо парламентаризма, т.е. системы разделения властей на «говорящую» (парламент) и действующую (правительство), устанавливается «работающий парламент». Высший орган народовластия – Съезд рабочих и крестьянских депутатов избирает Центральный Исполнительный Комитет, который и законодательствует, и обладает властью исполнительной, распорядительной и контрольной в перерыве между съездами. В Конституции 1924 г. появляется и еще один властный институт – Президиум ЦИК, который в перерывах между сессиями ЦИК «является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти» СССР.

А в сталинской Конституции 1936 г. исчезает и съезд, и ВЦИК с его Президиумом, в силу чего государственная конструкция оказывается практически неотличимой от классического варианта именно «буржуазной демократии» с четким разделением властей на законодательную, исполнительную и судебную¹. Статья 30 Конституции определяет, что «высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР». Это фактически двухпалатный парламент, состоящий из Совета Союза и Совета Национальностей.

¹ Следует отметить, что здесь очень важно не путать видимость с реальностью. Действительно, принятие сталинской Конституции 1936 г. сопровождалось направленной пиар-акцией как внутри страны, так и во внешнем мире, основной целью которой было, по-видимому, доказать потенциальным западным союзникам в войне с фашизмом эволюцию советской власти от коммунистической диктатуры к более привычным формам государственности. Так появляется конструкция политической системы, напоминающая парламентские политические системы западного образца и именно так она воспринималась в апологетических публикациях на Западе. Речь шла о так называемом «социалистическом парламентаризме», действительно противостоявшем концепции «работающего правительства» Ленина. Эта повестка дезориентировала не только западную либеральную общественность, но и некоторых марксистских критиков советского режима, которые, как, напр., Троцкий, стали писать о Термидоре, реставрации капитализма и бонапартизме в СССР. В то же время советская правовая доктрина продолжала отрицать «буржуазный парламентаризм», теорию разделения властей и независимость судебной власти, а сам процесс «всенародного обсуждения» и принятия Конституции «победившего социализма» совпал со сталинскими политическими процессами против ленинской гвардии и открыл шлюзы Большому террору. – *Прим. ред.*

Обе палаты формируются через всеобщие, прямые, равные, с тайным голосованием выборы. При этом в каждую палату выборы проходят раздельно, в Совет Союза по норме один депутат на 300 000 населения, а в Совет Национальностей по норме 25 депутатов от союзной республики, 11 – от автономной республики, 5 депутатов от автономной области и один – от национального округа.

Для полной аналогии с «буржуазным парламентом» не хватало лишь одной, но принципиально меняющей все дело детали: конкурентных выборов. В избирательных бюллетенях на выборах обеих палат всегда была только одна фамилия – от, как тогда было принято говорить, «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». И понятно, что абсолютное большинство депутатов были именно коммунистами, а беспартийные если и оказывались в числе депутатов, то в виде редкого исключения. Но аналогия с парламентской республикой может быть продолжена, поскольку именно парламенту дано право формировать исполнительную власть. Статья 56 гласит: «Верховный Совет СССР образует на совместном заседании палат Правительство СССР – Совет Народных Комиссаров СССР». И опять с указанием на ключевую деталь: в буржуазной республике парламент формирует правительство либо из числа депутатов от победившей на выборах партии, либо создает коалиционное (из нескольких партий) правительство. В СССР по понятной причине никаких иных партий, кроме ВКП(б), а затем КПСС, не было. И также понятно, каким образом происходило формирование правительства в смысле персонального состава.

Еще стоит отметить два момента, определивших конструкцию новой государственности. Первый – это расширение числа союзных республик. Первоначальный союзный Договор 1922 г. и, соответственно, Конституция 1924 г. содержали только четырех участников (основателей) Союза: РСФСР, Белорусскую ССР, Украинскую ССР и ЗСФСР. Теперь же прежняя Закавказская Федерация разделяется на Азербайджанскую, Армянскую и Грузинскую ССР, а из состава РСФСР выделяют пять среднеазиатских республик: Казахскую, Киргизскую, Таджикскую, Туркменскую и Узбекскую. Молдавская автономная республика входила в состав Украины, а прежние автономии были интегрированы в новые союзные республики: Аджария, Абхазия и Юго-Осетия в состав Грузинской ССР, а Нагорный Карабах и Нахичевань в состав Азербайджанской ССР.

Чем было вызвано увеличение количества членов Союза с 4 до 11 и при этом с наделением их правом свободного выхода из СССР (ст. 17 сталинской Конституции)? Отчасти это можно объ-

яснить общей позицией большевиков вообще и Сталина конкретно в так называемом «национальном вопросе». Сталин считался в партии особым специалистом по этому вопросу, поскольку еще в 1912 г. написал по этому поводу статью, позднее переросшую в книгу. Он же был первым наркомом национальностей в советском правительстве. А эта общая позиция состояла в обязательном признании «права наций на самоопределение вплоть до отделения». Судя по всему, Сталин в соответствии с теми критериями нации, которые он выделил в вышеупомянутой статье, определил, что в составе Союза ССР на середину 1930-х годов возникло восемь новых социалистических наций – три закавказские и пять среднеазиатских. Помимо этих общих соображений нужно привести три конкретных условия для создания союзной республики, которые сам Сталин сформулировал в речи на VIII чрезвычайном Съезде Советов 25 ноября 1936 г. Во-первых, статус союзной республики может получить только та нация, у которой есть внешние границы. Приводя в пример Татарстан и Казахстан, Сталин говорил, что право наций на самоопределение, вплоть до отделения, зафиксированное в ст. 17 конституционного проекта, может быть реализовано только Казахстаном. И, кстати, Сталин отверг поправку, предлагавшую исключить ст. 17 из проекта. В частности, он говорил: «Поправка состоит в том, что предлагают исключить вовсе из проекта Конституции 17-ю статью, говорящую о сохранении за Союзными республиками права свободного выхода из СССР. Я думаю, что это предложение неправильно и потому не должно быть принято Съездом. СССР есть добровольный союз равноправных Союзных республик. Исключить из Конституции статью о праве свободного выхода из СССР – значит нарушить добровольный характер этого союза. Можем ли мы пойти на этого шаг? Я думаю, что мы не можем и не должны идти на этого шаг»¹. Во-вторых, Сталин включил такой критерий, как наличие в республике компактного этнического большинства. И, в-третьих, размер этого большинства – оно должно насчитывать хотя бы миллион человек, с тем чтобы после реализации своего права на выход из СССР, бывшая союзная республика смогла существовать как самостоятельное государство. Естественно, Сталин никаких иллюзий и опасений по поводу «отделения» не питал и питать не мог. Наоборот, он, очевидно, полагал, что расширение числа

¹ Сталин И. Вопросы ленинизма. – Москва : ОГИЗ, 1945. – С. 527.

членов Союза ССР до 11 советских республик должно будет послужить демонстративным примером и стимулом для других народов к присоединению. И именно это он и проделал в 1939–1940 гг. после того, как «Пакт Риббентропа – Молотова» дал ему возможность включить в состав СССР Латвию, Литву и Эстонию.

Второй момент не менее важен. В Конституции 1936 г. окончательно прописана та модель государственного управления, которая на сегодняшнем российском государственно-правовом языке называется «единая система публичной власти». А именно, в главе VIII, которая называется «Местные органы государственной власти», четко прописана иерархия Советов – сверху донизу это все именно государственная власть. При этом институт исполкомов на местном уровне (от краев до городских и сельских Советов депутатов трудящихся) оставлен, что в определенной степени можно считать одним из вариантов «местного самоуправления».

И еще один крайне важный момент стоит отметить. В ходе действительно всенародного обсуждения проекта Конституции была предложена поправка к ст. 48, в которой говорилось, что на заседании обеих палат Верховного Совета избирается Президиум в составе председателя, 11 его заместителей, секретаря и 24 члена Президиума. Итого – 37 человек. Почему именно 37 – отчасти объясняется тем, что в составе Союза предлагалось иметь 11 республик. Но почему членов именно 24 объяснения нет. Возможно, это число напоминало тот факт, что предыдущая Конституция принималась в 1924 г. Возможно, Сталину нравилась итоговая сумма 37. Но крайне интересно то, как он отреагировал на поступившее предложение избирать Председателя Президиума Верховного Совета прямым всеобщим голосованием. Реакция была резко негативной: «Я думаю, что эта поправка неправильна, она противоречит духу нашей Конституции, и она должна быть отвергнута. У нас нет во всей системе нашего строя, *у нас нет и не может быть единоличного президента, выбираемого в порядке всеобщего голосования. Президента, который мог бы противопоставлять себя Верховному Совету.* У нас нет и не должно быть таких порядков. Президент у нас коллегиальный – это Президиум Верховного Совета Союза ССР, в том числе и председатель Президиума. По-моему, поправка должна быть отвергнута, как противоречащая самому духу нашей Конституции. Только та система организации верховных органов, при которой Председатель Президиума Верховного Совета не только избирается Верховным Советом, но и подотчетен ему. Только такой порядок может гарантировать население от всякого рода осложне-

ний и случайностей, какие очень часто бывают при других порядках – на Западе, – в Европе и в Америке»¹.

Сталин не случайно цитируется по фонограмме, а не стенограмме съезда. Дело в том, что в официальном бюллетене это место выступления генсека подверглось очень серьезной редакции и выглядит теперь так: «9) Далее предлагают дополнение к 48-й статье проекта Конституции, в силу которого требуют, чтобы Председатель Президиума Верховного Совета Союза ССР избирался не Верховным Советом СССР, а всем населением страны. Я думаю, что это дополнение неправильно, ибо оно не соответствует духу нашей Конституции. По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом, и могущего противопоставлять себя Верховному Совету. Президент в СССР коллегиальный, – это Президиум Верховного Совета, включая и председателя Президиума Верховного Совета, избираемый не всем населением, а Верховным Советом, и подотчетный Верховному Совету. Опыт истории показывает, что такое построение верховных органов является наиболее демократическим, гарантирующим страну от нежелательных случайностей»². Здесь исключена ссылка на опыт западных демократий, замененный на расплывчатый «опыт истории», и это сделано совсем не случайно. Всякий даже намек, а не только прямая ссылка на западные политические системы, совершенно не сочетались с общим триумфалистским настроением съезда. Сталин говорил: «Демократия в капиталистических странах, где имеются антагонистические классы, есть в последнем счете демократия для сильных, демократия для имущего меньшинства. Демократия в СССР, наоборот, есть демократия для трудящихся, т.е. демократия для всех. Но из этого следует, что основы демократизма нарушаются не проектом новой Конституции СССР, а буржуазными конституциями. Вот почему я думаю, что Конституция СССР является единственной в мире до конца демократической конституцией»³.

Выделенная часть комментария Сталина о поправке к ст. 48 звучит так, как будто это сказано о ситуации в России в сентябре-

¹ <http://ivstalin.su/index.php?in=1&nompro=11&nomrub=4> (дата обращения: 15.12.23).

² https://istmat.org/files/uploads/51910/byulleten_no_1.pdf (дата обращения: 15.12.23).

³ Сталин И. Вопросы ленинизма ... С. 524.

октябре 1993 г. Именно прямое столкновение двух в равной степени легитимных органов власти – всенародно избранного президента Ельцина и Верховного Совета во главе с Хасбулатовым – привело к «осложнениям и случайностям». По сути – к локальной «гражданской войне» в Москве. Но эти пророческие слова Сталина на самом деле имели смысл в совершенно ином тогдашнем контексте. И косвенным образом характеризовали всю государственную конструкцию СССР, которая держалась на том, что называлось «диктатура пролетариата» и что на самом деле являлось диктатурой компартии.

Отчасти формула признания этого факта содержится в ст. 126 главы об основных правах и обязанностях граждан. Статья утверждает право граждан на объединения в общественные организации, и в ней констатируется, что «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединяются во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую *руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных*». В СССР как государстве, созданном большевиками и державшемся на монопольной власти компартии, не должно было возникнуть никакого иного – помимо партийного – центра власти. Тем более – персональной власти. Что это такое, Сталин к 1936 г. усвоил вполне, поскольку за 12 лет с момента принятия прежней Конституции он собственную власть и сумел создать. И, по всей вероятности, именно поэтому он решил отказаться от институтов съезда и ЦИКа, которые потенциально могли оказаться конкурентами Политбюро и ему персонально.

Переход на систему буржуазного парламентаризма с разделением властей гарантировал лично Сталину сохранение той безраздельной власти, которой он уже обладал. Ни «коллективный президент» (Президиум Верховного Совета), ни Председатель СНК, ни Председатель Верховного Суда никакой угрозы его личной власти не представляли. А что касается Политбюро, то к концу 1936 г. все его прежние оппоненты и самые опасные враги в лице Троцкого, Зиновьева, Каменева и Бухарина были полностью нейтрализованы. Еще один потенциальный конкурент (Киров) был убит 1 декабря 1934 г. Поэтому Сталин не мог допустить и, разумеется, не допустил принятия поправки, предлагавшей прямые всеобщие выборы Председателя Президиума Верховного Совета

СССР. Отвечая на то, что он называл «буржуазной критикой» проекта Конституции СССР, Сталин выделил пять групп этой критики, среди которых стоит отметить третью группу. В польской и американской прессе появились статьи, в которых утверждалось, что проект свидетельствует о «сдвиге вправо», об отказе от принципа «диктатуры пролетариата». Ответ Сталина на это не лишено смысла наблюдение западных критиков был таков: «Если расширение базы диктатуры пролетариата и превращение диктатуры в более гибкую, стало быть, в более мощную систему государственного руководства обществом трактуется у них не как усиление диктатуры рабочего класса, а как ее ослабление или даже как отказ от нее, то позволительно спросить: а знают ли эти господа, что такое диктатура рабочего класса?»¹.

Понятно, что абсолютное право ответа на вопрос, что такое «диктатура пролетариата», Сталин оставлял за ВКП(б), т.е. в первую очередь за собой. Но то, что сталинская Конституция действительно зафиксировала отказ от ленинского, условно говоря, «съездовского парламентаризма», соединяющего в один властный орган законодательную и исполнительную власть, – это несомненный факт. И, кстати, когда Сталин, отвергая поправку о прямых и всеобщих выборах Председателя Президиума ВС СССР, ссылается на негативный опыт с всенародно избранными президентами в США и Европе, – это косвенным образом свидетельствует о том, что он вполне понимал, что именно делает, вводя систему разделения властей.

2.8. Вперед – в прошлое!

Декоммунизация советской государственности

Заложенная в сталинской Конституции модель советской государственности просуществовала без принципиальных изменений 40 лет. И лишь в 1977 г. в новой Конституции появилась статья, уже прямо показывающая, кому на самом деле принадлежит власть в СССР. Статья 2 гласит: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов». Статья 108 утверждает:

¹ Сталин И. Вопросы ленинизма ... С. 522.

«Высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР». Но при этом имеется ст. 6, в которой говорится: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР».

Показательно, что в строго юридическом документе для описания институциональной природы КПСС используются термины из физики – «сила», «ядро». В сталинской Конституции партия была названа «руководящим ядром» общественных и государственных организаций, и эта формула была предусмотрительно включена почти в самый конец текста – в главу X «Основные права и обязанности граждан» (ст. 126). Чем было вызвано решение вынести главу о КПСС как «силе» и «ядре» в самое начало новой Конституции, сказать трудно. Можно предположить, что здесь сказались личные амбиции Л.И. Брежнева, которому хотелось юридически подтвердить свой статус реального «хозяина» страны. Правда, на момент принятия новой Конституции Брежнев уже сместил Н. Подгорного с поста Председателя Президиума Верховного Совета СССР и стал официально как бы «главой государства». Но Брежневу, видимо, показалось, что совмещение постов партийного генсека и главы государства – это лучший способ укрепления личной власти, с одной стороны, а с другой – идеальное правовое разрешение той коллизии конституционных статей, которая была обозначена выше.

Если Верховный Совет СССР является высшим органом власти, а ЦК КПСС – высшим органом партийной власти (в периоды между съездами), то Генеральный секретарь действительно становится обладателем высшей власти в стране. Однако этот вывод «из тени» того факта, что действительная власть принадлежит КПСС, ее ЦК, Политбюро и лично генсеку, сыграл с партией злую шутку уже через 13 лет. В марте 1990 г. ст. 6 была из Конституции исключена, и процесс декоммунизации СССР неизбежно вел к его развалу. И еще одна ирония истории состоит в том, что это реше-

ние принималось высшим органом власти, возвращенным генсеком М.С. Горбачевым из ленинского прошлого, – Съездом народных депутатов СССР¹.

Перестройка Горбачева покончила и с КПСС, и с СССР именно потому, что он решился на ретрореформу политической системы Союза с целью расширить и укрепить советскую демократию. В 1989 г. прошли выборы на Съезд народных депутатов СССР – институт, напоминавший съезды Советов, – высший орган власти, сыгравший свою ключевую роль в период с ноября 1917 по декабрь 1936 г. Перестройка, вообще проходившая под лозунгом возвращения к «ленинским нормам», нанесла сокрушительный удар по советской государственности. Точнее – по авторитету и, следовательно, монополющей власти КПСС. Горбачев, стремившийся обновить руководящую партийную элиту и действительно обновлявший ее, решил, что, коль скоро основой политической системы СССР является пирамида Советов, то нужно включить механизм конкуренции, и притом конкуренции не внутривнутрипартийной, а именно советской. И он предложил партийным «боссам» вступить в политическую борьбу за руководящие посты в системе Советов не на выборах в Верховный Совет, где в бюллетене стояла одна фамилия кандидата от «нерушимого блока коммунистов и беспартийных», а на выборах на Съезд. Это были действительно первые относительно конкурентные (и в этом смысле – свободные) выборы, хотя и прошли они, используя римский термин, по «куриям»². Различные «общественные организации», включая КПСС, выдвигали внутри своей «курии» кандидатов, и далеко не всегда

¹ Съезд народных депутатов СССР – новый и конституционно не зафиксированный орган, он был включен в Конституцию СССР 1977 г. лишь в период перестройки, с принятием специальной поправки. В то же время появление этого института действительно создавало аллюзию к ленинским принципам советской демократии в виде Съезда Советов как высшего органа власти по Конституции 1918 и 1924 гг. – *Прим. ред.*

² 750 депутатов от территориальных округов (с равной численностью избирателей); 750 депутатов от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 32 депутата от каждой союзной республики; 11 депутатов от каждой автономной республики; 5 депутатов от каждой автономной области; по одному депутату от каждого автономного округа; 750 депутатов от общесоюзных общественных организаций по квотам, установленным Законом «О выборах народных депутатов СССР»: по 100 депутатов от КПСС, ВЦСПС и кооперативных организаций (колхозов и потребкооперации); по 75 депутатов от ВЛКСМ, женских советов, организаций ветеранов войны и труда, научных обществ, творческих союзов; 75 депутатов от других общественных организаций, имеющих общесоюзные органы.

исход выборов был ясен. Правда, для самой КПСС была выделена сотня мест (ее потом назвали «красной сотней»), плюс 75 мест для ВЛКСМ, но при количестве депутатов в 2250 человек эти 175 депутатов решающей роли не играли.

Но тем не менее на съезде сложилось то, по выражению депутата Ю. Афанасьева, «агрессивно-послушное большинство», которое поначалу могло быть использовано партийной верхушкой для принятия нужных ей решений. Так, например, избравшегося по одному из территориальных округов опального Ельцина «прокатили» на выборах в состав Верховного Совета. И только добровольный отказ от своего членства в составе Совета Национальностей депутата из Омска А.И. Казанника в пользу Ельцина позволил ему войти в состав ВС.

Вводя в систему государственности Союза ССР институт съезда как высшего органа власти, Горбачев оправдывал такой шаг общей концепцией перестройки как возвращения к «ленинским нормам». Постоянным рефреном этой эпохи была фраза генсека: «Мы свой выбор сделали в 17-м году!» И этот «выбор» по дефолту включал возвращение к тому институту, который позволил Ленину и большевикам обеспечить если не строгую законность, то определенную легитимацию собственной власти. Ведь именно второй Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «узаконил» большевистский переворот, дал полномочия новому правительству «народных комиссаров». Этот сюжет, возможно, имеет принципиальное значение для понимания смысла той политической реформы, которую осуществил Горбачев (и его команда) в 1989–1990 гг. Дело в том, что его возврат к институту Съезда можно интерпретировать не только как верность «ленинским нормам». Есть версия, согласно которой генсек таким образом укреплял, в первую очередь, свою личную власть. Например, Д. Травин аргументирует это следующим образом: «Политический маневр М. Горбачева состоял в том, чтобы “сидеть на двух стульях”». С одной стороны, он оставался на посту Генерального секретаря ЦК КПСС, контролируя, таким образом, высшую партийную номенклатуру и не давая ей перейти в оппозицию тем экономическим реформам, которые все больше утрачивали характер совершенствования социализма. С другой стороны, в 1989 г. он стал председателем избранного по новым правилам Верховного Совета СССР, а в 1990 г. – даже Президентом СССР, т.е. уже не первым среди равных в номенклатурной элите, а реальным лидером страны, имеющим юридические полномочия править без оглядки на

политбюро. Власть в СССР имела теперь не коллегиальный, а персоналистский характер. Радикальная трансформация политической системы произошла не в связи с выборами Президента РСФСР в 1991 г., а уже в 1989–1990 гг., когда общество свыклось с мыслью, что во главе страны стоит один человек – президент»¹.

Состоял ли интерес Горбачева только лишь в сохранении и увеличении личной власти? На этот счет трудно высказывать однозначные суждения. Версия Травина кажется убедительной, но если учесть тот факт, что первый и последний президент СССР 25 декабря 1991 г. добровольно сложил с себя эти полномочия, то ее убедительность несколько снижается. И можно предположить, что, реформируя политическую систему СССР, возвращая в политический обиход раннебольшевистский политический институт, он надеялся с его помощью все-таки реализовать свою программу перестройки, хотя бы в той части, которая касалась проекта создания «социалистического правового государства». С этой точки зрения становится понятным и такой «сильный ход» Горбачева, как устранение из текста Конституции СССР одиозной шестой статьи.

Мало того, что сама эта статья выдавала секрет Полишинеля – всем известный факт того, что реальная власть в стране принадлежит вовсе не Советам даже при восстановленном институте съезда. Эта статья, содержащая пышную риторику на тему борьбы за коммунизм, явно шла вразрез с реальностью попытки создания «плановой рыночной экономики». Перестройка иногда воспринималась в те годы как нэп 2.0, но, конечно, никаким возвращением к «новой экономической политике» большевиков речи идти уже не могло. Нэп был вынужденным маневром, передышкой после Гражданской войны, спровоцированной большевистской попыткой немедленно построить «коммунизм». В 1990 г. Горбачеву не нужна была никакая «передышка»: он искренне верил в совместимость «плана» и «рынка», в возможность создания гибрида – социалистического капитализма или капиталистического социализма. Именно поэтому потребовалась фактическая «декоммунизация» страны посредством исключения одиозной конституционной статьи. И учреждение поста Президента СССР, избираемого пусть не напрямую и не всенародно, но все-таки избираемого. Хотя бы тем самым, возвращенным из истории Съездом Советов в новой ите-

¹ Демонтаж коммунизма. Тридцать лет спустя. – Москва : Новое литературное обозрение, 2021. – С. 384–385.

рации – Съездом народных депутатов, которые, в свою очередь, избились на съезд тоже не напрямую, но все-таки в конкурентной борьбе.

В этой заботе о легализации своей властной позиции с помощью обращения к институту съезда просматривается аналогия с тем, как еще не взявшие власть большевики относились к этому институту. В частности, отнюдь не большевик Троцкий (хотя и ставший по характеристике Ленина в период захвата власти самым настоящим большевиком) писал: «Между нами и соглашателями шла борьба за советскую легальность. В сознании масс источником власти являлись Советы. Из Советов вышли Керенский, Церетели, Скобелев. Но и мы были тесно связаны с Советами нашим основным лозунгом: вся власть Советам. Буржуазия вела свою правопреемственность от Государственной Думы. Соглашатели – от Советов, но с тем, чтобы свести Советы на нет. Мы – от Советов, но с тем, чтобы передать Советам власть. Соглашатели не могли еще рвать советскую преемственность и спешили создать от нее мост к парламентаризму. С этой целью они созвали Демократическое совещание и создали Предпарламент. Участие Советов в Предпарламенте как бы санкционировало этот путь. Соглашатели пытались поймать революцию на удочку советской легальности и, поймав, втащить ее в русло буржуазного парламентаризма. Но и *мы были заинтересованы в том, чтобы использовать советскую легальность*. В конце Демократического совещания мы вырвали у соглашателей согласие на созыв Второго Съезда Советов. Этот Съезд создавал для них чрезвычайные затруднения: с одной стороны, они не могли противиться созыву, не порывая с советской легальностью; с другой стороны, они не могли не видеть, что Съезд не обещает им, по своему составу, ничего хорошего. Тем настойчивее *апеллировали мы ко Второму Съезду, как хозяину страны*, и всю нашу подготовительную работу приурочивали к поддержке и охране Съезда Советов от неизбежных на него покушений контрреволюции. Если соглашатели ловили нас на советскую легальность через Предпарламент, вышедший из Советов, то и *мы ловили их на ту же советскую легальность – через Второй Съезд Советов*. Устраивать вооруженное восстание под голым лозунгом захвата власти партией – одно, а готовить и потом осуществить восстание под лозунгом защиты прав Съезда Советов – совсем другое. Таким образом, приурочение вопроса о захвате власти ко Второму Съезду Советов не заключало в себе каких-либо наивных надежд на то, что Съезд сам по себе может

разрешить вопрос о власти. Такой *фетишизм советской формы был нам совершенно* чужд. Вся необходимая работа, не только политическая, но и организационная и военно-техническая, для захвата власти шла полным ходом. Но легальным прикрытием для этой работы была все та же ссылка на предстоящий Съезд, который должен разрешить вопрос о власти»¹.

2.9. От СССР к России: феномен конституционного двоевластия

Эволюция российской государственности дублировала общесоюзный процесс с той существенной разницей, что выборы Съезда народных депутатов РСФСР в 1990 г. и выборы президента РСФСР в 1991 г. были прямыми, конкурентными и репрезентативными. В том смысле, что вывели на политический подиум страны тех людей, которые действительно представляли разные социальные слои и группы России. Но в конечном итоге они привели Россию к кризису, сопоставимому по своей остроте и даже превосходящему кризис августа 1991 г. ГКЧП так и не решился штурмовать Белый дом – штаб-квартиру президента Ельцина, а тот 4 октября 1993 г. на такой штурм решился. И это событие вошло в исторические анналы под названием «расстрел парламента»². Эта история превращения поначалу союзников и почти единомышленников (президента и съезда) в непримиримых врагов, ввергших страну в фактическую гражданскую войну, заслуживает особого внимания, потому что именно тогда – в период начала 1992 г. и начала осени 1993 г. – определилась та модель российской государственности, которую одни считают спасительной для России, а другие – абсолютно губительной.

После официального расформирования СССР, которое состоялось 26 декабря 1991 г. и ознаменовалось уходом в отставку президента Горбачева и спуском красного флага над Кремлем, в России активизировался процесс выработки конституционных основ новой государственности. Проект новой Конституции был

¹ http://society.polbu.ru/trotsky_uptoctober/ch07_all.html (дата обращения: 25.12.23).

² Данная формула применяется в основном теми, кто считает, что оппозиционный президенту Ельцину Верховный Совет во главе с Р. Хасбулатовым может рассматриваться как аналог парламента в его западном понимании, что, конечно, не соответствует действительности как по формальным, так и содержательным критериям. – *Прим. ред.*

представлен специально созданной Конституционной комиссией под председательством, естественно, президента Ельцина. Но вся основная работа велась секретарем комиссии Олегом Румянцевым. А он был настоящим «фанатом» американской конституции и сборника «Федералист», с помощью которого Александр Гамильтон, Джеймс Медисон и Джон Джей смогли убедить граждан 13 независимых североамериканских государств ратифицировать конституцию союзного государства.

Подготовленный комиссией проект был вынесен на рассмотрение и утверждение очередного VI Съезда народных депутатов РФ. Конституция Румянцева строилась на принципе разделения властей. Высшим органом законодательной власти являлся Верховный Совет РФ – федеральный двухпалатный парламент. Парламент был «постоянно действующим» и, подобно Конгрессу США, – не распускаемым. Это утверждалось ст. 83 и особенно п. 2 этой статьи: «Президент РФ не вправе прекращать или приостанавливать деятельность Верховного Совета РФ, представительного органа государственной власти республики, края, области, автономной области, автономного округа»¹. Статус президента при этом был определен так: «Президент РФ является высшим должностным лицом Российской Федерации. Он возглавляет исполнительную власть и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних сношениях» (ст 92(1))»². Эта формулировка подтверждает, что основным конституционным принципом является именно разделение ветвей власти, поскольку президент возглавляет исполнительную власть. Однако полной аналогии с американской конституцией все-таки не получилось. Президент назначает председателя правительства, а такого поста в США нет. Американский президент просто возглавляет исполнительную власть, не перепоручая эту функцию никому.

Но сходство с политической системой США прослеживается в том, что Конституцией Румянцева предполагался пост вице-президента. Собственно это была лишь констатация факта, поскольку на выборах Президента РСФСР в 1991 г. Президент избирался в паре с вице-президентом. Так были избраны Б. Ельцин и А. Руцкой. При этом полномочия Верховного Совета были достаточно широкими. Президент назначал председателя и членов пра-

¹ Проект Конституции Российской Федерации : сборник материалов. – Москва : Из-во «Республика», 1992. – С. 57.

² Там же. – С. 55.

вительства с согласия Верховного Совета (ст. 93(1) п. г)¹. Но у Верховного Совета предполагалось право отправлять в отставку члена правительства и «иного назначенного Президентом должностного лица». Статья 99(4) не конкретизирует ситуацию с председателем правительства, но сама процедура отставки описана так: «Если Президент РФ не увольняет это должностное лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед палатой. Признание двумя третями (вариант: “простым большинством”) голосов избранных депутатов каждой из палат обоснования Президента РФ неудовлетворительным влечет обязательное увольнение Президентом РФ указанного должностного лица в отставку»².

В целом можно считать, что Конституция Румянцева предлагала для России **вариант президентской республики, но с очень сильными полномочиями у парламента**. И Съезд одобрил «общую концепцию конституционных реформ», постановив, что с учетом доработки глав, посвященных законодательной власти и президенту, проект будет вынесен на очередной Съезд народных депутатов. Однако это свое постановление Съезд не выполнил. Экономические реформы команды Е. Гайдара вызвали массовые протесты, и политическая оппозиция президенту Ельцину добилась того, что сам Гайдар на следующем съезде в декабре 1992 г. проиграл голосование В. Черномырдину, которого Ельцин назначил председателем правительства. А бывшие соратники – председатель Верховного Совета Руслан Хасбулатов и вице-президент Александр Руцкой открыто выступили против президента. Возможность получить политическую систему с сильной представительной и законодательной властью, балансирующей полномочия «высшего должностного лица» – президента, была необратимо упущена.

Съезд, в котором к концу 1992 г. большинство перешло в оппозицию президенту, не только не вынес на утверждение Конституцию Румянцева, но одобрил проект Конституции, в которой была заложена «мина замедленного действия», которая сработала в сентябре-октябре 1993 г. Статья 3 гласила: «Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей»³, а

¹ Проект Конституции Российской Федерации : сборник материалов. – Москва : Из-во «Республика», 1992. – С. 56.

² Там же. – С. 59.

³ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. Издание Верховного Совета Российской Федерации. – Москва : Известия, 1993. – Март. – С. 4.

ст. 104 утверждала: «Высшим органом государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов Российской Федерации. Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации»¹.

Весной этого года прошел референдум, на который Верховный Совет вынес четыре вопроса:

1) *доверяете ли Вы президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину?* («да» – **58,7% голосовавших**);

2) *одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую президентом Российской Федерации и правительством Российской Федерации с 1992 года?* («да» – **53,0% голосовавших**);

3) *считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов президента Российской Федерации?* («нет» – **50,5% голосовавших**);

4) *считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?* («да» – **67,2% голосовавших**).

Результаты референдума оказались неожиданными. Притом что социально-экономическая ситуация в стране была крайне тяжелой, все же большинство выразило доверие президенту. Но эти результаты не были признаны обязательными Конституционным Судом РФ, поскольку голоса большинства не перевалили за 50% от всех граждан России, имевших избирательные права. Однако Ельцин инициировал Конституционное совещание, на котором был подготовлен новый проект. 12 июля 1993 г. этот проект был опубликован. Самое принципиальное изменение по сравнению со всеми предыдущими проектами (начиная с проекта Конституции Румянцева) состояло в существенном усилении института президентства. Статья 80 начиналась так: «Президент Российской Федерации является главой государства». В этой же статье президенту придавались функции «гаранта» Конституции, президенту предоставлялось право определять «основные направления внешней и внутренней политики» и даже обеспечивать «согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов».

Еще одним признаком усиления института президентства являлось место, которое занимала глава о президенте в конститу-

¹ Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. Издание Верховного Совета Российской Федерации. – Москва : Известия, 1993. – Март. – С. 46.

ционном проекте. До этого времени описание системы органов государственной власти в РФ начиналось либо с власти законодательной, либо со Съезда народных депутатов. Теперь же глава о президенте шла первой и лишь затем – глава о Федеральном Собрании. К числу важнейших полномочий президента относится и право досрочного роспуска Государственной Думы (ст. 84). Этим правом президент мог воспользоваться, если Государственная Дума трижды отклонит его кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ (ст. 111). Государственная Дума могла выразить недоверие правительству дважды в течение трех месяцев, и тогда Президент также мог прибегнуть к ее досрочному роспуску (ст. 116). Обе эти статьи действовали с определенными ограничениями, но очевидно, что институт президентства вынесен за пределы триады властей, притом что исполнительная ветвь власти находится под его *почти* полным контролем.

2.10. Путч 2.0 и выбор «конституционного авторитаризма»

При всем очевидном усилении института президентства в конституционном проекте Конституционного совещания все же некоторый баланс контроля над исполнительной властью еще сохранялся. Так, в ст. 111 говорилось, что «Председатель Правительства Российской Федерации *назначается Государственной Думой* по представлению Президента Российской Федерации». В ст. 83 президенту предоставляется право лишь «ставить вопрос» об отставке правительства РФ, но не отправлять в отставку по своему усмотрению в любой момент.

Однако в стране, пытавшейся перейти к новой экономической модели, испытавшей сильнейший социально-психологический шок после либерализации цен и жесткой монетарной политики подавления инфляции, сформировались контрреформистские и открыто антиельцинские политические силы. Съезд народных депутатов под руководством Председателя Верховного Совета Руслана Хасбулатова сформировал антипрезидентское большинство и намеревался осенью 1993 г. принимать Конституцию, чуть ли не возвращавшую Россию в Советский Союз. Проводившаяся правительством ваучерная приватизация промышленных активов России, с одной стороны, вызывала определенный энтузиазм у многих граждан страны, но с другой – жесткое сопротивление со стороны руководящей верхушки бывших советских предприятий, которая за время перестройки

взяла под свой контроль все эти активы. Союз большинства народных депутатов и «красных директоров» сложился в достаточно влиятельную политическую силу, к которой добавились лидеры некоторых национальных автономий, решивших воспользоваться двоевластием в центре, с тем чтобы «проглотить» как можно больше суверенитета¹.

Политическим «наконечником» этого тройственного союза стал Съезд народных депутатов. Одна из ключевых причин этого «оборотничества», т.е. перехода на сторону антиельцинской оппозиции, состояла не столько в выборе идеологической позиции, сколько в прагматическом расчете. Когда на своем шестом съезде в апреле 1992 г. депутаты практически единогласно голосовали за проект Конституции Румянцева и постановили вынести его на утверждение на следующем съезде, они еще находились под влиянием антипутчистской эйфории после августа 1991 г. Но потом съездовское большинство осознало, что этот проект перехода от института съезда к классическому парламентаризму с Государственной Думой численностью в 400 депутатов лишает 668 депутатов весьма «хлебного» места. Мандат народного депутата, полученный весной 1990 г. на пять лет, был не только статусной «корочкой», обозначающей принадлежность к новой политической элите страны. Это к тому же был «пропуск» в благополучную жизнь в тот момент, когда рушились все традиционные устои и способы обеспечения такой жизни. Выбор между продолжением мандата еще на два с половиной года и его лишением, с тем чтобы бороться за места в Государственной Думе с непредсказуемым результатом, был слишком очевиден.

Этот вполне понятный, можно грубо сказать – «шкурный» принцип, которым руководствовалось подавляющее большинство тех нардепов, кто заблокировал принятие румянцевской Конституции в 1992 г., крайне дорого обошелся России. Не только в смысле пролитой крови во время путча 3–4 октября 1993 г., но и в смысле выбора той политической системы, которую до сих пор однозначно никто не в состоянии определить, но которая многим представляется существенно авторитарной.

В конце лета – начале осени 1993 г. конфронтация между президентом Ельциным и Верховным Советом достигла пика. Хасбулатов вел себя так, словно именно он, а не президент является

¹ Знаменитая фраза президента Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», – была произнесена 6 августа 1990 г. на встрече с общественностью в Казани.

главой государства. Ведь согласно ст. 104, съезд «может решить любой вопрос», в то время как президент является только «высшим должностным лицом» и «главой исполнительной власти». При исключении ст. 3, утверждавшей разделение ветвей власти в РФ в качестве базового принципа, Хасбулатов был прав. Конструкция съезда как позднесоветского перестроечного «реликта» позволяла ему именно так трактовать его должность, полномочия и претензии на фактически абсолютную власть.

Однако ст. 3 продолжала сохраняться в конституционном тексте, и эта «мина замедленного действия» – вопиющее противоречие между ст. 3 и 104 – наконец взорвалась 21 сентября. В этот день вечером Ельцин подписал знаменитый указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». В нем говорилось: «1. Прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации – Федерального Собрания Российской Федерации – и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации».

Реакция Хасбулатова последовала мгновенно. Тем же вечером им было подписано Постановление Верховного Совета № 5779-1 «О немедленном прекращении полномочий Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина». И тут же было подписано следующее постановление, в котором говорилось: «В связи с грубейшим нарушением Президентом Российской Федерации Ельциным Б.Н. Конституции Российской Федерации – России, выразившимся в издании им Указа от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”, приостанавливающего деятельность законно избранных органов государственной власти, Верховный Совет Российской Федерации постановляет: В соответствии со статьей 121-6 Конституции Российской Федерации – России полномочия Президента Российской Федерации Ельцина Б.Н. прекращаются с 20 часов 00 минут 21 сентября 1993 года».

Тем же вечером последовало Заключение Конституционного Суда под председательством В.Д. Зорькина, в котором делался вывод о том, что Указ № 1400 и телевизионное обращение Ельцина к гражданам России «служат основанием отрешения Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности». Решение

было принято девятью голосами против четырех, и это были заместитель председателя КС Н.В. Витрук, А.М. Аметистов, Т.Г. Морщакова и А.Л. Кононов. Эти четыре судьи представили свое особое мнение, подробно аргументировав свое решение не голосовать за отрешение Ельцина от должности Президента. Но в принципе было бы достаточно сослаться на ст. 104 (п. 13) и 121. Эти статьи гласят, что «принятие решения об отрешении от должности Президента Российской Федерации» находится в исключительной компетенции Съезда народных депутатов. Но Хасбулатов и Руцкой так спешили сместить Ельцина с президентского поста, что пошли на прямое нарушение той самой Конституции, которую они тщательно правили именно «под себя». Таким образом, стало понятно, что в России не осталось внятного правового поля, и сам институт Конституционного Суда оказался нерелевантен. Именно поэтому он превратился в политический инструмент одной из сторон конфликта, переросшего в локальную гражданскую войну.

В 0.25 по московскому времени 22 сентября назначенный Постановлением Верховного Совета и.о. президента Александр Руцкой издал Указ № 2, в котором среди прочего говорилось: «4. Принимаю на себя всю полноту ответственности за безопасность государства и личную безопасность граждан, за обеспечение нормального функционирования всех органов представительной, исполнительной и судебной власти». Стоит обратить внимание на слова «всю полноту ответственности». В этой формулировке имплицитно содержится признание того, что и.о. президента наделяет себя высшей властью, превосходящей даже абсолютную власть Съезда согласно ст. 104. Такие полномочия обычно свойственны диктаторам либо официальным лицам в ситуациях, когда вводится чрезвычайное положение. Но чрезвычайное положение не вводилось, хотя в Москве ситуация с каждым днем становилось все более взрывоопасной.

Наконец 3 октября многотысячная толпа сторонников Верховного Совета и съезда, собравшаяся под красными и имперскими флагами на Калужской площади, двинулась по Садовому кольцу, сменяя милицейские кордоны и громя все вокруг. Восставшие дошли до Нового Арбата, ворвались в одно из зданий московской мэрии и подожгли один из этажей новоарбатской высотки. Затем они разрушили ограждение, установленное лояльными президенту подразделениями вокруг Дома Советов, в котором заседали народные депутаты и Верховный Совет. На массовом митинге Руцкой призвал восставших с оружием в руках идти на захват телецентра

«Останкино». Что и было сделано. К 17.00 колонна восставших на грузовиках и автобусах прибыла к телецентру и попыталась ворваться в основное здание, где расположены студии и редакции всех программ. Лишь через час они поняли, что рвутся не туда, поскольку управление всеми каналами и телебашней в целом находится в здании напротив – в техническом центре. Это промедление фактически решило судьбу путча. И судьбу страны, а возможно, и всего мира. К 18.00 к телецентру подъехал верный президенту отряд спецназа «Витязь». Отряд занял оборону в холле технического центра и после того, как штурмовики с помощью грузовика вынесли стеклянные двери и выстрелили в холл из гранатомета, бойцы «Витязя» открыли автоматный огонь по нападавшим. Атака была отбита, телецентр не был захвачен штурмовиками Хасбулатова-Руцкого, и выйти в телеэфир никому из них не удалось.

А между тем вполне резонно предположить, что, появившись на телеэкране вечером 3 октября Руцкой или Хасбулатов с объявлением о том, что бывший президент Ельцин свергнут, арестован или даже убит и что вся власть находится в руках Верховного Совета во главе с его председателем Хасбулатовым, а исполняет обязанности президента страны генерал Руцкой, – такое сообщение вызвало бы цепную реакцию по всей стране. Региональные власти, особенно в национальных республиках, и во всех остальных краях, областях и районах вполне могли бы воспринять это выступление как сигнал к погромам и арестам сторонников Ельцина и всех тех, кто так или иначе принадлежал к демократическому движению и поддерживал реформаторов правительства Гайдара. Но это было бы только началом той внутрirosсийской гражданской войны, которая неизбежно вышла бы за российские границы. Дело в том, что большинство съезда, Верховного Совета и большое количество различных политических партий, движений и разного рода «фронтов» всерьез провозглашали тезис о необходимости восстановления СССР. И поскольку это можно было сделать (точнее – нельзя было сделать никак) только силовым путем, то коллапс постсоветского пространства с колоссальным количеством ядерного оружия и большим количеством атомных электростанций на самом деле обернулся бы как минимум евразийским, а как максимум – мировым коллапсом. Но после неудачной попытки захвата телецентра «Останкино» восставшие потеряли инициативу, а утром Ельцин решил на то, на что не решились члены ГКЧП в августе 1991 г. 4 октября здание Дома Советов на Краснопресненской набережной было обстреляно из танков, а потом спецподраз-

деление «Альфа» пошло на штурм. Хасбулатов и Руцкой сдались, были арестованы и заключены в тюрьму Лефортово. Официальное число погибших в результате всех этих событий – 149 человек.

Но главным итогом этого неудачного путча 2.0 было то, что проект Конституции от 12 июля подвергся дополнительной правке. В первую очередь были расширены полномочия президента, который получил право отправлять правительство в отставку по своему желанию без всякой мотивировки и без консультации с законодательной властью (ст. 83, в). Этот новый проект был вынесен на всенародное голосование 12 декабря и в тот же день состоялись выборы в обе палаты настоящего российского парламента – Федерального Собрания. С политическим наследием большевиков, возрожденным в период перестройки, было покончено. Система Советов во главе с институтом съезда была заменена политической системой, в основном соответствовавшей критериям демократичности современных политических систем. С одним, но довольно существенным исключением: институт президентства в Конституции 1993 г. наделен столь обширными полномочиями, что эту систему довольно часто именуют суперпрезидентской республикой. Она уже совсем не напоминает румянцевский проект, очень близкий к конституционной системе США. Скорее в ней просматривается конституционный дизайн Французской Республики, но и здесь сходство условно. Российский президент в отличие от президента Франции практически полностью контролирует исполнительную власть.

Но самое главное в том, что президентская власть вынесена за пределы классической триады ветвей власти. Статья 10 гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Но уже следующая ст. 11 уточняет: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации».

Это означает, что президент, не входя в систему разделения ветвей власти, в то же время практически контролирует каждую из этих ветвей. Он может увольнять правительство, он может распускать Государственную Думу, он представляет Совету Федерации кандидатуры судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов, а также кандидатуру Генерального прокурора.

Президент назначает судей других федеральных судов. Можно утверждать, что такой обширный круг полномочий превращает российского президента де-факто в монарха, а всю систему – в своеобразную выборную монархию. Только помимо выборности в этой системе предусмотрен и механизм отзыва квазимонарха – процедура импичмента. И это произошло лишь потому, что в 1992 г. Съезд народных депутатов не выполнил свое собственное постановление, а осенью 1993 г. пошел на прямую конфронтацию с президентом.

Это стало своеобразным повторением истории 1881 г., когда Александр II собирался начать процесс учреждения чего-то вроде предпарламента. Его убили террористы «Народной воли» в то утро, когда он намерен был подписать указ о созыве в столице собрания представителей городов и земств. В результате в царствование Александра III всякие начинания в этом роде были основательно заморожены. И лишь революция 1905 г. вынудила Николая II в форс-мажорном порядке переходить к парламентаризму. И всего лишь через 12 лет именно введенная царским манифестом Государственная Дума возглавила Февральскую революцию, уничтожившую трехсотлетнюю монархию Романовых. Отдаленные потомки этих революционеров в 1992–1993 гг. фактически сыграли аналогичную роль в судьбе российского парламентаризма. Именно благодаря их действиям в декабре 1993 г. россияне проголосовали за Конституцию со сверхсильной (квазимонархической) президентской властью.

Легитимность принятой 12 декабря 1993 г. Конституции ставится под сомнение некоторыми российскими экспертами и комментаторами ввиду того, что результаты голосования не отвечают критериям референдума. Как и в случае с референдумом 25 апреля 1993 г., оказалось, что большинство, голосовавшее «за», недотягивает до большинства от всех правоспособных граждан РФ. Поэтому Конституция была принята «всенародным голосованием»¹. Что статусно ниже референдума. И еще одно парадоксальное обстоятельство должно быть отмечено. Получилось так, что 12 декабря россияне голосовали за депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, хотя результат

¹ Форма принятия Конституции на всенародном голосовании вместо референдума была избрана Б.Н. Ельциным по той простой причине, что действовавший на тот момент Закон о референдуме 1991 г. не позволял президенту выносить на него проект Конституции. – *Прим. ред.*

голосования за Конституцию, в которой эти органы законодательной власти прописаны, еще не был известен. И теоретически могло получиться, что избранные депутаты ГД и члены СФ такими бы не стали, если бы против Конституции проголосовало большинство избирателей, как к тому призывала, например, партия «Яблоко» во главе с Г. Явлинским. Но несмотря на все эти особенности и обстоятельства, можно утверждать, что именно ельцинская Конституция обеспечила для постсоветской России саму возможность строить свое настоящее и свое будущее.

2.11. Строительство российской государственности: 2000–2020

За шесть лет после принятия Конституции 1993 г. российская государственность выстраивалась в крайне тяжелых условиях. Уже в 1994 г. началась так называемая первая чеченская война, которая была остановлена в 1996 г. с помощью подписания секретарем Совета безопасности генералом А. Лебедем договора с чеченской стороной в селении Хасавюрт. По этому договору статус Чеченской Республики (Ичкерии) оставался неопределенным до 2000 г., т.е. республика фактически переставала быть частью Российской Федерации.

В августе 1998 г. страну потряс дефолт – государство не смогло выполнить свои обязательства по многочисленным долговым распискам, и рубль за месяц обвалился по отношению к доллару США в четыре раза. В следующем году и снова в августе несколько тысяч боевиков чеченского полевого командира Шамиля Басаева и международного террориста Хаттаба напали на соседнюю Республику Дагестан. Владимир Путин, назначенный на пост председателя правительства, принял решение об уничтожении террористической группировки на территории Чечни. Началась так называемая «вторая чеченская война». Осенью 1999 г. в нескольких городах России международными террористами, базировавшимися в Чечне, были совершены подрывы жилых домов. Два таких взрыва произошли в Москве. А 31 декабря 1999 г. Борис Ельцин в телевизионном обращении к гражданам России заявил о своей отставке. Исполняющим обязанности президента РФ стал Владимир Путин.

Победив на президентских выборах в марте 2000 г. в первом туре, Владимир Путин после инаугурации 7 мая приступил к консолидации государственности России. Прежде всего он разделил РФ на шесть федеральных округов, в каждом из которых был на-

значен полномочный представитель президента. В Конституции РФ 1993 г. нет такого территориально-административного подразделения, как «федеральный округ», но есть полномочие Президента назначать своих полномочных представителей. Президент Ельцин назначал таких представителей в каждый субъект Федерации, что порождало своеобразное «двоевластие» в регионах, поскольку избранные прямым голосованием главы субъектов Федерации нередко конкурировали с полпредами за власть и влияние в регионе.

Важнейшая задача, поставленная Путиным перед своими полномочными представителями в федеральных округах, – полный аудит законодательных актов субъектов Федерации, выявление противоречий этих актов с федеральным законодательством и Конституцией РФ и устранение этих противоречий. Особенно актуальной была эта задача в Приволжском федеральном округе, в который полпредом был направлен лидер фракции Союза правых сил в Государственной Думе С. Кириенко. Президент Путин в качестве основной стратегии укрепления российской государственности избрал строительство параконституционных институтов. Помимо введения системы федеральных округов, эффективно действующей до сих пор, был создан институт «Общественных палат» – сначала на федеральном, а потом и на региональном уровнях. Используя комбинированную систему выборов и кооптации, президент привлек в этот новый институт многих лидеров общественного мнения, среди которых были и те, кто находился в оппозиции – но не радикальной, а системной.

К числу таких параконституционных институтов, послуживших в качестве опор для новой российской государственности, нужно отнести Государственный совет, в заседаниях которого принимали участие руководители регионов. А сам корпус региональных руководителей получил новые правила избрания после того, как банда международных террористов захватила 1 сентября 2004 г. школу в Беслане (Республика Северная Осетия – Алания).

Еще один параконституционный институт был создан в 2012 г. Речь идет об ОНФ – Общероссийском народном фронте, который стал мощным ресурсом поддержки Путина после кризисной зимы-весны 2011–2012 гг. Массовые выступления несистемной оппозиции, объединившей либералов, левых радикалов и русских националистов после парламентских выборов в декабре 2011 г., создали реальную угрозу не только конкретно режиму Путина, но и самой российской государственности. Одним из ключевых политических лозунгов объединенной оппозиции было требование изменения Конституции и

перехода к политической системе парламентской республики. Само по себе это требование можно рассматривать как нормальное проявление политической конкуренции в демократическом государстве, которым Россия является согласно ст. 1 Конституции РФ. Однако в свете опыта октября 1993 г., первой и второй «чеченских войн», террористической войны против России (Беслан, захват заложников в Москве на Дубровке) стало понятно, что сильная централизованная государственная власть, закрепленная в полномочиях института президентства, – вынужденная историческая необходимость. В новой России, в которой уже не существовала всеисильная партийная вертикаль, державшая на себе государственность СССР, необходима была такая вертикаль власти, которая выполняла бы аналогичную функцию, даже будучи не обозначенной в конституционном тексте.

В Конституции РФ имеется ст. 83 (пункт и), которая сообщает, что президент «формирует Администрацию Президента Российской Федерации». Будучи заимствованной из американской политической системы, это название, однако, описывает у нас нечто иное. В США «администрация президента» – это собственно правительство, исполнительная власть, которую возглавляет сам президент. В России этот конституционный институт с самого начала выполняет совершенно иные функции. Фактически Администрация Президента постепенно превратилась в реальный центр управления страной, подобно тому как это делал ЦК КПСС в Советском Союзе.

Руководитель Администрации Президента фактически являлся «вторым премьером», притом что сама эта формула является политическим оксюмороном. Первый не может быть вторым, но бывало так, что условно «второй» оказывался главнее «премьера» – председателя правительства РФ. Одну из ключевых ролей в системе институтов государственной власти России играет также Совет безопасности, **секретарь** которого специально в Конституции не упоминаемый, тем не менее является одной из самых влиятельных фигур в российской политической иерархии.

2.12. Российская государственность и конституционная реформа 2020 г.

Двадцатилетний опыт строительства прочной, стабильной и дееспособной российской государственности привел президента Путина к выводу, что от стратегии создания параконституционных институтов государственной и общественной власти нужно пере-

ходить к основательной конституционной реформе. И в 2020 г. президент инициировал всероссийское обсуждение существенных поправок в конституционный текст 1993 г. В результате этого обсуждения в июле 2020 г. новый конституционный текст был принят по процедуре ст. 136. Однако для обеспечения полной легитимности новой Конституции президент назначил всероссийское голосование.

Эта процедура не может считаться референдумом, т.е. «высшим непосредственным выражением власти народа», как об этом сказано в п. 3, ст. 3. И согласно тексту Конституции, она являлась излишней. Но тем не менее Путин решил к ней прибегнуть, чтобы заручиться той всенародной поддержкой в важнейшем политическом вопросе, которую фиксировали все полстеры (социологические службы) страны. Еще одна причина обращения к мнению народа состояла в том, что необходимо было разрешить «проблему-24». Согласно конституционной норме, изложенной в ст. 81 (п. 3), «одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд». В 2008 г. Путин строго последовал этой норме, и на выборы Президента был выдвинут Д.А. Медведев, который победил и стал президентом на период до 2012 г. В 2024 г. заканчивается второй срок подряд президентства Владимира Путина, и это могло бы стать причиной серьезной внутривластной дестабилизации. В политической элите страны началось бы «подстраивание» под того, кого стали бы считать «преемником» Путина. А конкуренция между потенциальными «преемниками» привела бы к серьезным расколам не только на высших этажах российской власти. Борьба в условных «кремлевских коридорах» и между различными условными «башнями Кремля» обязательно была бы спроецирована и в российские регионы. Вся управленческая вертикаль была бы фактически парализована до решения «проблемы-24». И вполне вероятно, что страна могла бы попросту не дожить до 2024 г.

Именно поэтому на общероссийское голосование была вынесена не только новая редакция Конституции, но и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации (о порядке вступления в силу изменений, внесенных в Конституцию Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ). Пункт 6 этого закона гласит: «Установленное частями 3 и 3¹ статьи 81 Конституции РФ в редакции настоящего Закона о поправке к Конституции РФ регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо

может занимать должность Президента РФ, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента РФ на момент вступления данной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента РФ после включения указанной редакции в текст Конституции РФ на установленное поправкой допустимое число сроков вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу».

Таким образом, в президентских выборах 2024 г. могли принять участие и Владимир Путин, и Дмитрий Медведев. Это важный стабилизирующий фактор, но самое важное в деле укрепления российской государственности было заложено в поправках, создающих новую конфигурацию взаимоотношений (можно использовать и термин из Конституции США – сдержки и противовесы) ветвей и органов власти. Некоторые эксперты давали комментарии к конституционным поправкам в том смысле, что полномочия президента расширились еще больше. Это отчасти действительно так. Но в то же время расширились и полномочия Государственной Думы и Совета Федерации. И вся конструкция высших органов власти Российской Федерации приобретает более сбалансированный вид при сохранении основного принципа – сильная централизованная власть.

Одна из серьезных проблем, выявившихся в ходе государственного строительства согласно конституционному дизайну, заключалась в том, что местное самоуправление было выведено из вертикали государственной власти. Статья 12 четко определяет: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Эта ситуация, конечно, не является аналогом двоевластия 1917 или 1993 гг., но все же обособляет уровень муниципальный от властной вертикали. И проблема заключалась в том, что ст. 12 находится в первой главе, поправки к которой требуют созыва Конституционного собрания. Однако решение проблемы все же было найдено. Цель всех дополнений в ст. 131–133, предложенных президентом, заключалась в том, чтобы обеспечить более эффективное взаимодействие между государством и обществом, между федеральным, региональным и муниципальными уровнями единой, так называемой публичной власти.

Владимир Путин сам объяснил это в ходе встречи с общественностью в Череповце 4 февраля 2020 г., отметив, что «у нас очень часто возникает вопрос, скажем, в здравоохранении или в той же системе образования, а когда на муниципальном уровне

что-то не происходит, что должно было быть сделано, для того чтобы уровень первичного звена был достойным и чтобы граждане получали достойную медицинскую помощь у себя в муниципалитетах, *а федеральный, государственный, региональный уровни считают, что они не должны этим заниматься*, потому что муниципалитеты отделены от государства. Ведь, по сути, у нас по Конституции муниципалитеты не связаны напрямую с государством, *а должна быть единая система публичной власти, чтобы у верхних этажей этой власти была ответственность за то, что происходит внизу*, а те, кто работает в муниципалитетах, были связаны определенным образом со страной и ее интересами. То же самое и во многих других областях. И поэтому я это предложил».

Сам термин «публичная власть», непереводаемый на основные европейские языки (при переводе получается – «государственная власть»), впервые применяется в конституционном тексте. И его введение обусловлено именно потребностью акцентировать единство всех тех видов власти в Российской Федерации, которые не являются, так сказать, «частными» или «корпоративными» (как, например, «власть» начальника над подчиненными в армии и во всех «силовых» подразделениях). В предложенных президентом поправках предусматривается особая ответственность органов государственной власти за исполнение муниципалитетами своих функций. Таким образом, без нарушения ст. 12 президент как бы достраивает «вертикаль власти» до каждого муниципалитета. Конституционная автономия местного самоуправления не отменяется, а эффективность всей системы власти должна, как предполагается, повышаться.

Собственно, на повышение эффективности всей системы государственного управления и нацелен блок поправок, уточняющих полномочия и функции президента, парламента, правительства, судов и прокуратуры. Начнем с института президентства. Поправка № 14 к ч. 2 ст. 80 наделяет президента новыми полномочиями. Президент теперь «поддерживает гражданский мир и согласие в стране», а также «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие» не только «органов государственной власти» – как было в прежней редакции, – а «органов, входящих в единую систему публичной власти».

Существенные изменения внесены и в следующую статью. Поправка № 15 в ч. 3 ст. 81 исключает одиозную оговорку прежней редакции – «два срока *подряд*», и теперь вновь избранный президент сможет избираться только два раза. Еще одно огра-

ничение президентских полномочий предусматривается поправкой № 17 в пункт «а» ст. 83. В прежней редакции президент «назначал с согласия» Госдумы председателя Правительства, теперь же он «назначает» того премьера, «кандидатура которого утверждена» Госдумой. Замена термина «согласие» на «утверждение» кажется чисто стилистическим нюансом, потому что кандидатуру представляет только и исключительно сам президент. И еще потому, что в этом же пункте заявлено право президента «освободить от должности» премьера – прежде это означало отставку всего правительства в целом. Но все же замена пассивного глагола «соглашаться» на активный «утверждать» по отношению к участию Госдумы в процедуре назначения главы правительства и есть то, что именуется «духом Конституции». Хотя и «буквой» тоже.

Пункт «б» в новой редакции ст. 83 вообще радикально меняет соотношение исполнительной и президентской властей. Раньше президент лишь «имел право председательствовать на заседаниях» Правительства РФ. Теперь же он еще и «осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации». Очень существенное увеличение полномочий главы государства в отношении Правительства содержит п. б¹: он, по предложению председателя Правительства, «утверждает структуру органов исполнительной власти», вносит в нее «изменения», определяет, какие органы исполнительной власти подчиняются лично ему, а какие – председателю правительства. При этом новый председатель, назначенный на смену «освобожденному от должности», не может «структуру» правительства поменять.

Далее. К п. «в» той же статьи, позволяющему президенту принимать решение об отставке Правительства, добавляется п. в¹, сообщающий о том, что президент «принимает отставку» всех членов Правительства. Пункт «д» теперь определяет, что президент назначает вице-премьеров и министров (не «силового блока») не по «предложению председателя Правительства», а «утвержденных Государственной Думой». Соответственно, «силовая» и внешнеполитическая части Правительства назначаются на должности после «консультаций с Советом Федерации» (увольняется без таких консультаций). Таким образом, можно утверждать, что федеральная исполнительная власть теперь находится под двойным контролем: президента и парламента.

Усиливается и контроль президента над институтом прокуратуры. В прежней редакции п. «е» ст. 83 глава государства лишь представлял Совету Федерации кандидатуру Генерального прокурора, и СФ осуществлял как назначение его на должность, так и

отставку. Теперь п. е¹ переводит процедуру в режим «консультаций», после которых президент сам назначает и «освобождает от должности» всю прокурорскую «вертикаль». Но при этом расширяются полномочия верхней палаты парламента в отношении судебной ветви власти. Пункт е³ предоставляет право «сенаторам» (теперь так официально называются члены Совета Федерации) решать вопрос об отстранении от должности судей всех уровней в случае, когда президент ставит перед ними такой вопрос.

Пункт е⁴ дает президенту право представлять в обе палаты парламента кандидатуры председателя, заместителя председателя и всех аудиторов Счетной палаты. В первоначальной редакции эта процедура была полностью отнесена к ведению парламента, притом что председателя Счетной палаты и половину аудиторов назначала и освобождала от должности Госдума (ст. 103, п. г), а зампреда Счетной палаты и остальную половину назначал и освобождал от должности СФ.

Особый интерес и даже политический ажиотаж вызывает п. е⁵ все той же ст. 83. Этим пунктом параконституционный до нынешней реформы Государственный совет становится конституционным органом, функция которого – «обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти, определение основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства». Ранее эти функции принадлежали исключительно институту президентства, что заставляет некоторых комментаторов предполагать, что таким образом Владимир Путин готовит себе «площадку» для сохранения власти даже в случае прекращения президентских полномочий. Не вступая в полемику по этому поводу, могу только отметить, что передача таких важнейших полномочий, как определение основных направлений внутренней и внешней политики от одного лица коллективному органу, – шаг, несомненно, демократичный. И нацеленный именно на то, чтобы обеспечить для «вертикали власти» широкий «горизонтальный» фундамент из различных властных институтов.

Поправка № 18 уточняет вопрос о неприкосновенности президента, прекратившего свои полномочия в срок или досрочно. Теперь, согласно ст. 92¹, неприкосновенность распространяется и на весь остальной срок жизни бывшего президента. Но поправка № 19 уточняет, что неприкосновенности может быть лишен не только действующий президент по процедуре «импичмента», но и экс-президент – задним числом. Так записано в новой редакции ст. 93. Кстати, неприкосновенность президента, так или иначе прекра-

тившего свои полномочия, усиливается еще и поправкой, согласно которой он / она автоматически получает статус пожизненного сенатора. От которого, правда, вправе отказаться. С этим связан еще один момент усиления влияния института президентства на всю систему публичной власти – в данном случае, на Совет Федерации. Поправка № 20, излагающая ст. 95 в новой редакции (здесь легализуется понятие «сенатор»), дает право президенту назначать в Совет Федерации до 30 сенаторов (из них – не более семи пожизненно). Согласно прежней поправке, такая квота составляла 10% от штатного состава СФ, т.е. не более 17 сенаторов.

Эта процедура напоминает ту, что действует в Великобритании, где королева / король по представлению премьер-министра назначает членов Палаты лордов. Ну и, конечно, – вполне в соответствии с традицией, существовавшей в императорской России. Резон понятен – граждане, отличившиеся особыми заслугами перед Отечеством, вполне достойны такого поощрения от главы государства. А заодно это может быть и предохранительной мерой для любого будущего президента. Ведь при наличии 30 президентских «назначенцев» процедура импичмента, требующая поддержки $\frac{2}{3}$ сенаторов, будет существенно затруднена.

Поправка № 24 к ч. 1 ст. 102 пересматривает полномочия Совета Федерации в отношении назначения судей высших судов таким образом, что теперь такое назначение будет происходить «по представлению» президента. Кроме того, добавленный к этой же части п. «л» предусматривает право сенаторов отрешения от должности судей всех судов и всех уровней – но только по кандидатурам, представленным для этой процедуры президентом. Это право президента представлять в Совет Федерации кандидатуры судей всех судов (и особенно – Конституционного) для утверждения в должности и отрешения от нее тоже вызвало очень острые дебаты. Постулат о независимости суда (и судей лично), отраженный в ст. 120–122, утверждающих «независимость», «неменяемость» и «неприкосновенность» судей, некоторым представителям судейского сообщества кажется нарушенным. Однако сам факт президентско-парламентского контроля судебной ветви власти еще не означает такого нарушения. А особое полномочие, делегированное президентом Конституционному Суду, напротив, подчеркивает его важнейшую роль в законодательном процессе. Речь идет о поправках № 27 и 28 в ч. 3 ст. 107 и в ч. 2 ст. 108. Эти поправки включают экспертизу Конституционного Суда в процедуру принятия федерального и федерального конституцион-

ного законов. В прежней редакции Конституционного Суда президентское вето на принятый парламентом закон преодолевалось двумя третями голосов депутатов Госдумы и сенаторов (для федерального конституционного закона требовалось три четверти голосов депутатов Госдумы). Что обязывало президента закон подписывать. Теперь же у президента появляется дополнительный шанс избежать такой принудительности за счет отправки закона на экспертизу Конституционного Суда. Сроки экспертизы не оговариваются, поэтому сам процесс проверки закона на соответствие Конституции может длиться неопределенно долго. Но если Конституционный Суд подтвердит «доброкачественность» закона, то президент обязан подписать его в течение трех дней. Эта мера, как представляется, рассчитана на ситуацию, в которой может воспроизвестись противостояние президента и парламента в конце 1990-х. И если обе палаты консолидируются в своем противостоянии главе государства и станут законодательствовать, превышая конституционные рамки, то роль Конституционного Суда как посредника станет решающей. И по отношению к президентской власти тоже.

Взаимоотношения президента с Государственной Думой и Правительством корректируются посредством еще нескольких поправок. В отношении Госдумы добавился один повод для роспуска помимо тех, что были указаны в ст. 111 и 117, это – новая редакция ст. 112 (поправка № 33). Правда, он связан с новыми полномочиями Госдумы, а именно – с ее правом утверждать вице-премьеров и министров не «силового блока» (включая МИД). Утвержденные Госдумой члены Правительства подлежат обязательному утверждению в должности президентом. Но если представленные премьером кандидатуры членов Правительства будут трехкратно отклонены самой Госдумой, то президент получает право назначить их самостоятельно. А если окажется, что треть позиций, которые утверждает Госдума, вакантны, то президент *может* (но не обязан) распустить нижнюю палату и назначить новые выборы. Такой же отход от императивности роспуска присутствует и в новой редакции п. 4 ст. 111 (поправка № 32). Раньше после трехкратного отклонения кандидатуры председателя Правительства сам президент назначал премьера (необязательно трижды отклоненного, по-видимому) и распускал Госдуму с назначением новых выборов. Теперь формулировка более мягкая: президент «вправе распустить».

Поправка № 34 существенно ограничивает функционал и полномочия председателя Правительства. Раньше ст. 113 давала ему право «определять основные направления деятельности Правитель-

ства» и «организовывать его работу». В нынешней редакции премьер только «организует работу», а при этом «несет персональную ответственность перед президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий». Нужно согласиться, что это – непростая задача в условиях, когда премьер не контролирует процесс назначения министров-силовиков и когда остальная часть Правительства утверждается Госдумой (хотя и по представлению премьера). Правда, стоит отметить, что у премьера, назначенного президентом после трехкратного отклонения его кандидатуры Госдумой, есть целый год, в течение которого Госдума не может выразить недоверие его правительству. Это зафиксировано п. 6 ст. 117 (поправка № 37). Таким образом обеспечивается минимальная работоспособность госаппарата, защищенного от недоверия прежним (если Госдума не распущена), либо новым ее составом. В этом блоке поправок можно отметить тренд на заметное усиление президентских полномочий в отношении исполнительной ветви власти, на определенное расширение компетенций обеих палат парламента и сбалансированный обмен полномочиями с судебной ветвью – с Конституционным Судом по преимуществу.

Официальное название федерального конституционного закона, содержащего все вышеперечисленные новеллы, – Закон о поправке. На самом деле речь идет даже не о поправках, а о настоящей конституционной реформе. И о как минимум новой редакции Конституции РФ 1993 г. Даже и процедура ее принятия фактически совпадает с тем, как принималась Конституция в декабре 1993 г. С той разницей, что в первом случае именно результат всенародного голосования **узаконил** конституционный текст. А в случае 2020 г. – общероссийское голосование придало **легитимность** всем поправкам, принятым ранее в соответствии со ст. 136 действующей Конституции и в этом отношении абсолютно законным.

Насколько конституционная реформа 2020 г. оказалась своевременной с точки зрения укрепления российской государственности? Об этом можно судить по тому, как ведет себя страна в условиях лобового противостояния с НАТО, Евросоюзом и США персонально. Балансировка системы федеральных органов власти, включение местного самоуправления в единую систему публичной власти, утверждение суверенности российского закона по отношению к любым международным / иностранным правовым актам – все это в совокупности с поправками, утверждающими наши духовно-ценностные приоритеты, способствует национальной консолидации, столь необходимой в нынешние непростые времена.

И.Б. Орлов

Глава 3.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УТОПИИ

3.1. РКП(б) / ВКП(б) / КПСС vs Единая Россия

До сегодняшнего дня не затихают споры о сущности коммунистической партии, монополюбно правившей нашей страной более семи десятков лет (1917–1991). Например, высказываются сомнения, что эту партию вообще можно измерять в координатах европейских и даже российских партий. По мнению известного историка В.П. Булдакова, большевизм работал вовсе не на политику, а на стихийный процесс «смерти – возрождения» империи¹. Институциональная размытость «ведущей и направляющей силы» советского общества нередко объясняется в рамках тоталитарной теории, исходящей из доктринальной ловушки и всепроникающего контроля компартии за всеми сферами общества. Но реконструкция истории Коммунистической партии не позволяет принять на веру жесткие тоталитарные схемы. Скорее, можно говорить о параллельности и взаимосвязи процессов внутри самой партии и в обществе в целом.

Большевики, как и всякая политическая партия, стремились к расширению своей социальной базы, с одной стороны, обеспечивавшей им поддержку в обществе, а с другой – выступавшей источником рекрутирования новых кадров. Если в 1905–1907 гг. численность большевиков выросла с 14 тыс. до 60 тыс. человек, то с февраля до осени 1917 г. – с 25 тыс. до 350 тыс. Причем за счет прежде всего малоквалифицированных рабочих и люмпенов, отличавшихся низким уровнем общей и политической грамотности. Хотя до лета

¹ Политические партии России в зеркале энциклопедии: проблемы и решения. «Круглый стол» // Отечественная история. – 1997. – № 3. – С. 141.

1917 г. большевики были фракцией единой РСДРП, их организационные структуры и методы деятельности были иными, нежели у меньшевистской части партии. Пример тому – существовавший в апреле 1907 – январе 1910 г. избранный большевистской фракцией V съезда РСДРП руководящий орган большевиков – Большевистский центр и созданный в марте 1905 г. Комитет заграничной организации РСДРП, в 1911–1917 гг. объединивший под руководством В.И. Ленина все большевистские заграничные группы. Тактика «объединения через размежевание» сработала и летом 1917 г., когда на свет появилась новая партия – РСДРП(б). Доктринальной основой ее деятельности стала ленинская «модернизация» марксизма, а в основу организации «нового типа» были положены установки В.И. Ленина об организации профессиональных революционеров¹. Двухэтажное строительство партии предусматривало, что наверху будет находиться «особая группа» – Центральный комитет, а роль среднего звена сводилась к трансляции общей линии ЦК². Порицалось «неуместное и неумеренное применение выборного начала»³, замещавшегося системой платного аппарата, живущего «на средства партии»⁴.

Конечно, подобная организация была нацелена на захват политической власти. При этом РСДРП(б) оказалась единственной из крупных оппозиционных партий, не принимавшей непосредственного участия в Февральской революции и в силу этого отстраненной от участия в распределении государственных постов. Это обернулось политическими дивидендами: большевики выглядели в глазах народа политической силой, не дискредитировавшей себя вхождением во власть. Каковы же причины превращения партии профессиональных революционеров в массовую политическую партию, тесно сращенную с государством «нового типа»?

«Партия-государство»: сущностные черты и механизм власти

После захвата власти большевистская партия расценивалась ее руководством как власть, держащая в своих руках советский аппарат. В частности, Ленин был уверен в обязательности решений

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. – С. 112, 119, 124.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 7. – С. 8, 12.

³ Там же. – С. 7, 10–11.

⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. – С. 133.

партсъездов для всей Советской республики¹. Именно этим задачам соответствовала организационная структура партии, закреплённая в принятом VIII партконференцией (декабрь 1919 г.) Уставе РКП(б): Всероссийский съезд (ЦК) – областные конференции (комитеты) – губернские (комитеты) – уездные конференции (комитеты) – волостные собрания (комитеты) – общие собрания ячеек (бюро).

В Конституциях РСФСР 1918 г., СССР 1924 г. и РСФСР 1925 г. о партии не сказано вообще ничего. Только Конституция 1936 г. в главе X «Основные права и обязанности граждан» содержит ст. 126, в которой декларировано, что «наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоёв трудящихся объединяются во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков), являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных»². Мы видим, что компартия позиционируется как «руководящее ядро» не только для всех общественных, но и для государственных организаций. В Конституции СССР 1977 г. КПСС помещена в главу I «Политическая система» раздела I «Основы общественного строя и политики СССР», где ст. 6 прямо указывает, что КПСС является «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций», «определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР». При этом все «партийные организации действуют в рамках Конституции СССР»³. Тут возникает вопрос о том, почему партия не была встроена в конституционное поле в течение 60 лет нахождения у власти и чем было вызвано появление ст. 6⁴.

¹ Восьмой съезд РКП(б). Протоколы. – Москва, 1959. – С. 423; Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 43. – С. 62.

² Конституция (Основной закон) СССР. – Москва: Изд-во ЦИК СССР, 1937. – С. 31.

³ Конституция (Основной закон) СССР. – М., 1977. – С. 4.

⁴ Убедительный официальный ответ на этот вопрос так и не был дан. Действительно, на протяжении значительного периода времени партия функционировала вне всякого правового обоснования. Это отражало марксистские теоретические представления об отрицании государственности при коммунизме, стремление опираться на революционные (метафизические) основы господства в ущерб формально-правовым, а также практическое удобство – возможность для руководства полной концентрации власти вне какого-либо правового контроля и

Вряд ли можно говорить об окончательном утверждении большевистской диктатуры из-за слабости новой власти. Сразу после Октября 1917 г. было трудно определить, особенно на местах, в чьих руках находилась реальная власть – советского исполкома, партийного комитета, ревкома или местной «чрезвычайки». Отсутствие у «старой гвардии» навыков практического управления государством и не оправдавшиеся надежды на революционное творчество масс в условиях жесткого классового противостояния стимулировали процесс оформления «партии-государства». Политическая власть в Советской республике постепенно обрела черты однопартийной диктатуры, ядром которой являлась партия большевиков. Если первоначально РКП(б) допускала участие в политической жизни (в случае признания советской власти) других социалистических партий, то затем положение изменилось. Первыми жертвами стали меньшевики и эсеры, исключенные из Советов декретом ВЦИК от 14 июня 1918 г., а после «мятежа» левых эсеров в начале июля Советы становятся практически однопартийными. И дело тут не в идеологии. Большевики были политическими прагматиками, строя свое отношение к другим политическим силам в зависимости от возможности временной политической поддержки ими своих действий. То есть временный и условный альянс с меньшевиками и эсерами объяснялся интересами сверже-

формально-юридической ответственности. Неофициальные причины, побудившие вновь обратиться к этому вопросу, рассмотренные в первой главе данного труда, состояли в попытке конституционализации политической системы и власти с целью ее рационализации и легитимации в изменившихся условиях, причем как внутри страны, так и особенно во внешнем мире, вступавшем в фазу глобализации. Имел место процесс, который М. Вебер в своей социологии религии определял как «расколдовывание общества» – движение от магии к реальности, сопровождающееся «рутинизацией харизмы». В изменившихся условиях идеологические основы легитимности требовали корректировки: партийные теоретики были вынуждены признать преодоление классовых противоречий в СССР и переход к так называемому «общенародному государству», что требовало пересмотра концепции партии – из орудия классовой борьбы и диктатуры она, теоретически, превращалась в партию «всего народа». Но может ли часть народа (а именно таков смысл слова «партия») выражать волю всего народа? С точки зрения официальной идеологии – может, если является «ядром политической системы». Партия как целое, следовательно, остается вне правового контроля, составляя предпосылку конституционности Советского государства, но отдельные партийные организации действуют в рамках конституционных норм. Примерно так выглядит реконструкция мотивов, сделавших возможным принятие ст. 6. – *Прим. ред.*

ния старого строя, а не строительства нового. В свою очередь, нетерпимое отношение к инакомыслию в собственной партии объяснялась прежде всего борьбой за лидерство.

РСДРП(б) / РКП(б) провозгласила главной своей опорой пролетариев и беднейших крестьян-батраков, что, впрочем, не мешало использовать разные каналы для пополнения партийных рядов: социалистические и анархистские партии, комсомол, Советы, профсоюзы и кооперацию. Одним из механизмов пополнения «партии нового типа» стали партийные недели, которые проводились в Петрограде и Москве в августе-ноябре 1919 г. В конце сентября ЦК партии обратился ко всем партийным организациям с циркулярным письмом о проведении партийной недели на местах в течение октября месяца, а в дальнейшем подобные недели стали регулярными. Только через год после смерти Ленина секретарь ЦК Л.М. Каганович направил письмо во все партийные инстанции о нецелесообразности ударных «кампаний массовой вербовки в партию рабочих, крестьян, связанной с годовщиной смерти Ленина»¹.

В конце 1917 г. (сначала в Московской парторганизации, а затем и в других) сложился институт организационно неоформленных групп сочувствующих РСДРП(б), функционировавший до осени 1920 г. По данным на ноябрь 1918 г., в группах сочувствующих в Москве состояли 9190 человек, в Петрограде – около 5 тыс., а в остальных 34 губерниях Советской России – 12 678 человек. Несмотря на то что группы были эффективным инструментом формирования партийного резерва, в декабре 1919 г. VIII конференция РКП(б) приняла решение об их упразднении и замене кандидатским стажем. Впрочем институт сочувствующих ВКП(б) был воссоздан в ходе партийной чистки 1933–1934 гг. и просуществовал в большинстве регионов СССР до весны 1939 г. Основная задача этих групп, как и в 1917–1919 гг., сводилась к подготовке беспартийных к вступлению в ВКП(б). Стремление обеспечить успех форсированной индустриализации и массовой коллективизации сводило на нет постоянное ужесточение условий приема в партию и неоднократные партийные чистки. В итоге только за 1930–1932 гг. численность ВКП(б) выросла с 1,6 млн до 3,2 млн человек². Так как рост партийных рядов шел в основном за счет лиц, занятых физическим трудом, ВКП(б) превратилась в огромную армию малограмотных коммунистов, слабо представлявших генеральную линию партии.

¹ Известия ЦК КПСС. – 1989. – № 1. – С. 222.

² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 7. Д. 150. Л. 263 об.; Д. 186. Л. 4.

Поэтому 10 декабря 1932 г. Политбюро ЦК ВКП(б) решило провести очередную чистку партии, временно приостановив прием кандидатов и перевод из кандидатов в члены партии. На XVII съезде ВКП(б) Каганович сообщил, что с июля по декабрь 1933 г. из партии были исключены 182,5 тыс. человек. Еще 64,6 тыс. были переведены в категорию сочувствующих ВКП(б)¹, существование которой было санкционировано постановлением ЦК и ЦКК «О чистке партии», принятом в апреле 1933 г.², а затем официально закреплено в новой редакции партийного Устава, утвержденного в феврале 1934 г. XVII партсъездом. Циркулярное письмо ЦК 29 сентября 1936 г. о возобновлении с 1 ноября приема в партию актуализировало вопрос об уровне идейно-политической подготовки сочувствующих. Но так как за два года перед XVIII съездом (март 1939 г.) доля сочувствующих среди всех принятых кандидатами в члены ВКП(б) составила всего 21%, съезд принял решение о ликвидации института сочувствующих³. После чего окончательно закрепился институт кандидатов в члены партии.

В годы Гражданской войны «сражающаяся партия» выработала и специфические мобилизационные механизмы. Весной 1919 г. при заводских партийных организациях, при городских и районных комитетах партии развернулось формирование боевых сил партии, организационно не входивших в состав Красной армии – частей особого назначения (ЧОН), на которые возлагалась задача подавления заговоров, мятежей и диверсий. В начальный период служба в ЧОН считалась общественной обязанностью и проходила без отрыва от производства, но уже в ноябре 1919 г. ЧОН, в рядах которого было свыше 530 тыс. человек, был введен в систему обязательной военной подготовки граждан (Всевобуч). В сентябре 1921 г. части особого назначения были выведены из Всевобуча и реорганизованы по единой армейской системе, а личный состав поделен на: кадровый (41 тыс. человек) и милиционный (330 тыс.). Части особого назначения, высшее политическое руководство которыми осуществлялось ЦК, были расформированы только в 1924–1925 гг.⁴

В 1920-е годы партия постепенно превращается в особый политический механизм советского общества с его атмосферой

¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 7. Д. 186. Л. 6.

² Правда. 1933. 29 апр.

³ Морозова Т.И. Институт сочувствующих ВКП(б) в Западно-Сибирском крае: возрождение, функционирование, значение (февраль 1934 – сентябрь 1937) // Научный диалог. – 2021. – № 10. – С. 444–446, 448–449, 456–457.

⁴ Советские Вооруженные Силы. – Москва, 1987. – С. 36, 38.

нетерпимости по отношению к другим партиям. По результатам политических процессов 1921–1922 гг. над членами и руководителями партий анархистов, меньшевиков, эсеров и других политических групп деятельность всех партий, кроме коммунистической, была запрещена. Был сделан последний шаг на пути превращения власти в однопартийную диктатуру, инициирующую перманентные репрессивные практики.

Так как партия и прочие коммунистические организации были поставлены в особое положение, процесс демократизации / авторизации общества напрямую зависел от процессов внутри самой партии. Формирование авторитарного общества шло параллельно с процессом свертывания внутрипартийной демократии, признаками которой были, в числе прочего, внутрипартийные оппозиции: «военная», «демократического централизма», «рабочая», левая (троцкистская), новая (ленинградская), правая.

Чистка РКП(б) с целью избавления партийных рядов от случайных элементов не давала ожидаемых результатов, так как «ленинский призыв» в партию изменил ее состав далеко не в лучшую сторону. После смерти вождя в течение года партия пополнилась более чем 200 тыс. новых кандидатов, главным образом «рабочими от станка». Но речь шла не только о «чистоте» партийных рядов. Именно РКП(б) инициировала генеральную чистку госаппарата 1929–1932 гг., за которой в 1933 г. последовала очередная чистка партии. Идея чистки советского аппарата была озвучена на партийном пленуме в ноябре 1928 г. и отлилась в решение XVI партконференции в апреле 1929 г. о создании Центральной комиссии по чистке советского аппарата наркомата РКИ СССР. Директива «О партруководстве чисткой соваппарата» от 17 июня 1929 г. определяла чистку как метод политического воспитания, а ее основную задачу – как улучшение личного состава учреждений для повышения их эффективности в деле социалистического строительства. Но обещанного сокращения аппарата не последовало, так как комиссия прекратила активную деятельность в марте 1931 г., а после июньского выступления И.В. Сталина о бережном отношении к старым специалистам развернулась кампания по пересмотру решений комиссий по чистке¹. Прагматизм в очередной раз взял верх над идеологией.

¹ Киселева Е.Л. Чистка государственного аппарата 1929–1932 гг.: основные источники, их анализ и значение : автореф. дисс. ... канд. ист. наук. – Москва, 2014. – С. 4, 11, 21, 23, 25–28, 34; Сталин И.В. Сочинения. – Москва, 1951. – Т. 13. – С. 69–72.

Очевидно, что на протяжении почти всей истории СССР Компартия играла определяющую роль в жизни Советского государства и общества. Партийными лидерами принимались важнейшие политические и экономические решения, от которых зависела судьба миллионов советских граждан. Указания партийных съездов, постановления пленумов ЦК и решения Политбюро приобретали почти сакральное значение. Если первоначально существительное «партия» требовало определений (например, большевистская или коммунистическая), то вскоре место уточняющих эпитетов заняли возвышающие типа «мудрая», «родная», сконцентрировавшись в формуле «Партия – наш рулевой». Система официальной пропаганды внедряла в сознание масс мысль о непогрешимости партийного курса. Юридически формула «партия-государство» отливалась в совместных постановлениях партии и правительства. Если апофеозом сталинской линии стал XVII съезд ВКП(б) («съезд победителей») в январе 1934 г., то прошедший в октябре 1961 г. XXII съезд КПСС олицетворял новый курс на десталинизацию партии и общества. Но локомотивом перемен традиционно выступило высшее партийное руководство. Причем «идеологическое отступление» (отказ от «диктатуры пролетариата», превращение рабочего класса из правящего в ведущий и пр.) в значительной степени определялось прагматической борьбой за лидерство. В логику «подковерной» борьбы вполне вписывался и популизм Н.С. Хрущева, и прежде всего установка на создание в СССР к 1980 г. материально-технической базы коммунизма.

Исследование высшего партийного руководства (Политбюро и Президиума ЦК КПСС) как целостного института со специфическими социально-культурными и социально-демографическими характеристиками дает возможность оценить его влияние на систему государственного управления. Нас в данном случае интересует совмещение высших партийных и государственных постов. Так, 10 членов Политбюро были председателями Совмина СССР, 17 – занимали пост первого заместителя председателя Совмина и 22 – заместителя председателя Совмина. Кроме того, в Политбюро в разные годы избрано 10 министров обороны (из общего числа 12 министров, сменившихся за годы Советской власти), 6 министров иностранных дел (из восьми), 8 министров госбезопасности (из 16). Одиннадцать были председателями Президиума Верховного Совета СССР и 4 – первыми заместителями Председателя. 11 членов и кандидатов в члены Политбюро были председателями ЦКК – КПК при ЦК КПСС, 5 – председателями ВЦСПС, один – главным редактором «Правды».

В Политбюро входили также два председателя Совета Министров СССР и два председателя Президиума Верховного Совета СССР¹. «Государственная» партия, перестав быть, согласно Конституции СССР 1977 г., общественной организацией, превратилась в надобщественную и надгосударственную структуру. В силу этого в условиях нарастания кризиса советской системы Коммунистическая партия, ставшая важнейшим элементом этой системы, вступила в стадию внутреннего саморазрушения.

Крах КПСС

Начавшийся в 1985 г. преобразовательный процесс, по мысли инициаторов, должен был способствовать преодолению кризисных явлений в жизни советского общества. По традиции именно партии отводилась ключевая роль в проведении намеченных реформ. Но в силу бюрократизации партийно-государственные институты утратили способность гибко реагировать на изменения, а партийные функционеры старой школы не спешили менять сложившийся стиль работы. Компартия отставала от заданных перестройкой темпов реформирования общественной жизни, в силу чего советское общество стало осознавать необходимость ликвидации монополии КПСС на власть в стране. Уже на I Съезде народных депутатов СССР высказывались мысли о том, что законодательное закрепление руководящей и направляющей роли партии-монополиста не соответствует принципам правового государства. Несмотря на усиление противодействия этим инициативам со стороны наиболее консервативной части КПСС, к концу 1989 г. настроения в пользу отмены ст. 6 Конституции приняли массовый характер, в том числе и в самой партии. М.С. Горбачев, опасаясь обострения и без того напряженной внутривластной ситуации, сумел настоять на том, чтобы именно ЦК партии выступил с инициативой отмены ст. 6 Конституции СССР, что позволило генсеку частично стабилизировать ситуацию для завершения реформы политической системы, связанной с учреждением поста Президента СССР.

¹ См.: Состав руководящих органов Центрального Комитета партии – Политбюро (Президиума), Секретариата, Оргбюро ЦК (1919–1990 гг.) // Известия ЦК КПСС. – 1990. – № 7.

Но для КПСС, переставшей быть «идейным монолитом», эти события стали началом конца. Расширение политики гласности подготовило почву для опровержения тезиса о непогрешимости партийных решений, а возникшие в перестроечный период трудности стали связываться с засильем в партийном аппарате консервативных сил. Внутри КПСС усилились течения, ведущие к ее расколу. В январе 1990 г. в Москве на конференции ряда партийных организаций была создана «Демократическая платформа в КПСС», сторонники которой выступали за постепенную трансформацию КПСС в демократическую парламентскую партию, предлагали отказаться от построения коммунизма и принципа демократического централизма и строить партию как федеративный союз республиканских независимых партий. Оппонентами «Демократической платформы» выступили партийные консерваторы, не подвергавшие сомнению коммунистическую перспективу и заявившие о себе во время «Инициативного» съезда Российской компартии. Промежуточное положение между демократами и консерваторами заняла оформившаяся перед XXVIII съездом КПСС «Марксистская платформа», сторонники которой провозгласили курс на возрождение партии на марксистской основе.

Наспех выработанная ЦК программа «К гуманному, демократическому социализму» не смогла остановить центробежные тенденции. В течение 1990 г. произошло размежевание в региональных компартиях Прибалтики, где на месте единых структур возникли различные группы социал-демократического и ортодоксально-коммунистического толка. Летом этого же года была образована Компартия РСФСР, руководство которой выступало против экономических и политических преобразований. Открывший свою работу в июле 1990 г. XXVIII съезд КПСС стал последним в истории правящей партии. Несмотря на то что удалось протолкнуть идеи реформирования партии на основе ее постепенной социал-демократизации, конкретной программы перестройки партийной жизни не появилось. Разногласия между основными течениями в партии позволили Горбачеву склонить большинство делегатов съезда к решению о формировании состава Политбюро ЦК КПСС из числа первых секретарей республиканских компартий. Но новый порядок формирования Политбюро способствовал резкому ослаблению партийного руководства и утрате им функций ведущего института верховной власти.

После XXVIII съезда КПСС фактически перестала существовать как единое целое. Большинство сторонников «Демократи-

ческой платформы» объявили о своем выходе из КПСС и создании новой организации, получившей позже название Республиканской партии. Летом 1991 г. из числа демократично настроенных членов КП РСФСР была образована Демократическая партия коммунистов России («Свободная Россия»), которую возглавил вице-президент РСФСР А. Руцкой. Одновременно оформилось Движение демократических реформ, лидерами которого стали А. Яковлев и Э. Шеварднадзе, объявившие о своем выходе из КПСС.

Вскоре выход из партии приобрел массовый характер: лишь в течение года, прошедшего после XXVIII съезда, ряды КПСС покинули около 4 млн человек, а всего за период с весны 1985 до лета 1991 г. численность партии сократилась с 21 до 15 млн человек. В свою очередь, ослабление влияния в руководстве КПСС реформаторов, вызванное выходом из ее рядов большей части сторонников преобразований, привело к укреплению и активизации консервативного крыла партии. Поводом для выступления консервативных сил стало намеченное на 20 августа 1991 г. подписание нового Союзного договора, который, по мнению партийных консерваторов, означал фактическое упразднение Союза.

Стремясь не допустить такого развития событий, в ночь на 19 августа 1991 г. консервативные силы создали Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП), в который вошли: вице-президент Г. Янаев, председатель КГБ В. Крючков, министр обороны Д. Язов, министр внутренних дел Б. Пуго, премьер В. Павлов и др. В политическом заявлении ГКЧП, озвученном утром 19 августа, сообщалось о невозможности («по состоянию здоровья») исполнения обязанностей президента СССР М.С. Горбачевым и передаче его полномочий вице-президенту Г.А. Янаеву, введении в отдельных районах страны чрезвычайного положения, расформировании структур власти, действовавших вопреки Конституции 1977 г., и приостановлении деятельности оппозиционных партий и движений. Также были запрещены митинги и демонстрации, над средствами массовой информации устанавливался жесткий контроль, а в Москву были введены воинские подразделения и бронетехника. Но промедление обернулось для «заговорщиков» поражением и арестами. Следствием событий 19–21 августа стал развал СССР, вместе с которым прекратила свое существование и КПСС¹.

¹ При описании событий, завершившихся крушением СССР, в литературе используется два различных понятия – «распад» и «развал», которые близки по значению, но в данном контексте имеют разный смысл: утверждать, что Советский Союз

Партийное строительство в современной России

Постсоветская многопартийность возникла в благоприятных для партийного строительства условиях утери марксистской идеологией авторитета и путаницы в классификации партийного спектра. Так, коммунисты на фоне перемен превратились в консервативную силу. До августа 1991 г. тон политической борьбы определялся противостоянием коммунистов и демократов. Новые партии оставались в прежнем идеологическом поле, даже при смене противоборства социалистов и национал-патриотов противостоянием либералов и антилибералов. Но успех ЛДПР на думских выборах 1993 г. и попытки сформировать «партию власти» («Наш дом – Россия», «Отечество», «Единство», «Единая Россия») изменили сложившуюся идеологическую схему. В частности, в зависимости от ситуации, разные реинкарнации «партии власти» располагались в правом или левом центре, представляя собой (как, впрочем, большинство партий) не столько идеологический проект, сколько продукт политической активности разных слоев населения, механизм обеспечения выборов или многоуровневый клуб, как «Демократическая Россия»¹.

распался, – значит констатировать спонтанную логику событий, определяющуюся, в большей или меньшей степени, сложившимся стечением обстоятельств. Напротив, утверждение о «развале» Союза предполагает сознательность и направленный характер этого действия, а также указание на силы, заинтересованные в этом процессе. Эти силы обычно не конкретизируются, но их мотивы предполагаются злонамеренными, вплоть до «сдачи позиций социализма классовому врагу». Эти два термина косвенно выражают и понимание устойчивости государственных институтов: если процесс деструкции определялся объективным ходом вещей, то судьба Союза была предрешена выбором исходной модели (продемонстрировавшей свою неэффективность прежде всего в экономической сфере); если он стал результатом направленных усилий, то СССР, как считал М. Горбачев, «можно было сохранить». Версия об искусственно подготовленном крушении СССР неизбежно приводит к тезису о «предательстве» элиты, которое, впрочем, понимается с противоположным знаком: для Горбачева предательство совершила сама КПСС, руководство которой пошло на организацию антидемократического августовского путча против демократических реформ под его руководством; для самих путчистов и их сторонников «предательство» совершила либеральная часть партийного руководства во главе с Горбачевым. Сама риторика этих споров, чрезвычайно окрашенная эмоционально, свидетельствует скорее о спонтанности крушения СССР, которое оказалось трудно спрогнозировать. В свою очередь, тезис о существовании сил, готовивших и направлявших это крушение, нуждается, как минимум, в более веских доказательствах. – *Прим. ред.*

¹ Коргунюк Ю.Г. Становление партийной системы в современной России. – Москва : Фонд ИНДЕМ ; Московский городской педагогический университет, 2007. – С. 45–46, 50, 77.

Избирательная кампания 1995 г. стимулировала партийное строительство, которое демонстрировало три основные тенденции формирования партийно-политического спектра – коммунистическую, демократическую и патриотическую. Хотя в 1990-х годах общий политический фон задавался противостоянием сторонников либерально-рыночных реформ и адептов советского традиционализма, влияние отражавших этот конфликт партий (коммунистических, с одной стороны, и либеральных – с другой) охватывало чуть более трети электората. Союзы единомышленников превращались в клиентелы, а многоуровневые клубы – в электоральные «машины»¹. Характерный пример – нацеленное на политическое выживание «Яблоко» Г. Явлинского и сменявшие друг друга «партии власти». Только на выборах 1999 г. статус «партии власти» обрела лишь одна политическая партия – «Единство», получившая сильную фракцию в парламенте.

Но политический центризм складывался постепенно. Первой попыткой создания центристской партии стала партия ПРЕС, преодолевшая в декабре 1993 г. 5%-ный барьер. К этому же спектру можно добавить успех «Женщин России» и прохождение в 1995 г. в Госдуму «Яблока» и НДР. Несмотря на то что по числу голосов, полученных за партийный список, первой стала партия В. Жириновского, с учетом голосования в одномандатных округах НДР сформировала вторую по численности фракцию в Думе². Во второй половине 1990-х годов одной из важнейших задач стало укрепление партии власти, которая при периодической смене названия и лидера (ПРЕС С. Шахрая, «Демократическая Россия» Е. Гайдара, «Наш дом – Россия» В. Черномырдина) продолжала выполнять функции «парламентского представителя» исполнительной власти. В силу организационной слабости и отсутствия внятной идеологии эти партии проходили в Думу с немалым трудом. Ситуация, как уже отмечалось, коренным образом изменилась только в 1999 г.

В 1990-е годы мы имели дело со становящейся партийной системой. Избирательная кампания 1995 г. продемонстрировала беспрецедентное число участников: общенациональные списки в ЦИК подали 68 избирательных объединений и блоков, 43 из кото-

¹ Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. – С. 50–51, 80.

² Труевцев К.М. Партитура для парламента и партия президента (закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России). – Москва : ГУ-ВШЭ, 2001. – С. 18–19, 21, 42.

рых прошли регистрацию. Выборы продемонстрировали большую пестроту политического спектра: восемь *либерально-реформистских (демократических) объединений* («Яблоко», блок «Демократический выбор России – Объединенные демократы», «Вперед, Россия!», блок «Памфилова–Гуров–Владимир Лысенко (Республиканская партия РФ)», «Общее дело», Партия экономической свободы, Федерально-демократическое движение, Блок «89 (89 регионов России)»; девять *центристских* («Наш дом – Россия», «Блок Ивана Рыбкина», «Мое Отечество», ПРЕС, «Стабильная Россия», «Дума-96», блок «Тихонов–Туполев–Тихонов», «Преображение Отечества», «Блок независимых»; две *социалистические или социал-демократические* («демократические левые» – Партия самоуправления трудящихся, блок «Социал-демократы»); две *коммунистические* (КПРФ и блок «Коммунисты – Трудовая Россия – За Советский Союз»); семь *«державнических»* (ЛДПР, Социал-патриотическое движение «Держава», блок «Власть – народу», «Блок Станислава Говорухина», блок «За Родину», Российское общенародное движение); одна *национал-патриотическая* (Национально-республиканская партия России); одна – *экологическая* (экологическая партия России «Кедр»); десять созданных *по корпоративному, профессиональному, конфессиональному или половозрастному признаку* (Аграрная партия России, блок «Профсоюзы и промышленники России – Союз труда», «Женщины России», блок «Поколение рубежа», блок «Ассоциация адвокатов России», партия «Народный союз», Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России, Общероссийское мусульманское общественное движение «Нур», партия «Христианско-демократический союз – Христиане России», Межнациональный союз); три – *экзотические и псевдопартии* (Партия любителей пива, блоки «Дело Петра I» и «Джунна»)¹. Ситуация напоминала начало XX столетия, когда число партий (в том числе «диванных»), превышало сотню.

При этом основной процесс партийного строительства шел в Москве, где партии элиты создавались «под лидеров», стремящихся обрести легитимный статус с помощью выборов. Инициация создания партий исходила чаще всего от бывших или действующих высокопоставленных чиновников. Партия «Яблоко» была создана бывшим вице-премьером правительства РСФСР Г. Явлинским, «Союз правых сил» – бывшим вице-премьером Б. Немцо-

¹ Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. – С. 344.

вым, бывшим первым заместителем председателя Правительства Е. Гайдаром, бывшим членом правительства И. Хакамадой и бывшим руководителем Администрации Президента и вице-премьером А. Чубайсом. Создавали свои партии и другие известные политики – министры С. Глазьев, Н. Травкин, Ю. Скоков, спикер В. Шумейко, секретарь Совбеза А. Лебедь и др. Практически весь политический спектр России 1990-х годов был представлен *партиями элиты*, не имевшими широкой социальной базы поддержки.

Впрочем, если идеология имела, как правило, второстепенное значение для большей части политических образований того времени, то по мере формирования их электората лидеры партий политически «окрашивались». На либерально-демократическом фланге оппозицией к режиму выступали «Демократический выбор России» Е. Гайдара и «Яблоко» Г. Явлинского. Но ДВР, в глазах россиян связанный с олигархами, на выборах 1995 г. потерпел сокрушительную неудачу. Даже когда в 1999 г. ДВР с другими праволиберальными группами влился в Союз правых сил, новая партия не могла добиться прочного успеха. Реальным либерально-демократическим оппонентом ельцинскому режиму выступало только «Яблоко», получавшее хорошие результаты на федеральных выборах. Но в силу того, что партия не имела в своих рядах ни одного губернатора и мэра, она не смогла добиться успеха на региональных выборах и вынуждена была свести свою оппозиционность к парламентской риторике¹.

Не в лучшем положении оказалась и слабоконсолидированная «партия власти» – «Наш дом – Россия». Наиболее уязвимым местом «Нашего дома» была полная зависимость его позиции от официального статуса его лидера. Пока В.С. Черномырдин был вторым лицом в государстве, НДР сохранял статус «партии власти». Но с приходом в правительство в марте 1997 г. «молодых реформаторов» думская фракция «Нашего дома» лишь формально сохранила название проправительственной, а в результате августовского дефолта 1998 г. «партия власти» прекратила существование как общенациональный феномен, не имея ни четкой доктрины, ни существенной социальной базы².

¹ Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России... – С. 16.

² Карозерс Т. Демократия: разочарование в партиях // Трудности перехода: демократия в России / сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова. – Москва : Изд-во Неостром, 2004. – С. 20; Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. – С. 276.

Если конфликт по линии «традиция–прогресс» столкнул коммунистов и «партию власти», а по линии «монополия–конкуренция» – «партию власти» и либералов, то противостояние по линии «центр–периферия» обособляло националистические организации. Но в российской политической системе реальный вес и влияние имели только парламентские партии, а все прочие политические организации создавались с целью победы на конкретных выборах. Важной приметой партийного строительства стала практика создания межпартийных коалиций, имевших верхушечный характер. Например, осенью 1996 г. была образована Коалиция либеральных и правоцентристских партий и движений, куда кроме ДВР вошли партия «Демократическая Россия» (Г. Старовойтова), движение «Общее дело» (И. Хакамада) и Всероссийский союз народных домов (С. Филатов), а в декабре того же года – Молодежный либеральный альянс. Но к началу 1998 г. деятельность коалиции фактически была свернута в силу серьезных разногласий по самому широкому кругу проблем. В декабре 1998 г. началось формирование коалиции «Правое дело», в которую вошло около 30 организаций, которая в период думской кампании 1999 г. стала главным соучредителем избирательного блока «Союз правых сил». Но на региональных губернаторских выборах в 1990-е годы побеждали в основном либо представители «партии власти», либо коммунисты и их союзники.

Помимо строительства партий сверху вниз слабость партийной системы была обусловлена независимостью президента и большей части контролируемых им механизмов политической власти от партий. Роль последних ограничивалась деятельностью в Думе и «некоторым участием в политике на региональном и местном уровнях». Но многие губернаторы не были связаны с партиями и не оставляли им «практически никакого политического пространства»¹. В 1990-е годы практически не было создано сильных партий со своими узнаваемыми программами. Да и сама власть не была заинтересована в создании развитой и устойчивой партийной системы, так как партии рассматривались как нечто чуждое сложившейся системе.

Во многом такое отношение к партийному строительству определялось спецификой левого партийного спектра, со стороны которого ожидали коммунистического рванша². Левый фланг пар-

¹ Карозерс Т. Указ. соч. – С. 20.

² Рябов А. Демократия: новая российская модель // Трудности перехода: демократия в России / сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолубов, Н.И. Ефимова. – Москва : Изд-во Неостром, 2004. – С. 28.

тальной системы России был представлен многочисленными партиями и партийными группами, находившимися одновременно в оппозиции и к «партии власти» и к КПРФ. Но во второй половине 1990-х годов многие из них вступили в полосу упадка. Так, Российская коммунистическая рабочая партия в 1996 г. раскололась на сторонников В. Тюлькина и В. Анпилова. Из-за активного искоренения лидером Российской партии коммунистов А. Крючковым оппонентов и конкурентов от партии весной 1999 г. практически в полном составе отпала Ленинградская организация, переименованная в Региональную партию коммунистов. Правда, наблюдались и попытки объединения. В 1998 г. РПК и РКП-КПСС зарегистрировали Общероссийское политическое общественное движение «Советская Родина», членами которого стали также движение «В защиту детства» («дочерняя» организации РПК) и Коммунистическая партия «Левая Россия» В. Бурдюгова. В парламентских выборах 1999 г. участвовали два избирательных блока радикально-коммунистической ориентации: «Коммунисты, трудящиеся России – за Советский Союз» (соучредители – РКРП и «Советская Родина») и «Сталинский блок: Трудовая Россия, офицеры – за СССР», сложившийся из «Трудовой России» и прокоммунистического Союза офицеров С. Терехова. После того как первый блок набрал по партийным спискам 2,22% голосов, а второй – 0,61%, радикальных коммунистов можно было списывать с политической арены¹.

Ядром «левой оппозиции» была КПРФ, претендовавшая на роль единственной истинно народной и массовой партии, имевшая развитую идеологию и самую многочисленную армию сторонников². КПРФ утвердила себя в общественном сознании как законная преемница КПСС и советского строя, что обеспечило ей успех в избира-

¹ Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. – С. 240, 243.

² Коммунистическая партия и ее идеология оказались радикально скомпрометированы в общественном сознании после провала Августовского путча и крушения СССР. Роль КПРФ как политического преемника КПСС определялась противоречивым решением Конституционного Суда по «Делу КПСС». Противники КПСС считали необходимым новый Нюрнбергский процесс с запретом ее идеологии, программных установок и организационных форм. Возложив ответственность за организацию Августовского путча на руководство КПСС, Суд тем не менее не запретил саму коммунистическую идею, что открыло перспективы ее представительства в новой форме, сделав возможным появление КПРФ как политического (но не юридического) преемника КПСС. Остается, впрочем, открытым вопрос о содержательном характере этой преемственности двух партий и соответствии их обеих аутентичным идеям коммунизма. – *Прим. ред.*

тельных кампаниях 1993–1999 гг. Однако на деле КПРФ была прямым продолжением созданной И. Полозковым Компартии РСФСР, унаследовав ее основные черты – консервативно-коммунистические и одновременно национально-коммунистические¹. Тем не менее КПРФ стала единственной в стране массовой партией, обладавшей разветвленной сетью региональных и местных организаций, державшей в 1996–1999 гг. под своим контролем нижнюю палату парламента. На всех президентских выборах кандидат от коммунистов был главным оппонентом «партии власти». В ряде субъектов РФ КПРФ провела своих представителей на губернаторские посты, сформировала партийные фракции в законодательных собраниях, создав своеобразный «красный пояс». Но при этом руководство КПРФ не стремилось делиться влиянием со своими союзниками, что спровоцировало выход на политическую арену избирательного блока «Родина», уведшего у коммунистов значительную часть избирателей².

Назначение в сентябре 1998 г. Е.М. Примакова премьер-министром значительно усилило оппозицию, а включение в состав правительства представителей КПРФ дало основание говорить о «полевении» исполнительной власти. В итоге Госдума и представленные в ней партии смогли на время покинуть периферию политического процесса: в России впервые появилось правительство парламентского большинства, в котором были представлены КПРФ, ЛДПР, НДР и «Яблоко». Необходимость отвечать за деятельность правительства заставила левую оппозицию отбросить популистские лозунги и согласиться на непопулярные меры выхода из кризиса³. Это в очередной раз создало развилку: возврат к социализму или продолжение рыночных реформ. Но правительство Примакова – Маслюкова в целях удержания политической стабильности в стране отвергло предложения вернуть частную собственность государству, установить контроль над ценами и усилить денежную эмиссию⁴. Опять прагматические задачи взяли верх над идеологическими установками. А с появлением в декабре 2001 г. на политической арене новой партии – «Единая Россия» – переходный период партийного строительства завершился. Дальнейший период современной российской истории демонстрирует усиление роли единороссов во всех ветвях власти и в большинстве регионов России.

¹ Труевцев К.М. Указ. соч. – С. 17, 45.

² Коргунюк Ю.Г. Указ. соч. – С. 47–49.

³ Там же. – С. 372–373.

⁴ Гайдар Е., Чубайс А. Указ. соч. – С. 109–110, 112–113.

3.2. Общественные организации и гражданское общество: попутчики – массовые организации – НКО

Условно общественные организации советского периода можно разделить на пять групп.

1. Политические партии, самой крупной (20 млн членов в середине 1980-х годов) и влиятельной из которых была Коммунистическая партия, до второй половины 1980-х годов – единственная политическая партия в стране. Только перед распадом СССР на его территории начали появляться малочисленные партии разных направлений, не успевшие внести сколько-нибудь весомый вклад в советскую историю.

2. Организации, имевшие ярко выраженную политическую направленность (ВЛКСМ, Всесоюзная пионерская организация, организация октябрят), деятельность которых находилась под непосредственным руководством Компартии. Созданный в октябре 1918 г. РКСМ задумывался как самостоятельное общественно-политическое движение, но сразу стал идейным вдохновителем планов партии среди молодежи. Даже в Уставе Союза было записано, что он является резервом Компартии, а его структура была схожа с партийной структурой. В конце 1927 г. по рекомендациям ЦК ВКП(б) и ЦК ВЛКСМ, изложенным в письме местным комсомольским организациям «Об участии ВЛКСМ в борьбе с бюрократизмом и в улучшении государственного аппарата», появились первые отряды «легкой кавалерии», а в 1928 г. VIII съезд ВЛКСМ рекомендовал их повсеместное создание¹. Как всесоюзная организация комсомол прекратил свое существование на XXII чрезвычайном съезде ВЛКСМ в сентябре 1991 г., за два месяца до распада СССР. Нельзя сказать, что выросшая из скаутского движения пионерская и октябрятская организации, координировавшие деятельность младших школьников, вносили существенный вклад в общественно-политическую жизнь страны. Но членство в этих организациях было обязательным, а исключение из их рядов являлось чрезвычайным событием.

3. Профессиональные союзы, в том числе творческие (союзы писателей, композиторов, художников и пр.). По своему предназначению роль профессиональных союзов заключается в социальной защите своих членов. Но в СССР профсоюзы практически утратили организационную самостоятельность, в 1930-е годы окончательно превратившись в орган партийного и хозяйственного контроля на предприятиях. На территории СССР профсоюзы, во

¹ Слезин А.А. «Легкая кавалерия» комсомола в системе политического контроля // Вопросы истории. – 2001. – № 11/12. – С. 132.

главе которых был ВЦСПС, создавались по производственному принципу и членство в них было обязательным.

4. Военно-патриотические организации типа ДОСААФ, членство в которых формально не являлось обязательным.

5. Все другие общественные организации: добровольное общество автолюбителей и общество спасения на водах; организации, имевшие своей целью защиту природы и охрану памятников старины; донорские и массовые спортивные организации, общество охотников и рыболовов и т.д.

Среди советских добровольных обществ были и такие, создание которых было обусловлено сложившейся ситуацией (например, общество «Руки прочь от Китая!», 1924–1927 гг.) или форс-мажорными обстоятельствами (Центральная комиссия помощи при ВЦИК с разветвленной сетью местных помоголов и крестьянских комитетов взаимопомощи)¹. Существовали и откровенно эпатажные общества. Так, нарком здравоохранения Н. Семашко писал об обществе «Долой стыд», члены которого ходили по Москве нагишом². Впрочем, конечно, не подобные маргинальные общества определяли лицо «советского гражданского общества».

Профсоюзы:

«школа коммунизма» – «приводные ремни» – ФНПР

Октябрьский переворот поставил вплотную перед профсоюзами вопрос об их отношении к власти и к большевикам, ее олицетворяющим. Лозунг «однородного социалистического правительства» поддерживало большинство профсоюзов (в том числе металлисты и текстильщики) не только Москвы и Петрограда, но и других городов. Главный мотив для профсоюзов, выступавших за советскую власть на многопартийной основе, – боязнь раскола и войны внутри демократических сил. Среди причин приверженности многих профсоюзов этому лозунгу не последнее место играли смутные представления о сущности и конструкции новой власти. Но ряд профсоюзов поддерживал идею Учредительного собрания, считая, что только оно вправе формировать правительство и определять форму власти³. Можно говорить об отсут-

¹ ГА РФ. Ф. 1064. Оп. 1. Д. 3. Л. 19.33; Д. 49. Л. 59; Итоги борьбы с голодом в 1921–22 гг. : сб. ст. отчетов. – Москва, 1922. – С. 204–206.

² Известия. 1924. – 12 сент.

³ Дело народа. 1917. – 21 ноября; Власть народа. 1917. – 28 ноября.

ствии у профсоюзов единого мнения в вопросе о власти: советскую форму они воспринимали как временный высший орган власти¹.

При этом профсоюзы в первой половине 1918 г. представляли серьезную силу: свыше 759 тыс. членов в Центральном промышленном районе, 481 тыс. – в Северо-Западном, 333 тыс. – в Поволжье, 133 тыс. – в Центральном Черноземье, 74 тыс. – в Приуралье и 8 тыс. – в Сибири. Больше всего членов было в союзах текстильщиков (437 тыс. членов) и металлистов (286 тыс.)². Если в рядах профсоюзов в первой половине 1918 г. находились 1 млн 946 тыс. членов, к началу 1921 г. их численность составляла более 6 млн человек, а в июле 1921 г. их ряды выросли до 7,5 млн человек. Если учесть, что рабочий класс в годы Гражданской войны резко сократился, то пополнение профсоюзов шло в основном за счет других социальных слоев. Промышленные рабочие в 1923 г. составляли всего 23% всех членов профсоюза³. Свою роль в резком росте профсоюзных рядов сыграло и принудительное членство в профсоюзах всех работников промышленности и советских учреждений.

Первый шаг в огосударствлении профсоюзов был сделан в первые месяцы после прихода большевиков к власти, когда в начале 1918 г. профсоюзы наряду с Советами и фабзавкомками обязывались организовывать продотряды⁴. Следующим шагом стала милитаризация труда в годы Гражданской войны, которая была возложена партией на профсоюзы⁵. Активно идущий процесс огосударствления был просто удачно закамуфлирован хрестоматийной ленинской оценкой профсоюзов как «школы коммунизма». В 1920-е годы режим был вынужден частично поступиться своей властью над экономикой, в то же время стремясь сохранить и укрепить свои позиции в управлении оставшимися в его ведении «командными высотами». В сфере управления промышленным производством и трудом это выразилось в линии на подчинение профсоюзов партийному руководству⁶. Профсоюзные организации утратили свою главную функцию – защиту прав трудя-

¹ Киселев А.Ф. Российские профсоюзы: от независимости к огосударствлению // Власть и общественные организации в России в первой трети XX столетия. – Москва, 1993. – С. 23–25.

² Там же. – С. 21.

³ Там же. – С. 23–25, 38.

⁴ СУ РСФСР. 1917–1918. № 57. Ст. 633; № 58. Ст. 638; № 62. Ст. 677.

⁵ Девятый съезд РКП(б). Март-апрель 1920 года. Протоколы. – Москва : Госполитиздат, 1960. – С. 93–94.

⁶ Быстрова И.В. Государство и экономика в 1920-е годы: борьба идей и реальность // Отечественная история. – 1993. – № 3. – С. 22.

щихся. Не могут же профсоюзные организации защищать работников от своего родного государства. Профорги на производстве и в учреждениях, вписанные в известный треугольник «партком – профком – дирекция», на практике превратились в механизм выдвижения инициатив «снизу», распределения путевок и материальных благ.

Проникновение в советскую реальность рыночной стихии со второй половины 1980-х годов актуализировало «защитные» функции профсоюзов. Активность профсоюзов стимулировалась бурной политизацией советского общества, когда митинги и забастовки становятся фактически перманентными.

С одной стороны, крупнейшее объединение профсоюзов – Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) является прямым «наследником» советских профсоюзов (ВЦСПС). С другой стороны, современные российские профсоюзы, отказавшиеся от марксистско-ленинской идеологии еще в начале 1990 г., перестали быть (особенно на местном уровне) послушными придатками государства. Правда, нередко в 1990-е годы помощью профсоюзов пользовались для проведения «нужной» приватизации, а позже – для рейдерских захватов. К середине 1990-х годов в России, помимо ФНПР, сложились новые профцентры: СОЦПРОФ, Конфедерация труда России, а в 2000-е годы оформился Межрегиональный профсоюз «Рабочая альтернатива» (МПРА). При этом попытки конкуренции «альтернативных» профсоюзов с «независимыми» сильно напоминает борьбу между собой дореволюционных и послереволюционных профессиональных союзов. Кроме того, в стране появились объединения работодателей – РСПП, «Деловая Россия» и «Опора России», которые способствовали развитию диалога с профсоюзами работников и формированию трехстороннего социального партнерства – наемных работников, работодателей и власти.

От добровольных обществ – к массовым советским организациям

В начале 1920-х годов появилось выражение «общества и союзы, не преследующие целей извлечения прибыли», фактически заимствованное из «Временных Правил об обществах и союзах» 1906 г. Впервые оно было употреблено в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке утверждения и регистрации обществ и

союзов, не преследующих целей извлечения прибыли, и о порядке надзора за ними»¹. Но в документах одновременно использовались разные понятия: «общества», «союзы», «вольные кружки», «массовые организации», «добровольные общества» и др. В 1920-е годы прижился и термин «массовые организации», под которыми понимались: профсоюзы, Международная организация помощи борцам революции (МОПР), Союз обществ друзей обороны и авиационно-химического строительства (Осоавиахим) и т.д. Как правило, к этой категории общественных организаций относились объединения, созданные и работающие под прямым надзором правящей партии или профсоюзов². Главное условие деятельности всех обществ было зафиксировано в п. 6 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке учреждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих целей извлечения прибыли, и о порядке надзора над ними» (1922): «В утверждении должно быть отказано, если утвержденное общество или союз по своим целям противоречит Конституции РСФСР и ее законам»³.

При всех различиях общим для всех советских общественных организаций были: контроль над их деятельностью со стороны государства и партии; оформленное членство; участие в создании материальной базы организации, в том числе путем уплаты вступительных и членских взносов; возможность участия в самоуправлении организации. Именно в годы нэпа стало складываться представление о советской власти как о системе, включающей в себя государственные и общественные организации, действующие под руководством партии и правительства. То есть советская общественно-политическая система рассматривалась как своеобразная альтернатива гражданскому обществу. При этом «окологосударственные» и «околопартийные» общества опирались на бюджетные средства, распорядителями которых выступали партийные органы, и были включены в круг номенклатурного распределения.

С середины 1920-х годов в отношениях государства с общественными объединениями наметилась новая тенденция: к внешнему контролю государства за деятельностью НКО стал добавляться и контроль внутренний через работу в обществах членов большевистской партии, идеологизацию деятельности и обязательную демонстрацию лояльности власти. Но несмотря на кризис

¹ СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 622, 623.

² ГА РФ. Ф. Р-393. Оп. 2с. Д. 1767. Л. 58.

³ СУ РСФСР. 1922. № 40. Ст. 477; № 49. Ст. 623, 624.

системы добровольных обществ в 1926–1928 гг. (относительное падение численности и снижение общественного интереса к их работе), в начале 1928 г. только в РСФСР (без учета данных по Москве, Ленинграду и автономным республикам) насчитывалось не менее 448 обществ. Однако для мобилизации населения на стройки первых пятилеток и преодоления отсталости страны нужны были общества нового типа – массовые, централизованные и четко ориентированные на решение политических и идеологических задач власти. В силу этой установки в массовые общества больше вовлекалось городское население, преимущественно молодые мужчины, имевшие более высокий уровень общественных притязаний и социальной активности. В итоге к середине 1930-х годов общества традиционного типа и ряд новых массовых обществ были ликвидированы, а многие общества нового типа подверглись кардинальной перестройке. Сохраняя некоторые атрибуты самостоятельности и специфического «советского демократизма», массовые общества все больше превращались в «приводные ремни» партийно-государственного влияния в массах и инструмент социального контроля и управления¹.

Несовершенство законодательной основы деятельности общественных организаций выдвинуло на повестку дня разработку нового нормативного правового акта. Им стало «Положение о добровольных обществах и союзах (объединениях, клубах, ассоциациях, федерациях)» 1930 г., которое содержало ряд новаций. Так, п. 1 давал новое определение обществам и союзам: «Добровольные общества и союзы (объединения, клубы, ассоциации и федерации) являются организациями общественной самостоятельности трудящихся масс города и деревни, ставящих своей задачей активное участие в социалистическом строительстве Союза ССР, а также содействующих укреплению обороны страны». А п. 3 обозначил границы их общественной деятельности: «Добровольные общества и союзы строят свою деятельность в соответствии с общегосударственным планом народного хозяйства и социально-культурного строительства, а также практически участвуют в разрешении очередных задач Советской власти по соответствующим отраслям социалистического строительства. Научно-исследовательская деятельность обществ и союзов должна строиться на

¹ Киселева Н.В. Добровольные общества в Советской России (1917 – конец 1920-х гг.): автореф. дисс. ... докт. ист. наук. – Ростов-на-Дону, 1999. – С. 4, 6, 19, 21, 33, 35, 37–39, 45.

основе, обеспечивающей марксистско-ленинскую проработку вопросов в соответствующих отраслях знаний». Пункт 27 Положения устанавливал обязательность контроля за общественными организациями со стороны масс путем подготовки отчетов, обследования их деятельности рабочими бригадами, а также установки шефства отдельных предприятий над обществами и союзами. Правда, Положение не распространялось на профессиональные союзы и организации, уставы которых утверждались Совнаркомом СССР и РСФСР. А п. 7 оговаривал, что общества и союзы «не могут ставить своей задачей защиту правовых и экономических интересов своих членов»¹.

В 1932 г. появились два документа, регламентировавших вопросы создания и деятельности, а также место общественных организаций в политической системе советского общества: «Положение о добровольных обществах» от 10 июля 1932 г.² и постановление ЦК ВКП(б) от 23 апреля 1932 г. «О перестройке литературно-художественных организаций»³. Первое из них стало последним шагом на пути огосударствления общественных объединений. Повторяя основные Положения аналогичного документа 1930 г., акт декларировал ряд новых норм. Во-первых, существенно расширился круг органов, утверждавших уставы обществ и союзов и контролировавших их деятельность: на местах эти функции возлагались на исполкомы Советов, а для всероссийских организаций – на наркоматы, приравненные к ним центральные учреждения, включая Президиум ВЦИК. Во-вторых, перед обществами была поставлена задача активного участия в мероприятиях советской власти, а также закреплялось требование политической правоспособности не только руководителей, но всех членов общества. В-третьих, обязанность согласовывать уставы с Наркоматом финансов СССР ставила под контроль финансовые средства общественности. В-четвертых, обязательным условием регистрации стало предоставление списка учредителей и устава в ОГПУ.

В этот период часть обществ была закрыта из-за ведомственных разногласий (Ассоциация кинематографистов), часть закрылась после ареста руководителей или большинства членов (Общество филателистов). На 1932–1933 гг. пришлось прекращение деятельности подавляющего большинства научных обществ

¹ СУ РСФСР. 1930. № 44. Ст. 527.

² СУ РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

³ КПСС в резолюциях и решениях съездов... Т. 5. – С. 407.

(«Русское астрономическое общество», «Общество российских хирургов» и др.), в том числе марксистских («Общество историков-марксистов», «Общество педагогов-марксистов» и пр.). Одновременно с ликвидацией обществ шло их укрупнение. Например, ученые-химики были объединены во Всесоюзное химическое общество им. Д.И. Менделеева (1933), а вместо «буржуазной» Всероссийской ассоциации инженеров был учрежден Всесоюзный совет научных инженерно-технических обществ (1932) и т.п. В то же время передача в ведение Академии наук СССР Московского общества испытателей природы, Географического и Минералогического обществ, Московского математического общества и ряда других позволила им сохраниться.

Однако одного утверждения государственной идеологии было недостаточно. Закрепление ее господства организационно было сделано Постановлением ЦК ВКП(б) от 23 апреля 1932 г. «О перестройке литературно-художественных организаций», согласно которому более 170 литературно-художественных группировок сменяли творческие союзы, объединявшие своих членов по профессиональному признаку. Так, в 1934 г. были созданы Союзы писателей и архитекторов СССР, а в 1939 г. – оргкомитеты Союзов композиторов и художников. Творческие организации стали похожи на профсоюзы и превращены в придаток партийно-государственного механизма. Помимо сокращения численности исчезали отдельные типы организаций, к примеру благотворительные и краеведческие. По формальным признакам к ним в 1930-е годы можно было отнести только Общество Красного Креста. Наблюдалось и прямое сращивание общественных организаций с госаппаратом. Наглядный пример – созданный в 1927 г. Осоавиахим (Союз обществ содействия обороне и авиационно-химическому строительству в СССР) и превратившийся к концу 1930-х годов в мощную военизированную организацию, подконтрольную Наркомату обороны.

Конституция СССР 1936 г. провозглашала право граждан на объединение в соответствии с интересами трудящихся, но руководящим ядром всех организаций объявлялась Компартия. Деятельность оставшихся массовых организаций (Союз воинствующих безбожников, ВОКС, Осоавиахим и др.) планировалась «сверху», членство в большинстве случаев носило полупринудительный характер, а средства черпались из государственного бюджета.

После войны чистка рядов общественных организаций продолжилась, пусть и не в таких масштабах. В 1947–1948 гг. прекра-

тили деятельность МОПР, Осоавиахим и Союз воинствующих безбожников. В 1948 г. был закрыт Антифашистский комитет советских ученых, а в отношении Еврейского антифашистского комитета заведено уголовное дело. Два из пяти комитетов (Советских женщин и Советской молодежи) дожили до середины 1950-х годов, а в 1962 г. был ликвидирован последний комитет – Славянский. Одновременно шел процесс создания новых организаций. Окончательно оформились Союзы композиторов (1948) и художников (1957). В 1947 г. было создано Всесоюзное общество по распространению политических и научных знаний (с 1963 г. – «Знание»), а в 1951 г. на базе трех обществ содействия – армии, авиации и флоту (Досарм, Досав, Досфлот) было образовано единое оборонно-спортивное общество – Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ).

Можно сделать вывод о наличии двух почти одновременных процессов советского периода: постепенной бюрократизации и рутинизации системы массовых общественных организаций; роста различных форм самоорганизации. Потеря способности ставить новые социально привлекательные цели для новых поколений породила в массовом масштабе формальное членство при сохранении относительно небольшого количества организаций, тесно связанных с властью. Что касается новых форм, то их спектр был довольно широк – от нелегальных (религиозные секты, нелегальные группы правозащитников) и слабоформализованных легальных организаций (туристические клубы, КСП, легальная часть правозащитного движения и т.п.) до организационно оформленных обществ как подразделений формализованных общественных организаций. Хотя, конечно, об артикуляции интересов общества этими объединениями говорить сомнительно¹, тем более что

¹ Формально эти организации действительно не были институционализированы, а сами попытки такой институционализации жестко пресекались советским режимом. Но это не отменяет факта их влияния на общественное сознание. Следует, по-видимому, говорить о росте влияния этих организаций на позднее советское общество по мере разочарования в коммунистических идеалах. В этом отношении показательны следующие документированные тенденции: рост интереса к русской постреволюционной эмиграции; развитие диссидентского движения после разоблачений культа личности Сталина и, особенно, сворачивания этих разоблачений; вклад правозащитного движения после подписания СССР Хельсинкского акта 1975 г. Изменение общественного сознания имело постепенный характер, затрагивая сферу культуры, распространение национализма как альтернативы советской идентичности; проявления нонконформизма интеллигенции

до 1990 г. никаких государственных или партийных документов, сопоставимых по своей значимости и последствиям с постановлениями 1932 г., не принималось.

Гражданское общество в современной России

В 1990-е годы широкое распространение получила идея формирования в постсоветской России гражданского общества. Помимо научных разработок по теории и международной практике, началось создание законодательной базы. Так, 12 января 1996 г. был принят закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Правда, на практике нередко создавались организации, получавшие финансирование и работавшие на интересы западных государств. Активность этих структур воплощалась по таким официальным каналам, как гранты, стажировки молодых ученых, культура, образование, издание научно-педагогической литературы, экология и т.п. Но ценностная и политическая позиция этих НКО отличалась от ценностных предпочтений большинства россиян. Серьезной проблемой стал риск воздействия иностранных НКО на политические процессы в нашей стране, а также риск псевдоисследований, манипулирующих сознанием россиян. Кроме того, финансируемые из-за рубежа организации могли получить доступ к государственным секретам военного, политического и экономического характера. В итоге под угрозой оказался национальный суверенитет страны.

или ее «внутренней эмиграции», распространение запрещенной литературы, в том числе о репрессиях и лагерях в СССР, в конечном счете – отказ от имитационной деятельности по поддержанию советской легитимности и прямых требований перехода от однопартийной монополии на власть к правовому государству. Носителем этих настроений, пусть неоформленных и размытых, становились неформализованные организации, но также и часть формализованных, например университеты, библиотеки, научные кружки, различные творческие объединения и союзы. Одним из ключевых социальных слоев, сознание которого оказалось затронуто этими влияниями, оказалась высшая партийная номенклатура и связанная с ней привилегированная часть так называемой творческой интеллигенции. Молодое поколение представителей этого привилегированного советского правящего слоя оказалось не просто разочаровано в коммунизме, но и начало открыто смеяться над декларируемыми символами советского строя. Все это, безусловно, подготовило ту атмосферу, в которой проходила перестройка и деидеологизация позднего советского общества. – *Прим. ред.*

Поэтому в начале 2000-х годов встала задача организации гражданского общества, ориентированного на интересы России и российского народа, для чего требовалось преодолеть состояние социальной апатии. 20 июля 2012 г. президент России В.В. Путин подписал ФЗ № 121 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента». Согласно закону, деятельность НКО, осуществляемая на территории России, признавалась политической в случае «...если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях». Согласно закону, НКО, получающие финансовую помощь из-за рубежа, должны были самостоятельно проходить регистрацию в Минюсте РФ в статусе «иностранного агента»¹. Появился и специальный реестр российских НКО, выполняющих функции иностранного агента. Впрочем, прецеденты аналогичной политики встречаются в мировой практике: «Акт о регистрации иностранных агентов» (1938) в США, поправки к закону об НКО, имеющих иностранные источники финансов, в Израиле.

Важным шагом на пути образования гражданского общества в современной России стало создание региональных общественных организаций². При этом львиная доля публикаций посвящена

¹ Вопрос о правоприменительной практике в отношении организаций, признанных иноагентами, расколол российское гражданское общество. Критики обратили внимание на следующие обстоятельства: во-первых, нечеткость формулировок и дискриминационный характер данного законодательства по отношению к некоторым группам организаций, попытки уточнения которого продолжают до настоящего времени; во-вторых, неопределенность ключевого понятия «политики» как критерия, под который подпадают очень разные виды деятельности вплоть до культурной, научной и благотворительной; наконец, в-третьих, дискредитирующий смысл обозначения «иностранного агента», вызывающего ассоциации с его использованием в самые темные времена советских репрессий. Все эти критические аргументы, однако, были отвергнуты в решении Конституционного Суда по законодательству об иноагентах. Стремление защитить российское общество от внешних политических влияний в принятии ответственных политических решений не должно быть подменено маневром тотального контроля над гражданским обществом, рискующей вернуть нас к советским порядкам со сходным результатом. – *Прим. ред.*

² В современной литературе также употребляются понятия «некоммерческие» или «неправительственные» организации, «гражданские ассоциации» и

электоральному поведению в регионах России. А иные формы взаимодействия (гражданские инициативы и движения) до последних лет находились на исследовательской периферии¹. Для изучения процесса институционализации современных НКО и движений в России применима теория «мобилизации ресурсов» американских социологов Д. Маккарти и М. Зальда, акцентирующая внимание на защите определенного дела или ценностей². *Региональные общественные организации* основаны на членстве граждан для защиты и достижения общих интересов в пределах региона. При этом учредителями и членами таких организаций не могут быть ни органы власти, ни органы местного самоуправления³. К общественным организациям можно отнести профессиональные союзы и союзы предпринимателей, кооперативные, молодежные, женские и ветеранские организации, творческие союзы и разнообразные добровольные общества. Хотя они не преследуют политических целей, но активно (конечно, в разной степени) вовлекаются в политику для решения задач, лежащих в иной сфере общественной жизни.

В начале 2000-х годов практики взаимодействия с третьим сектором были перенесены с городского на областной уровень, что способствовало институционализации региональной модели публичной политики. Пример тому – создание в 2001 г. Открытого партнерства «Пермская ассамблея» для реализации проекта гражданских дискуссий⁴.

«третий сектор» (см.: Белокурова Е.В. «Третий сектор» и региональные власти // Политическая социология и современная российская политика. – Санкт-Петербург, 2000. – С. 272; Беляева Н.Ю. Гражданские ассоциации и государство // Социс. – 1995. – № 11. – С. 111–112).

¹ См.: Барсегян В.М. Политическая активность молодежи как канал социальной мобильности в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Москва, 2016; Карастелев В.Е. Институционализация общественного контроля в системе правосудия и правоохранительной деятельности в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Москва, 2015; Лукс Н.Ю. Модели взаимоотношений власти и бизнеса при формировании региональной политики на Крайнем Севере : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Москва, 2013; Соболев А.С. Факторы коллективных действий в России 2011–2012 гг. : автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Москва, 2015 и др.

² McCarthy D., Zald M. Mobilization and Social Movements // The American Journal of Sociology. – 1977. – Vol. 82, N 6. – P. 1212–1241.

³ См.: http://некоммерческие.pdf/_regionalnaya_obschestvennaya_organizatsiya/ (дата обращения: 15.12.23).

⁴ Борисова Н.В. Гражданские инициативы и власть в Пермской области: на пути к публичной политике // РАПН. – URL: <https://www.rapn.ru/library.php?d=293&n=35&p=11> (дата обращения: 15.12.23).

Экономическое и социальное восстановление страны в 2000-е годы создало благоприятные условия для роста гражданской активности. В 2006 г. на поддержку некоммерческих организаций были распределены гранты президента России, а в 2007 г. для распределения президентских грантов возникла система НКО-операторов. К 2014 г. в перечень президентских грантооператоров входил довольно широкий круг общественных организаций, зарекомендовавших себя в реализации социальных проектов: общероссийское общественное объединение «Гражданское достоинство», Национальный благотворительный фонд, общество «Знание», «Российский союз молодежи», «Лига здоровья нации», некоммерческий фонд – «Институт социально-экономических и политических исследований», «Союз пенсионеров России», «Союз женщин России».

Однако в 2000-е годы в силу политико-культурной неоднородности российского пространства возник ряд устойчивых «барьеров коммуникации»: противоречие между правовыми нормами и политическими практиками, слабая интегрированность общества «по горизонтали», авторитарные методы принятия решений и т.п. Это привело к периферийной роли профсоюзов, правозащитников и прочих общественных движений, за исключением интегрированных бизнес-групп¹. Не расширялось и поле общественной инициативы.

Даже сегодня существенной проблемой деятельности общественных организаций остается слабая развитость системы гражданского контроля в современной России. Наиболее эффективными являются только коллективные формы гражданского контроля, опирающиеся на мобилизацию и использование социального капитала местных сообществ².

Тем не менее в 2000-е годы особую роль в федеральном и региональном политическом процессе стали играть инновационные общественные институты, и прежде всего общественные палаты. Представителям палат доступны функции гражданского контроля над государственными органами, возможность общест-

¹ Баранов А.В. Акторы региональных политических процессов в постсоветской России: система взаимодействий : автореф. дис. ... докт. полит. наук. – Волгоград, 2007. – URL: https://otherreferats.allbest.ru/political/00881527_0.html (дата обращения: 15.12.23).

² Бабинцев В.П., Давтян Д.В. Гражданский контроль в практике местного самоуправления: социокультурный аспект // Власть. – 2016. – № 2. – С. 29–34.

венной экспертизы законопроектов и создания площадок для широкого обсуждения социально значимых проблем¹.

Особое значение приобрела общественная активность российской молодежи. Среди различных форм ее организации на первый план вышло политическое обучение и привлечение молодежи к участию в молодежных форумах. Яркий пример – проводимый с 2005 г. движением «Наши» Всероссийский молодежный форум «Селигер», преемником которого стал проводимый с 2015 г. летний молодежный форум «Территория смыслов» на Клязьме. Подобные молодежные форумы начали создаваться и на уровне федеральных округов («Острова» в ДВФО, «iВолга» в ПФО, «Машук» в СКФО и т.п.), регионов («Ростов» в Ростовской и «Волга» в Волгоградской областях) и муниципалитетов («Курс молодого политика» в Новошахтинске и др.). В итоге к концу 2010 г. свой форум имел каждый субъект Федерации. Как правило, эти форумы проводятся органами молодежного самоуправления – молодежными правительствами и парламентами. С внедрением в общественную жизнь интернет-платформ появились и новые возможности активизации гражданского общества (социальные сети, флешмобы и т.п.) для мобилизации общественных сил на реализацию социально значимых проектов. На практике эта работа призвана минимизировать эффект протестных настроений так называемого креативного класса, выступления которого в 2011–2012 гг. стали рубежом, ознаменовавшим смену прежнего типа «гражданского общества», ориентированного на западные ценности, новым формируемым гражданским обществом, объединяемым ценностью патриотизма. Новая модель организации российского сообщества, соединяющая общественные инициативы и государственную политику, задана вступившим в силу с 15 декабря 2015 г. Указе президента № 617 О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество “Знание”». В преамбуле Закона определены три целевые составляющие (образовательно-просветительская деятельность; духовно-нравственное воспитание; развитие гражданского общества), которые отчасти являются общими принципами функционирования общественных организаций в современной России.

¹ Золин С.В. Власть, бизнес, общество в контексте современной региональной политики РФ: концептуально-технологическое обеспечение: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Нижний Новгород, 2011. – С. 3, 5, 10, 12–13.

3.3. Дозируемая реальность: СМИ vs цензура

Организация и тенденции развития цензуры в имперской России

К началу XX в. цензура в России представляла собой разветвленную и многоуровневую структуру, призванную наблюдать за всей выходящей в стране печатью, контролировать книгопечатание и книготорговлю. Помимо созданного в 1865 г. Главного управления по делам печати (ГУДП) к 1905 г. действовали Санкт-Петербургский, Московский, Варшавский, Кавказский цензурные комитеты. В провинциальных городах империи работали 16 отдельных цензоров по внутренней цензуре. Просмотром зарубежных книг и периодики ведал Центральный комитет цензуры иностранной и местные комитеты в Риге и Одессе, а также отдельные цензоры по иностранной цензуре в Москве, Вильне, Киеве и Ревеле. В крупнейших центрах полиграфической промышленности с развитой сетью книжных магазинов (Петербург, Москва, Варшава, Вильно, Киев, Одесса, Рига, Лодзь, Тифлис) существовал инспекторский надзор за типографиями и книжной торговлей¹. Однако фактическое количество цензоров было невелико, во всех указанных структурах к 1905 г. работал всего 141 человек. В провинциальных городах (например, в Томске, Владивостоке, Нижнем Новгороде) работал только один цензор. В столице ситуация была лучше (десять цензоров в цензурном комитете и восемь – в Центральном комитете цензуры иностранной)². Но эти цифры смотрятся гораздо скромнее на фоне растущего числа газет и журналов. Если в 1880 г. в России выходило 62 газеты, то 20 лет спустя – уже 125 (журналов – 22 и 36 соответственно). Всего изданий (периодических и непериодических) в 1900 г. вышло 1002, тогда как в 1880 г. – 483³. Рынок печати рос, несмотря на давление цензуры, систематическое закрытие властями газет и журналов и искусст-

¹ Патрушева Н.Г. Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX – начале XX века. – Санкт-Петербург : Северная звезда, 2013. – С. 534–537.

² Там же. – С. 536, 537.

³ См.: Жирков Г.В. Журналистика России: от золотого века до трагедии. 1900–1918 гг. – Ижевск, 2014.

венно создававшиеся ограничения по финансированию прессы частным капиталом. Отношения властей с журналистами и авторами регулировались устаревшими Временными правилами о печати от 6 апреля 1865 г., не учитывавшими многочисленные изменения, произошедшие за 40 лет.

В 1890-е годы все старшие цензоры отмечали «рост книгопечатания и развитие журналистики и, как следствие, увеличение работы»¹. К примеру, в Москве дежурному цензору приходилось ежедневно просматривать около 10 печатных листов газет и журналов². Отдельной проблемой было языковое разнообразие прессы. В западных губерниях необходимы были цензоры, знающие (зачастую одновременно) помимо русского также польский, иврит, латышский, литовский, эстонский, немецкий языки. Вознаграждение за столь сложную работу никогда не было большим; чиновникам было выгоднее и чаще всего легче работать в других государственных структурах и частных учреждениях. Реформирование штатов цензуры обсуждалось в 1895–1897 гг., однако из-за крайне ограниченного финансирования цензурного ведомства до реальных и давно назревших реформ дело так и не дошло. Формально имея широкие полномочия по контролю над печатью, цензура на деле их теряла вместе с быстрым ростом печати и обострившимся кадровым дефицитом.

В этом смысле революция 1905 г. не столько вызвала, сколько обнажила уже существовавшие до нее проблемы. С трудом успевая и ранее за потоком книг, газет и журналов, цензура в разгар революционных событий не имела возможностей даже отслеживать изменения на печатном рынке. Нельзя при этом сказать, что правительство не стремилось улучшить ситуацию. В январе 1905 г. было создано Особое совещание для пересмотра действующих о цензуре и печати постановлений. Согласно составленному к осени 1905 г. проекту, предполагалось отменить предварительную цензуру книг и периодики как в столицах, так и в провинции. Устанавливался только недельный срок для предоставления экземпляра на просмотр цензора. Члены совещания выступили за явочный порядок учреждения газет и журналов, а также открытия типографий, книжных магазинов, библиотек. Предполагалось, что их закрытие могло состояться только по суду, министр внутренних дел терял право закрывать их по личному

¹ Патрушева Н.Г. Указ. соч. – С. 315.

² Там же. – С. 309.

усмотрению. Упразднились некоторые виды цензуры, к примеру – духовная и медицинская, иностранная отменялась для научных изданий. Такие послабления, однако, лишь усиливали нагрузку на цензуру, так как явочный порядок мог буквально «взорвать» рынок печати; количество газет и журналов увеличится кратно, а просматривать их (на предмет выявления нарушений) должны будут те же немногочисленные штаты цензурных комитетов. Поэтому их увеличение привлекало особое внимание членов совещания.

Цензура в межвоенный период: 1905–1914 гг.

Манифест 17 октября 1905 г. во многом стал поворотным моментом в истории русской цензуры. В разных частях империи он был истолкован по-разному. В одних губерниях (например, в Польше) попытки печати освободиться от контроля вызвали жесткий ответ властей, в других (на Кавказе) сами чиновники считали, что явочный порядок *de facto* установлен. В Петербурге ситуация была особенно сложной. Как вспоминал начальник ГУДП в 1905–1912 гг. А.В. Бельгард, столичный цензурный комитет «посменно заседал чуть ли не круглосуточно, и в особенности по ночам, когда полиция обычно доставляла... кипы только что вышедших и отобранных у продавцов или сорванных со стен преступных изданий»¹. Ситуацию частично разрешило вступление в силу 24 ноября 1905 г. новых Временных правил о периодической печати. Согласно им, официально отменялась предварительная цензура повременных изданий, эстампов, рисунков и других изображений. Вводился явочный порядок основания газет и журналов, судебный порядок рассмотрения нарушений печати, отменялись административные взыскания. При этом значительно ужесточались наказания за нарушение введенных правил, усилившиеся в новом варианте Временных правил от 18 марта 1906 г. 26 апреля того же года были изданы Временные правила для непериодической печати. Хотя предварительная цензура для книг и брошюр также была отменена, устанавливались сроки их выхода после предоставления в цензуру (объемом менее одного печатного листа – через два дня, от одного до пяти листов – через неделю, более пяти листов – вместе с напечатанием в типографии). Формальным, но важным моментом

¹ Бельгард А.В. Воспоминания. – Москва : Новое литературное обозрение, 2009. – С. 259.

реформы стало переименование цензурных комитетов в комитеты по делам печати. Вместо отдельных цензоров вводились должности инспекторов по делам печати. Само слово «цензура» оставалось только в названии комитетов по цензуре иностранной. При этом комитеты по делам печати были «наследниками» цензурных комитетов, практически не отличаясь в организации и кадровом составе.

Временные правила 1905–1906 гг. стали, несомненно, значимой вехой как для русской печати, так и для русской цензуры. Хотя после революции давление на газеты и журналы усилилось, их положение уже не было прежним. Явочный порядок и цензура «постфактум» давали новые возможности, которыми издатели пользовались, несмотря на все административные препоны и барьеры. Серьезно усложняли положение печати вводившиеся в разных губерниях военное положение или положение о чрезвычайной охране. В 1907–1908 гг. были значительно усилены наказания и увеличены штрафы, массовый характер приобрели запрещения и конфискации книг и брошюр, закрытия периодических изданий¹. Несмотря на это, к 1908 г. в России выходило уже 794 газеты и 1234 журнала, а в 1914 г. – 1293 и 1818 соответственно².

Контроль за этим растущим потоком был тем сложнее, что Временные правила и последовавшие многочисленные циркуляры ГУДП не затрагивали кадровый вопрос. В послереволюционные годы ситуация мало изменилась к лучшему. Бельгард вспоминал, что при рассмотрении в III Думе сметы Министерства внутренних дел смета ГУДП имела «очень второстепенное значение»³, причем министр еще в 1906 г. запрашивал его о возможностях уменьшить расходы на цензуру⁴. В целом до Первой мировой войны они росли стабильно, но медленно, и прибавки всегда оказывались ниже запрашиваемых. В 1905 г. было выделено 330 680 руб., в 1911 г. – 472 880 руб., в 1913 г. – 491 852 руб.⁵ Доходы цензоров росли еще медленнее, как в номинальном, так и в реальном выражении. При этом нагрузка росла во всех видах цензуры. Так, за 1914–1916 гг. в ГУДП было рассмотрено 11 294 драматических произведения, из них 4453 – в 1914 г., 3597 – в 1915 и 3244 – в 1916 гг. При этом

¹ Патрушева Н.Г. Указ. соч. – С. 343.

² Жирков Г.В. Указ. соч. – С. 115.

³ Бельгард А.В. Указ. соч. – С. 345.

⁴ Патрушева Н.Г. Указ. соч. – С. 406.

⁵ Там же.

даже в первый год войны большая часть пьес была фарсового характера (504), «патриотические» пьесы – на втором месте (258) и в следующие два года их доля заметно упала¹.

В межвоенный период (1907–1914) правительство стремилось если не восстановить предварительную цензуру, то максимально усилить контроль и свести к минимуму возможности для выражения оппозиционных настроений в прессе. Символизировала эти усилия власти разработка нового Устава о печати в 1913–1914 гг. Главным инициатором весной 1913 г. выступил министр внутренних дел Н.А. Маклаков, считавший необходимым изменить «смешную роль» цензуры, просматривавшей то же, что и городские обыватели, покупавшие на улице свежие газеты. По его мнению, при таком подходе было «слишком поздно» бороться против впечатлений, произведенных статьей или заметкой². Министр предлагал фактически восстановить предварительную цензуру, обязав редакции предоставлять на просмотр свежий номер за час до его выхода в свет. Расширялся круг лиц, ответственных за нарушение изданием закона. Судебный порядок сохранялся, но министр внутренних дел мог запретить публиковать материалы, которые он считал недопустимыми к обнародованию. Проект вызвал критику в печати, в том числе правой, вышедшей главным образом за счет субсидий МВД. Обсуждение сначала в Совете министров, а затем в Думе растянулось до апреля 1914 г. Итоговый проект Устава о печати уже не предполагал введение предварительной цензуры, сохранялся явочный порядок учреждения изданий и судебный порядок наказаний за нарушения. Право министра внутренних дел запрещать к печати материалы распространялось только на сведения, касавшиеся обороны страны. Проект предполагалось утвердить осенью 1914 г., но этому помешала начавшаяся мировая война.

Военная цензура 1914–1917 гг.

Следует отметить, что введение именно *военной* цензуры фактически произошло еще до начала Первой мировой войны. Еще ст. 6 Временных правил от 24 ноября 1905 г. оставляла министру внутренних дел право запрещать публикацию сведений

¹ Федяхина Е.Г. Драматическая цензура в 1914–1916 гг. // Цензура в России: история и современность. – Санкт-Петербург, 1917. – Вып. 8. – С. 188.

² Патрушева Н.Г. Указ. соч. – С. 351.

«о передвижении войск или морских сил и о средствах обороны»¹. Во многом из этой статьи вырос одобренный Думой 5 июля 1912 г. закон «Об изменении действующих законов о государственной измене путем шпионства». Одним из его ключевых положений стала подготовка специального «Перечня сведений по военной и военно-морской частям, оглашение коих в печати воспрещается». Первый вариант «Перечня» разрабатывался межведомственной комиссией, был утвержден Николаем II 29 ноября 1912 г. и состоял из восьми пунктов, запрещавших оглашать сведения о боеготовности армии и флота, боевых качествах и ремонте кораблей, о мобилизационных мероприятиях, увольнении в отпуск и запас, передвижениях войск внутри страны и военных мероприятиях за границей². До начала войны были изданы еще три варианта «Перечня», постоянно расширявшиеся и дополнявшие первоначальные статьи. Последний предвоенный «Перечень» от 12 июля 1914 г. состоял уже из 12 статей, в которых вводился запрет на публикацию данных о состоянии транспорта и связи, о поимке шпионов и «предположениях по поводу военных действий»³. Указанные формулировки позволяли запрещать распространение сведений, напрямую не связанных с армией и флотом, но освещающих ход войны.

Вопрос о военной цензуре рассматривался параллельно, но в обстановке секретности. В 1909 г. для разработки «Положения о военной цензуре» было созвано межведомственное совещание, включавшее представителей министерств военного, морского, финансов, юстиции, иностранных и внутренних дел. Первый проект «Положения» совещание подготовило в июне 1910 г., в дальнейшем в него вносились многочисленные изменения. Итоговый проект был представлен Военному совету 13 июля 1914 г. Из-за приближавшейся войны его рассмотрение было значительно ускорено. В результате «Временное положение о военной цензуре» было высочайше утверждено и введено в действие 20 июля 1914 г. Согласно ему, территория империи на период войны делилась на «полную» и «частичную» военную цензуру. На территории «полной» цензуры (фронт и прифронтовые губернии) осуществлялся

¹ Периодическая печать и цензура Российской империи в 1865–1905 гг. Система административных взысканий : справочное издание / сост. Н.Г. Патрушева. – Санкт-Петербург : Нестор-История, 2011. – С. 388.

² Батулин П.В. Перечни военной цензуры 1912–1923 // Ленинградский юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 154.

³ Там же. – С. 155.

предварительный просмотр всей корреспонденции и периодической печати, фотографий и рисунков. «Частичная» цензура распространялась на остальную часть страны и предполагала ограниченный просмотр внутренней корреспонденции (международная также просматривалась в полном объеме).

Для просмотра печати и корреспонденции при штабах военных округов создавались военно-цензурные комиссии. В Петрограде при ГУГШ была создана Главная военно-цензурная комиссия (ГВЦК). Хотя формально это был главный военно-цензурный орган, его реальная власть не простиралась дальше тыловых губерний империи. На театре военных действий военно-цензурные отделения создавались при штабах армий и фронтов и подчинялись только командующим. В состав ГВЦК входили представители министерств военного, морского, внутренних дел, юстиции и иностранных дел. Основное представительство было у МВД, которое командировало трех членов комиссии: от Департамента полиции, Главного управления по делам печати и Главного управления почт и телеграфов. При этом председатель и делопроизводитель комиссии назначались военным министерством. Председателем мог стать генерал-майор или генерал-лейтенант Генерального штаба. Местные военно-цензурные комиссии формировались по схожему принципу, но в них необязательным было присутствие представителей Министерства юстиции, МИД и морского министерства, они могли приглашаться при необходимости. Важно отметить, что члены комиссии, как правило, не занимались сами цензурой, но призваны были направлять работу местных цензоров, количество и расположение которых определялось исходя из конкретных условий.

Итак, спустя девять лет после революции 1905 г. слово «цензура» (пусть и в виде «военной») вновь вернулось в официальные документы. При этом оно не исчезало из повседневного обихода, что неудивительно и логично: ГУДП и комитеты по делам печати в целом сохранили свою структуру и кадровый состав с дореволюционных времен. Члены комитетов по делам печати оставались в восприятии общества цензорами. Изменения в их работе не отменяли главные функции – надзорную и карательную, тем более что по мере удаления от революционного лихолетья давление на печать увеличивалось. При сохраняющемся явочном порядке учреждения изданий и отмены предварительной цензуры на практике возможности редакций и пространство их свободы сужались. В этом смысле создание военно-цензурных комиссий с широкими полномочиями не было столь резким, как это кажется на первый

взгляд: законодательная база для этого готовилась как минимум пять лет. Структура и функции военно-цензурных комиссий, их изначальная тесная связь с комитетами по делам печати (члены которых по большей части стали военными цензорами) позволяла наблюдателям уже в первые месяцы войны говорить о фактическом возвращении цензуры «старого порядка», причем в очень схожих институциональных границах.

Практика первого года войны показала, что этот вывод был в целом верным и обоснованным. С самого начала «Временное положение» и «Перечень» стали скорее основой для цензурного произвола, чем руководящими документами. Сами эти документы давали возможность их трактовать весьма широко. Особо здесь стоит отметить ст. 31 «Временного положения», позволявшую не допускать к публикации сведения, если они «могут, по мнению цензора, оказаться вредными для военных интересов государства»¹. Широкие полномочия военных цензоров усиливались многочисленными распоряжениями и «рекомендациями», исходившими от разных министерств и ведомств. Под запрет уже осенью попали многие темы и сюжеты, часть из которых с войной была связана весьма опосредованно. В разное время запрещались публикации о «разномыслиях» в Совете министров, о планах в отношении «окраинных и инородческих» вопросов, о послевоенной судьбе турецкой Армении. Не допускалась критика союзников России и рассуждения о якобы недостаточных их усилиях в борьбе с Германией. Фактически речь шла о внутри- и внешнеполитических темах, имевших, по мнению правительства, большое «военное» значение. Однако были и запреты, показывавшие, что правительство пытается использовать военную цензуру в политических целях. Наиболее яркие примеры – недопущение критики работы почтового ведомства и возвращение запрета на упоминание в печати Григория Распутина.

Столь значительное расширение полномочий имело и обратную сторону: чем больше было возможностей для произвола цензуры, тем менее согласованно она работала. То, что один цензор пропустил, другой мог задержать, из-за чего весьма частыми были ситуации, когда материал публиковался в одной газете, но запрещался в другой. Нередко цензуре подвергались официальные сообщения, телеграммы Петроградского телеграфного агентства, выступления и интервью депутатов и даже министров. Несогласо-

¹ Временное положение о военной цензуре в связи с действующим Уставом о цензуре и печати. – Одесса: Спорт и наука, 1914. – С. 11–12.

ванность и высокая нагрузка на дежурных цензоров затрудняли процесс просмотра материалов, обычной ситуацией стали их задержки в цензуре. Свою роль играло и то, что в одних регионах вводилась «полная», а в других – «частичная» военная цензура. На практике это оборачивалось конкурентными преимуществами, например, для московской печати перед петроградской, которая цензуровалась значительно строже. Печать старалась обойти строгости цензуры, а иногда и использовать их в свою пользу. К примеру, после первоначального запрета цензуры гранки могли быть отправлены еще раз на следующий день в неизменном виде и, попав к другому цензору, допускались к публикации. Для отвода подозрений редакторы меняли заголовки и переписывали сам текст. Нередки были случаи игнорирования цензуры и даже публикации материала вопреки ее решению¹.

В правительстве не было единства в вопросе о границах компетенции военной цензуры и путях ее реформирования. Высшие военные чины (министр А.А. Поливанов, председатель ГВЦК генерал-лейтенант А.И. Звонников, генерал М.А. Беляев и др.) считали, что военная цензура должна рассматривать только военные материалы. При обсуждении этого вопроса в Совете министров летом-осенью 1915 г. Поливанов был фактически в одиночестве: «политизацию» военной цензуры считали необходимой не только председатель И.Л. Горемыкин, но и те министры, которые высказывались за сближение правительства с Думой. На фоне «великого отступления» русской армии и политического кризиса лета 1915 г. этот вопрос встал особенно остро. Горемыкин, видя в печати угрозу государственному строю, настаивал на расширении полномочий военной цензуры и имел в этом деле союзников – министра внутренних дел А.Н. Хвостова, главу Департамента полиции С.П. Белецкого и других высших сановников. При этом безусловной поддержкой военных Горемыкину заручиться не удалось. Начальник штаба Верховного главнокомандующего генерал М.В. Алексеев занимал половинчатую позицию, стараясь не высказываться категорично. В конечном итоге взятая Поливановым на вооружение тактика «тихого» саботажа и настойчивого сопротивления принесла свои плоды: в январе 1916 г. Горемыкин был отправлен в отставку, и вопрос о военной цензуре вновь был отложен.

¹ Богомолов И.К. Государственная дума и цензурная политика в годы Первой мировой войны // Российская история. – 2022. – № 4. – С. 100–101.

Между тем полномочия военной цензуры активно обсуждались в Думе. Летом 1915 г. началось рассмотрение законопроекта о военной цензуре, внесенного в марте бывшим военным министром В.А. Сухомлиновым. Нужно отметить, что утверждение «Временного положения» в июле 1914 г. происходило по ст. 87 Основных законов, позволявшей обходить согласование с Думой, однако через два месяца после окончания работы Думы (т.е. в марте 1915 г.) проект необходимо было внести на рассмотрение законодательных палат. Весной 1915 г., еще до военных поражений, Сухомлинов рассчитывал на быстрое прохождение практически не измененного варианта «Временного положения». Однако политический кризис, вызвавший и отставку Сухомлинова, внес существенные коррективы. Собравшись 19 июля после полугодового перерыва, депутаты обрушились с критикой на правительство за военные и экономические провалы. Неоднократно поднималась тема военной цензуры, указывалось на ее ошибки, непоследовательность и чрезмерную жесткость. «Правильная» военная цензура с точки зрения думцев должна была касаться только военных тем и не влиять на политическую жизнь в стране.

Урегулировать положение военной цензуры был призван законопроект, разработанный думской комиссией о печати в августе 1915 г. Самым значимым нововведением было исключение представителей МВД из военно-цензурных комиссий. Цензорами могли быть в первую очередь военные чины и только в случае их недостатка – гражданские. Предполагалось, что военные цензоры должны руководствоваться только «Перечнем», без каких-либо иных устных и письменных распоряжений. Утренние газеты Петрограда и Москвы получали возможность предоставлять гранки за 2 часа до выхода номера, вечерние – с 8 часов утра. Для предотвращения «залежей» корреспонденции установлен недельный срок просмотра открыток на русском языке и месяц – для закрытых писем. Утвержден судебный порядок рассмотрения дел о нарушениях военных тайн, при этом усиливалась ответственность за эти нарушения.

Указ об окончании думской сессии 3 сентября 1915 г. прервал активное обсуждение законопроекта, потому окончательное одобрение он получил только в марте 1916 г. В Государственном совете проект подвергся значительной правке, основной смысл которой – возврат к правительственному варианту весны 1915 г. Часть положений действительно удалось вернуть, прежде всего – участие представителей МВД в работе военно-цензурных комиссий. Командующим армий и фронтов, начальникам и командующим военных

округов вернули право приостанавливать выпуск газет и журналов и требовать предоставления их гранок в цензуру. Другая поправка предоставляла военному министру право вносить изменения в «Перечень» по согласованию с МВД и МИД. Редакторов вновь обязали предоставлять в цензуру выдержки из стенограмм заседаний Думы и Государственного совета. Однако обсуждение проекта в Госсовете затянулось и до создания согласительной комиссии весной 1916 г. дело так и не дошло. Только в декабре 1916 г. на фоне острого правительственного кризиса и начавшегося думского «штурма власти» проект был пересмотрен. Прогрессивная группа Госсовета настояла на освобождении от цензуры речей членов обеих палат. Тем не менее был сохранен административный порядок изменения «Перечня», так как проведение его через Думу и Госсовет было признано слишком долгим и сложным в условиях военного времени. Однако и этот проект не удалось вынести на согласование с Думой перед началом зимнего перерыва 1917 г.

Временное правительство и цензура

Крушение монархии в марте 1917 г. фактически предопределило судьбу большинства «старорежимных» органов власти. Особенно это касалось наиболее «знаковых», к коим, безусловно, относилась цензура. Уже 8 марта 1917 г. Временное правительство провозгласило свободу печати. Тогда же была создана Особая комиссия по ликвидации ГУДП и подведомственных ему учреждений. В ее состав вошли представители министерств военного, морского, юстиции, финансов, иностранных дел, народного просвещения. По итогам работы комиссии было принято решение упразднить все комитеты по делам печати, инспекции по надзору за типографиями и книжной торговлей, драматическую, придворную и иностранную цензуру. Большинство чиновников, работавших в этих учреждениях, были уволены. Новая политика в отношении печати проявилась в постановлении Временного правительства от 27 апреля 1917 г., в котором был законодательно закреплён явочный порядок открытия газет и журналов, а также беспрепятственный выпуск, распространение и торговля всеми печатными изданиями¹.

¹ Строева А.А. Государственный контроль издательской деятельности в марте-октябре 1917 г. // Цензура в России: история и современность. – Санкт-Петербург, 2015. – Вып. 7. – С. 256.

В первые недели после Февраля Временное правительство давало понять, что цензура отменена как формально, так и фактически, не вдаваясь при этом в неизбежно возникающие частности. К примеру, упразднение ГУДП повлекло за собой дезорганизацию в предоставлении сведений о выходе книг, газет и журналов; у многих органов новой власти не было информации, сколько изданий выходит в губернии, каких они придерживаются взглядов и т.д. Символично, что ликвидационную комиссию возглавил член Думы, комиссар Временного правительства Д.П. Капнист, возглавлявший летом 1915 г. думскую комиссию о печати и заявлявший о необходимости сохранения и усовершенствования военной цензуры. В данном случае подразумевался демонтаж главного органа «царской» политической цензуры, представителей которого депутаты в 1915 г. как раз и хотели исключить из органов военной цензуры. Не случайно одной из главных задач комиссии была разработка проекта закона о временной, до заключения мира, военной цензуре, единственной задачей которой должна была стать охрана военной тайны. При этом менялось само видение работы военной цензуры. Новый «Перечень», как предполагалось, должен был охватить не запретные темы, а лишь сведения, подлежащие предварительному просмотру¹.

В отличие от ГУДП, положение военной цензуры долгое время оставалось невыясненным. Весной 1917 г. военные цензоры постоянно телеграфировали в Петроград с просьбой дать указания и инструкции. Временное правительство медлило с ответом, несмотря на все призывы военачальников поскорее прояснить ситуацию. Необходимо было, по их мнению, сформировать военную цензуру или пока дать ей работать в прежнем составе и режиме, чтобы оградить военные тайны от оглашения. Лишь летом, на фоне июльских событий, вопрос о военной цензуре был возвращен в повестку. Разработанный еще в марте 1917 г. проект о военной и морской цензуре вернулся на рассмотрение, которое, однако, тоже затянулось из-за бюрократических проволочек и многочисленных согласований. Наконец 26 июля 1917 г. в «изменение и дополнение “Временного положения о военной цензуре”» были приняты «Временные правила о специальном военном почтово-телеграфном контроле»².

¹ Патрушева Н.Г. Указ. соч. – С. 443.

² Архив новейшей истории России. Серия Публикации. Т. 9. Журналы заседаний Временного правительства. Март – октябрь 1917 года : в 4-х т. Том 3. Июль – август 1917 года. – Москва, 2004. – С. 192.

Главным нововведением стало институциональное разделение военной цензуры печати и военного почтово-телеграфного контроля. Создавались Главная и местные военно-цензурные комиссии печати, а параллельно Главное и местные военные почтово-телеграфные контрольные бюро. При этом сохранялось разделение на цензуру и контроль на фронте и в тылу. Значительно сокращался контроль переписки, к примеру – прекращался просмотр всей корреспонденции в действующую армию. Предполагалось значительное сокращение числа пунктов и личного состава контроля и цензуры печати. Вместо сотен военно-цензурных пунктов на всю страну оставалось 17 контрольных бюро с общим числом служащих в 4271 человек (из них 3357 контролеров)¹. Это отражало основную идею реформы – строгое ограничение функций цензуры печати и военного почтового контроля борьбой со шпионажем и недопуском военных тайн на страницы газет и журналов. Однако в полной мере завершить эти преобразования до октября 1917 г. не удалось.

Цензура после Октябрьского переворота: становление советской цензурной системы

Октябрьский переворот и заключение перемирия 2 декабря 1917 г. были, казалось, предвестниками скорого упразднения военной цензуры. Конкретные шаги в этом направлении ГУГШ начало предпринимать уже в конце 1917 г. 18–19 декабря на места была направлена телеграмма с требованием сокращения штата военных контролеров более чем на треть, а командование Московского военного округа решило уволить 90%. Это вызвало протесты контролеров и переводчиц, особенно из-за небольшого размера полагавшейся им компенсации. Сотрудники упорно боролись за сохранение работы, посылая в различные органы новой власти прошения, коллективные письма, предложения по перепрофилированию своей работы. В этой борьбе военный контроль обрел даже несвойственные функции по организации пограничной охраны,

¹ Батулин П.В. Когда советская почтово-телеграфная военная цензура стала перлюстрацией? // История книги и цензуры в России. Третьи Блюмовские чтения. Материалы III международной научной конференции, посвященной памяти Арлена Викторовича Блюма. Санкт-Петербург, 27–28 мая 2014 г. – Санкт-Петербург : Изд-во ЛГ им. А.С. Пушкина, 2014. – С. 165.

для пресечения провоза через границу денег, ценностей и контрабанды. Однако многочисленные предложения не получили одобрения Наркомата по военным делам и в сентябре 1918 г. оставшиеся отделения военного контроля были преобразованы в Петроградское областное управление военного почтово-телеграфного контроля. Схожим было не только название, но и функции: просмотр почты, составление справок, меморандумов, обзоров и перепечатка телеграмм. Эта деятельность носила скорее осведомительный, чем цензурный характер, и, как верно отметил исследователь П.В. Батулин, «не стоит преувеличивать значение для Советской власти почтово-телеграфного контроля образца 1918 г.»¹

Советская военная цензура выросла из оперативного отделения (Оперод) Наркомвоена, на который помимо прочего была возложена задача по пресечению распространения военных тайн на страницах печати. Еще весной 1918 г. при Опероде было создано Бюро военной цензуры, к которому в июне перешли помещение и имущество бывшей Московской военно-цензурной комиссии (Цветной бульвар, д. 7). 21 июня Л.Д. Троцкий утвердил «Временное положение о военной цензуре газет, журналов и всех произведений печати». За его исполнением и соблюдением печатью «Перечня» отвечало Военно-цензурное отделение (ВЦО), регулярно направлявшее в отдел печати Моссовета информацию о нарушениях. Кроме того, на ВЦО возлагалась задача информирования разведывательного отделения о настроениях печати и не допущенных к публикации материалах. В короткий срок была создана сеть местных отделений ВЦО. К сентябрю 1918 г. на большей части контролируемой большевиками территории, прежде всего – в крупных городах, была введена предварительная военная цензура печати, поставленная под жесткий контроль Москвы². В 1919 г. аппарат военной цензуры значительно разросся. Так, Московское отделение военной цензуры почт и телеграфов в то время насчитывало 253 сотрудника, Петроградское военно-цензурное отделение – 291. В местных отделениях в зависимости от нагрузки численность штата составляла около 30 человек. Советская цензура испытывала схожие организационные и кадровые проблемы, что и ее дореволюционная предшественница. Обычным делом также

¹ Батулин П.В. Военная цензура в период Первой мировой войны и революции 1917–1918 гг. : проблема сущности и преемственности // Проблемы истории, филологии, культуры. – 2006. – № 16-3. – С. 148.

² Там же.

были непредоставление редакциями гранок в цензуру, публикация запрещенного материала, разные решения цензоров по одному и тому же материалу. Дефицит кадров усугублялся тем, что новой власти нужны были лояльные, политически благонадежные и при этом квалифицированные работники, найти которых в тех условиях было непросто¹.

Значимым отличием раннесоветской военной цензуры было участие в ее работе ВЧК, в состав которой военно-цензурные отделения окончательно перешли 1 августа 1921 г. Этот переход символизировал принципиальные изменения в советском государственном аппарате и общей внешне- и внутривластной обстановке. Выходя из состава Реввоенсовета, военная цензура фактически переставала быть военной и становилась в полном смысле слова политической. Хотя поначалу Особый отдел ВЧК смотрел на отделения военной цензуры как на «излишний и чужой приросток»², ее положение и роль только укреплялись, главным образом – за счет расширения ответственности на все виды печатной продукции, фотографии, киноленты, на почтовую, телеграфную и радиотелеграфную корреспонденцию. В результате уже вскоре после выхода России из войны органы военно-цензурного контроля были фактически воссозданы. Хотя их подчинение отличалось, структура и документы («Перечень», «Положение», отделения) восходили к дореволюционным органам и практикам военной цензуры. С окончанием Гражданской войны началась трансформация военной цензуры, ее встраивание в систему всеобъемлющего контроля советского общества.

Закрытие большей части «буржуазной» и оппозиционной большевикам социалистической прессы сразу после Октябрьского переворота являлось лишь вершиной «айсберга» быстро крепнувшей советской цензуры. Контроль усиливался не только над всеми видами печати, но и над местами ее распространения – книжные магазины, библиотеки, избы-читальни. По мере укрепления советского государственного аппарата наблюдение за печатным словом «обрастало» различными инстанциями, регламентами и положениями. Однако общей тенденцией была централизация цензурного аппарата, сосредоточение контроля над печатью и корреспонденцией в одних руках. Первым и весьма значимым шагом стало соз-

¹ Горяева Т.М. История советской политической цензуры, 1917 – 1991 гг. : дисс. ... доктора ист. наук. – Москва, 2000. – С. 208–210.

² Цит. по: там же. – С. 213.

дание 29 ноября 1917 г. Издательства Петроградского Совета. В мае 1919 г. оно было реорганизовано в Государственное издательство в Петрограде, а в декабре того же года вошло в состав Госиздата РСФСР, в который также были влиты издательские отделы ВЦИК, издательство Моссовета, Литературно-издательский отдел Наркомпроса и др. Помимо агитационно-пропагандистской деятельности, Госиздат был наделен и цензурными функциями, но делил их с другими учреждениями. Идея объединения всей цензуры в одном учреждении вынашивалась несколько лет, до начала 1922 г. 27 марта 1922 г. на заседании Политбюро было принято окончательное решение о передаче этих полномочий Наркомпросу. Организационная подготовка завершилась 6 июня 1922 г. созданием Главного управления по делам литературы и издательств (Главлит), ставшего венцом централизации цензуры в Советской России.

***Разрывы и преемственность
в развитии института цензуры дореволюционного,
советского и постсоветского периодов***

В современной историографии 1917 г. до сих пор (и вполне справедливо) называется переломным моментом, вызвавшим кардинальные изменения в облике России. Однако во многих сферах социальной, экономической, культурной жизни молодое Советское государство вольно или невольно оглядывалось на прошедшую эпоху, сколь бы сильно она ни была порицаема и критикуема официальной пропагандой. Большевики проявили достаточно благоразумия и рационализма, чтобы не отбрасывать полезное и нужное для удержания власти в годы Гражданской войны и построения нового государства в 1920-е годы. Попытки создания принципиально новых форм взаимодействия власти и общества, экономических отношений, политических институтов неизбежно наталкивались на «суровую реальность» экономического кризиса, внешней и внутренней угрозы, что приводило если не к воспроизведению дореволюционных «наработок», то весьма активному их использованию. Порой это происходило неосознанно, так как воспринималось большевиками как естественное и логичное действие для решения проблемы. В этом смысле российская революция, по образному выражению М. Нойманна и Э. Уиллимotta, развивалась

как «переворачивание почвы при вспашке», когда «“новое” укореняется в разлагающемся, но все еще удобряющем “старом”»¹.

Развитие российской цензуры в 1905–1922 гг. стало одним из ярких и характерных примеров указанных тенденций. Революция 1905 г. открыла значительные возможности и перспективы для развития печати и распространения информации в России. Манифест 17 октября и Временные правила о печати от 24 ноября 1905 г. зафиксировали исторические достижения – отмену предварительной цензуры, судебное преследование за нарушение закона о печати и явочный порядок учреждения печатных изданий. Однако «отступление самодержавия» не обернулось его окончательным поражением. Монархия устояла под внешним и внутренним давлением и, используя падение революционной волны, не только старалась удержать имевшиеся позиции, но и отвоевать хотя бы часть старых. В этом смысле цензура была неким символом «реакции», перешедшей в контрнаступление с 1907 г. Репрессии против оппозиционных газет и журналов нарастали все предвоенные годы, достигнув апогея в 1912–1913 гг., когда министр внутренних дел Н.А. Маклаков выступил с предложением фактически вернуть предварительную цензуру и максимально усложнить явочный порядок учреждения изданий.

Введение военной цензуры летом 1914 г. было резким и стремительным, однако вполне укладывалось в тенденции предшествующих лет. В прифронтовых губерниях, в Петрограде, а фактически и во всей империи печать попала под усиленный контроль и фактически теряла приобретенные в 1905 г. свободы. Однако ситуация была уже принципиально иной: за девять лет «обновленного строя» значительно выросли объем печатного рынка, количество газет и журналов, а также их тиражи. Ощутимо выросло и количество пересылавшихся внутри страны и за границу писем, открыток, телеграмм. С этим массивом печати и корреспонденции предстояло совладать цензурной организации, которая и до 1905 г. испытывала дефицит кадров и хроническое недофинансирование. После русско-японской войны ситуация кардинально не улучшилась: карьера цензора по-прежнему считалась малопривлекательной и малооплачиваемой, не давала достаточных перспектив роста по службе. Даже учитывая широкие полномочия, которые дава-

¹ Willimott A., Neumann M. Crossing the divide: tradition, rupture, and modernity in revolutionary Russia // Rethinking the Russian Revolution as Historical Divide. – London ; New York : Routledge, 2018. – P. 2.

лись цензорам «Временным положением о военной цензуре», а также подключение к просмотру писем почтово-телеграфных чиновников, задача предстояла сложная и трудновыполнимая. Недостатки военной цензуры проявились сразу: непоследовательность, избирательная жесткость, различия от региона к региону и даже от города к городу. Разделение территории империи на зоны «полной» и «частичной» военной цензуры также не способствовало слаженной работе. В результате к концу 1916 г. военная цензура имела разросшуюся и сложную структуру с тысячами работников разной специализации, но с крайне малой эффективностью. Далеко не всегда ограждая военные тайны от оглашения и занимаясь скорее цензурой политической, военная цензура вызывала значительное раздражение в обществе и армии.

Февральская революция, несмотря на кардинальные политические перемены, не стала переломным моментом для цензуры. Скорее ее положение стало менее определенным, неясно было, какое место она займет в новой структуре власти, как будут использованы ее полномочия и ресурсы. Лишь летом 1917 г. был принят закон о военном почтово-телеграфном контроле и специальной военной цензуре печати, предполагавший значительное сокращение просмотра писем и телеграмм, а также более жесткое ограничение списка сведений, не допускаемых к публикации в прессе. Соответственно планировалось и сокращение штата цензоров. Однако завершить эту реформу Временное правительство уже не успело.

После Октябрьского переворота большевики начали борьбу с прессой своих политических противников, закрыв к концу 1917 г. большинство крупных московских и петроградских газет. Однако отношение к цензуре и подход к ее организации у новой власти сформировался не сразу. Побудителем стало начало Гражданской войны, предreshившее судьбу оставшихся небольшевистских изданий. В новых условиях старые органы военного контроля уже не играли прежней роли, но, как и до революции, военной цензурой заведовало военное ведомство, а с 1921 г. – ВЧК. С окончанием Гражданской войны советская власть стремилась не только сохранить, но и усилить контроль над печатью, сосредоточив фактически всю цензуру в Наркомпросе. Создание в июне 1922 г. Главного управления по делам литературы и издательств завершило 17-летний период формального отказа российской власти от предварительной цензуры в мирное время и явочного порядка учреждения печатных изданий. Перекликаясь названием со своим дореволюционным предшественником – Главным управлением по

делам печати, – Главлит имел еще большие функции и полномочия, став к концу существования СССР одной из важнейших государственных институций, определявших развитие советской печати, литературы, искусства, театра. Его упразднение в октябре 1991 г. стало одним из главных символов конца советской эпохи.

Постсоветский период можно характеризовать как очередной этап официального отказа от цензуры, закрепленного в Конституции 1993 г. При этом новое Российское государство с самого начала сохраняло органы контроля над средствами массовой информации, своими корнями восходившие к Государственному комитету Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли (Госкомиздат). Общей задачей для всех создававшихся в этой сфере министерств и ведомств было и является «проведение государственной политики» в области СМИ. Знаковым этапом стало создание в 2008 г. Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), к которому перешли надзорные и контрольные функции в сети Интернет, значимость которого в общей структуре и работе СМИ быстро росла. В этом смысле напрашиваются аналогии с периодом 1905–1914 гг., когда цензура была формально отменена, однако нараставший контроль над печатью (через комитеты по делам печати и инспекторов книгопечатания и книготорговли) позволял оперативно закрывать, а зачастую – и вовсе предотвращать появление газет и журналов «нежелательного направления». В целом, отказавшись от цензуры как официально действующего института, Российское государство в то же время усилило контроль над СМИ, позволяющий на современном этапе эффективно регулировать развитие информационного поля.

Ю.О. Гайворонский

Глава 4.

**РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ / РЕГИОНАЛИЗМ:
ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ**

**4.1. Федерализм по-советски: политическая форма
или практика формирования государственности?**

Особенности советского федерализма

Вопрос о том, что такое «советский федерализм» и можно ли его считать федерализмом как таковым, интересовал политических теоретиков и практиков не просто с первых шагов становления СССР, но стал краеугольным камнем дискуссий о строительстве государства нового типа, способного порвать как с социальной несправедливостью, так и закрепощением народов¹ еще до начала его формирования, когда национальный вопрос в период нарастающих кризисных тенденций стал очевиден и требовал эффективного решения.

Однако советский тип административно-территориального управления в политической науке стал синонимом «фасадного федерализма». С одной стороны, можно встретить весомый аргумент о том, что с учетом понимания федерализма как не только структуры, но и процесса, советский вариант можно признать соответствующим первой компоненте, но никак не второй². С другой стороны, в научной дискуссии возможно найти и достаточно одно-

¹ Известное определение состояния межнациональных отношений в имперский период, данное Владимиром Лениным.

² Elazar D. Exploring Federalism. Tuscaloosa: Univ. of Alabama Press. – 1991.

значные мнения относительно того, что если даже в Конституции СССР (1924) не было надежных механизмов защиты прав регионов (союзных республик), то и о федерализме в целом говорить не приходится¹. Более резкие мнения о различных ипостасях указанной «фасадности» встречаются гораздо чаще.

Тем не менее, как отмечает известный политолог К. Мацузато, советский федерализм стал архетипической моделью формирования отношений между государственным центром и регионами, образцом-паттерном, на который в том числе ориентировались другие страны в процессе государственного строительства, причем как выбравшие федеративный путь (Индия), так и ограничившиеся федеративными элементами (регионализацией / автономией), оставаясь при этом унитарным государством (Китай)².

Более того, несмотря на имеющуюся критику и превалирующий скепсис относительно соответствия классическим определениям федерализма³, политологи в целом солидарны в том, что советский федерализм стал принципиально новым явлением как по форме (этнотерриториальный), так и по содержанию (сверхцентрализованный; по выражению У. Коннора, даже более централизованный, чем типичные унитарные государства⁴).

Признание за советским федерализмом принципиальной новизны как феномена, революционно порывающего с предшествующими формами государственного устройства, прослеживается еще в советской историографии⁵. Современные исследователи также признают, что СССР стал первой многоуровневой этнотерриториальной федерацией, где при этом каждый из уровней обладал разным объемом политической, экономической и культурной автономии⁶. Как отмечает российский исследователь А. Захаров, в

¹ Gronski P. The Soviet System of Federalism // *The American Political Science Review*. – 1929. – Vol. 23, N 1. – P. 159–167.

² Matsuzato K. The Rise and Fall of Ethnoterritorial Federalism: A Comparison of the Soviet Union (Russia), China, and India // *Europe-Asia Studies*. – 2017. – Vol. 69, N 7. – P. 1047–1069.

³ См., например, «формулу» Д. Элейзера, определяющего федерализм в самом общем виде как сочетание долевого правления и самоуправления (Elazar D. Op. cit. – P. 12).

⁴ Connor W. *The National Question in Marxist–Leninist Theory and Strategy*. – Princeton, 1984.

⁵ Вышинский А. *Вопросы теории государства и права*. – М., 1949.

⁶ Kembayev Z. *Development of Soviet Federalism from Lenin to Gorbachev: Major Characteristics and Reasons for Failure* // *Review of Central and East European*

основу советского федерализма как принципиально нового государства изначально закладывалась интенция «выглядеть более модернизированным и, соответственно, более демократичным, чем его исторические конкуренты в лице старых колониальных империй или Соединенных Штатов»¹, что нашло свою реализацию в принципе свободного выхода из состава Союза².

В целом стоит согласиться с автором относительно того, что даже правовой формы достаточно, чтобы рассматривать советскую модель территориально-политического устройства в качестве федерации, ведь эта форма была наполнена достаточно эффективными стратегиями отношений Федерального (интернационального) центра и национальной периферии. Безусловно, можно стоять на позициях принципиальной нецентрализованности федерализма, например, как в случае концепции Д. Элейзера, который хотя и выделяет структурное и функциональное измерения федерализма, но явно отдает предпочтение последнему, отмечая, что подлинный федерализм – горизонтальная матрица отношений, но никак не иерархия (и даже не «центр–периферия»), которую можно централизовать или децентрализовать по усмотрению правящих элит. К «не-централизации» же подобное не применимо³. Однако в такой ситуации, как справедливо отмечает А. Захаров, формула власти (по Далю, в частности) в рамках территориального «матричного» управления перестает работать, и выясняется, что подобный радикальный взгляд применим к довольно ограниченному кругу стран, даже далеко не всех западных: «сто процентных федераций, как выяснилось, в мире почти нет»⁴. Представляется целесообраз-

Law. – 2018. – Vol. 43. – P. 411–456; Захаров А. «Советское значит отличное»: Российская Федерация как опыт подражания // «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире. – М., 2012; Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – М., 2006.

¹ Захаров А. Там же. – С. 24.

² Принцип свободы выхода (сепарации) является атрибутом не федерализма, а конфедерации. На основании этого ряд авторов полагали, что СССР формально юридически являлся конфедерацией. Включение данного принципа в формирование советской модели федерализма, как показано в первой главе, исторически связано со стремлением большевиков закрепить принцип добровольности пребывания в Союзе, формально открыв путь для вступления новых членов. Хорошо известно, что именно этот принцип стал юридической формулой распада СССР. Он был отменен только с принятием Конституции 1993 г. – *Прим. ред.*

³ Elazar D. *Op. cit.*

⁴ Захаров А. *E Pluribus Unum. Очерки современного федерализма.* – Москва, 2003. – С. 36.

ным принять российский (советский) федерализм, пусть половинчатый, пусть несовершенный, но дающий плодотворную почву для изучения и извлечения практического опыта.

Кратко затрагивая формирование «федеративной повестки дня» в период становления Советского государства, следует отметить, что ее возникновение и эволюция отнюдь не свидетельствовали о проницательности и дальновидности большевиков. Партийное руководство явно недооценивало федеративную альтернативу вплоть до столкновения с российской многонациональной реальностью с началом строительства нового государства и Гражданской войны. Если до 1917 г. В.И. Ленин позволял себе довольно резкие высказывания по поводу непригодности федерализма для России в силу того, что он ослабляет экономическую связь¹, то в период обсуждения проекта будущего союзного государства лидер большевиков сильно переживал по поводу возможности продвижения сталинского проекта «автономизации», связывая его с риском утверждения «великодержавного шовинизма».

Тем не менее сегодня очевидно, почему большевистское руководство в лице Ленина предпочло федерализм унитаризму и даже, более того, предоставило субъектам Федерации право на свободный выход: союзное государство стало политическим маневром, тактикой политической борьбы в период военно-политической нестабильности, эффективным методом для привлечения в коалицию и в союз различных этнических групп в период Гражданской войны².

Подобный политический маневр не должен вводить в заблуждение относительно истинных намерений советского политического руководства, так как Ленин в целом не отказывался от идеи федерализма как переходной формы в процессе строительства коммунизма, где единство трудящихся всех стран как стратегическая цель явно «перевешивало» административно-территориальные формы, т.е. в данном случае – пути достижения поставленной цели³. В практическом же плане это, судя по всему, означало, что лидер большевиков опасался, что отказ от федеративного принципа может сыграть на руку политическим противникам за пределами партии. В данном случае к 1922 г. уже имел место быть непростой опыт интеграции Грузии и Украины. К тому времени опыт Граж-

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 48. – Москва. – С. 235.

² Kembayev Z. Op. cit.

³ Ibid.

данской войны показал, насколько федерализм может стать эффективным средством консолидации этнических групп вокруг государственного центра, ведь, как известно, белые генералы не планировали даровать малым народам России хоть какую-то политически оформленную автономию.

В свою очередь, федеративный проект позволял пересобрать территории бывшей Российской империи. В контексте продолжавшейся Мировой войны было вполне очевидно, что часть территорий будет невозможно удержать и даже вернуть. В этом плане признание независимости Польши и Финляндии Советом народных комиссаров во главе с Лениным представлялось весьма обоснованным шагом. Развернувшаяся Гражданская война обусловила высокий уровень турбулентности в региональной политике нового государства, в связи с чем в силу тактических соображений пришлось прибегнуть к формированию квазинезависимых буферных государственных образований. Безусловно, по формальному признаку указанные республики могли быть независимыми, что признавала и сама РСФСР, однако у власти здесь в большинстве случаев находились также большевики, координировавшие свои действия, в том числе и с Москвой. К таким республикам можно отнести, например, Дальневосточную республику (ДВР), серию буферных государственных образований в западной части бывшей империи (Социалистическая Советская Республика Белоруссия (ССРБ), Литовско-Белорусская ССР, реорганизованная ССРБ после военных успехов Красной армии на соответствующих территориях в 1920 г.). Отдельного обзора заслуживает и динамика политических отношений между РСФСР и формально независимыми, находящимися в договорных отношениях с РСФСР среднеазиатскими Бухарской и Хорезмской народными советскими республиками. Часть указанных государственных образований были де-факто реорганизованы после стабилизации военно-стратегической ситуации (как ДВР, Бухарская и Хорезмская НСР), другие, как Литбел, наоборот, просуществовали совсем недолго в силу меняющейся обстановки на фронте.

Как можно видеть, подобная стратегия в отношении окраинных территорий – продолжение имперской логики территориального управления, когда периферийные территории по своему статусу, роли и автономии отличаются от других регионов. В данном случае применительно к Российской империи подобный опыт особого подхода к территориальной политике отражали генерал-губернаторства, управлявшиеся особым образом и выполнявшие

функцию инкорпорации и управления новыми и окраинными территориями¹. В советский период специфика контроля периферии играла центральную роль в процессе государственного строительства, став его краеугольным камнем. Первый опыт национального и территориального строительства закладывается именно в практике формирования буферных и полуавтономных государственных образований².

Историческая эволюция административно-территориального деления страны

Продолжая тему эволюции административно-территориального устройства Советской России, а затем и СССР (в данном случае сосредоточим свое внимание именно на РСФСР), нельзя не отметить пластичность внутренних границ и общую цикличность подобных реформ. Российский географ С. Тархов отмечает подобную закономерность в эволюции АДТ России за последние три сотни лет, где явно прослеживается чередование реформ по укрупнению и разукрупнению регионов³. Так, Петровская реформа АДТ 1708 г. заключалась в переходе от более чем полутора сотен уездов к восьми губерниям. Далее, система движется к поиску равновесия между управляемостью и эффективностью, когда появляются новые губернии (как на вновь присоединенных землях – Ревельская в Прибалтике; так как в результате реорганизации уже существующих губерний – Белгородская, Новгородская, Иркутская и т.д.), а главное – формируется внутrigубернская сетка административного деления: создание провинций и дистриктов (вторая Петровская реформа 1719 г.), затем восстановление уездов вместо дистриктов (1727).

Однако уже при Екатерине II проводится реформа по разукрупнению регионов (1775), так как в системе административного деления сохранялся существенный территориальный и демогра-

¹ Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). – Москва, 2001.

² Карелин Е.Г. Механизм советской власти и управление в западном регионе России (1917–1937 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – Москва, 2010.

³ Тархов С. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет // География. – 2001. – № 15. – URL: [https://geo.1sept.ru/view_article.php?ID=200101502 &ysclid=lcnhnotdp6875024233](https://geo.1sept.ru/view_article.php?ID=200101502&ysclid=lcnhnotdp6875024233) (дата обращения: 22.12.2022).

фический дисбаланс. Так, в середине XVIII в. численность населения Иркутской губернии составляла всего 37,6 тыс. человек¹, в то время как в Сибирской, из состава которого была выделена Иркутская, – в несколько раз больше: 257,5 тыс. человек. Максимальный разрыв в численности населения был между Астраханской (12,7 тыс. человек) и Московской губерниями (2,23 млн человек). Территориальные различия, возможно, были даже более масштабными. Все та же Сибирская губерния при создании в начале XVIII в. охватывала почти весь Урал и всю Сибирь и по площади достигала почти 11 млн км². Выделение из ее состава Иркутской губернии компенсировало территориальный дисбаланс, но ничего не могло решить в демографическом плане.

По итогам реформы Екатерины Великой число губерний и АТЕ первого порядка на правах губерний (наместничества и области, именно первые преобладали количественно) увеличилось примерно в два раза. С целью формирования межрегионального баланса были установлены критерии по численности населения: для губерний – порядка 300–400 тыс. человек, для уездов – примерно 20–30 тыс. человек (провинции были ликвидированы). Безусловно, стандартизация и межрегиональная симметрия не были единственной (но важной, позволявшей увеличить эффективность сбора налогов), основной целью реформы, так как не стоит забывать и о необходимости укрепления позиций регионального дворянства, однако сам факт их (критериев) введения нельзя не отметить. Сами критерии не всегда строго соблюдались. Так, среднее число душ в регионах по состоянию на 1785 г. составляло около 600 тыс. вместо 300–400 тыс.

Реформы Павла I (1796) приводят к укрупнению регионов и уездов. Число первых сокращается с 51 до 42. Однако уже в первые годы правления Александра I административная сетка, существовавшая к концу правления Екатерины, была восстановлена. В дальнейшем в XIX в. динамика АТД напоминает период первой половины XVIII в. – реорганизация старых и формирование новых губерний на присоединенных территориях. В 1861 г. вводятся волости как вспомогательный элемент реализации крестьянской реформы.

Начало советского периода (1917–1923) отличалось периодом сосуществования старой административно-территориальной

¹ Характеристики АТД досоветского периода здесь и далее: Тархов С.А. Указ. соч.

системы с турбулентным процессом формирования разного рода автономий: «Верхнее звено деления РСФСР стало двойственным: помимо губерний как наследия собственно АТД унитарного государства, появились автономии, субгосударства – элементы деления политического. Именно их обилие, с точки зрения позднейшего советского права, делало Россию федерацией»¹.

Завершение Гражданской войны и формирование СССР не могло не дать старт реорганизации территориального деления (1923–1929), направленной на очередное укрупнение. Губернии заменялись на территориально массивные области, которые могли включать несколько губерний. В территориях, отличающихся этническим разнообразием, зачастую на периферии РСФСР формируются края (что еще раз подчеркивает особое значение географического фактора). Проводится реформа районирования, которая предполагала внедрение внутрорегиональной сетки округов и входящих в них районов (уезды и волости упразднились). Как отмечает С. Тархов, «укрупнение ячеек АТД всех звеньев иерархии отвечало духу времени: идеям переустройства общества сверху донизу, выравнивания уровней развития всех районов и окраин, громадьё хозяйственных планов»². Немаловажную роль играл Госплан и его экономические районы, в соответствии с которыми и проводилась территориальная реорганизация. Исключением становятся АССР, территории которых не совпадали с экономическими районами.

Проблемы в политике индустриализации и коллективизации повлияли на различные аспекты социально-экономической жизни Союза, в том числе и на пересмотр региональной организации, что обусловило ее разукрупнение (1930–1954). Удивительным образом «новые области напоминали уничтоженные в 1923–1929 гг. старорежимные губернии своими размерами, порой очертаниями, а также функциями – политическими, административно- и хозяйственно-надзорными (прежде всего за сельским хозяйством), но не планово-экономическими»³.

¹ Тархов С. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация и развитие России: географические процессы и проблемы / под редакцией А. Трейвиша, С. Артоболевского. – Москва, 2001. – С. 198.

² Там же. – С. 200.

³ Там же. – С. 202.

Третий – «постсталинский» – период территориального управления в СССР в научной литературе, как правило, ассоциируется с реформами Н.С. Хрущева (совнархозы), но имеет мало общего непосредственно с изменением границ и созданием новых регионов. Как и на предыдущих этапах (между Петром и Екатериной Великими в XVIII в. и в XIX в. после Александра I вплоть до крушения Империи), динамика АТД здесь скорее напоминает постепенный эволюционный процесс.

Подобный итог советских реформ АТД во многом дает основание для размышлений не только относительно пластичности региональных систем, но и их устойчивости, учитывая схожесть территориальной структуры СССР с досоветским периодом. Причиной подобного маятникообразного движения региональной структуры от формирования макрорегионов к их разукрупнению могут служить не только конкретные менеджеральные задачи, поставленные руководством страны в конкретный период ее истории, но и сама сущность региона как саморегулируемой системы: «колея зависимости» здесь формируется по причине того, что регион – это не только административная единица (политико-управленческое понимание), но и социум, репродуцирующий свою систему идентичности (социологический подход) и интересы (экономический)¹.

Динамика изменений состава и статуса регионов в СССР

Эволюция конфигурации состава Союза в значительной степени отражает специфику советского федерализма как многоуровневого (и асимметричного) этнотерриториального, где региональные элиты находились в процессе торга с федеральным центром за автономию, ресурсы и влияние.

В момент образования Союз состоял из четырех субъектов Федерации (РСФСР, ЗСФСР, БССР и УССР), что с учетом территориальных и демографических различий способствовало формированию асимметрии, которая, как можно будет увидеть позже, хотя и была сглажена в ходе развития советской модели федерализма, вновь усилилась после ее распада. Если принимать во внимание, что федерализм находит свое отражение в центральных

¹ Туровский Р.Ф. Субнациональная политика: введение к возможной теории // Полития. – 2014. – № 4. – С. 86–99.

органах власти, то, как отмечает П. Гронский, подобная асимметрия привела к значительному дисбалансу в представительстве союзных республик, что (потенциально) препятствовало отстаиванию их интересов на начальном этапе эволюции Союза¹. Так, при формировании Всесоюзного съезда Советов норма представительства для горсоветов формировалась из расчета один на 25 тыс. жителей, в то время как от губернских (если таковых не было, то от республиканских) – один на 125 тыс. Безусловно, в первую очередь это способствовало не столько ущемлению прав союзных республик, сколько смещению баланса в сторону городских избирателей (всего 18% согласно переписи 1926 г.), пролетариата.

Подобные диспропорции прослеживались не только в составе Съезда, но и в формируемом им ЦИК СССР, где и Союзный Совет, и Совет национальностей преимущественно формировались делегатами от РСФСР. В первом случае роль играло то, что Союзный Совет создавался по принципу пропорциональности относительно численности населения (большая часть которого проживала в РСФСР – порядка 2/3). Во втором случае, в Совет национальностей входили по пять представителей от союзных автономных республик (их большинство – опять же в РСФСР) и по одному от каждой автономной области². Именно по указанным выше аспектам, по мнению Гронского, ни о каких гарантиях с точки зрения защиты провозглашенных свобод союзным республикам не приходилось говорить.

С другой стороны, реально действующий механизм централизации находился вне указанных институтов и реализовался посредством сверхцентрализованной партии, внутри которой не допускались никакие элементы федерализма, способные нарушить дисциплину профессиональных революционеров. Партия не делилась по территориальному принципу в отличие от Советов; ни руководящие органы партии, ни Совнаркомы не конструировались по федеративному принципу. Все это пресекало возможности любой реальной региональной автономии. И на практике институционально право одностороннего выхода не представлялось возможным, пока была сильна и едина партия. ЦИК и Съезд Советов СССР как непостоянные органы в основном играли роль регистраторов принятых Президиумом и СНК решений³.

¹ Gronski P. Op. cit. – P. 160.

² Аджария и Абхазия, по Конституции 1924 г., имели квоту автономных областей.

³ Kembayev Z. Op. cit. – P. 425.

Дальнейшая эволюция конфигурации Союза при И.В. Сталине представляет не меньший интерес, что, например, отличает федерализм как составляющую отечественной государственности от других его аспектов, где превалировали жесткий контроль и исключение поиска любого баланса или торга. Именно в данный период состав Федерации претерпел значительную трансформацию, что в том числе отразилось на снижении уровня асимметрии, пусть и формальной, по признакам территориальной и демографической сбалансированности, а также представительства в органах центральной власти.

Генезис состава Союза здесь тесным образом связан с национальной политикой и процессом переопределения этносов, а также их границ (в англ. – *national demarcation work*), что в зарубежной литературе в целом относят к одной из характерных черт советского федерализма. В данном случае политика в отношении национальностей в СССР была направлена на установление согласованности эволюции регионов в их демографическом и административно-политическом измерениях и стала одним из стержней в формировании обоснований территориально-политической динамики. Так, К. Мацузато акцентирует внимание на пластичности категории этничности в истории формирования Советского государства, где, например, согласно переписи в Российской империи 1897 г., «русские» как этническая группа включала в себя великороссов, малороссов, белорусов. Однако уже в рамках советских переписей появились отдельные этносы украинцев и белорусов. Подобные примеры конструктивизма в государственной политике (по данным переписей) имели место достаточно часто.

Возвращаясь к теме эволюции состава Союза при Сталине, отметим, что старт данному процессу был дан уже в 1924 г. процессом национально-государственного переопределения (размежевания) на территории Средней Азии, когда Бухарская и Хорезмская ССР после их вхождения в Федерацию были элиминированы и стали территориями новообразованных Узбекской и Туркменской ССР. В 1929 г. Таджикская АССР повысила свой статус и была преобразована в ССР. Следующая волна преобразований в конфигурации Союза совпадает с принятием новой сталинской Конституции 1936 г. и находит свое выражение в расформировании ЗСФСР, в также повышении статуса Казахской и Киргизской АССР до союзных республик.

Геополитическая стратегия внешней политики Сталина привела к появлению в составе СССР еще нескольких государственных

ных образований – Карело-Финской (как одноименного региона РСФСР в статусе автономной республики и уступленной Финляндией территории по результатам Советско-финляндской войны 1939–1940 гг.), Литовской, Латвийской, Эстонской и Молдавской¹ ССР. Первая будет понижена в статусе, но уже при Брежневе.

Интересно отметить, что процесс повышения статуса затрагивал не только автономные республики, стремившиеся стать союзными, но и регионы более низкого порядка – автономные области, в частности в составе РСФСР, где они не являлись АТЕ первого порядка, в отличие от автономных республик. Здесь процесс повышения статуса начинается примерно в тот же период, что в случае с АССР – в 1923 г., и в целом также приходится на сталинский период эволюции советского федерализма. Так, появляются автономные республики в Поволжье (Мордовская, Чувашская и др.), Северном Кавказе (как, например, Чечено-Ингушская, Кабардино-Балкарская, Северо-Осетинская), Сибири (Бурят-Монгольская) и других частях страны. Политолог Р. Туровский отмечает, что в данный период «статус АО воспринимается как слишком низкий, и многие народы и местные элиты при лояльном отношении центральных властей лоббируют его изменение»².

Есть примеры союзных республик, которые прошли «полный путь» от отсутствия государственности как таковой к статусу полноправной республики в составе Союза. Так, киргизы изначально вовсе не имели автономного государственного образования, проживая на территории Туркестанской АССР. В результате национального размежевания появляется Кара-Киргизская АО, а уже затем и союзная республика, как указано выше.

Повестка дня, связанная со сглаживаем асимметрии в территориальной конфигурации Союза и запросами региональных элит на повышения статуса, нашла свое отражение в известной речи Сталина, где были сформулированы три критерия, в рамках которых было возможно претендовать на статус союзной республики³.

¹ Часть территории новообразованной Молдавской ССР входила в состав Украинской ССР в виде автономной республики (ср. со способом образования Карело-Финской ССР).

² Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. – Москва: ГУ-ВШ, 2006. – С. 389.

³ Сталин И. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 года // Сталин И.В. Сочинения. Т. 14. – Москва, 1997. – С. 119–147.

1. Приграничное положение в границах действующего Союза. Смысл данного признака состоял в том, чтобы подобная союзная республика имела практическую возможность поставить вопрос о выходе из состава СССР, т.е. реализовать право, предусмотренное Конституцией. В противном случае республика окажется окруженной советской территорией и ей будет «некуда выходить из состава СССР»¹.

2. Титульный этнос в республике должен составлять большинство. В тексте самой речи используется формулировка «более-менее компактное большинство», что необязательно говорит о доле более 50% проживающего населения, но при этом указывает на «компактность» как территориально-географический аспект, крайне важный в рамках советского федерализма.

3. Численность населения, превышающая один миллион. По мнению советского лидера, это бы дало дополнительные возможности выживания нового (Советского) государства на международной арене, снизило бы риск быть поглощенным другим (хищническим империалистическим) государством.

Как можно видеть, именно в сталинский период конфигурация Союза завершает свое основное формирование. Конечно, не стоит преувеличивать силу регионального лоббизма в процессе политико-территориальных преобразований в указанный период (все же не следует забывать о тоталитарном режиме, о сталинской диктатуре). Именно полное сосредоточение власти и ресурсов в руках федеральной правящей элиты позволяло проводить столь масштабные преобразования. Центральная власть не гнушалась жесткими мерами, особенно в тех случаях, когда формирование полуавтономных региональных элит рассматривалось в качестве потенциальной угрозы выстраиваемой системы. Исследователь Е. Карелин на примере Западной области (существовавшей в период укрупнения регионов) отмечает, что именно по указанной выше причине здесь в 1920-е и 1930-е годы активно проводится ротация региональных элит с целью препятствования созданию региональных «кланов»². Рост децентрализации на первом этапе эволюции Советской России входил в противоречие с общей тенденцией на сверхцентрализацию. В конце концов «сталинизм стал формой стабилизации политического режима, где регио-

¹ Сталин И. О проекте Конституции Союза ССР ... – С. 142.

² Карелин Е. Механизм советской власти и управление в западном регионе России (1917–1937 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – Москва, 2010.

нальный механизм власти потерял самостоятельное значение»¹, а региональная элита в изучаемом регионе была уничтожена в 1930-е годы в период Большого террора.

Однако примечательно, что именно неудавшиеся попытки повышения статуса регионов до советских республик указывают на наличие факта подобного активного отстаивания своих интересов региональными элитами. Наглядными примерами здесь являются Абхазия и Нахичевань.

Циклический характер динамики официальных статусов регионов может также отражать эволюцию отношений между Центром и соответствующими регионами. В данном плане в советской территориальной политике имели место не только кейсы повышения, но и понижения в статусе (с последующим полным или частичным восстановлением). В сталинский период это отражало как проводимую репрессивную политику внутри государства, так и внешнеполитическую стратегию формирования отношений с соседними странами. Так, например, в первом случае, учрежденная сталинской Конституцией Чечено-Ингушская АССР была ликвидирована в годы Великой Отечественной войны. Та же судьба постигла Калмыцкую АССР. Процессы депортации отдельных северокавказских этносов внесли коррективы в названия соответствующих регионов. Смена вектора политики, проводившаяся федеральной властью после смерти Сталина, нашла свое отражение в региональной проекции: статус Чечено-Ингушской АССР, Калмыкии был полностью восстановлен; на карте РСФСР вновь появились двусоставные Кабардино-Балкарская АССР и Карачаево-Черкесская АО.

Во втором случае следует упомянуть лишение статуса республики Карело-Финской ССР, части территорий которой, полученные по итогам Советско-финской войны, были возвращены Финляндии, что на долгосрочную перспективу сняло напряженность в отношении «карельского вопроса». Описываемый кейс весьма примечателен, так как относится к хрущевскому этапу эволюции советского федерализма, который вопреки представлениям о смягчении политического режима неоднороден в плане отношений с регионами. Если в начале своего правления Н. Хрущев в рамках экономической политики на фоне десталинизации так или иначе способствовал усилению автономии региональных элит, то уже после консолидации собственной власти новый лидер госу-

¹ Карелин Е. Указ. соч. – С. 15.

дарства стал смещать баланс отношений в сторону Центра¹. Были проведены чистки титульных элит в Азербайджане, Киргизии, Латвии, Таджикистане, Туркмении, Узбекистане. Выработывался и собственный («хрущевский») проект Конституции, предполагавший дальнейший шаг в сторону унификации (единое союзное государство), акцент на ведущей роли партии (что позже все же нашло свое полное отражение в брежневской Конституции).

Разделение полномочий между Центром и регионами как аспект советского федерализма

При изучении второго аспекта федерализма – разделения полномочий между Центром и регионами – становится очевидно, что его эволюция во многом представляет компенсационный механизм, балансирующий интересы регионов, выразившиеся в повышении их статуса в советской федеративной иерархии. Как изначально, по Конституции 1924 г., так и в последующем, Союз оставлял федерированным республикам лишь второстепенные вопросы. Конституции республик принимались после союзной (как правило, годом позже) и в полном соответствии с последней.

Наиболее показательна в данном плане эволюция структуры Совнаркомов, которые делились на общесоюзные, объединенные и республиканские. Последние выделяются не напрямую, а посредством «вычитания» из Совнаркомов, образуемых ЦИК союзных республик, объединенных Совнаркомов. Итак, параллельно процессу появления новых республик происходило перераспределение полномочий в пользу Союза, а также переход республиканских совнаркомов в разряд «объединенных». Так, в 1929 г. с целью стимулирования и контроля политики коллективизации республиканский нарком земледелия стал союзно-республиканским. По аналогичным причинам наркомы внутренних дел республик были расформированы годом позже, их личный состав перешел под крыло ОГПУ (отдельный НКВД СССР был создан в 1934 г.). Тренд был продолжен в новой «сталинской» Конституции: наркомы здравоохранения и юстиции стали союзно-республиканскими. В итоге у республик из шести наркомов, определенных Конституцией 1924 г., осталось лишь два (образование и соцзащиты). Новая

¹ Kembayev. Op. cit.

Конституция также допускала создание республиканских наркомов местной промышленности и коммунального хозяйства.

Говоря об эволюции органов советской власти, нельзя не затронуть характерную черту советского федерализма – проблему (а после ее решения – практику) двойной субординации, ставшую результатом столкновения функционального и институционального принципов территориального управления¹. В первом случае во внимание принимается система разделения властей, дающая некоторую автономию в решении вопросов по остаточному принципу в соответствии с системой разделения полномочий. Во втором случае централизованный контроль пронизывал всю управленческую систему сверху донизу.

Как отмечает С. Добрин, подобное столкновение двух принципов привело и к столкновению интересов структур управления, в частности региональных исполкомов и Совнаркомов на местах уже на ранних этапах формирования советской государственности. Причину этому автор усматривает в эволюции воззрений Ленина по вопросу территориальной организации управления: если вначале приоритет отдавался централизации и захвату власти революционным путем (захват аппарата власти), то непосредственно после данного захвата выяснилось, что реальная практика – бойкотирование нижестоящими структурами госаппарата деятельности наркомов². В такой ситуации в первые месяцы после Октября большевики в регионах были вынуждены опираться на Советы (см. циркуляр Наркомавнудела от декабря 1917 г.). Только после изменения общего подхода к проблеме наркомам все же удалось подчинить местные органы власти.

Большевики при этом нисколько не отказались от идеи централизованного управления, усиливая вмешательство в виде ВЧК, что привело к недовольству, обозначившему себя на Второй всероссийской конференции (съезд) региональных Наркомюстиции. На VIII съезде партии аналогичную позицию относительно выстраиваемой системы высказали представители региональных исполкомов, по факту желавших получить статус дореволюционных губернаторов, замкнув на себе территориальное управление. Исполкомы не желали подчиняться Совнаркомам на местах.

¹ Dobrin S. Soviet Federalism and the Principle of Double Subordination // Transactions of the Grotius Society. – 1944. – Vol. 30. – P. 260–283.

² Ibid. – P. 264.

Решение было найдено на 7-м Всероссийском съезде Советов: региональные исполкомы формируют отделы, которые возглавляют ставленники наркомов. Отделы стали управляться из Москвы напрямую, а исполкомы лишь информировались. В ситуации несогласия между исполкомом и наркомом решение принималось в Москве де-юре и по факту¹. Местные власти в большинстве случаев были не вправе затягивать исполнение решения, хотя и могли обжаловать его. Централизм возобладал, что задало тренд на дальнейший способ организации управления «по-советски».

Стратегии кадровой политики в отношении центральной и региональной власти

Каким образом можно в целом описать механизм подобных отношений? Одним из наиболее популярных в научной литературе подходов к ответу на данный вопрос является концепция империи аффирмативного действия Терри Мартина. Согласно автору, федерализм в СССР строился на принципе реинтеграции большевиками территории бывшей империи за счет уступок этническим регионам². С другой стороны, указанная концепция не раз подвергалась критике³. И действительно, сам Мартин считает, что подобная аффирмативная стратегия завершилась со сталинским террором, но элементы особой стратегии в отношении периферии остались. Как отмечает К. Мацузато, советский федерализм есть сочетание трех принципов.

1. Монополия партии на определение (и переопределение) национальностей и статусов их административных единиц. Одни этнические группы, как было отмечено выше, упрочили свой статус, а другие стали субэтносом (татары-мишари, мегрелы и т.д.).

2. Объединение этнического и территориального принципов, что всячески избегалось в имперский период.

3. Концепт «титульной нации» и связанной с этим кадровой политикой. Принципом выделения титульных национальностей стал не демографический вес (были и остаются республики с долей титульного этноса менее 50%), а их автохтонность. Обоснование авто-

¹ Гимпельсон Е. Советские управленцы (1917–1920). – Москва, 1998.

² Martin T. The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939. – New York, 2001.

³ Hirsch F. Empire of Nations: Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union. – New York, 2005.

хтонности тех или иных титульных этносов – весьма популярное направление в советской историографии. Что же касается кадровой политики, то режим был лоялен тем региональным титульным элитам, которые были способны распределять ресурсы и должности не только титульному, но и русским, и другим нетитульным этносам¹.

Возможен и несколько иной взгляд на общий паттерн отношений Центра и регионов в СССР – как взаимовыгодной «игры»². Здесь также нельзя обойти стороной тему создания титульных элит (первый элемент паттерна) посредством политики коренизации, что было осуществлено еще на начальных этапах, т.е. Сталиным в 1920-е годы, когда задача коренизации ставилась в приоритет социальным и экономическим задачам.

Формирование титульных элит в этнических регионах красной нитью проходит через всю советскую политическую историю. Так, например, по подсчетам Г. Ходнетта, в 11 из 14 советских республик (без РСФСР) в 1955–1972 гг. наблюдалось диспропорциональное преобладание титульных этнических элитных групп³. К 1980-м годам титульные этносы занимали должности не только первых секретарей, но и председателей президиума, Советов министров, первых секретарей союза писателей, президентов академий наук, вплоть до республиканских руководителей силовых структур⁴. Титульные элиты, согласно концепции Ф. Рёдера, играли роль гейткиперов, определяя, когда и как местное население может быть задействовано для реализации политических задач. Указанные региональные элиты также монополизировали средства коммуникации (печать на титульном языке), доступ к местам проведения митингов и собраний.

Второй элемент – избегание примордиалистских стратегий⁵. Политика Сталина, в том числе зачистка местных традиционных элит, привела к тому, что получение карьерных, фискальных и прочих при-

¹ Matsuzato K. Op. cit. – P. 1051.

² Roeder P. Soviet Federalism and Ethnic Mobilization // World Politics. – 1991. – Vol. 43, N 2. – P. 196–232.

³ Цит. по: Roeder P. Op. cit. – P. 204.

⁴ Jones E., Grupp F. Measuring Nationality Trends in the Soviet Union: A Research Note // Slavic Review. – 1982. – Vol. 41, Spring. – P. 112–122.

⁵ В понятие «примордиалистская стратегия» в данном случае входит приоритет местных национальных кадров перед советскими, назначаемыми из Центра. Соответственно, отказ от этой стратегии в административном управлении ведет к возрастанию роли Центра, убыванию влияния местных национальных элит и, напротив, увеличение роли последних может рассматриваться как ослабление централизации в кадровой политике. – *Прим. ред.*

вилегий стало возможно только посредством советских и партийных институтов. Система отношений Центра и периферии была выстроена таким образом, что региональные лидеры были вынуждены конкурировать за получение данных привилегий и ресурсов (в первую очередь, фискальных). При этом Федеральный центр не отказывался от репрессивных методов: за последние 30 лет существования Союза порядка дюжины первых секретарей были заменены (примордиалистская повестка дня, несогласие с политикой Центра). Например, в 1966 г. первый секретарь Армянской ССР был отправлен в отставку за неспособность обуздать антитурецкие протесты. В 1972 г. первые секретари Украинской и Грузинской ССР потеряли свои должности за чрезмерно рьяное продвижение местных интересов.

Наконец, третья – собственно аффирмативные стратегии, приводившие титульные этносы в привилегированное положение (высшее образование и занятость). Одним из эффективных механизмов, способствовавших этому, стала система квотирования. Тем самым советский федерализм предлагал республикам возможность создания собственной системы социальной мобильности, но внутри СССР.

Таким образом, можно видеть, что советский федерализм, несмотря на весь имеющийся скепсис по отношению к нему, представляет собой весьма примечательный способ построения отношений Федерального центра и регионов. Да, ни о какой полноценной автономии в данном случае не приходится говорить. Это высокоцентрализованный способ территориально-политического управления, который тем не менее допускал и лоббирование региональных интересов, и уступки, стремление к балансу (как минимум формальной конфигурации). Централизм же обеспечивал возможность реализации задач модернизации как периферии, так и страны в целом, к чему ряд республик в формате «классической» политической автономии, вероятно, не были полностью готовы.

4.2. Федерализм в современной России: от децентрализации к новому централизму

Эволюция федерализма в период президентства Б. Ельцина

Новый этап в становлении российского федерализма можно отсчитывать с момента принятия Конституции 1993 г., однако все же коренной сдвиг в системе отношений Центра и регионов обозначился ее разбалансировкой, началом «парада суверенитетов»,

когда право выхода из состава Союза стало не просто ритуальной формулировкой, а наполнилось реальным содержанием¹. Здесь в целом можно согласиться с точкой зрения тех специалистов по внутренней российской политике, которые утверждают, что процесс дезинтеграции СССР в значительной степени был усугублен противостоянием президента СССР М. Горбачева и Б. Ельцина, на тот момент председателя Верховного Совета РСФСР². В итоге сама РСФСР в лице Съезда народных депутатов подписывает Декларацию о государственном суверенитете. В процессе подобного противостояния контроль периферии был довольно сложно осуществим, а процессы автономизации регионов принимают стихийный характер, становясь новой политической реальностью. В итоге 26 декабря 1991 г. советская государственность, а вместе с ней и советский федерализм как особая модель территориально-политического устройства прекратила свое существование.

Отличительной характерной чертой развития российского федерализма на этапе, когда советская система начала давать трещину, стало формирование различных стратегий региональных элит по упрочению своего политического статуса в образовавшемся «окне возможностей». Собственно, сам текст указанной выше Декларации в п. 9 утверждал «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР». Российские регионы начинают реплицировать стратегии союзных республик, и «парад суверенитетов» находит свое продолжение на субнациональном уровне, однако при этом ранжируется по степени автономии от стремления к повышению статуса в федеративной иерархии вплоть до отказа в упоминании о вхождении в состав РСФСР в своих декларациях о суверенитете (например, Татарская, Чечено-Ингушская АССР). В первом случае это описывает стратегию автономных областей, заявивших о переходе в статус республик, а также округов, решивших выйти из состава краев (т.е. перейти со второго на первый уровень федеративного деления). Другими словами, стратегии региональных элит в определенной мере задава-

¹ Захаров А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире. – Москва, 2012.

² Иванов В. Глава субъекта Российской Федерации: историческое, юридическое и политическое исследование (история губернаторов): в 2 т. Т. 1.: в 2 кн. – Москва, 2019. – Кн. 1 : История.

лись институциональными рамками отношений Центра и регионов (РСФСР), задавая ограничения по сдвигу в рамках существующей «колеи зависимости» в рамках развития государства и государственности.

Важнейшим событием в отношениях Центра и регионов на этапе 1991–1993 гг. становится подписание Федеративного договора, по факту представлявшего собой три соглашения между Федеральным центром, с одной стороны, и республиками¹ (1), краями, областями и городами федерального значения (2) и автономной областью и автономными округами (3) – с другой. Структура и содержание данных договоров зафиксировали асимметричные отношения, когда одним регионам досталось больше автономии и полномочий, чем другим. В первую очередь выделяются республики, которые в том числе были именованы в названии договора как суверенные (в ст. III также употребляется термин «государства»). Их статус подтверждался и особенностями в разграничении полномочий: только республики признавались акторами международных политических и экономических отношений; земля и природные ресурсы объявлялись собственностью соответствующих народов. Рассматриваемый документ имел потенциал заложить договорные основы новой федерации, но все же российский федерализм пошел по конституционному пути². Конституция 1993 г. в значительной степени сгладила имеющуюся формально-

¹ Как известно, Татарстан и Чечено-Ингушетия отказались от подписания договора.

² В данном случае имеется в виду широко известное в научной литературе разграничение Федерации по типам организации (создания): договорной «снизу» и конституционной «сверху». Конфликт двух моделей федерализма – договорной и конституционной – продолжался и в период после принятия Конституции 1993 г. и нашел выражение в подписании десятков договоров между Центром и регионами, а также между регионами разного уровня. В условиях «парада суверенитетов» договорная модель федерализма легитимировала существование автономных центров региональной власти с сильными лидерами, демонстрировавшими способность отстаивать интересы своих регионов в отношениях с Федеральным центром. Завершением данного конфликта следует считать ряд решений Конституционного Суда начала 2000-х годов, определивших российскую модель Федерации как «конституционную», а Конституцию РФ как акт прямого действия. Последующая унификация и корректировка регионального законодательства, проведение административной реформы и выстраивание «вертикали власти» завершились преобладанием централизаторских тенденций. См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития. – Москва, 2013. – *Прим. ред.*

правовую асимметрию, однако на практике задачу ее нивелирования (или балансировки) еще только предстояло решить.

Известная фраза Б.Н. Ельцина («Берите столько суверенитета...») стала крылатой и используется в качестве одного из аргументов, на который исследователи российского федерализма ссылаются как в рамках обоснования положительных оценок действий Федерального центра (дать регионам то, что они хотят в пределах допустимого), так и негативных (стихийный характер децентрализации, усиление асимметрии, партикуляризм в отношениях Москвы и регионов). В целом представляется, что возможно занять срединную позицию в оценке тенденций эволюции федеративных отношений в 1990-е годы. С одной стороны, сложно отрицать, что Ельцин слабо контролировал «маятник», уверенно движущийся в сторону децентрализации. С другой стороны, изображение Федерального центра как полностью безвольного актора отношений с регионами также не соответствует действительности, учитывая перманентный поиск Ельциным возможностей и рычагов, способных установить пусть широкие, но предсказуемые рамки взаимоотношений с регионами (в основном в данном случае речь идет о республиках), и более того, сохранять умеренный контроль, там, где это было возможно (например, в областях и краях).

Так, уже в 1991 г., еще до распада СССР, Ельцин принимает решение о создании института представителей президента в регионах, что можно рассматривать в качестве способа укрепления вертикали власти на местах. Внедрение данного института происходило поэтапно с точки зрения территориального охвата. При этом в целом исследователи сходятся во мнении о невысоком уровне эффективности полпредов с точки зрения заданной миссии¹. Практика назначений показала, что вплоть до 1996–1997 гг. большинство республик функционировало без полпредов. В Башкортостан, Татарстан и Якутию при первом президенте РФ полпреды так и не были назначены. Среди республик в 1991 г. представители президента были отправлены лишь в Кабардино-Балкарию и Чечено-Ингушетию. Во втором случае на фоне дестабилизации отношений с Федеральным центром назначение оказалось временным.

Российский политолог Р. Туровский отмечает, что в целом представители президента довольно быстро вошли в орбиту влия-

¹ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – Москва, 2007.

ния глав регионов, поэтому значимость данного института как одного из рычагов Центра по влиянию на регионы также снизилась¹. В рамках первого срока представители назначались в основном из состава лояльных президенту народных депутатов, а также либерально настроенной интеллигенции. Политический опыт и аппаратный вес в системе региональных отношений не позволял полпредам с подобным профессиональным бэкграундом поставить своевольных губернаторов под контроль.

При этом необходимо отметить, что ситуация могла варьироваться от региона к региону, и для некоторых из представителей должность стала трамплином для дальнейшего построения политической карьеры: среди представителей президента первой волны – и будущие члены (на тот момент избираемого населением) Совета Федерации, и депутаты Госдумы. С другой стороны, даже получая президентскую поддержку и продвижение по карьерной лестнице, например на должность главы администрации региона (количество таких кейсов совсем невелико, но показательно), полпреды выглядели откровенно слабыми в попытке конкурировать с местными популярными политиками. Так, В. Барабанов в Брянской обл., имея за плечами опыт работы полпредом в данном регионе, будучи уже в статусе губернатора (пусть и назначенца), безуспешно пытался избраться как в Совет Федерации, так и конкурировать с Ю. Лодкиным на губернаторских выборах. Более того, раскол в элите привел к тому, что конкуренцию В. Барабанову составили и его собственные заместители.

Показательны случаи совмещения должностей, когда представитель президента одновременно работал и главой региона, как в случае Нижегородской обл. под руководством Б. Немцова, а также в Москве в период избранного градоначальника Г. Попова, что в целом указывает как на «серые зоны» в формировавшейся нормативно-правовой базе, так и особое доверие со стороны главы государства.

К середине 1990-х годов, как отмечено выше, стало очевидно, что институт требует усиления. Президент стал делать ставку на людей с опытом управления, часто – региональных чиновников из администраций губернаторов, которые проиграли на выборах. При полпредах создаются коллегии, в состав которых включают руководителей федеральных структур в регионах. Также в данный период представители президента начинают назначаться в респуб-

¹ Туровский Р.Ф. Указ. соч.

лики, где в ряде случаев оказываются вовлеченными в противостояние с политическим руководством. В целом стоит согласиться с общим выводом о том, что ельцинские полпреды «часто менялись, конфликтовали с губернаторами, чьи функции им приходилось фактически дублировать, не имея для этого реальных рычагов влияния. К концу 1990-х стало очевидно, что этот институт надо серьезно реформировать...»¹.

Второй аспект, указывающий на попытку Б. Ельцина сместить «маятник децентрализации» в свою сторону в период первого президентского срока, – решение об отказе прямых выборов региональных глав. Политическая ситуация в республиках в данный период слабо контролировалась и принятая президентом серия указов по данному поводу их фактически не затрагивала. На практике же имели место некоторые исключения, такие как назначения в республиках (Ингушетия и Карачаево-Черкесия), а также выборы в областях, краях и АО (например, в 1993 г. – четыре области и один край), что стало отражением ситуации двоевластия, противостояния президента и Верховного совета, так называемой войны законов, создававшей возможности для региональных элит ориентироваться на более удобные для них нормативно-правовые акты. Все это приводило к ситуации противостояния избранных глав, поддержавших их групп региональных элит и президента: состоявшиеся в 1993 г. выборы в Челябинской обл. не были признаны Ельциным, а избранные в том же году главы Амурской и Брянской областей были вскоре отстранены от исполнения полномочий.

Предполагалось, что назначения станут временной мерой на переходный период, однако первая волна выборов глав регионов (не учитывая республики) состоялась только в 1996 г. Назначаемые губернаторы – важнейший элемент выстраиваемой системы территориально-политического управления в период «ельцинской» децентрализации. Во многом решение об отказе от выборов и формировании корпуса лояльных губернаторов заложило специфику российского федерализма в 1990-е годы в виде системы управленческого моноцентризма в регионах. Власть назначаемых губернаторов, как правило, «ограничивалась фактически “сопротивлением среды” в виде поддержки (или неподдержки) со сто-

¹ Ковалев А. О роли и месте полномочных представителей президента Российской Федерации во властном механизме обеспечения военной безопасности страны // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 24–31.

роны местных элит, личного доверия или недоверия к главе администрации со стороны жителей и существенным потенциалом протестной активности во многих регионах»¹. В связи с этим противоречия между Центром и регионами закономерным образом усилились после поражения проельцинских кандидатов на губернаторских выборах 1996 г., когда сформировался «красный пояс» регионов, возглавляемых губернаторами-коммунистами и представителями других левых партий.

Третий значимый аспект, отражающий активную позицию Центра в выстраивании отношений с регионами, – институционализация «торга». Политическая и экономическая слабость федеральной власти на фоне «стихийной децентрализации» в ельцинский период стала одной из причин формирования подобной институциональной структуры (параллельной формально закрепленной в Конституции), являющейся разновидностью «системы персонализированных обменов»².

Изначально базис подобных отношений был заложен еще в переходный период, а уже после принятия нового Основного закона 1993 г. институционализация «торга» начала оформляться в виде подписания двусторонних соглашений (первое из которых – с Татарстаном). Иными словами, в период «зрелого» ельцинского федерализма торг и двусторонние соглашения стали публичным отражением непубличных практик и одновременно их формальным закреплением³.

Опора на торг в отношениях с регионами позволила Федеральному центру снизить собственные издержки территориального контроля и управления посредством передачи части полномочий и ответственности на субнациональный уровень. Более того, подобную систему отношений можно рассматривать и в качестве взаимовыгодной, так как региональная власть, хотя и становилась носителем социально-экономической ответственности по отноше-

¹ Кынев А. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. – Москва, 2020. – С. 44.

² Панов П. Региональные политические процессы в Российской Федерации в «эпоху Путина»: унификация или диверсификация? // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2006. – Т. 2, № 4. – С. 109–134.

³ Солник С. «Торг» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства, 1990–1995 // Полис: Политические исследования. – Москва, 1995. – № 6. – С. 95–107; Stoner-Weiss K. Russia: Managing territorial cleavages under dual transitions // Federalism and territorial cleavages / Ed. by Amoretti U.M. and Bermeo N. – Baltimore, 2004. – P. 307–308.

нию к населению, но при этом, вполне очевидно, закрепляла за собой «бонусы» децентрализации в виде автономии по управлению бюджетами и определения «правил игры» для внутрирегиональных политических групп¹.

С другой стороны, институционализация подобных персонализированных обменов в федеративных отношениях имела свои негативные последствия политического и социально-экономического характера, связанного с ростом межрегиональных диспропорций и чрезмерной автономизации отдельных регионов («вольницы»). Подобные тенденции в формировании асимметричного федерализма стали предметом критики в отношении вопроса, насколько эффективен такой подход с точки зрения трансформационных процессов, которые переживало Российское государство на тот момент.

Сам по себе асимметричный федерализм как объект изучения не имеет консолидированной точки зрения относительно пользы или приносимого вреда. С одной стороны, асимметричный федерализм может представлять собой оптимальный способ адаптации регионов к существованию в рамках социально-экономически и культурно гетерогенных государств². С другой стороны, несмотря на определенные указанные выгоды, асимметричный федерализм все же усложняет процесс координации регионов³.

Экономист Х. Мартинес-Васкес, в целом не отрицая выбор в пользу асимметричного федерализма в постперестроечный период как верное решение (например, способствовавшее минимизации рисков территориальной дезинтеграции), отмечает, что его формирование также можно рассматривать и как ситуацию безвыходного положения, когда ряд решений был навязан Федеральному центру отдельными регионами. Результатом стало отсутствие стимулов к межрегиональной кооперации, кризис фискальной (и экономической в целом) политики на федеральном уровне⁴.

¹ Гайворонский Ю. Влияние политики Федерального центра на трансформацию региональных политических режимов в современной России: дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2016. – С. 54.

² Watts R. Comparing federal systems in the 1990's. – Kingston, 1999.

³ Martinez-Vazquez J. Asymmetric Federalism in Russia: Cure or Poison? // Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry / Richard M. Bird and Robert D. Ebel (eds.). – P. 227–266.

⁴ Ibid. – P. 253.

При этом противоположная точка зрения относительно наличия самого асимметричного федерализма – скорее исключение, чем правило. Как отмечает Л. Смирнягин, критики российского федерализма как асимметричного зачастую не просто преувеличивают степень подобных диспропорций, но и принимают асимметрию как само собой разумеющееся, мало уделяя внимания ее признакам. Таковых же, по мнению автора, можно насчитать порядка трех: конституционные основания, практика двусторонних соглашений о разграничении полномочий, а также специфика межбюджетных отношений¹. Что касается различий в статусах регионов, то их разным наименованиям (республики, области...) не были даны разные полномочия, которые, в свою очередь, разграничиваются по единому принципу для всех участников федеративных отношений. Согласно ст. 5, все субъекты Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами власти.

Двусторонние договоры действительно преподносились как своего рода привилегии, которые «Центр давал тем субъектам Федерации, чьи руководители их заслужили»², что может рассматриваться в качестве признака асимметрии политических отношений. С другой стороны, заключались данные договоры лишь между ветвями исполнительной власти на определенный период, а их ратификация Федеральным Собранием (Советом Федерации в частности) не предусматривалась. Таким образом, двусторонние соглашения отражали «рабочий» формат отношений между Центром и регионами, не меняя при этом конституционные рамки. В итоге чем больше регионов подписывали подобный договор, тем менее привилегированными становились те, кто прошел через данную процедуру ранее.

Наконец, третий контраргумент против наличия (как минимум гипертрофированного) федерализма в ельцинской России состоит в том, что маркирование различий в распределении межбюджетных трансфертов в целом не может рассматриваться как признак политической асимметрии, так как данный механизм государственной политики, наоборот, призван и сконструирован таким образом, чтобы выравнивать бюджетную обеспеченность регионов.

¹ Смирнягин Л.В. Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? // Федерализм и этническое разнообразие России / под ред. И. Бусыгиной. – Москва, 2010. – С. 45–59.

² Там же. – С. 47.

Есть и иная точка зрения, согласно которой выравнивающая стратегия межбюджетных отношений также сочеталась и с политическими факторами. Хотя сам Смирнягин в целом согласен с тем, что «в первые годы независимости России Ельцин широко прибегал к раздаче федеральных средств отдельным регионам, в основном по причинам сугубо личного характера, зачастую ориентируясь просто на личные симпатии к какому-нибудь президенту или губернатору...»¹, характер распределения трансфертов также указывает и на систематические закономерности, а также изменение позиции Центра в отношении своевольных региональных элит. Так, если до принятия Конституции имела место стратегия «умиротворения», задабривания оппозиционных Ельцину региональных элит, то начиная с 1994 г. в дополнение к выравнивающей бюджетной политике, наоборот, начинает работать механизм вознаграждения за лояльность: регионы, поддерживавшие проправительственные партии и кандидатов, а также те, с которыми у Москвы были выстроены конструктивные отношения, могли в большей степени рассчитывать на фискальные «бонусы»².

Таким образом, можно соглашаться с аргументами против наличия асимметричного федерализма (например, с первым) или даже спорить с ними (как в случае с последним), но в целом представляется весьма обоснованным утверждение, что на начальных этапах эволюции ельцинского федерализма политическая асимметрия федеративных отношений была отчетливо выражена, но уже к середине 1990-х годов заметно снизилась, в том числе благодаря тактике федеральной власти.

Тем не менее многовекторность политического развития на субнациональном уровне в «ельцинскую эпоху» привела к высокому уровню регионального политического многообразия, нашедшего отражение в росте популярности концепции «региональных политических режимов»³. Другими словами, институциональные характеристики, конфигурации правящих групп в регионах, а также стратегии их отношений с Федеральным центром стали настолько очевидны, что и академические ученые, и политические эксперты представляли межрегиональные сравнения практически эквивалентными межстрановым.

¹ Смирнягин Л.В. Указ. соч. – С. 50.

² Popov V. Fiscal Federalism in Russia: Rules versus Electoral Politics // Comparative Economic Studies. – 2004. – Vol. 44, N 4. – P. 515–541.

³ Обзор эволюции данной концепции см.: Гайворонский Ю.О. Указ. соч. – С. 54.

Так, В. Гельман, проводя подобную прямую аналогию, обратил внимание на то, что регионы в 1990-е годы значительно отличались по таким основополагающим институциональным характеристикам, как тип разделения властей и автономия региональной ассамблеи, где на основе их сочетаний было возможно выделить более дюжины институциональных конфигураций¹. Например, по первому критерию Дагестан и Удмуртия относились к парламентскому типу; Москва, Санкт-Петербург, некоторые из республик (Калмыкия в частности) и областей (Саратовская, Новгородская области) – к президентскому, а Башкортостан, Свердловская область – к президентско-парламентскому. При этом по второму критерию – тип ассамблеи – те же регионы ранжировались от полностью автономной («доминирующей»), как в Удмуртии, или просто автономной, как в Санкт-Петербурге (несмотря на президентский тип разделения властей), до полностью подчиненной в Башкортостане, Калмыкии и Саратовской области.

К концу второго президентского срока Ельцина маятник децентрализации хотя и удалось несколько сменить в сторону Центра, но ситуация была все еще очень далека от системы отношений, например, того же советского федерализма. В силу изменения ряда условий, связанных с наступившим экономическим кризисом 1998 г., низкая эффективность подобной модели федеративных отношений стала очевидной, что в целом изменило предпочтения граждан и политических элит в сторону большей централизации и контроля над регионами². При этом возможности по изменению ситуации в пользу Центра создавал рост мировых цен на углеводороды, начавшийся еще до 2000 г.³ Поражение альянса региональных элит (блока «Отечество–Вся Россия») на парламентских выборах 1999 г., а также появление фигуры сильного президента, способного консолидировать элиты, сделало вопрос о смене парадигмы отношений «Центр – регионы» решенным⁴.

¹ Гельман В. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис: Политические исследования. – 1998. – № 1. – С. 105–106.

² Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр – регионы – местное самоуправление / ред. Г. Люхтерхандт-Михалева, С.М. Рыженков. – 2001. – С. 74.

³ Зубаревич Н. Пришел, увидел, победил? Крупный бизнес и региональная власть // Pro et Contra. – 2002. – Т. 7, № 1. – С. 107–119.

⁴ Hale H. Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. – Cambridge, 2006.

Период рецентрализации: реформы, институты и практики

Политическая рецентрализация начала 2000-х годов во многом представляла собой «возвращение левиафана»¹, ознаменовавшее не только позиционную реконфигурацию федеральных и региональных элит, но и восстановление статуса и авторитета государства, укрепление российской государственной состоятельности. Проводимые реформы во многом стали отражением стоящих перед Центром задач по восстановлению контроля над регионами, повышению эффективности воздействия на политические процессы.

Очевидно, что политика рецентрализации носила комплексный характер, реализовываясь в рамках реформ территориальной организации; перераспределения полномочий и ресурсов; институтов участия; территориального контроля и федерального вмешательства. Комплекс мер включал в себя: реформирование института полномочного представителя президента и создание федеральных округов; изменение порядка формирования Совета Федерации, приведение региональной законодательной базы в соответствие с федеральной, реформу местного самоуправления, партийной и избирательной системы в регионах, административную реформу, укрупнение регионов, реформу бюджетов, изменение порядка наделения полномочиями глав регионов. Одни реформы, например касательно электоральных институтов и партий, в большей степени отражают эволюцию институтов участия, в то время как некоторые другие могли затрагивать различные аспекты, как в случае федеральных округов и полпредов (территориальная организация плюс контроль). Проведение детализированного анализа этих реформ выходит за рамки отдельной главы, но в целом можно уделить внимание наиболее важным моментам с точки зрения трансформации отношений Федерального центра и регионов.

Так, ***реформа института полномочных представителей президента*** была направлена на решение задачи восстановления территориально-политического контроля над регионами. Указом президента от 13 мая 2000 г. в России создается система из семи федеральных округов во главе с полпредами, т.е. их число по сравнению с периодом президентства Ельцина резко сократилось, однако в качестве баланса для обеспечения текущих функций в

¹ Гельман В. Возвращение левиафана? (Политика рецентрализации в современной России) // Полис. Политические исследования. – 2006. – № 2. – С. 90–109.

администрациях полномочных представителей учреждается должность главного федерального инспектора (за каждым закрепляется по региону).

Границы созданных федеральных округов во многом соответствовали существовавшим на тот момент военным округам. Это во многом дает объяснение различий в принадлежности тех или иных субъектов РФ к одним округам в сравнении с их географическим расположением: например, тому, в силу каких причин Пермская область, чаще ассоциирующаяся с Уралом, была включена в Приволжский федеральный округ; а Волгоградская и Астраханская, расположенные в бассейне Волги и имеющие с ней не просто прочные ассоциации, а устоявшиеся представления в массовом сознании (особенно характерно для богатой рыбными ресурсами Астрахани), – в Северо-Кавказский¹.

Выполняя функции по контролю, медиации и мониторингу региональных политических и социально-экономических процессов, полпреды занимают более высокий статус в системе территориально-политического управления в сравнении с губернаторами². В отношении полпредов можно говорить о формировании двух общих представлений. Первое касается роли и эффективности; второе затрагивает и профессиональный бэкграунд, и утверждение о том, что полпреды – это, как правило, должностные лица, имеющие опыт работы в силовых и правоохранительных структурах.

В первом случае, в отношении института полномочных представителей как со стороны ученых³, так и самих политиков (см. известное выступление В. Матвиенко на заседании Госсовета 26 декабря 2011 г.) неоднократно возникали дискуссии о необходимости реформирования. Удивительно, что подобные дискуссии парадоксальным образом связаны с первоначально поставленными задачами и их эффективной реализацией. Однако достижение цели упорядочения федеративных отношений и обеспечение контроля не означает, что данный контроль больше не имеет смысла.

¹ Спустя месяц после создания (в июне 2000 г.) его переименовали в Южный, но сути аргумента это не меняет.

² В данном случае дискуссию относительно конституционного статуса полномочных представителей можно оставить за скобками, так как фокус анализа в большей степени направлен на выстраивание отношений Центр – регионы.

³ Ковалев А. О роли и месте полномочных представителей президента Российской Федерации во властном механизме обеспечения военной безопасности страны // Управленческое консультирование. – 2018. – № 2. – С. 24–31.

Во втором случае действительно пять из семи первых полпредов имели опыт работы в вооруженных силах, силовых и правоохранительных структурах, что в целом было сообразно задаче наведения порядка и, возможно, породило подобный стереотип о полпредах как «людях в погонах». Однако более пристальное изучение профессионального опыта кураторов федеральных округов (табл. 1) позволяет сделать вывод о, скорее, сбалансированном подходе в отношении формирования корпуса представителей президента. Обобщая имеющиеся данные, можно сказать, что немногим более половины всех полпредов за 20 лет существования данного института в реформированном виде так или иначе можно отнести к военным, представителям правоохранительных органов или структур государственной безопасности.

Таблица 1

**Профессиональный бэкграунд
полномочных представителей президента РФ (2000–2020)**

Федеральный округ	Количество полномочных представителей за изучаемый период	Из них: с опытом работы в вооруженных силах, правоохранительных структурах и органах госбезопасности
Центральный	5	1
Северо-Западный	8	4
Южный	5	3
Северо-Кавказский	5	4
Приволжский	5	3
Уральский	6	2
Сибирский	6	5
Дальневосточный	5	2
Крымский ¹	1	1
Итого	46	25

Источник: расчеты автора (на основе анализа официальных биографий).

Кроме того, обращает на себя внимание соотношение рассматриваемой пропорции по отдельным округам. Для имеющих важнейшее геостратегическое значение и особое внимание со стороны Федерального центра – это прежде всего Крым и Северный

¹ В 2016 г. Республика Крым и г. Севастополь были включены в состав Южного федерального округа.

Кавказ – во всех, за исключением одного, случаях были назначены представители с «силовым» бэкграундом. В то же время в Центральном округ, как правило, назначают с опытом «гражданских» профессий. В данном случае не соответствуют гипотезе о важности геостратегического компонента в кадровой политике в отношении полпредов Сибирский и Дальневосточный округа (точнее, их соотношение в практике назначений), так как, следуя данной логике, соотношение «силовиков» и «гражданских» должно быть выше во втором случае. По факту, обеспечение политического контроля над бескрайней территорией Сибири не менее важно, чем в отношении Дальнего Востока (не зря в 2021 г. был анонсирован проект развития Ангаро-Енисейского макрорегиона). Поэтому в случае восточной части России работает другая логика: личной эффективности и влияния действующего полпреда Ю. Трутнева, работающего в данной должности с 2013 г. (второй после В. Устинова, назначенного еще в 2008 г., полпред-«должитель») и совмещающего позиции полпреда и заместителя председателя федерального правительства.

Задача снижения влияния региональных элит на политические решения, принимаемые на федеральном уровне, была решена посредством *реформы Совета Федерации (2000)*, который к тому моменту формировался по модели прямого представительства глав региональной исполнительной и законодательной властей. Губернаторов и спикеров региональных заксобраний сменили их делегаты¹, что позволило:

– оградить региональных лидеров от разработки политики федерального уровня;

– ослабить трансляцию их интересов как за счет невозможности непосредственного представительства, так и ослабления связи члена Совета Федерации с регионом посредством работы на постоянной основе².

Одной из важнейших реформ стала унификация органов региональной власти³ и *приведение региональной законодательной*

¹ Если быть точнее, то представители региональной исполнительной и законодательной властей, где должности главы региона и председателя регионального законодательного собрания не могут быть совмещены с работой в Совете Федерации.

² Ортунг Р. Отношения между Центром и периферией // Pro et Contra. – 2010. – № 4/5. – С. 85–88.

³ Сам закон «Об общих принципах организации...» был принят еще в 1999 г., однако его активная реализация начинается только при В. Путине.

базы в соответствии с федеральной. Уже в 2001 г. была создана Комиссия при президенте по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Возглавил комиссию заместитель руководителя Администрации Президента Д. Козак (сама реформа часто ассоциируется именно с его именем¹). К середине 2002 г. основная часть работы комиссии в плане подготовки концепции разграничения предметов ведения была завершена, и уже в 2003 г., с принятием Госдумой поправок к ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также нового Закона о местном самоуправлении, «реформа Козака» начинает реализацию на практике².

Приведение региональной нормативной базы в соответствие с федеральной и реформа местного самоуправления проходили поэтапно (так, реформа МСУ в основном завершилась к 2009 г.), при этом их значение с точки зрения задач по трансформации отношений «Центр – регионы» сложно переоценить. В первом случае феномен региональных политических режимов переходит из разряда «видимых невооруженным глазом» институциональных различий к малым субнациональным, источником которых являются специфика властных взаимодействий политических акторов в регионах³.

Также в данный период истекают сроки действия двусторонних договоров о разграничении полномочий, от переподписания которых в целом было принято решение отказаться в связи с переходом на общие «правила игры». Исключением стала Республика Татарстан. Весьма важным пунктом соглашения здесь была возможность использования регионом требования от кандидатов на должность президента республики знания двух госязыков, как и

¹ Иванов В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000–2008 годах. – Москва, 2008.

² В последующее время данные ключевые законы претерпели существенные изменения, связанные с внесением многочисленных поправок, общим результатом которых следует признать усиление централизаторского вектора. На этом основании некоторые специалисты даже делают вывод о «деконституционализации» самого принципа федерализма в современной России. См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст. Аналитический доклад. – Москва, 2014. – *Прим. ред.*

³ Туровский Р.Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис: Политические исследования. – 2009. – № 2. – С. 78–79.

само наименование должности – «президент». Однако и в данном случае по истечении срока договора в 2017 г. стало ясно, что он не будет продлен.

Реформа местного самоуправления во многом определила его новое положение в качестве нижнего этажа территориально-политического управления, в значительной степени сократив уровень политической и экономической автономии (регионы в данном плане следовали по той же траектории). История с местным самоуправлением к середине 2010-х годов стала напоминать описанную в экономической теории модель «принципал-агента», где при этом МСУ лишено своих позиционных преимуществ¹. В ситуации хронической нехватки финансовых ресурсов, все больше полагаясь на межбюджетные трансферты, местное самоуправление постепенно утрачивает часть функционала, все больше сосредоточиваясь на сфере образования и передавая полномочия в сфере здравоохранения и жилищно-коммунального хозяйства на вышестоящие уровни².

Немаловажную роль в снижении уровня политической автономии местного самоуправления сыграл курс на постепенный отказ от прямых выборов глав муниципальных образований. Наиболее обсуждаемыми стали мэры крупных городов, в частности региональных столиц, концентрация экономических ресурсов в которых позволяла местным политико-экономическим группам конкурировать с главами регионов (конфликт, имеющий корни в стратегии ельцинской команды делать ставку на мэров в рамках выстраивания противовесов оппозиционным губернаторам, одержавшим победу на выборах). К 2020 г. выборы мэров региональных столиц сохранились лишь в семи регионах в Сибирском (Абакан, Новосибирск, Томск) и Дальневосточном (Анадырь, Улан-Удэ, Хабаровск, Якутск) федеральных округах.

Альтернативой народным выборам стала так называемая модель «сити-менеджера», когда глава города избирается по конкурсу, где значительная часть состава конкурсной комиссии формируется по представлению главы региона (изначально 1/3, затем 1/2). При этом модель «сити-менеджера» во многом является упрощением возможных комбинаций институционального дизайна, определяемых законом. На практике речь, как правило, идет о ситуа-

¹ Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51.

² Там же.

ции, когда глава муниципального образования возглавляет или не возглавляет местную администрацию (во втором случае возглавляет представительный орган, а с главой администрации заключается отдельный контракт). В связи с этим в экспертной среде также говорят об «одноглавой» или «двуглавой» моделях соответственно.

На первых этапах реализации муниципальной реформы ставка делалась на одноглавую модель, затем – на двуглавую (снижение рисков концентрации ресурсов и влияния). Однако уже к середине 2010-х годов появились признаки неэффективности последней, противоречия и конфликты между «главами». Тренд закономерно сместился в сторону одноглавой модели (среди крупных городов-миллионников, где двуглавая модель продуцировала напряженность во внутриэлитных отношениях, можно отметить Екатеринбург и особенно – Нижний Новгород).

Бюджетная реформа стала центральной в рамках трансформации экономических отношений между Центром и регионами, но при этом сохранила свою роль и в выстраивании политических отношений. Фискальные отношения сместились в сторону большей централизации, а межбюджетные трансферты закрепили позицию одного из основных средств региональной экономической политики: например, среднее значение перечислений из федерального бюджета, как правило, превышает треть доходов региональных бюджетов (табл. 2). В ряде регионов межбюджетные трансферты превышают показатели $\frac{3}{4}$ от региональных доходов (до 2020 г. – Республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Крым, Тыва; а также Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики).

Таблица 2

**Межбюджетные трансферты,
в % от доходов бюджетов субъектов РФ (2006–2014)**

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Среднее значение по регионам	37,1	38,9	38,6	43,7	39,0	40,0	36,1	35,4	35,3

Источник: расчеты автора (на основе данных Казначейства России).

Характер распределения данных средств может зависеть от поставленных федеральным правительством задач. С одной стороны, перераспределительная политика выполняет роль выравни-

вающей (см. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности). С другой стороны, перед Федеральным центром стоят и задачи по контролю и управлению стратегически важными территориями, реализации крупных проектов. Немаловажной оказывается и поддержка лояльных регионов. Проведенные исследования показывают, что межбюджетные трансферты в 2000-е годы (за вычетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций) распределяются в рамках решения подобных задач¹.

Главы регионов занимают центральное место в системе «Центр – регионы», поэтому, безусловно, заслуживают особого внимания. Акцент здесь, как правило, делается в отношении принятого в 2004 г. решения о переходе к новой модели назначаемых губернаторов, которая позволила усилить контроль и управляемость. Подобное решение было принято благосклонно в том числе самими губернаторами, части из которых новый порядок позволял пойти на третий срок. Сохранялись для действующих губернаторов и электоральные риски, когда провластные кандидаты проигрывали выборы, как в случае Алтайского края, Рязанской и Архангельской областей в том же 2004 г. Реформа же давала возможность их избежать.

Период назначений (2005–2012) в целом можно разделить на два основных этапа, совпадающих со вторым президентским сроком В. Путина и президентством Д. Медведева. Для первого этапа была характерна умеренная интенсивность ротаций глав регионов. Прежде всего здесь выделяется две тенденции. В рамках первой формируется практика постановки главой региона «вопроса о доверии» (т.е. не дожидаясь окончания срока полномочий), после чего президент либо вносил его кандидатуру на голосование в региональный парламент, либо отказывал. Все губернаторы, использовавшие данную опцию, были переназначены. Ротации в данный период в основном сводились к «плановым» заменам при истечении полномочий в отношении малоэффективных губернаторов². Имели место и жесткие сценарии отставок, когда глава ре-

¹ Turovsky R.F., Gaivoronsky Y. Russia's Regions as Winners and Losers: Political Reasons and Outcomes in the Distribution of Federal Transfers // *European Politics and Society*. – 2017. – Vol. 18, N 4. – P. 529–551; Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities // *Post-Soviet Affairs*. – 2017. – Vol. 33, N 2. – P. 161–175.

² Кынев А. Роль губернаторов в российской политической системе // *Федерализм и этническое разнообразие России / под ред. И. Бусыгиной*. – Москва, 2010. – С. 112–133; Туровский Р. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // *Полития*. – 2009. – № 2. – С. 72–89.

гиона отправлялся в отставку в связи с утратой доверия президента: Коряжский, Ненецкий АО, Амурская область. Однако в целом в период с 2005 по 2007 г. количество случаев продления полномочий в каждом рассматриваемом году превышало количество ротаций.

Также в данный период (в качестве эксперимента) начинает формироваться практика назначения губернаторов-«варягов», т.е. политиков, биографически не связанных с регионом. Решение о назначении «варяга» могло сопровождаться процессом интеграции федеральных финансово-промышленных групп в регион, что, безусловно, требовало присутствия главы региона, лояльного Центру, но имеющего, в свою очередь, гарантии поддержки с его стороны¹. Назначение «варягов» отражает формирование подхода (сохраняющегося и по сей день), когда Федеральный центр стремится включить в управление регионом третью сторону, не связанную внутрирегиональными элитными договоренностями и обязанностями².

Второй период, наоборот, характеризуется переходом к стратегии обновления губернаторского корпуса. Например, в 2008 г. Д. Медведев не переназначил ни одного главу региона, имели место только ротации (восемь регионов). В следующем 2009 г. число продлений полномочий составило шесть, но замен все равно оказалось больше (девять)³. Примечательно, что в 2010 г., когда истек срок полномочий губернаторов, поставивших «вопрос о доверии», в десяти случаях было принято решение о ротации, в том числе свои должности стали покидать такие политические тяжеловесы, как Ю. Лужков (Москва), М. Шаймиев (Татарстан), К. Илюмжинов (Калмыкия), А. Филипенко (ХМАО) и др.

Параллельно все большее распространение получает практика назначений государственных управленцев, биографически не связанных с регионом, причем в данный период одних «варягов» начинают менять на других. Во многом это стало отражением непростых ситуаций, когда новый губернатор, малознакомый со спецификой региона, не справлялся с противодействием региональных элит. «Варяги» в целом в рамках данного периода начинают рассматриваться как кризисные менеджеры. При этом в рес-

¹ Чирикова А. Московские назначенцы в губернаторском корпусе: анализ Самарского случая // Полития. – 2011. – № 4. – С. 61–73.

² Кынев А. Указ. соч. – С. 118–119.

³ Blakkisrud H. Medvedev's New Governors // Europe-Asia Studies. – 2011. – Vol. 63, N 3. – P. 371.

публики, особенно в тех случаях, где титульный этнос представляет собой большинство населения региона, в основном назначаются местные политики.

В 2012 г. прямые выборы губернаторов были возвращены, но контроль Центра над кадровой политикой в отношении глав регионов в целом сохранился на высоком уровне. Одной из причин стала норма закона, согласно которой губернатор, который подал / был отправлен в отставку, мог участвовать в грядущих выборах, только будучи назначенным временно исполняющим обязанности главы региона (врио). Это блокировало возможность уходящих (досрочно сложивших полномочия) губернаторов конкурировать с назначенными президентом врио. Второй механизм координации электоральной конкуренции – так называемый муниципальный фильтр, представляющий собой необходимость сбора подписей муниципальных депутатов и глав муниципальных образований. Вполне очевидно, что оппозиционные партии в данном случае весьма ограничены в своих возможностях. К тому же сами партии парламентской оппозиции демонстрируют договороспособность и возможность идти на компромисс относительно выдвигаемых кандидатов¹. Все это объясняет высокую электоральную эффективность инкубентов: после возвращения губернаторских выборов, с 2012 по 2020 г. действующие главы регионов (в том числе в статусе врио) проиграли только в четырех случаях – в Иркутской области в 2015 г, а также в Хакасии, Хабаровском крае и Владимирской области в 2018 г.²

Выводы

Проведенный анализ показал, что эволюция политических отношений между Федеральным центром и регионами, несмотря на ряд кардинальных сдвигов в своей истории, в целом имеет ряд общих черт. Прежде всего как в случае советского периода, так и постсоветского, разделяющегося на периоды де- и рецентрализации, можно видеть общую интенцию к построению централизованной,

¹ Кынев А. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. – Москва, 2020.

² Еще в одном случае – Приморском крае в 2018 г. – выборы были признаны недействительными. Врио главы региона А. Тарасенко был после этого заменен на опытного О. Кожемяко, который и победил на перевыборах.

координируемой под задачи и политический курс, разрабатываемый на уровне Федерации, системы. Даже в «ельцинский» период федеральная правящая элита не отступала от данного принципа, экспериментируя с различными мерами по компенсации потерь на итогах крушения СССР инструментов контроля. В данной связи политика рецентрализации закономерно воспринималась как восстановление естественного порядка и хода вещей.

В условиях имеющихся объективных географических масштабов, социальной, экономической и культурной диверсификации подобная модель приводит к волнообразным, «маятниковым» процессам, когда изначально характер реформирования может входить в противоречие с возникающими условиями, что требует частичного перераспределения полномочий и ответственности на региональный уровень. Наиболее явно это отражается в динамике волн укрупнения-разукрупнения регионов, а также централизации-децентрализации полномочий, ослабления и усиления централизованного контроля.

Немаловажным аспектом здесь становится поиск оптимального баланса подобной централизованной конфигурации, сокращение асимметрии, которая изначально стала исходной точкой в формировании советской государственности, затем вновь усилилась при построении новой российской модели. Наличие подобной (существующей по объективным причинам) асимметрии определяет, с одной стороны, указанную активную роль Федерального центра, с другой – адресный и в определенной мере также асимметричный подход в отношении ряда регионов: республик, а также социально-экономически и географически периферийных регионов. Свою реализацию это находит в кадровой политике в отношении глав регионов, фискального федерализма, а также системе персонифицированных обменов. В последнем случае торг и преференции варьируются в зависимости от ресурсных и политических возможностей Центра и применяются адресно.

Тем не менее с точки зрения исторических масштабов российский федерализм (как советский, так и современный) в целом можно охарактеризовать как компенсаторный механизм, актуализирующий себя в кризисных ситуациях и позволяющий находить решения по их преодолению. Известно определение российского федерализма, данное политологом А. Захаровым, как по-своему уникального, пусть и «спящего». Однако учитывая тот факт, что на постсоветском пространстве федерализм оказался востребован только в России, становится очевидной его роль, которую трудно переоценить.

И.Б. Орлов

Глава 5.

ИМПЕРАТИВ «НЕРАЗДЕЛЕННОЙ РАЗДЕЛЕННОСТИ»

5.1. Правительство: от наркоматов – к министерствам

Фактически сразу после Октябрьского переворота сложилась система государственного управления, в которой вторую позицию в иерархии власти после Компартии заняло правительство. Примечательно, что до середины 1960-х годов первые лица Советского государства (В. Ленин, И. Сталин, Н. Хрущев) возглавляли исполнительную ветвь власти. И дело не столько в конституционных положениях, устанавливавших до 1977 г. ограничения на занятие руководителями правящей партии высших государственных постов. Такая система, отводящая лицам, являющимся формально главами государства (председатели президиумов ВЦИК, ЦИК и Верховного Совета СССР), роль «свадебных генералов», сложилась сразу после прихода большевиков к власти.

Присвоение Совнаркомом законодательных функций произошло до принятия Конституции 1918 г., законодательно оформившей первое советское правительство, которое с момента своего создания на II Всероссийском съезде Советов до роспуска Учредительного собрания было «временным рабоче-крестьянским правительством». Но это не помешало Ленину, возглавившему Совнарком, не только жестко пресечь попытки руководства ВСНХ ограничить компетенцию правительства, но и инициировать принятие самим Совнаркомом 12 ноября 1917 г. специального декрета, закрепившего за ним право на законодательную деятельность. Правда, при этом оговаривались полномочия ВЦИК по приостановлению или отмене постановлений правительства. Тем не менее

Совнарком соединил в своем лице законодательные и исполнительно-распорядительные функции. Отчасти «автономии» правительства способствовало решение VII съезда Советов в декабре 1919 г. (тоже по предложению Ленина) об исключении из состава ВЦИК наркомов, замнаркомов и председателя Совнаркома.

Народные комиссариаты представляли, по сути, прежние министерства Временного правительства, хотя создание коллегий наркоматов, несомненно, стало новшеством, как и принятие решений по всем важнейшим вопросам простым большинством голосов. При этом ряд наркоматов имел весьма специфический функционал. Например, Наркомат торговли и промышленности выполнял лишь функции, связанные с осуществлением монополии внешней торговли, объявленной 22 апреля 1918 г. Логично поэтому, что 11 июня 1920 г. наркомат был преобразован в Наркомат внешней торговли¹. Такой же новацией стал Наркомат по делам национальностей, созданный для подготовки образования национальных республик и областей и объединения их в союз республик² и ликвидированный после образования СССР. Специфические задачи выполнял и Наркомат труда, призванный решать задачи разработки трудового законодательства, защиты интересов наемных рабочих, борьбы с безработицей, организации социального страхования и пр.

Быструю и довольно радикальную трансформацию проделал Наркомат продовольствия, летом 1918 г. совместно с Военно-продовольственным бюро ВЦСПС направивший в хлебные районы страны рабочие продовольственные отряды, впоследствии составившие единую Продовольственную армию. В ноябре 1918 г. Наркомпрод монополизировал заготовки и снабжение населения продовольствием, промышленными товарами и предметами первой необходимости³. Вскоре Продармия, насчитывавшая к декабрю 1918 г. более 40 тыс. человек, была включена в состав войск внутренней охраны Республики (ВОХР). Она была упразднена в 1921 г., но в составе наркомата продолжали действовать вооруженные формирования (заградительные и подобные им отряды)⁴, а продорганы на местах были упразднены только в мае 1924 г.⁵ После их ликвидации заготовка сельхозпродуктов проводилась

¹ СУ РСФСР. 1920. № 553. Ст. 235.

² СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

³ СУ РСФСР. 1918. № 83–84. Ст. 1045–1049.

⁴ ГА РФ. Ф. 1064. Оп. 1. Д. 12. Л. 65.

⁵ СУ СССР. 1924. № 63. Ст. 623.

рядом государственных учреждений под руководством Наркомата внутренней торговли СССР. Специальный общесоюзный орган в этой области (Комитет по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СТО СССР) был создан только на пике вызванного коллективизацией голода в 1932 г.

Реальные потребности социально-экономического развития страны вопреки идеологемам требовали прагматического подхода. Так, после провала к осени 1921 г. плана товарообмена в мае 1922 г. была создана Комиссия по внутренней торговле при СТО РСФСР¹, на которую возлагалось регулирование движения цен на рынке, поддержание покупательной способности рубля, согласование торговой политики всех ведомств. Совсем недолго (1917–1918) просуществовал наркомат местного самоуправления РСФСР, на который была возложена задача перестройки административно-территориального деления страны². Но Конституция 1918 г. практически сохранила дореволюционное деление страны. Не дожил до конца 1918 г. и Наркомат государственных имуществ РСФСР. Короткой (1917–1921) оказалась и деятельность Наркомата государственного призрения, созданного для решения задач социального обеспечения и в апреле 1918 г. переименованного в Наркомат социального обеспечения. В октябре 1918 г. было принято «Положение о социальном обеспечении трудящихся», законодательно закрепившее систему государственного обеспечения.

В соответствии с ленинской формулой социализма как прежде всего «учета и контроля», 31 января 1918 г. для выявления злоупотреблений в государственном и хозяйственном аппарате на базе Коллегии государственного контроля была создана Центральная контрольная коллегия³. Но после создания 2 мая 1918 г. Наркомата государственного контроля ЦКК была упразднена. В конце 1918 г. Советом обороны была создана комиссия по вопросу о фактическом контроле работы советских учреждений. Но, видимо, комиссия не справилась со своей работой, и уже 19 декабря Бюро ЦК партии приняло решение об образовании новой комиссии по вопросу о фактическом контроле, куда вошли представители ВЦИК, Наркомпрода и контрольных органов железных дорог⁴.

¹ СУ РСФСР. 1922. № 34. Ст. 400.

² СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

³ Великая Октябрьская социалистическая революция: энциклопедия. 3-е изд., доп. – Москва, 1987. – С. 569.

⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 2. Д. 7. Л. 1 об.

К 1919 г. сосуществовали сразу три системы контроля: Наркомат государственного контроля, ведомственный контроль в остальных наркоматах и рабочие контрольные инспекции. Поэтому 7 февраля 1920 г. в целях централизации Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции. Наконец после образования СССР при формальной самостоятельности ведомств произошло фактическое слияние НК РКИ с ЦКК партии в единый союзный наркомат. Наркомом назначался председатель ЦКК, а в состав коллегии наркомата обязательно входили члены Президиума ЦКК¹. В 1924 г. был создан и общий для ЦКК и НК РКИ организационно-инструкторский отдел.

Функционал Наркомата просвещения оказался весьма широким: от дошкольного образования и воспитания до руководства научными учреждениями страны, искусством и художественной промышленностью. Практическое осуществление политико-воспитательной работой до ноября 1920 г. было сосредоточено во внешкольном отделе Наркомпроса, а затем в образованном Главполитпросвете. Показательно, что спор между наркоматом и Пролеткультом, руководители которого выступали за обособленную пролетарскую культуру, завершился переходом Пролеткульта в декабре 1920 г. в ведение Наркомпроса.

Нередко создаваемые наркоматы постепенно и весьма существенно расширяли свой первоначальный функционал. Так, созданный для управления железнодорожным транспортом Наркомат по железнодорожным делам² в феврале 1918 г. стал единственным органом руководства транспортом, вытеснив с этой позиции Всероссийский исполнительный комитет железнодорожников (Викжедор), а с марта стал называться Наркоматом путей сообщения. При этом, правда, управление водным транспортом и шоссейными дорогами было передано ВСНХ. После объявления 28 ноября 1918 г. на всех железных дорогах военного положения управление водным транспортом было сосредоточено в Главном управлении водного транспорта ВСНХ, но в январе 1920 г. Главвод перешел в ведение НКПС³. После создания СССР управление транспортом было отнесено к компетенции Союза: 6 июля 1923 г. НКПС РСФСР был преобразован в НКПС СССР, руководящим всеми видами транспорта⁴.

¹ СУ СССР. 1923. № 109–110. Ст. 1042.

² СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

³ СУ. 1920. № 3. Ст. 13.

⁴ СУ. 1923. № 108. Ст. 1037.

С 1924 г. в НКПС сосредоточивалось и железнодорожное строительство, изъятое из ведения ВСНХ. А после упразднения в 1927 г. округов путей сообщения управления железных дорог стали подчиняться непосредственно НКПС¹.

Довольно необычной была позиция Наркомата финансов в условиях национализации всех частных банков, аннулирования государственных займов царского правительства и ликвидации иностранных банков. Созданный в декабре 1917 г. на базе Госбанка и национализированных частных банков Народный банк РСФСР в январе 1920 г. был ликвидирован, а при НКФ создано Центральное бюджетно-расчетное управление. В 1920 г. Совнарком отменил денежные расчеты внутри госсектора за топливо, сырье, готовые промышленные изделия, грузовые перевозки и пользование средствами связи. Ситуация кардинально изменилась только с переходом к нэпу.

Задержалось и формирование структур Наркомата иностранных дел. В мае 1918 г. вместо упраздненных дипломатических рангов был введен ранг полномочного представителя, а в октябре издан декрет об учреждении консульств. Но положение о советских органах за границей, по которому учреждались полномочное, консульское и торговое представительства, увидело свет только в мае 1921 г.

Наиболее явно задаче строительства социализма соответствовала деятельность Наркомата земледелия РСФСР. Декреты ВЦИК «О социализации земли» (9 февраля 1918 г.) и «О социалистическом землеустройстве и методах перехода к социалистическому земледелию» (14 февраля 1919 г.) стали конкретным выражением «непосредственного перехода к социализму». В первом объявлялось, что земля «переходит в пользование всего трудового народа»², замалчивая вопрос о формах землепользования. Если в Декрете о земле признавалось многообразие форм владения землей (от индивидуальных до коллективных), то Декретом от 14 февраля 1919 г. земля объявлялась «единым государственным фондом», которым распоряжалось правительство в лице Наркомзема. Главной формой землепользования объявлялись «крупные советские хозяйства, коммуны, общественная обработка земли»³.

При всех организационных перестройках исполнительной вертикали власти при образовании СССР союзное правительство сохраняло свою «автономию» от ЦИК / Верховного Совета СССР.

¹ СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 124.

² Декреты Советской власти. – Москва, 1968. – Т. 1. – С. 407.

³ Там же. – Т. 4. – С. 371–372.

Ситуация не изменилась и после переименования наркоматов в министерства в марте 1946 г. Более того, удельный вес правительства даже повысился в связи с образованием в сентябре 1949 г. Президиума Совмина СССР и Бюро Президиума Совмина в апреле 1950 г. Коренной перелом произошел при Л.И. Брежнев, объединившем в своих руках посты генерального секретаря ЦК КПСС и главы государства (Председателя Президиума Верховного Совета СССР), что было закреплено Конституцией СССР 1977 г. После этого исполнительная власть на несколько лет заняла подчиненное положение относительно законодательной вертикали. В очередной раз властная пирамида перевернулась после введения в 1990 г. поста президента СССР. В условиях падения роли правящей партии (отмена 6-й статьи Конституции в марте 1990 г.) и наметившегося противостояния между М.С. Горбачевым и Верховным Советом СССР правительство закономерно усилило свои позиции. Однако провал ГКЧП, на время объединившего руководство обеих ветвей власти, подтолкнул распад единого союзного государства. При этом РСФСР / РФ стала в 1990-е годы «наследником» противостояния двух ветвей власти.

Исполнительная вертикаль в современной России

В 1990-е годы в стране сложилась своеобразная политическая конструкция: сохранение персонифицированной власти; недоразвитая демократия; отсутствие консолидации элит и общества; режим, основанный на взаимном попустительстве, постоянных встрясках и политическом бартере (раздаче власти в обмен на лояльность); усиление семейно-патриархального начала¹.

Во второй половине 1990-х годов в отношениях между институтами власти сформировалась сложная и неустойчивая система сдержек и противовесов. Если в начале своего правления Б. Ельцин отдавал в Совбезе приоритет членам правительства и силовикам, то к 1999 г. он ввел в состав Совета руководителей парламента. Парламент боролся с органами исполнительной власти, а правительство, в свою очередь, конфликтовало с Администрацией Президента. На практике сложилось два правительства: премьер-министра и президента, который ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О пра-

¹ Шевцова Л.* Демократия: логика вырождения // Трудности перехода: демократия в России / сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова. – Москва : Изд-во Неостром, 2004. – С. 40.

вительстве Российской Федерации» перевел в свое прямое подчинение, кроме ФСБ, МВД и Минобороны, еще МИД и МЧС¹.

Наступление на прерогативы Ельцина началось в 1997 г. с попыток внести поправки в Конституцию РФ. Коммунисты предложили ввести пост вице-президента с широкими полномочиями, председатель Совета Федерации Егор Строев потребовал расширить полномочия верхней палаты парламента, а Александр Лебедь – перейти от «сверхпрезидентской» к президентской форме правления. В свою очередь, Борис Березовский выдвинул идею законодательного закрепления перераспределения полномочий президента между членами его ближайшего окружения.

Несмотря на предостережения нового председателя Конституционного Суда Марата Баглая, подготовка к пересмотру Конституции в парламенте была поставлена в повестку дня. Сначала новгородский губернатор Михаил Прусак в Совете Федерации порекомендовал Ельцину ограничить собственные конституционные полномочия, а в сентябре 1998 г. в наступление перешла и Госдума. Подготовленные поправки предусматривали перераспределение полномочий не только между парламентом, президентом и правительством, но и между палатами парламента. Парламент наделялся контрольными полномочиями, включая обязательную явку высших чиновников для отчета перед депутатами. Дума получала право выражать недоверие не только всему правительству, но и отдельным министрам. Также требовалось согласие Думы на назначения ключевых членов правительства. Упрощалась процедура импичмента президента, Думе от Совета Федерации передавались полномочия по назначению высших судей. Параллельно был инициирован процесс отстранения президента от должности². Поправки в Конституцию были вынесены на голосование в Думе только 22 сентября 1999 г., так как сначала потребовалось провести закон о порядке прохождения поправок к Конституции. В итоге три поправки из четырех были отклонены. Поправка о парламентском контроле была принята на пределе, но регламентные нарушения исключали ее дальнейшее продвижение.

22 декабря 1998 г. губернатор Нижегородской области И.П. Складов направил руководителю Администрации Президента Н.Н. Бор-

¹ Государственная служба. Сборник нормативных документов. – Москва : Дело, 1999. – С. 222.

² Шейнис В.Л. Конституция 1993 года и российская политическая система // Отечественная история. – 2008. – № 6. – С. 15–17.

доже предложения для послания Президента Федеральному Собранию, в котором откровенно звучали идеи расширения прав регионов в части налоговой политики, создания системы кадровой номенклатуры в центре и на местах, «равноправного вхождения России и ее регионов в систему международного разделения труда» и разработки региональных моделей долгосрочного развития¹.

5 февраля 1999 г. начальник Территориального управления президента РФ С. Самойлов направил заместителю руководителя АП Д.Р. Поллыевой обобщенные предложения субъектов РФ в текст послания президента Федеральному Собранию. Большинство региональных руководителей выступили против конституционной реформы и внесения поправок в Конституцию в ближайшее время. Предстоящая конституционно-правовая реформа должна была, по мнению регионов, ограничить президентскую власть рамками исполнительной вертикали. Но виделось это на местах по-разному. В числе предложений звучало: создание системы сдержек и противовесов в рамках разделения властей (Пермская область); превращение президента в главу правительства, что включало упразднение должности премьер-министра и введение поста вице-президента как главы Совета Федерации (Свердловская область); утеря президентом права досрочного роспуска нижней палаты и обязательное согласование назначения «силовых» министров с Советом Федерации; ускорение разработки законов о Конституционном собрании, основах государственной власти в субъектах РФ, парламентском контроле в отдельных сферах деятельности исполнительной власти; возвращение к назначению глав администраций регионов президентом, а глав местных администраций – главами регионов (Тверская, Брянская, Астраханская области); унификация федеративной модели при финансовой самостоятельности регионов и формировании региональной банковской системы, способствующей перераспределению финансовых потоков из Центра в регионы; законодательное распределение предметов ведения и полномочий между Центром и регионами².

В августе 1999 г. был опубликован еще один вариант обновления Конституции, разработанный бывшим советником Ельцина по правовым вопросам, вице-президентом Фонда прикладных политических исследований (ИНДЕМ) Михаилом Красновым. В этом

¹ Архив Президента РФ. Ф. 7. Коллекция «Документы Канцелярии Президента РФ из Архива Президента Российской Федерации. Копии» (1991–2000). Оп. 1. Д. 634. Л. 185–189.

² Там же. Д. 682. Л. 10–25.

проекте президент как глава государства и гарант основ конституционного строя получал дополнительные полномочия: назначать референдум по собственному усмотрению, приостанавливать полномочия глав субъектов Федерации и местного самоуправления и назначать собственных представителей, исполняющих обязанности смещенных лиц до проведения новых выборов. Но президент лишился права самостоятельно определять основные направления внутренней и внешней политики и отстранялся от ведения текущих дел. Это повышало роль премьера и предоставляло большую автономии правительству, опирающемуся на думское большинство¹. Хотя президент сохранял (при определенных условиях) право роспуска Думы, проект был шагом к парламентскому правлению.

Осенью 1999 г. свои предложения по конституционной реформе озвучил и Евгений Примаков. Они включали создание коалиционного правительства парламентского большинства, повышение самостоятельности премьера, введение поста вице-президента, а также реорганизацию федерального устройства в направлении «жесткого обеспечения единства экономического пространства» и единой вертикали исполнительной власти вплоть до органов местного самоуправления. Примакова поддержал Совет по внешней и оборонной политике, отстаивавший идею «тихой юридической революции», первым шагом которой должна была стать ограниченная конституционная реформа. Но этот проект имел шанс только в случае победы на парламентских выборах 1999 г. коалиции, которую возглавил Примаков. Но победа досталась другой коалиции, представители которой еще в ходе предвыборной кампании сделали заявление о том, что изменение Конституции не является неотложной и первоочередной задачей.

Через день после вторжения в Дагестан боевиков 9 августа 1999 г. Б. Ельцин назначил и.о. председателя Правительства РФ директора ФСБ Владимира Путина² и в тот же день в телеобращении назвал его своим преемником. Новый премьер занял жесткую линию военного подавления сепаратистов, и к 15 сентября они были разгромлены и вытеснены из республики. Главными политическими последствиями второй чеченской кампании стали приход к власти в Чечне пророссийских сил и частичная стабилизация ситуации в регионе.

¹ Краснов М. Предложения о поправках к преамбуле и главам 3–8 Конституции РФ // Независимая газета. 1999. – 19 авг.

² Был утвержден в должности премьер-министра 16 августа.

5.2. Советская и постсоветская номенклатура

Процесс складывания новой властной элиты начался сразу же после Октября 1917 г., а завершающая стадия пришлась на годы нэпа. Именно 1921–1927 гг. стали периодом трансформации элиты переходного характера (революционной маргинальной элиты) в элиту с установившимся статусом. А формой этого превращения стала смена партийных поколений¹. Революционная элита обладала гораздо большей степенью однородности с основной народной массой, так как формировалась в основном из маргинальных элементов социальной структуры, разрушенной в ходе революции и Гражданской войны².

История большевистского правления никогда не отличалась демократизмом управленческих структур, а введение в 1921 г. новой экономической политики привело к еще большему усилению бюрократизации и формированию социального слоя номенклатуры со своим самосознанием³. Выдвижение на первые роли госаппарата, его увеличение и сращивание с партийным аппаратом, номенклатурный принцип управления обществом и «чрезвычайщина» становились неотъемлемыми чертами формирующейся административно-командной системы управления. А действовавший принцип подбора, а не отбора кадров (так называемый отрицательный отбор) обуславливали непрофессионализм и неквалифицированность управления⁴.

Сам по себе термин «номенклатура» обозначал перечень, список наиболее важных постов и должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматривались и утверждались партий-

¹ См.: Гимпельсон Е.Г. Нэп и советская политическая система. 20-е годы. – Москва : ИРИ РАН, 2000. – 440 с.; Джавланов О.Т., Михеев В.А. Номенклатура: эволюция отбора. – Москва : Луч, 1993. – 138 с.; Караулов С.А. Исторический опыт подготовки региональных руководящих кадров Российской Федерации в 50–90-е годы : автореф. дисс. ... докт. ист. наук. – Москва, 1999. – 36 с.; Литвак К.Б. Об образовательном уровне крестьянского авангарда: Количественный анализ данных партийных переписей 1920-х гг. // ЭВМ и математические методы в исторических исследованиях. – Москва, 1993. – С. 94–118.

² Березкина О. Революционная элита переходного периода (1921–1927) // Свободная мысль. – 1997. – № 11. – С. 64–65.

³ Тоталитаризм. Из истории идеологий, движений, режимов и их преодоления. – Москва, 1996. – С. 38–39, 65.

⁴ Коржихина Т.П. Рождение административно-командной системы управления // Административно-командная система управления. Проблемы и факты : межвузов. сборник научных работ. – Москва, 1992. – С. 10, 16, 20, 24.

ными комитетами. Одновременно термин «номенклатура» распространялся на людей, которые данные посты занимали и тем самым превращались в особую социальную, правящую группу. Более того, номенклатура превращалась в «становой хребет» партийно-советской государственности. Еще в годы Гражданской войны (в 1919 г.) был образован Учраспред – специальный отдел ЦК, который занимался мобилизацией, постановкой на учет и переброской на «горячие» участки соответствующих кадров коммунистов. В результате сложился механизм назначений в противовес принципу выборности. На XII съезде партии в апреле 1923 г. Сталин, говоря о необходимости охватить коммунистами все отрасли управления, выдвинул по отношению к руководящим кадрам следующие требования: умение понять, принять директивы и претворить их в жизнь.

Еще одним способом всеобъемлющего контроля и манипулирования номенклатурой выступала система оплаты труда «ответственных». Декрет СНК от 17 ноября 1917 г. установил жалованье наркомам в 500 рублей в месяц и 100 рублей на каждого неработающего члена семьи¹. 8 августа 1920 г. Оргбюро ЦК по предложению Ленина приняло решение о переводе членов коллегий наркоматов на высшие разряды, как необходимых и выдающихся специалистов². Кроме того, были еще и разовые единовременные пособия. Пункт 1 принятого в ноябре 1921 г. Постановления ВЦСПС «Об оплате труда ответственных работников профсоюзных, экономических, советских и партийных организаций и учреждений» определял средний заработок по Москве, принимаемый при исчислении первого разряда для ответственных работников, в 400 тыс. руб.³ Если в 1921 г. зарплата ответственных ограничивалась 100–150% средней зарплаты учреждений, где они работали⁴, то затем положение меняется. Летом 1922 г. минимум зарплаты для лиц средней квалификации 1-го тарифного пояса был определен декретом СНК в 1540 руб. образца 1922 г. (для транспортных рабочих – 1700 руб.)⁵, тогда как максимальная зарплата, определенная Постановлением СТО «Об установлении максимального размера содержания в государственных учреждениях, предприятиях и

¹ Декреты Советской власти. – Москва, 1957. – Т. 1. – С. 108.

² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 112. Д. 7. Л. 11.

³ СУ. 1921. № 75. Ст. 618.

⁴ Новиков С.Г. Утверждение этакратического государства // Очерки по отечественной истории. – Комсомольск-на-Амуре, 1993. – С. 143.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 34. Ст. 396.

организациях» не должна была превышать 60 тыс. руб. в денежных знаках 1922 г.¹ То есть разрыв был 40-кратный. Помимо тарифной сетки выплачивалась процентная надбавка за ответственность, материальные пособия на лечение, различные премии и пр. Кроме того, многими хозяйственными организациями 17-й разряд обходился, и ответработники-коммунисты получали сверх тарифа². В ноябре 1923 г. Постановлением СТО были отменены ограничения зарплаты для работников госучреждений и предприятий, АО и смешанных обществ с преобладанием государственного капитала³. 31 марта 1925 г. ответработники заняли семь высших разрядов по 17-разрядной профсоюзной шкале⁴. В марте 1927 г. возобновилась выплата наградных (тантьем) для директоров и высших служащих банков, государственных и акционерных промышленных и торговых предприятий под названием «поощрительное вознаграждение»⁵.

Бюрократия обнаружила тенденцию к устойчивому росту уже в первые годы советской власти. К 1921 г. численность служащих государственных учреждений по сравнению с довоенным временем увеличилась вдвое. Только в системе ВСНХ к 1921 г. скопилось более четверти миллиона служащих. Самую многочисленную группу руководящих органов в конце Гражданской войны составляли бывшие матросы, рабочие и солдаты, которые редко соответствовали ответственным постам. Получило широкое распространение и такое явление, как «комчванство». Причинами подобного разбухания были: попытка наладить всеобщий учет и контроль путем дробления и упрощения функций управления; закрепление функций управления за определенной категорией работников в условиях нехватки образованных кадров; повышение роли центральных органов и подчиненных им хозяйственно-распределительных учреждений на местах.

Эра спецраспределения была открыта постановлением Оргбюро ЦК 29 мая 1919 г., в котором продовольственному отделу Моссовета было предложено обратиться в центры с просьбой предоставить в распоряжение отдела предметы широкого потребления,

¹ СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 157.

² Никулин В.В. Власть и общество в 20-е годы. Политический режим в период нэпа. Становление и функционирование (1921–1929 гг.). – Санкт-Петербург, 1997. – С. 75.

³ СУ СССР. 1924. № 10. Ст. 90.

⁴ Новиков С.Г. Указ. соч. – С. 143.

⁵ СЗ СССР. 1927. № 16. Ст. 167; № 34. Ст. 357.

чтобы иметь возможность удовлетворить запросы центральных учреждений. Была разработана по поручению Оргбюро инструкция, в соответствии с которой Главпродукт Наркомпрода образовывал специальный фонд всех предметов широкого потребления¹.

С 1923 г. началось формирование новой кадровой системы, суть которой состояла в создании списков ответственных работников, появление которых стало еще одним шагом оформления номенклатуры, – перечня наиболее важных должностей в государственном аппарате, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийными комитетами всех уровней – от райкома до ЦК партии². Датой возникновения номенклатуры можно считать постановление ЦК партии от 8 ноября 1923 г., в котором определялись задачи подбора руководящих работников, всех перемещений и назначений на ответственные посты. Номенклатура делилась на два списка: № 1 и № 2. К первому были отнесены должности, на которые руководители назначались только по постановлению Политбюро ЦК, ко второму – должности, назначение на которые требовало согласия созданного в 1924 г. путем слияния Учраспреда и оргинструкторского отдела Орграспредотдела ЦК во главе с Л.М. Кагановичем. Кроме того, дополнительно к номенклатуре № 1 вводился список «выборных должностей», на которые назначение производил ЦК. Подбор и назначение на должности, не входившие в списки, должны были производиться по спискам, устанавливаемым каждым государственным учреждением по согласованию с Орграспредотделом ЦК (так называемая ведомственная номенклатура № 3).

Общее количество назначаемых распределялось по трем спискам следующим образом: по списку № 1 (на март 1926 г.) проходило 27,8%, № 2 – 29,4, № 3 – 42,8% всех назначаемых³. По трем спискам проходили учреждения только общесоюзные и РСФСР (госаппарата других республик в номенклатуре нет). Причем, по спискам проходили не только госучреждения, но и общественные организации (профсоюзы, кооперативные центры и банки, ЦК комсомола, МОПР, Осовиахим и т.п.). Назначались по трем номенклатурам не только члены партии, но и беспартийные. Хотя руководящие партийные органы по уставу были выборными,

¹ Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России: власть и массы. – Москва, 1997. – С. 246–247.

² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 462. Л. 32; Оп. 69. Д. 136. Л. 167–169.

³ Там же. Оп. 69. Д. 142. Л. 2.

но пути обхода были найдены в «рекомендациях» партийными комитетами кандидатур, подлежащих избранию.

Общая потребность в руководящих кадрах, определенная аппаратом ЦК на начало 1924 г., составила 13 163 человека. В номенклатуру № 1 (3500 наиболее важных постов) включались начальники главков ВСНХ, руководители трестов, синдикатов, крупных промышленных предприятий. При этом для утверждения 1590 постов (СНК, ЦИК СССР, ВЦИК, членов президиумов и коллегий наркоматов, руководства ВЦСПС и кооперативных органов) должны были создаваться специальные комиссии ЦК. В номенклатуру № 2 входили, как правило, заместители начальников главков, управлений и другие должности. Номенклатура № 3 касалась руководящих кадров на местах¹. Для каждого уровня партийного руководства устанавливалась своя номенклатура, но наиболее важные посты на периферии считались прерогативой ЦК. Более того, с самого начала к выдвижению на номенклатурные должности были подключены органы ОГПУ на предмет выявления лояльности кандидатов и их приверженности партийной линии.

На всем протяжении 1920-х годов наблюдались две тенденции: к расширению списков номенклатурных должностей и к расширению номенклатуры ЦК. Все это привело к тому, что в конце 1928 г. было постановлено пересматривать номенклатурные списки каждые три месяца. Кадры для номенклатуры и «резерва» черпались в основном за счет выдвигенчества. Поначалу приоритет отдавался большевикам с дореволюционным стажем, однако их не хватало. Так как основной контингент коммунистов составляли пришедшие в партию в годы Гражданской войны, именно им отдавалось предпочтение при назначении на руководящие должности. Естественно, что при выдвижении на пост недостаток образования и опыта стремились восполнить демонстрацией верности партийному руководству и готовности выполнять любые распоряжения. Наличие номенклатурной солидарности и презрительного отношения к беспартийным не препятствовали размежеванию в партийной среде, наличию чванства старших по должности, чиновничества и угодничества младших².

¹ Соколов А.К. Курс советской истории. 1917–1940 : учебное пособие для вузов. – Москва, 1999. – С. 136.

² Голос народа. Письма и отклики рядовых советских граждан о событиях 1918–1932 гг. / отв. ред. А.К. Соколов. – Москва, 1998. – С. 198, 214–215 и др.

Но вряд ли оправданно рассматривать процесс обособления управленческой элиты РКП(б) от управляемой партийной массы как злонамеренное деяние кучки властолюбивых бонз. Наиболее рациональным подходом к изучению внутренних свойств РКП(б) может быть обращение к элитистской модели Г. Моски и В. Парето и «железному закону» Р. Михельса, согласно которым любая крупная социальная система, в том числе политическая партия, нуждается в управлении, что предполагает выделение компактных правящих элит и феномен олигархизации. Просто в применении к РКП(б) это действовало с большей силой, так как этому благоприятствовали внешняя среда обитания партии и коммунистический менталитет.

Поэтому во второй половине 1920-х годов были предприняты меры по ускорению профессиональной подготовки и переподготовки номенклатуры. В соответствии с должностью определялись и привилегии номенклатурных работников, для чего был установлен некий уровень в пределах партмаксимума. Введенная зимой 1928/1929 г. карточная система организационно была дополнена созданием закрытых форм торговли: закрытых кооперативов и распределителей, а также отделов рабочего снабжения¹. К концу 1930-х годов отличительной чертой номенклатуры становится более высокий уровень образования, хотя сохраняется разрыв в степени образованности между различными уровнями управленческого аппарата. В связи с этим усиливается процесс вытеснения руководящей элиты с «пролетарской закваской». Для нового поколения элиты чувство сопричастности к великим революционным свершениям уже не имело прежнего значения. А принадлежность к партии продолжала оставаться одним из условий вхождения в номенклатуру.

К началу 1950-х годов номенклатурные должности включали руководителей и директоров всех организаций, вплоть до цирков, преподавательский состав, высший состав армии, дипломатический корпус и руководство общественных организаций. После Великой Отечественной войны аппарат стал превращаться в замкнутую касту. Для высшего и среднего звена продолжала действо-

¹ Дударь Л.А. Социально-профессиональная группа работников дальневосточной торговли в 30-е годы и ее взаимоотношения с властными структурами и рядовыми покупателями // Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока России XX в. : сб. науч. статей / ред. Е.Н. Чернолуцкая. – Владивосток : ДВО РАН, 1999. – С. 65.

вать введенная в 1930-е годы практика «пакетов» – денежных выплат к основному заработку, не проходивших по ведомостям. Но настоящими «бастионами» номенклатуры стали министерства и ведомства. Доля номенклатуры в социальной структуре общества увеличилась в 2,4 раза. Существенно изменились и качественные показатели этого слоя: подавляющее большинство имело высшее образование, часто дополнявшееся вторым дипломом по партийной или управленческой линии или ученой степенью. Практически все руководящие работники были членами партии, но при этом продвижение вверх не было, как раньше, связано с обязательным восхождением по партийной линии.

На рубеже 1970–1980-х годов номенклатура превращается в закрытую касту, демонстрируя растущую роль региональных (особенно «клановых структур») и отраслевых лобби. Если в 1960-е годы основные решения принимались на ЦК партии, то в 1970-е центр властных полномочий смещается в аппарат ЦК, численность которого достигала 1500 человек. Ведущей была группа сверстников Брежнева, работавших с ним в Днепропетровске или Казахстане, которая отличалась корпоративными интересами и противостоянием «чужим». «Брежневская гвардия» на 65% была представлена выходцами из деревни; значительная часть либо не имела высшего образования, либо получила диплом в период работы на высоком партийном или государственном посту. Кроме того, «эпоха застоя» стала временем расцвета номенклатурных привилегий. Перемены во власти происходили в соответствии с известной формулой Карлейля, согласно которой начинают революцию романтики, делают фанатики и результатами ее пользуются «прагматики и подлецы». Романтики частично сами отошли от власти, частично были уничтожены в период «чисток», как и большинство фанатиков, а прагматики, превратившись в номенклатуру, стали осуществлять руководство страной на основе жесткого планирования и централизованного управления.

Советская номенклатура канула в лету с развалом СССР. Поэтому сегодняшнюю элиту трудно оценивать как некое номенклатурное возрождение, даже с учетом возрастающей роли «Единой России» в процессе формирования новой российской элиты. После принятия Конституции РФ 1993 г. сложилась новая конфигурация политических сил. В модели президентской республики роль парламента последовательно уменьшалась, а исполнительной власти (на федеральном и региональном уровнях) росла. При этом властная вертикаль на федеральном, региональном и местном уровнях

формировалась на патронально-клиентельном принципе. Одновременно на федеральном уровне особый статус приобрела Администрация Президента, возвысившаяся и над правительством, и над Федеральным Собранием¹. В июле 1996 г. пост руководителя Администрации занял А.Б. Чубайс, стремившийся повысить ее влияние на политические процессы и федеральную исполнительную власть. Если в первой половине 1990-х годов Б.Н. Ельцин рассматривал Администрацию в основном в качестве управленческого аппарата, как некую контролирующую инстанцию, то после выборов 1996 г. он пришел к выводу о необходимости смены ее роли. Понимая, что аппарат Администрации – это огромное ведомство со своими традициями и порядками, президент поставил задачу сделать из нее интеллектуальный штаб, что и произошло с приходом в середине июля 1996 г. Анатолия Чубайса. Администрация стала настоящим штабом по выработке важнейших идей, стратегии развития и политической тактики².

До выборов 1996 г. сильнейшее воздействие на политическую жизнь оказывала новая волна российских генералов-политиков: министр обороны Павел Грачев, секретарь Совета безопасности Александр Лебедь, руководитель охраны Ельцина Александр Коржаков, директор ФСБ Михаил Барсуков. Усилился и личностный фактор. Так как после 1995 г. доступ к президенту обеспечивали фактически три человека: дочь Т.Б. Дьяченко, Александр Коржаков (до его увольнения в июне 1996 г.) и руководитель Администрации³. Они превратились в центральные фигуры процесса элитообразования. На практике сложился институт «регентства», реализуемый в качестве феномена «семьи» – ближайшего окружения Ельцина, ключевыми фигурами которого были Т.Б. Дьяченко, А.Б. Чубайс и сменивший его в марте 1997 г. на посту руководителя Администрации В.Б. Юмашев. Сам Ельцин считал семьей стоящую за его спиной большую и слаженную команду единомышленников: «Членами моей семьи были и Чубайс, и Волошин, и

¹ Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России // Отечественная история. – 2005. – № 3. – С. 14.

² Ельцин Б.Н. Президентский марафон. Размышления, воспоминания, впечатления. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2000. – 274 с. – URL: <http://lib.ru/MEMUARY/ELCIN/marafon.txt> (дата обращения: 05.11.23).

³ С 15 января по 15 июля 1996 г. эту должность занимал бывший губернатор Краснодарского края, затем министр Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике и помощник Президента РФ по вопросам международных отношений Николай Дмитриевич Егоров.

Юмашев, и Джохан Поллыева, и Сергей Ястржембский, и Вячеслав Сурков, и Руслан Орехов, и Игорь Шабдурасулов, и Михаил Комиссар, и Александр Ослон, и Михаил Лесин, и Юрий Заполь, и Ксения Пономарева, и Константин Эрнст, и Олег Добродеев, и Сергей Зверев – пока работал в Администрации, и Игорь Малащенко – в первые годы после выборов 96-го, и Алексей Громов, и Олег Сысуев, и Сергей Приходько, и Дмитрий Якушкин, и Андрей Шторх, и многие-многие другие»¹.

Запрос депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд относительно соответствия Конституции президентского указа от 2 октября 1996 г., расширившего возможности контроля Администрацией органов исполнительной власти, привело 15 апреля 1997 г. к поправкам в Положение об Администрации, несколько сузившим ее полномочия, но сохранившим за ней статус государственного органа. Тем не менее Б. Ельцин в своем послании Федеральному Собранию 30 марта 1999 г. с горечью констатировал утрату Администрацией, на которую возлагалась задача быть «активным проводником» политики президента, многих занимаемых ею позиций².

В эти годы значительно ослабла федеральная властная элита, разбитая на кланы, влияние лидеров в которых обеспечивалось группами политической, финансовой, силовой (в виде «частных армий») и интеллектуальной поддержки (подконтрольными СМИ, имиджмейкерами и политтехнологами). Это привело к укреплению позиций региональных и бизнес-элит³. Но ситуация на местах была непростой. Региональные элиты, будучи избраны населением своей территории и не находясь в отношениях прямого подчинения президенту, открыто стремились к самостоятельности. В свою очередь, на региональном уровне существовал конфликт между

¹ Ельцин Б.Н. Президентский марафон... С. 189.

² См.: Текст послания Президента Российской Федерации Бориса Ельцина Федеральному Собранию Российской Федерации 30 марта 1999 г. – URL: www.intelros.ru (дата обращения: 05.11.23). С 7 декабря 1998 г. по 19 марта 1999 г. на этом посту находился бывший начальник Федеральной пограничной службы, секретарь Совета безопасности, генерал-полковник Николай Николаевич Бордюжа, «по-настоящему интеллигентный военный, по мировоззрению гораздо ближе к молодому поколению политиков, чем к генералитету», который «плохо понимал устройство современной политической жизни, не улавливал ее тонких нюансов, не замечал подводных течений» (Ельцин Б.Н. Президентский марафон...).

³ Крыштановская О. *Анатомия российской элиты*. – Москва: Захаров, 2005. – URL: <https://vrn-politstudies.nethouse.ru/static/doc/0000/0000/0134/134217.swusdllkvr.pdf> (дата обращения: 05.11.23).

губернаторами и мэрами столичных городов. В итоге российское политическое пространство было фрагментированным, а процесс элитообразования 1990-х годов носил «несколько хаотичный характер»¹.

Сближение власти и капитала уже в первой половине 1990-х годов шло по линии установления привилегированных связей с наиболее крупными финансовыми структурами, способными взять на себя функцию агентов высшего политического руководства страны. Основными вехами этого процесса стали: учреждение института уполномоченных банков, акционирование в 1994 г. ОРТ и залоговые аукционы 1995–1996 гг. Чаще всего связи принимали форму патронажа со стороны чиновников достаточно высокого ранга. В прессе в качестве «бюрократических патронов» чаще всего упоминались фигуры Александра Коржакова, управляющего делами Президента Павла Бородина, первого вице-премьера правительства Олега Сосковца и заместителя министра финансов Андрея Вавилова. Но в этот период попытки большого бизнеса выйти за рамки патронажа к успеху не приводили. Ситуация стала постепенно меняться с появлением в составе правительства руководителей акционерных обществ – президента АО «АвтоВАЗ» Владимира Каданникова и президента РАО «Высокоскоростные магистрали» Алексея Большакова². Но окончательный перелом произошел только в ходе президентских выборов 1996 г., когда новая экономическая элита установила прямые связи с высшим руководством страны.

До залоговых аукционов 1995–1996 гг. бизнес-элита была представлена группой финансистов, имевших связи в истеблишменте и определенное политическое влияние, но ее роль в российской экономике не была существенной. Небольшая группа бизнес-элиты, контролировавшей до 80% российских финансов, до 1995 г. почти не интересовалась инвестициями в реальный сектор экономики. Но затем они воспользовались возможностью выгодно вложить свои деньги, а заодно упрочить свое положение не только в экономике, так и в политике. В результате во второй половине

¹ Медведев С.А. *, Томашов И.А. Политическая аномия в современной России // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества : в 4-х кн. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – Кн. 2. – С. 278.

² Зудин А.Ю. Олигархия как политическая проблема российского посткоммунизма // ОНС. – 1999. – № 1. – С. 49.

1990-х годов в России сложился класс олигархов¹ – владельцев крупного капитала, способных влиять на принятие политических решений власти². Особую роль в процессе олигархизации сыграли залоговые аукционы, проводившиеся с середины 1995 г. Государство, остро нуждавшееся в «живых деньгах», передавало банкам под залог акции крупнейших предприятий. Отсутствие средств для их выкупа означало переход предприятий в собственность владельцев банков. Причем предприятия оказались проданными по ценам, гораздо более низким, чем реальные. Так, банки «Менатеп» (М. Ходорковский*), ОНЭКСИМ-банк (В. Потанин), «Империал», «Нефтяная финансовая компания» (Б. Березовский и Р. Абрамович) и другие получили крупнейшие предприятия: «Сибнефть», «Сургутнефтегаз», РАО «Норильский никель», нефтяные компании ЛУКОЙЛ и ЮКОС³. Последствием этого стала, с одной стороны, неподотчетность власти перед избирателями, а с другой стороны, концентрация нефтяных ресурсов в руках нескольких крупных компаний, руководители которых получили мощнейшие политические рычаги⁴.

Доказательством того, что крупнейшие бизнесмены оказывали в тот период существенное воздействие на политику, могут служить данные многолетних исследований, проводимых службой

¹ Вопрос о том, можно ли определить этот новый привилегированный слой как олигархов и тем более как «класс олигархов», – остается дискуссионным, несмотря на широкое распространение этой терминологии. Классическое понимание олигархии означает такое соединение воедино богатства и могущества, которое всецело определяет функции власти, однако степень влияния новых российских собственников на принятие властных решений оценивается по-разному. Некоторые полагают, что это влияние являлось решающим ранее, но затем ослабело, другие указывают на сохранение власти бюрократии и спецслужб на всем протяжении постсоветского периода. От этих структур зависело распределение собственности и определение близости бизнес-групп к власти и именно они в конечном счете проводили «селекцию олигархов». Поэтому ряд авторов предпочитают определять данный слой как «новую буржуазию», «бюрократическую буржуазию» или «компрадорскую буржуазию», отказывая ему даже в статусе полноценной национальной элиты. Эта позиция выражается сегодня в требованиях «национализации элиты». Итак, здесь многое зависит от содержательного наполнения понятий. – *Прим. ред.*

² Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России... – С. 15.

³ Государство и олигархия. Доклад Совета по национальной стратегии. 9 июня 2003 г. – URL: <http://www.snsr.ru/reports> (дата обращения: 05.11.23).

⁴ Наим М. Демократия: геология определит идеологию // Трудности перехода: демократия в России / сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова. – Москва : Изд-во Неостром, 2004. – С. 32.

Б. Грушина «Vox populi» и публикуемых в «Независимой газете» в 1990-е годы. Если в 1995 г. ни один предприниматель не вошел в рейтинг 100 наиболее влиятельных политиков, то в период с 1996 г. до начала 1998 г. в рейтинг ведущих политиков регулярно входили 10–15 «олигархов». После думских выборов 1995 г. власть убедилась в необходимости финансовой помощи «олигархов» на президентских выборах 1996 г. Поэтому в феврале 1996 г. по распоряжению Правительства РФ был созван первый всероссийский съезд предпринимателей¹. Глава Альфа-банка Михаил Фридман в своем интервью 20 октября 1997 г. так описал встречу группы бизнесменов с Ельциным в Кремле в марте 1996 г.: «Сам факт встречи Ельцина с бизнесменами демонстрирует полное изменение места и роли бизнес-комьюнити в иерархии нашего общества. Сегодня мы заняли очень престижное место»².

По аналогии с «семибоярщиной» Смутного времени, с легкой руки Андрея Фадына³, объединение российских олигархов, контролировавших более 50% экономики страны, получило наименование «семибанкирщина». В нее входили Борис Березовский (Объединенный банк), Владимир Потанин (ОНЭКСИМ-банк), Владимир Гусинский (Мост-банк), Михаил Ходорковский* (МЕНАТЕП), Петр Авен (Альфа-банк), Михаил Фридман (Альфа-банк), Александр Смоленский (Столичный банк сбережений, с 1997 г. – СБС-Агро)⁴. По другой версии, термин «семибанкирщина» был введен в широкий оборот Б. Березовским и в дальнейшем использовался не только российскими, но и зарубежными авторами⁵. Поэтому иногда в дан-

¹ Современная политическая история России. Т. 1. Хроника и аналитика (1985–1998 гг.). – Москва : РАУ-Корпорация, 1999. – С. 330.

² Цит. по: Крыштановская О.В. Бизнес-элита и олигархии : итоги десятилетия // Мир России. Социология. Этнология. – 2002. № 4. – С. 32.

³ Фадин А. Семибанкирщина как новорусский вариант семибоярщины // Расцвет российских СМИ. Эпоха Ельцина. 1992–1999. – URL: <http://www.yeltsinmedia.com/events/nov-14-1996/#easy-footnote-1-6521> (дата обращения: 05.11.23).

⁴ «Семибанкирщина». Справка // РИА НОВОСТИ. – 2011. – URL: <https://ria.ru/20111108/483944714.html> (дата обращения: 05.11.23); Фадин А. Новая олигархия: кто контролирует «Russia inc., LTD»? // Куда идет Россия? – Москва, 1997. – С. 137–141.

⁵ Schrode H.-H. El'isin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998 // Europe-Asia Studies. – 1999. – Vol. 51, N 6. – P. 957–988; Gill G. Democratization, the Bourgeoisie and Russia // An International Journal of Comparative Politics. – 1998. – Vol. 33, N 3. – P. 307–329; Freeland C., Thornhill J., Gowers A. Moscow's Group of Seven // Financial Times. – 1996. – 1 Nov. – P. 15; Johnson J. Banking in Russia, Shadows of the past // Problems of Post-Communism. – 1996. – N 3. – P. 49–59.

ный список, опираясь на интервью Березовского «Financial Times» от 1 ноября 1996 г., включают еще В. Виноградова и В. Малкина. В конце 1996 – начале 1997 г. сложились две группы – «старого» и «нового» капитала, ориентированных соответственно на премьера В. Черномырдина (Газпром, Национальный резервный банк, банк «Империял» и ЛУКОЙЛ) и главу Администрации Президента А. Чубайса (ОНЭКСИМ-банк, МЕНАТЕП, СБС, Альфа-банк, Уникомбанк, Московский национальный банк, Мост-банк и ЛогоВАЗ)¹.

Но особенно большое влияние на государственные решения оказывали представители олигархата, приближенного к высшему руководству России и к «семье». В частности, значительные возможности влияния на политическую линию в стране получили Березовский и создатель масштабной медиаимперии В.А. Гусинский. Среди представителей возникшей группировки российских долларовых миллиардеров открытые политические амбиции проявлял и М.Б. Ходорковский*, финансирующий избирательные кампании губернаторов в регионах своего нефтяного бизнеса, отдельных депутатов федерального и местных парламентов. Поддержка финансовым капиталом Ельцина в ходе президентской кампании 1996 г. во многом определялась тем, что банки оказались заложниками исхода выборов. Речь шла о том, станут ли они реальными собственниками включенных в залоговые аукционы предприятий или нет². Сначала 13 наиболее влиятельных бизнесменов выступили с открытым обращением к властям с предложением отказаться от выборов, чтобы спасти страну от раскола. Хотя предложение не было принято, президентские выборы стали звездным часом олигархов. В апреле 1996 г. было опубликовано подписанное крупными предпринимателями обращение к населению страны «Выйти из тупика», в котором прямо указывалось, что «отечественные предприниматели обладают необходимыми ресурсами и волей для воздействия и на слишком беспринципных, и на слишком бескомпромиссных политиков»³.

Олигархи, способствовавшие проведению избирательной кампании Ельцина, после его победы заняли особое положение: например, В. Потанин стал вице-премьером, Б. Березовский – заместителем секретаря Совета безопасности, а телеканал В. Гусинского НТВ стал федеральным. Люди Михаила Фридмана (В. Сурков

¹ Зудин А.Ю. Указ. соч. – С. 51.

² Гайдар Е., Чубайс А. Указ. соч. – С. 82.

³ Цит. по: Обращение предпринимателей // Коммерсант. – 1996. – 27 апреля.

и А. Абрамов) заняли посты заместителей руководителя Администрации Президента, а Роман Абрамович был избран губернатором Чукотки. Десятки банкиров вошли в различные правительственные и парламентские комитеты и комиссии¹. Несколько предпринимателей (Б. Березовский, Р. Вяхирев, В. Гусинский, В. Потанин) стали входить в десятку самых влиятельных политиков страны. Эта небольшая доминирующая группа бизнесменов достигла пика своего могущества к 1996–1997 гг.: они делали публичные заявления, встречались с президентом и премьер-министром, с их мнением считались правительство и Государственная Дума². Но крупный бизнес, получив свои богатства благодаря связям с чиновниками, не хотел открытого рынка, поэтому стремился к ограничению демократии в политике. Политическое лоббирование олигархов шло в направлении отказа от выборов, удлинения сроков полномочий выборных органов и превращения демократии в декорацию. Именно СМИ после 1996 г. превратились в важнейший политический ресурс большого бизнеса³. Вплоть до 2000 г. все (за исключением еженедельника «Аргументы и факты») скольконибудь влиятельные издания находились в руках олигархов. Из-за этого складывалось ощущение, что государство «приватизировано» и все важные решения принимаются «денежными мешками»⁴.

Сформированный во время президентских выборов 1996 г. тактический союз власти с олигархами был направлен на то, чтобы не допустить к власти коммунистов. Но сразу после президентских выборов возникла стратегическая развилка: кто должен управлять государством – законно избранные органы государственной власти или самые богатые бизнесмены страны? Неустойчивое равновесие было разрушено после провозглашения «молодыми реформаторами» ориентации на универсальные правила проведения приватизационных аукционов, публично поддержанных ОНЭКСИМ-банком. Власть и бизнес вступили в прямое противостояние в ходе «первой

¹ Олейник Т.В. Российская олигархия: становление и политический триумф (1995–1999 гг.) // Вестник Чувашского университета. – 2010. – № 32. – С. 3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-oligarhiya-stanovlenie-i-politicheskiy-triumf-1995-1999-gg/viewer> (дата обращения: 05.11.23).

² Крыштановская О. Указ. соч.

³ См.: Макаренко Б., Венедиктов П. Большой бизнес и СМИ // Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. – Москва, 1997. – С. 199–229.

⁴ Российские информационные империи // Эксперт. – 1998. – 20 апр., № 15(132). – С. 86–87.

банковской войны» (или «битвы» при «Связьинвесте») летом 1997 г. Владелец «Норильского никеля» Потанин предложил на аукционе больше, чем Березовский с Гусинским, считавшие аукцион, организованный по схеме А. Чубайса и Б. Немцова, простой формальностью. После того обладателем 25% акций АО «Связьинвест» стал ОНЭКСИМ-банк, проигравшие олигархи решили добиться победы над правительством, наказать организаторов аукциона и отнять «Связьинвест». Были потрачены огромные деньги на взятки, подкуп работников спецслужб и информационную атаку с целью политически уничтожить министров-реформаторов. Б. Березовский и В. Гусинский организовали в подконтрольных им ОРТ и НТВ серию разоблачений. В частности, журналист А. Минкин* обнаружил, что один из «младореформаторов» – председатель Госкомимущества и вице-премьер правительства А. Кох – получил от одной швейцарской фирмы в качестве аванса за книгу о приватизации 100 тыс. долл., а его соавторы А. Чубайс, М. Бойко, П. Мостовой и А. Казаков – по 90 тыс. долл. Журналисты, подключившиеся к расследованию «дела писателей», обнаружили, что аванс был выплачен группой, близкой к ОНЭКСИМ, накануне аукциона по «Связьинвесту». После этого Ельцин был вынужден отправить всех «писателей», за исключением Чубайса, в отставку¹. Правда, «Связьинвест» Березовскому и Гусинскому не вернули.

Отставка в марте 1998 г. правительства Черномырдина преследовала цель разрушить центр влияния, который возник в итоге концентрации вокруг премьера значительной части бизнес-элиты. Прежде всего ослабили политические позиции Газпрома и первоначально Б. Березовского, ставшего в оппозицию новому правительству. А распад ЮКСИ, бывшего альянсом контролируемой Березовским «Сибнефти» и компании ЮКОС из группы МЕНАТЕП, свидетельствовал о пошатнувшемся его положении в бизнес-элите. Из финансовых групп, близких к правительству Черномырдина, только М. Ходорковскому* удалось сохранить и даже укрепить связи с новым правительством. В числе «выигравших» оказался прежде всего недавний политический аутсайдер В. Потанин, которому удалось сохранить союз с А. Чубайсом и «Альфа-группой». Сам Чубайс становится главой РАО ЕЭС, превращаясь в одного из крупнейших представителей бизнес-элиты. Кроме того, произошло усиление «мо-

¹ Гайдар Е., Чубайс А. Указ. соч. – С. 89–91; Зудин А.Ю. Указ. соч. – С. 51–52; Новая газета. – 1997. 4, – 18 авг.; Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России... – С. 12; Шевцова Л.* Режим Бориса Ельцина. – Москва, 1999. – С. 342.

сковской группировки» Ю. Лужкова, финансовой опорой которой служили АФК «Система» и Банк Москвы. «Московская группировка» не только оказалась в одном ряду с ведущими группировками большого бизнеса, но и продолжила наращивать финансовые и кадровые ресурсы. Правительство С. Кириенко, провозгласившее принцип «равноудаленности» от группировок во взаимоотношениях с бизнес-элитой, на деле просто утратило способность быть посредником и координатором в отношениях с лидерами большого бизнеса¹.

Финансовый кризис на время подтолкнул исполнительную власть и бизнес-элилу навстречу друг другу. Итогом встречи в начале июня 1998 г. Ельцина и Кириенко с «десяткой» ведущих российских бизнесменов стало «Обращение», в котором выражалась поддержка «всех разумных шагов» руководства страны по преодолению последствий финансового кризиса. Свидетельством заключенного «перемирия» стала серия неформальных консультаций правительства с представителями бизнес-элиты по выходу из кризиса. По предложению последних А. Чубайс был назначен специальным представителем Президента по переговорам с международными финансовыми организациями. Попыткой институционализации взаимоотношений правительства с российским бизнесом стала идея образования Совета экономического взаимодействия (СЭВ). Но сотрудничество правительства и большого бизнеса продолжалось недолго. Так как политически слабое правительство было напугано перспективой создания «параллельного правительства», идея СЭВ умерла на стадии проекта. А в отношении крупного бизнеса правительство перешло к «жесткому» курсу, примером чего стала демонстративная атака на Газпром. В ответ возобновилась начавшаяся в апреле 1998 г. и временно прекратившаяся «предпринимательская фронда»: было опубликовано ориентированное на поддержку политической оппозиции «Обращение руководителей нефтяных и газовых компаний к Президенту и Правительству России», подписанное ЮКОСом, «Сибнефтью», СИДАНКО, «Сургутнефтегазом», ЛУКОЙЛом, ТНК, Газпромом и ВНК. В стороне остались лишь Потанин, Фридман и Ходорковский*. Впрочем, выступление оказалось плохо организованным: вскоре после обнародования «обращения» от него отмежевались Газпром, СИДАНКО и ТНК, а ЮКОС и «Сибнефть» заняли выжидательную позицию².

¹ Зудин А.Ю. Указ. соч. – С. 54–55.

² Там же. – С. 55–58.

Августовский кризис 1998 г. существенно изменил как саму бизнес-элиту, так и характер ее влияния в обществе, прервав победное шествие олигархов. В результате кризиса часть крупных бизнесменов разорилась, часть лишилась своего политического влияния и ушла в тень, часть перебралась за границу. Из «старых» олигархов только группа «Альфа» усилила свое присутствие в верхах. Однако появились новые предприниматели, которые чувствовали себя завсегдатаями кремлевских коридоров¹. В 1998–1999 гг. значительное количество олигархов, поддержавших Кремль в 1996 г., «дезертировали». В частности, пять ведущих медиагрупп (включая НТВ) поддержали оппозицию². Но итоги парламентских выборов 1999 г. и передача президентской власти В.В. Путину открыли новый этап элитообразования в стране.

5.3. Органы политического контроля: от ВЧК – к ФСБ

Первоначально большевики не планировали создавать органы подавления сопротивления свергнутых классов, считая, что с этим справятся Советы, суды и народная милиция³. Но эти планы рухнули. Если сразу после революции функции борьбы с контрреволюцией выполнял Петроградский военно-революционный комитет, то в связи с необходимостью подавления саботажа буржуазии возникла нужда в создании специального органа, наделенного чрезвычайными полномочиями. 7(20) декабря 1917 г. был решен вопрос о создании Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем в качестве специальной комиссии Совнаркома⁴. Путем арестов, отдачи под суд, конфискации имущества и прочих суровых мер организованный бойкот удалось сломить, а вскоре арсенал средств «карающего меча диктатуры пролетариата» пополнился высылкой за пределы республики, лишением продуктовых карточек и включением в список «врагов народа».

¹ Паппэ Я.Ш. «Олигархи». Экономическая хроника 1992–2000. – Москва : ГУ-ВШЭ, 2000. – С. 46.

² Зыгарь М.* Вся кремлевская рать: Краткая история современной России. 2-е изд. – Москва : Интеллектуальная литература, 2019. – С. 34–36.

³ Впрочем, Ленин, если верить сообщению некоторых мемуаристов, еще в период революции 1905 г. говорил о целесообразности организации массового террора по образцу якобинцев и примерял на себя роль Робеспьера. – *Прим. ред.*

⁴ Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения : ноябрь 1917 г. – декабрь 1991 г. – Москва, 1994. – С. 47–49.

Но самое главное, что именно с ВЧК связано установление отсутствовавшей в первых актах советской власти смертной казни. Декретом советского правительства «Социалистическое Отечество в опасности» от 21 февраля 1918 г. допускалась возможность применения расстрела на месте за совершение преступления к неприятельским агентам, спекулянтам, погромщикам, хулиганам, контрреволюционным агитаторам и германским шпионам. Специальным постановлением Наркомюста от 16 июня 1918 г. право выносить расстрельные приговоры предоставлялось только ревтрибуналам, которым ВЧК должна была передавать задержанных лиц. Но уже в середине 1918 г. отмечался ряд негативных моментов в деятельности «чрезвычайки»: использование провокаций ее агентами, безгласность и тайность производства, недопустимость защиты и отсутствие права обжалования, невежественность сотрудников и слишком широкие полномочия (вплоть до применения смертной казни).

Уже в первой половине 1918 г. действовали 40 губернских и 365 уездных чрезвычайных комиссий. И это помимо погранчека, фронтовых и армейских ЧК, комиссаров «чрезвычайек» на таможенных и пропускных пунктах. Роль ВЧК особенно выросла, когда после убийства Урицкого и Володарского и покушения на Ленина 5 сентября 1918 г. был введен «красный террор». 26 сентября в губернии ушел приказ № 47 о самостоятельной деятельности ВЧК, подотчетной только Совнаркому или ВЦИК. Также в утвержденном ВЦИК 28 октября 1918 г. положении о Всероссийской и местных чрезвычайных комиссиях для усиления партийного контроля за деятельностью ВЧК было установлено, что представитель Особого отдела ВЧК раз в неделю делал доклад в Оргбюро ЦК партии. Но хотя конец «красному террору» был положен Постановлением VI съезда Советов «Об амнистии» от 6 ноября 1918 г. (фактически в большинстве районов он закончился в сентябре-октябре), это не стало отказом от методов чрезвычайщины и не привело к сужению прав ВЧК. Скорее речь шла о регламентации ее действий и расширении сети местных чрезвычайных комиссий. Также постановлением Бюро ЦК РКП(б) от 19 декабря 1918 г. была объединена деятельность органов военного контроля Наркомата по военным делам и ВЧК¹.

¹ Аникеев В.В. Деятельность ЦК РКП(б) в 1918–1919 годах (хроника событий). – Москва, 1976. – С. 96–97.

Все попытки ограничить власть ВЧК были не особо эффективными. Принятое 20 января 1919 г. постановление ВЦИК об упразднении в 20-дневный срок уездных ЧК было сведено на нет предоставлением губернским исполкомам и ЧК права ходатайствовать во ВЦИК о продлении сроков. В 60 уездах чрезвычайные комиссии вообще не были ликвидированы, а кое-где снова восстановились и функционировали в 1920–1921 гг. под вывеской политбюро. 17 февраля 1919 г. ВЦИК попытался ограничить права чрезвычайных комиссий, оставив за ними лишь право ведения следствия и передавая вынесение приговоров революционным трибуналам. Однако в случае вооруженных антисоветских выступлений за чрезвычайными комиссиями сохранялось право непосредственной расправы в местностях, объявленных на военном положении. Следствие по делам о преступлениях ЧК должны были заканчивать не позднее месяца, но в случае необходимости они могли ходатайствовать о продолжении срока следствия перед местными Советами, а ВЧК – перед ВЦИК. Постановление ВЦИК от 20 июня 1919 г. уточняло, что в местностях, объявленных на военном положении, ВЧК и губернским ЧК принадлежало право непосредственной расправы (вплоть до расстрела) за участие в контрреволюционных заговорах, шпионаж, бандитизм и пр. Осенью 1919 г. компетенция ведомства была опять расширена: решением советского правительства в ведение ВЧК передавались дела о крупной спекуляции товарами и должностным преступлениям (подлогах, взятках и т.п.)¹. 21 октября 1919 г. декретом Совнаркома при ВЧК учреждался Особый революционный трибунал, чьи приговоры не подлежали обжалованию².

После отмены в январе 1920 г. смертной казни (за исключением дел, подсудных военным трибуналам) 18 марта 1920 г. постановлением ВЦИК о ревтрибуналах вновь были ограничены права чрезвычайек на применение внесудебных репрессий. На ВЧК и местные ЧК возлагались лишь обязанности предварительного следствия по уголовным делам. Кроме того, они получили право заключать виновных в исправительные лагеря на срок не выше пяти лет и только в исключительных случаях. Но после начала войны с Польшей все вернулось на круги своя: 28 мая 1920 г. постановлением СТО ВЧК предоставили права военных революционных трибуналов с применением расстрела³.

¹ Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы: 1917–1923 г. – Москва, 1995. – С. 132.

² СУ РСФСР. 1919. № 53. Ст. 504.

³ Гимпельсон Е.Г. Указ. соч. – С. 132–133.

IX Всероссийский съезд Советов в декабре 1921 г. в очередной раз признал необходимость сужения круга деятельности ВЧК и ее органов на местах и поручил Президиуму ВЦИК пересмотреть Положение о ВЧК в сторону «сужения ее компетенции и усиления революционной законности». 6 февраля 1922 г. ВЦИК принял декрет «Об упразднении Всероссийской чрезвычайной комиссии и правилах производства обысков, выемок и арестов». Часть ее функций была передана судебным органам, часть – образованному в составе НКВД Государственному политическому управлению. В полномочия ГПУ первоначально не входили судебно-следственные функции, но уже 16 октября 1922 г. ВЦИК предоставил ГПУ право внесудебной расправы (вплоть до расстрела) для лиц, взятых с поличным при бандитских налетах¹. Советский режим в период своего становления не мог функционировать без развернутого политического террора.

Ситуация не изменилась и после образования СССР. Созданное в ноябре 1923 г. ОГПУ при Совнаркоме СССР получило более высокий статус, выйдя из подчинения НКВД. 28 марта 1924 г. ЦИК СССР утвердил «Положение о правах ОГПУ в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационный лагерь». Принятие постановлений о подобных мерах было возложено на Особое совещание при ОГПУ в составе трех членов коллегии при участии Прокурора СССР. В 1927 г. ЦИК предоставил ОГПУ право рассматривать во внесудебном порядке дела о диверсиях, поджогах, порче оборудования и строго наказывать виновных вплоть до применения высшей меры наказания. В июле 1934 г. постановлением ЦИК органы госбезопасности опять вошли в НКВД СССР в качестве Главного управления госбезопасности. Поводом для развертывания массовых репрессий стало убийство в Смольном 1 декабря 1934 г. С.М. Кирова молодым коммунистом Л. Николаевым. В тот же вечер было подготовлено постановление о внесении изменений в УПК, суть которых заключалась во введении ускоренного порядка проведения следствия по делам о терро-

¹ См.: Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии. 1917–1921 гг. : сб. документов. – Москва, 1958. – 511 с.; Ленин и ВЧК : сборник документов (1917–1922 гг.). – Москва, 1987; Петров М.Н. ВЧК – ОГПУ : первое десятилетие : (на материалах Северо-Запада России). – Новгород : НовГУ, 1995. – 162 с.; Ратьковский И.С. Всероссийская чрезвычайная комиссия и политика красного террора в Советской России в 1918 г. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Санкт-Петербург, 1995. – 17 с.; Тишков А.В. Щит и меч революции: (Из истории ВЧК). – Москва : Политиздат, 1979. – 72 с.

ризме. По таким делам допускалось отсутствие обвиняемых и вынесение не подлежащего обжалованию смертного приговора. Аналогичный порядок вводился 14 сентября 1937 г. и по делам о вредительстве и диверсии. На практике именно «тройки», «двойки» и Особое совещание НКВД принимали постановления, заменяющие приговоры.

3 февраля 1941 г. указом Президиума Верховного Совета СССР был образован отдельный Наркомат госбезопасности, но уже 20 июля он был объединен с НКВД в единый наркомат. В очередной раз выделенное в отдельный наркомат 14 апреля 1943 г. МГБ в марте 1953 г. опять объединили с МВД СССР в единое министерство. Наконец, в марте 1954 г. был образован КГБ при Совмине СССР¹, сохранявший свой статус практически неизменным до распада Союза. Являясь неперенным атрибутом всякого полноценного государства, специальные службы до определенного периода играли роль гаранта внутренней стабильности страны, блокируя поползновения деструктивных сил по развалу государства. Закон СССР «Об органах государственной безопасности в СССР» от 16 мая 1991 г. установил право работников органов госбезопасности не подчиняться решениям любых политических партий и движений, включая КПСС. Участие руководства КГБ в ГКЧП после провала его выступления положило начало масштабной реорганизации органов госбезопасности. 21 августа Управление КГБ СССР по Москве и Московской области было подчинено КГБ РСФСР, а 28 августа указом президента СССР была образована комиссия для расследования деятельности КГБ. В августе-сентябре 1991 г. был упразднен ряд подразделений, из состава КГБ СССР выведен ряд отделов и управлений, возвращен Министерству обороны ряд войсковых подразделений, органы госбезопасности большинства субъектов РСФСР переданы в ведение КГБ РСФСР. 22 октября 1991 г. было принято решение об упразднении КГБ СССР, узаконенное 3 декабря Советом Республик Верховного Совета СССР. На его основе были созданы Центральная служба разведки СССР, Межреспубликанская служба безопасности и Комитет по охране государственной границы СССР.

Вслед за развалом СССР новые правители России начали демонтаж органов разведки и госбезопасности в том их виде, в

¹ Аргументы и факты. – 1988. № 46.

каком они оставались с советских времен¹. Ведущая роль в разрушении системы государственной безопасности и разведслужб СССР и России принадлежит Вадиму Викторовичу Бакатину. Еще в бытность свою министром внутренних дел СССР (1988–1990) он прославился тем, что ликвидировал сеть платных осведомителей милиции, внедренных в преступные сообщества. После чего уровень преступности в стране резко подскочил, а организованные преступные группировки усилились. Апофеозом разрушительной деятельности Бакатина стало его пребывание в должностях Председателя КГБ СССР (август – декабрь 1991 г.) и Межреспубликанской службы безопасности СССР (ноябрь 1991 – январь 1992 г.). Здесь главные его «достижения» – это сдача американцам схемы подслушивающих устройств в посольстве США в Москве, частичная «сдача» нелегальной заграничной агентуры внешней разведки, увольнение ряда высокопоставленных сотрудников, попустительское проведение кампании шельмования и травли органов и сотрудников госбезопасности в СМИ.

Не менее пагубные последствия имели неоднократные изменения структуры спецслужб и их кадровой ротации. Смена названий (КГБ – МБ – ФСК – ФСБ), выделение отдельных подразделений в особые службы (Служба внешней разведки), их возвращение обратно, смена начальников, сокращения штата – все это приводило к нарушению функций, некомпетентности некоторых руководителей, утрате традиций кадровой преемственности и т.п.

¹См. примечание о соотношении понятий «развал» и «распад» СССР. Очевидно, что роль институтов идеологического контроля и слежки за инакомыслящими внутри страны (вовсе не тождественная функциям внешней разведки) не могла оставаться прежней с декларированным переходом от однопартийной диктатуры к правовому государству. Основным приоритетом данного периода стал отказ от советской идеологии, практики ее искусственного навязывания обществу государством и поддержания его лояльности с помощью тайной политической полиции. В основе пересмотра структуры и функций органов госбезопасности лежало стремление предотвратить опасность повторения неоднократных предшествующих кампаний массового террора, преследований инакомыслящих и атмосферы страха и подозрительности, господствовавшей в советский период. ГКЧП только усилил эти опасения и воспоминания. С этих позиций важно, по-видимому, взвесить критерии эффективности функционирования органов госбезопасности с позиций соответствия их структуры и функций с изменяющимися задачами. Предстоит ответить на вопрос, почему при всем могуществе этих органов, их полной информированности и минимальной скованности какими-либо правовыми рамками они в результате так и не смогли предотвратить распад СССР. – *Прим. ред.*

Ярким примером воинствующей некомпетентности может служить судьба спецподразделения «Вымпел». За отказ от участия в штурме Дома Советов («Белого дома») 3–4 октября 1993 г. и от стрельбы по своим соотечественникам отряд был переподчинен МВД, а многие его сотрудники – профессионалы высочайшего класса уволились. Руководство России в 1990-е годы явно ставило политическую лояльность выше долгосрочных интересов страны.

Вакханалия разрушительных реформ, сокращений и откровенного игнорирования интересов безопасности страны завершилась к концу 1990-х годов. Если Служба внешней разведки сохранила свои традиции благодаря деятельности ее руководителя – Е.М. Примакова, то Федеральная служба безопасности, как после всех реформ и переименований стала называться главная спецслужба России, стала выходить из затяжного кризиса в период руководства ею В.В. Путина (25 июля 1998 – 9 августа 1999 г.). Именно в этот период как символ перемен к лучшему была воссоздана в структуре ФСБ группа «Вымпел». Постепенно была прекращена кампания дискредитации российских спецслужб. Борьба с террористической угрозой способствовала поднятию их авторитета. Ущерб, нанесенный отечественным спецслужбам, стал преодолеваться, а сменившееся руководство страны уделяет должное внимание развитию спецслужб и поддержанию их высокого авторитета в обществе.

5.4. «Броня крепка, и танки наши быстры»: вооруженные силы СССР / РФ

Мы уже видели, что в строительстве «нового здания» было использовано значительно больше «кубиков» прежнего устройства империи, чем планировалось накануне переворота: свойственные любому государственному механизму функции либо сохранялись, либо восстанавливались в новой форме.

11 ноября 1917 г. на совещании полковых представителей Петроградского гарнизона В.И. Ленин объявил об отмене постоянной армии. Но миф о возможности замены регулярной армии всеобщим вооружением народа был развенчан быстрее всего. Отряды Красной гвардии, в рядах которой по всей стране состояло около 200 тыс. человек, не могли выполнять функции защиты нового государства. А ведь именно Красная гвардия создавалась в целях защиты завоеваний революции, борьбы с контрреволюцией, охраны общественного порядка и перехода к всеобщему вооруже-

нию народа. Общее командование Красной гвардией Петрограда осуществляла Центральная комендатура, а единой централизованной организации Красной гвардии в стране не было. В апреле-июне 1918 г. много отрядов Красной гвардии было создано и в сельской местности. При этом вооруженные отряды со сходными (в основном, милицеейскими) функциями носили различные названия: Красная гвардия, боевые и «вольные» дружины, крестьянское ополчение и т.п.

Не было возможным и использование в целях защиты государства и старой армии, которая в октябре 1917 г. насчитывала 6,3 млн человек на фронте и 3 млн в тылу. Процесс большевизации армии к октябрю 1917 г. получил свою специфику, охватив низшую часть солдатских организаций – от ротных до полковых комитетов. Высшие солдатские комитеты (от бригады до армии) в большей мере находились под руководством меньшевиков и эсеров. Процесс большевизации солдатских комитетов шел с разной скоростью: Северный и Западный фронты сильно опережали Юго-Западный, Румынский и Кавказский фронты. Стремление большевиков обеспечить себе легитимность путем признания их власти солдатскими массами обусловило ставку большевиков на военнореволюционные комитеты, которые не избирались, а создавались армейскими большевистскими организациями¹.

Солдаты не хотели воевать, поэтому армию от полного распада удерживало только достигнутое перемирие с Германией. Демобилизация старой армии началась сразу в ноябре 1917 г., но нечеткость положений декрета подтолкнула процесс самочинной демобилизации. Некоторое упорядочение было связано с решениями Общеармейского съезда по демобилизации армии, состоявшегося в середине декабря 1917 г. Впрочем, если на Северном, Северо-Западном и отчасти Юго-Западном фронте процесс демобилизации шел относительно спокойно, то на Румынском фронте он был осложнен действиями Центральной Рады и командования Румынского фронта. Около половины действующей армии было демобилизовано еще до заключения Брестского мира: темп нарастал с начала января и достиг пика к середине февраля 1918 г. Но начавшаяся с 23 ноября 1917 г. демобилизация армии затормозилась в связи с германским наступлением и продолжилась

¹ Базанова С.Н. Борьба за власть в российской армии на фронтах Первой мировой войны (октябрь 1917 г. – февраль 1918 г.): автореф. дисс. ... докт. ист. наук. – Москва, 2004. – С. 7–8, 14.

лишь после заключения Брестского мира. Российская действующая армия в конце марта 1918 г. прекратила свое существование. В тыловых районах страны демобилизация завершилась в первой половине апреля¹.

Зимой 1918 г. у новой власти фактически не было армии: для обороны столицы она располагала всего 20 тыс. человек, из них примерно 10 тыс. составляли красногвардейцы. Поскольку проблема вооруженной защиты власти требовала незамедлительного решения, перед большевиками встал выбор: либо использовать структуры старой армии, которую уже начали демобилизовывать; либо ввести обязательную службу рабочих, лишая заводы рабочей силы; либо создавать вооруженные отряды нового типа из солдат-добровольцев и выбранных командиров. Выбор был сделан в пользу армии, построенной на принципах добровольности.

Невозможность сразу после Октябрьского переворота осуществить ликвидацию старой армии обусловила определенную управленческую перестройку: создание в ноябре-декабре 1917 г. Бюро авиационных комиссаров и Всероссийской коллегии по управлению воздушным флотом (в мае 1918 г. преобразованной в Главное управление Рабоче-крестьянского воздушного флота) и Военного отдела ВЦИК для организации и координации военного управления в РСФСР.

От всеобщего вооружения народа к регулярной армии

Об образовании новой армии было объявлено 16 января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 17 января было опубликовано «Положение об организации Социалистической армии», а 28 января Совнарком принял декрет об организации Рабоче-крестьянской Красной армии из наиболее сознательных граждан Республики не моложе 18 лет. Для вступления в ее ряды требовались рекомендации войсковых комитетов или общественных организаций, стоящих на платформе Советской власти, партийных или профсоюзных организаций, или двух членов этих организаций. При вступлении воинскими частями обязательной была круговая порука и поименное голосование. С красноармейцами заключался контракт на добровольных началах, по

¹ Базанова С.Н. Указ. соч. – С. 43–45.

которому они зачислялись на полное государственное довольствие и получали ежемесячное денежное содержание. 11 февраля 1918 г. Совнарком принял аналогичный декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота.

Работой по созданию Красной армии руководил образованный 4 марта 1918 г. Высший военный совет как орган стратегического и политического руководства вооруженными силами республики. Также была учреждена Всероссийская коллегия по формированию РККА, которая к маю насчитывала около 300 тыс. человек. С организацией новой армии в нее вливались отряды Красной гвардии, распущенной 17 мая 1918 г. На практике, однако, расформирование красногвардейских отрядов, выполнявших армейские функции, завершилось только к сентябрю, а часть отрядов, выполнявших охранные задачи, продолжала действовать и после.

5 марта 1918 г. Высший военный совет издал директиву, согласно которой все красноармейские, красногвардейские, партизанские и повстанческие отряды, охранявшие установленную Брестским мирным договором демаркационную линию, сводились в два участка завесы – Северный и Западный, где в марте-апреле находилось не более 36 тыс. бойцов¹. При создании Западной завесы предполагалось, что ее отряды станут базой для формирования регулярных частей Красной армии: в апреле намечалось приступить к формированию 38–40 дивизий первой очереди. Утвержденный в начале мая советским правительством уточненный план формирования армии предусматривал формирование уже 88 дивизий, из которых 28 должны были создаваться в западной пограничной полосе из отрядов завесы и Московского района обороны.

Активно шел процесс политизации новой армии: 27 марта 1918 г. было опубликовано сообщение Народного комиссариата по военным делам и Высшего военного совета о назначении во все части и учебные заведения военных комиссаров, которым поручался контроль за всей жизнью армии. 6 апреля при наркомате по военным делам создано Всероссийское бюро военных комиссаров, хотя законодательное оформление институт военных комиссаров получил в постановлении V съезда Советов «Об организации Красной Армии» в июле 1918 г. В апреле была учреждена Высшая военная инспекция, в том числе для контроля за организацией

¹ Советские Вооруженные Силы. Вопросы и ответы. Страницы истории. – Москва, 1987. – С. 19.

политработы, и принят текст первой советской присяги («Формулы торжественного обещания»), в которой «звание воина рабочей и крестьянской армии» принималось добровольно. 22 апреля 1918 г. ВЦИК принял декрет «Об обязательном обучении военному искусству», который распространялся только на рабочих и крестьян, не эксплуатирующих чужой труд. Декрет установил, что все граждане, прошедшие курс обязательного военного обучения, будут взяты на учет как военнообязанные. То есть Всеобуч, через систему которого в годы Гражданской войны прошло около 5 млн человек, готовил трудящихся к переходу на обязательную воинскую обязанность.

От принципа добровольности до всеобщей воинской повинности

Первоначально Красная армия создавалась на добровольческой основе путем реформирования отрядов завесы в регулярные дивизии РККА приказом Высшего военного совета № 37 от 3 мая 1918 г.¹ Но формирование добровольческой Красной армии в войсках завесы не имело успеха по двум причинам: недостаточного количества добровольцев и невозможности прокормить, одеть и вооружить даже имеющиеся силы². Кроме того, приток добровольцев был неравномерным. К 20 мая 1918 г. численность добровольческих частей составила 264 тыс. человек, из которых в тылу находилось 199 тыс., а готовых к отправке на фронт – всего около 16 тыс.³ При этом в войсках завесы довольно значительный процент составляли бывшие кадровые офицеры, добровольно вступившие в ряды Красной армии⁴, но не находившие доверия в руководстве партии.

Поэтому 29 мая 1918 г. был принят декрет ВЦИК о переходе к принудительному набору рабочих и крестьянской бедноты в РККА, притом что войска завесы в течение лета 1918 г. продолжали комплектоваться на добровольческих началах⁵. Завеса была

¹ Стрекалов И.И. Строительство Красной армии в войсках завесы (март-октябрь 1918 года) : автореф. дисс. ... канд. ист. наук. – Москва, 2004. – С. 12.

² Там же. – С. 15.

³ Советские Вооруженные Силы... – Москва, 1987. – С. 27.

⁴ Стрекалов И.И. Указ. соч. – С. 5.

⁵ Там же. – С. 1.

расформирована приказом РСФСР только 11 сентября 1918 г.: вместо участков были образованы фронты и Западный район обороны. Одновременно в августе-октябре 1918 г. шел процесс переброски частей завесы на другие фронты¹.

Рост внутренней оппозиции и начало иностранной интервенции заставили правительство вернуться к старой практике: 9 июня 1918 г. оно объявило об обязательной воинской службе. В соответствии с первым пунктом декрета Совнаркома «О призыве на военную службу рабочих и крестьян перечисленных ниже уездов Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов» от 11 июня 1918 г., «призыву и приему на военную службу подлежали все рабочие и не эксплуатирующие чужого труда крестьяне»². В итоге численность армии возросла с 360 тыс. человек в июле 1918 г. до 800 тыс. в ноябре того же года, а затем до 1,5 млн в мае 1919 г. и до 5,5 млн в конце 1920 г. К марту 1919 г. Красная армия была сведена в армии и фронты во главе с реввоенсоветами, а декретом от 1 июня 1919 г. «О военном единстве» армии РСФСР, Украины, Белоруссии, Литвы и Латвии были соединены в единую армию РСФСР.

Управление военным ведомством было сосредоточено в руках Народного комиссариата по военным и морским делам, а политическое руководство – в руках созданного в сентябре 1918 г. Реввоенсовета Республики, во главе которых стоял Л.Д. Троцкий. Именно с его именем связаны процесс профессионализации армии, отмена принципа выборности командиров, привлечение военных специалистов, отказ от добровольного набора и переход на всеобщую воинскую обязанность. К концу года для руководства партийно-политической работой в войсках были созданы политотделы на всех фронтах, почти во всех армиях и во многих дивизиях. Все вопросы, касающиеся обороны страны, создания новых формирований, дислокации и боевой подготовки войск, РСФСР решал через Всероссийский главный штаб.

Для решения проблемы военных кадров, по настоянию Троцкого, пришлось обратиться к специалистам и офицерам царской армии. К середине 1918 г. в Красную армию было призвано 48,4 тыс. бывших офицеров и генералов старой армии, 10,3 тыс. военных чиновников и около 41 тыс. медицинских работников³.

¹ Стрекалов И.И. Указ. соч. – С. 7.

² Декреты Советской власти ... Т. 2. – С. 428–429.

³ Советские Вооруженные Силы... – Москва, 1987. – С. 33.

На пятом, закрытом заседании VIII съезда РКП(б), состоявшемся вечером 21 марта 1919 г., столкнулись позиции и аргументы сторонников и противников «партизанщины» в армии. В пользу организованной армии высказывались следующие аргументы: планомерность снабжения, хорошо поставленная разведка, связь между частями фронта, более сильный командный состав, организованный характер использования резервов, лучшая дисциплина, учет общегосударственной военной политики, централизация командования и принцип единоначалия¹. Противники «партизанщины» выступали за регулярную армию («армия сильна единой волей, а не этой точкой зрения местной колокольни») и широкое использование военных специалистов², тогда как «военная оппозиция» отстаивала право решающего голоса во всех вопросах, кроме оперативных, за военными комиссарами. Она поднимала вопросы: о мелкобуржуазной опасности в связи со строительством Красной армии; необходимости формирования основного политического кадра армии из пролетарских и полупролетарских элементов, находящихся под непосредственным руководством коммунистической партии; о Красной армии как институте политического воспитания; против «духа империалистической армии» и за осторожное использование военспецов. Члены «военной оппозиции» призвали «строить Красную армию как Красную, а не как белую», т.е. пронизать коммунистической политикой все организации Красной армии, выступая против отождествления муштры и дисциплины, военного строительства специалистами старой армии³.

Если Ленин занял весьма четкую позицию в отношении железной дисциплины («Без дисциплины железа, без дисциплины, осуществляемой, между прочим, пролетариатом над средним крестьянством, ничего сделать нельзя») и изживания остатков партизанщины⁴, то Сталин занял, скорее, промежуточную позицию. Отстаивая регулярную армию и железную дисциплину, он делал упор на большом значении политического воспитания при переходе от добровольческой (рабочей) к регулярной (рабоче-крестьянской) армии, ставил вопрос об упразднении или реорганизации

¹ Деятельность Центрального Комитета партии в документах (события и факты). Март 1919 г. VIII съезд РКП(б). Стенограмма заседаний военной секции съезда 20 и 21 марта 1919 года и закрытого заседания съезда 21 марта 1919 года. (Окончание) // Известия ЦК КПСС. 1989. – № 11. – С. 146–147, 149.

² Там же. – С. 156, 158.

³ Там же. – С. 152–156, 158–159, 165, 167, 170, 172–173.

⁴ Там же. – С. 160, 170.

Всероссийского бюро комиссаров¹. В результате голосования вечером 21 марта 1919 г. съезд большинством голосов (174 против 95) высказался за тезисы Л.Д. Троцкого и Г.Я. Сокольников. Утром 22 марта по предложению президиума съезда для разрешения спорных вопросов и выработки резолюции по военному вопросу была избрана согласительная комиссия из двух представителей от меньшинства и трех – от большинства, которая внесла ряд поправок к тезисам большинства, учитывающих некоторые предложения представителей «военной оппозиции»².

С образованием в июле 1923 г. общесоюзного Наркомата по военным и морским делам³ связана начавшаяся в 1924 г. реформа армии: реорганизация центрального и местного военного аппарата; введение смешанной кадрово-милиционной системы комплектования армии; перевод войсковых частей на новую штатную организацию; введение единоначалия в армии. Кадровая армия сохранялась, но в нее направлялось лишь 25–30% призывников, а остальные проходили службу в территориально-милиционных частях по месту жительства, без отрыва или с частичным отрывом от производства. Реформа юридически была закреплена Законом об обязательной военной службе от 18 сентября 1925 г. Численность РККА к 1925 г. была сокращена в 10 раз и доведена до 562 тыс. человек. Даже в национальных районах, коренное население которых ранее не привлекалось к обязательной военной службе, к 1930 г. был налажен военный учет населения. То есть в современном виде Красная (с 1946 г. – Советская) армия сложилась к концу 1920-х годов. Но если в 1919–1934 гг. непосредственное руководство войсками осуществлял Революционный военный совет, то в 1934 г. его сменил Народный комиссариат обороны СССР. С февраля 1946 г. до распада СССР управление вооруженными силами страны осуществляло Министерство обороны СССР, центральный аппарат которого в феврале 1992 г. был реорганизован в соответствующее министерство России.

¹ Деятельность Центрального Комитета партии в документах (события и факты). Март 1919 г. VIII съезд РКП(б). Стенограмма заседаний военной секции съезда 20 и 21 марта 1919 года и закрытого заседания съезда 21 марта 1919 года. (Окончание) // Известия ЦК КПСС. 1989. – № 11. – С. 163–164.

² См.: Протоколы ... – С. 273, 339–340, 412–423.

³ СУ. 1923. № 107. Ст. 1034.

Вооруженные Силы РФ

Вооруженные Силы Российской Федерации в 1990-е годы оказались в стадии глубокого и затяжного кризиса, что самым непосредственным образом угрожало национальной безопасности, суверенитету и территориальной целостности страны. Этот кризис имел ярко выраженный системный характер, так как разрушение оставшегося от СССР оборонного потенциала России на протяжении последнего десятилетия XX в. имело специфические предпосылки. Отказ от притязаний на ведущие позиции в международных отношениях автоматически поставил вопрос о формировании как новых приоритетов национальной безопасности, так и новой военной доктрины Российского государства. В глазах значительной части позднесоветской и российской элиты мощные вооруженные силы являлись атавизмом, пережитком эпохи холодной войны и потому подлежали тотальному сокращению. Развал оборонно-промышленного комплекса как часть общего процесса деиндустриализации российской экономики усложнял процессы военно-технической модернизации армии и флота, тогда как высшие лица Российского государства, одержимые идеями монетаризма и приватизации, рассматривали Вооруженные Силы скорее как ненужный балласт в государственном бюджете, нежели как гарант существования страны.

Резонансное наложение этих факторов обусловило множественные кризисные проявления в развитии Вооруженных Сил России. При этом масштабные разрушительные процессы прикрывались не отражающими реального положения дел понятиями «военная реформа» и «модернизация оборонного потенциала» страны в «условиях новых глобальных вызовов». В числе проявлений катастрофы можно выделить следующие.

1. Деградация управления, выразившаяся в чехарде министров обороны, подбиравшихся не столько по принципу профессионализма, сколько по принципу безусловной лояльности Б.Н. Ельцину и его ближайшему окружению. За неполные десять лет (с 20 августа 1991 г. по 23 марта 2001 г.) сменилось семь министров обороны России, что исключало проведение осмысленной и последовательной военной политики.

2. Основное практическое содержание реформирования армии и флота выразилось в непрерывном сокращении численности военнослужащих с параллельным расформированием воинских частей, ликвидацией гарнизонов, военных городков, баз и т.д.

Если численность Советских Вооруженных Сил в 1989 г. составляла 4,2 млн человек, в 1991 г. – 3,9 млн человек, то Российская армия к 1 декабря 1993 г. имела 2,341 млн человек, а к 2000 г. – 1,2 млн человек.

3. Порядковое (с 443 млрд долл. в 1988 г. до 28 млрд долл. в 1998 г.) сокращение государственного финансирования Вооруженных Сил, не позволявшее им служить надежным щитом безопасности государства.

4. Массовое увольнение офицеров – как вследствие сокращения штатов, так и в силу низких зарплат, задержки их выплаты, стремительного падения социального престижа воинской службы.

5. Ставший хроническим некомплект личного состава в частях и соединениях в связи с массовым уклонением российских юношей от призыва на срочную службу.

6. Почти полное прекращение закупок и поставок новой техники на фоне ветшания и утилизации старых запасов, что нередко превращало военный потенциал целых соединений в чисто номинальную величину. Например, в 1995 г. в армию поступило только два новых вертолета. В несколько раз сократился корабельный состав ВМФ, в том числе одна из основ стратегической безопасности страны – атомные подводные ракетоносцы. В общей сложности за годы «военных реформ» из строя оказалось выведено до 85% атомных субмарин.

7. Резкое сжатие тыловой инфраструктуры, массовая распродажа армейского имущества, включая коррупционные и криминальные схемы.

8. Разложение старшего командного состава, часто озабоченного обеспечением собственного благосостояния за счет армии, нежели службой Отечеству.

Итоговым результатом стало катастрофическое падение реальной боеспособности Вооруженных Сил и превращение их в заложника политических игр. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось в период 1-й Чеченской войны 1994–1996 гг., когда была развернута массированная кампания шельмования и дискредитации Российской армии через СМИ, а боевые операции не единожды приостанавливались окриками из Москвы, за которыми маячили фигуры олигархов. Крайне низко оценивали оборонный потенциал России, а следовательно, и результаты бесконечного «реформирования» ельцинского периода американские аналитики: «В целом российский военный опыт в Чечне продемонстрировал, что российские вооруженные силы находятся в

чрезвычайно плохом состоянии и на редкость неэффективны. После Чечни стало предельно ясно, что Россия не располагает военным инструментом, способным ответить на вызовы безопасности страны, с которыми ей, весьма вероятно, придется столкнуться». Флот не мог вывести в море ни одного полноценного корабельного соединения – только отдельные корабли с хроническим некомплектом офицерского и матросского состава. Авиация практически не модернизировалась, а летный состав не производил вылетов по несколько месяцев. Военные реформы 1990-х годов в России правильнее было бы назвать бескровным разгромом некогда мощнейшей в мире армии.

Медленное улучшение ситуации началось только с 2000-х годов, когда произошла масштабная смена высшего политического руководства страны. Попытки военных реформ в Вооруженных Силах привычно перешли в следующее столетие. Начиная с 2000 г. Российские Вооруженные Силы пережили три волны реформирования, которые весьма условно связаны между собой.

1-й этап: 2000–2008 гг. Генштаб в лице его начальника А.В. Квашнина поддерживал план, предусматривавший резкое усиление сил общего назначения при свертывании ракетных комплексов наземного базирования до немногих сотен единиц по боеголовкам. Совет безопасности одобрил план Генштаба, а не согласный с ним военный министр И. Сергеев был переведен на почетную должность помощника Президента РФ по вопросам стратегической стабильности. С 1 января 2002 г. Министерство обороны перешло на единую систему заказов вооружений и военной техники. Предпринимались попытки выработки новой целостной военной доктрины страны. Массово осуществляется переход к контрактному принципу комплектования армии при сокращении срока срочной военной службы по призыву до 12 месяцев. Постепенно увеличивались расходы на оборону и их совокупная доля в бюджете страны. Но темпы модернизации оказались недостаточными, что показала «5-дневная война» в августе 2008 г., когда Россия воспрепятствовала попыткам Грузии силовым путем вернуть под свою юрисдикцию Южную Осетию. Хотя задачи, стоявшие перед армией, были успешно решены, но общая боеспособность частей и соединений оценивалась как явно недостаточная.

2-й этап: 2008–2012 гг. связан с деятельностью на посту министра обороны А.Э. Сердюкова и его специфической «команды». Все они не являлись военными и пришли в МО РФ из органов налоговой инспекции. Показательно, что в этот период реформы

проводились без учета мнения профессиональных военных и часто вопреки их возражениям. Продолжилось сокращение численности военнослужащих и увеличение доли контрактников. В войска поступало значительное количество новой техники и вооружения. Например, с 2008 по 2011 г. в войска было поставлено 39 межконтинентальных баллистических ракет (в числе которых «Ярс» и «Тополь-М»), 2 подводные лодки, 4 надводных корабля, 5 боевых катеров, 374 летательных аппарата, 12 оперативно-тактических комплексов «Искандер», 106 комплектов ПВО ВВС, 79 зенитных ракетных комплексов системы войсковой ПВО, а также более 2,3 тыс. единиц бронетанкового вооружения. Однако негативную реакцию вызвали два запущенных Сердюковым процесса: переход армии с дивизионно-полковой на бригадную структуру и деятельность «Оборонсервиса» во главе с Евгенией Васильевой. Осуществлялось сокращение объектов Министерства обороны с одновременной распродажей недвижимости, резко возросли цифры найма гражданских специалистов для обслуживания небоевых потребностей военнослужащих. Впоследствии Сердюков и его «команда» во главе с Васильевой обвинялись во множественных и масштабных хищениях и злоупотреблениях, а Васильева была осуждена по суду, провела в заключении 34 дня (не считая нахождения под домашним арестом) и была освобождена по УДО 25 августа 2015 г.

3-й этап: с 2012 г. по настоящий момент. Последующие реформы Вооруженных Сил связаны с назначением и пребыванием на посту министра обороны генерала армии Сергея Кужугетовича Шойгу. Была значительно увеличена интенсивность боевой подготовки, предприняты неоднократные внезапные проверки боеготовности, созданы Силы специальных операций, возвращены на службу многие несправедливо уволенные офицеры, отменена демилитаризация военной медицины. За год набор в военные училища и академии увеличился в 7,5 раза, а в вузах без военных кафедр по инициативе нового министра были созданы научные роты. Создаются Арктические войска, предназначенные для обеспечения безопасности арктического региона России; ежегодно проводятся Армейские международные игры и развивается армейский спорт. Построен крупнейший и единственный в своем роде военнопатриотический парк «Патриот». Выросшая способность Вооруженных Сил России противостоять внешним угрозам проявилась во время событий февраля-марта 2014 г. в Крыму. Президент Российской Федерации Владимир Путин дал высокую оценку действиям Вооруженных Сил в это время. В 2015 г. иностранные экс-

перты признали Российскойскую армию второй по боеспособности в мире. Часть своего боевого потенциала Российская армия сегодня эффективно реализует в ходе специальной военной операции на Украине.

5.5. Судебная система: между революционной целесообразностью и законом

Декретом Совнаркома «О суде» от 22 ноября 1917 г. в Советской республике были закреплены две судебные инстанции – народные суды и трибуналы. В декрете были закреплены основные принципы советского суда: участие в суде народных заседателей, выборность судей и заседателей, судопроизводство на языке местного населения, гласность процесса, право обвиняемого на защиту, независимость судей и их подчинение только закону. В качестве кассационной инстанции учреждались съезды местных судей. 29 ноября были закрыты Сенат, Главный военный суд и Петроградский коммерческий суд.

Революционные трибуналы учреждались в составе одного председателя и шести очередных заседателей, избираемых губернскими или городскими Советами «для борьбы против контрреволюционных сил в видах принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц»¹. Однако принятая 19 декабря 1917 г. Инструкция революционному трибуналу предлагала руководствоваться не законом, а «велениями революционной совести». Годом «великого нравственного перелома» стал 1918-й, когда 21 февраля была введена смертная казнь, а поворотной точкой стало июньское постановление Наркомюста, согласно которому революционные трибуналы в выборе мер борьбы с контрреволюцией не связаны никакими ограничениями, за исключением тех случаев, когда в законе определена мера в выражениях: «Не ниже такого-то наказания». После этого постановление о красном терроре от 5 сентября выглядело лишь логичным развитием судебной политики. Постановление VI Все-

¹ Сборник законов и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства. С 25 Октября 1917 года по 1-е Января 1918 года. – Москва, 1918. – С. 34; СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

российского Чрезвычайного съезда Советов «О точном соблюдении закона» от 8 ноября рассматривало отступления от закона со стороны властей как нормальное явление.

В мае 1918 г. был образован Ревтрибунал при ВЦИК для рассмотрения важнейших дел, изымаемых из подсудности местных трибуналов¹. При этом до 11 июня 1918 г. (до создания кассационного отдела ВЦИК)² законодательство не предусматривало кассационного обжалования и внесения протестов на приговоры ревтрибуналов. В октябре 1918 г. при РВСР был создан Военно-революционный трибунал, объединивший деятельность фронтовых и армейских трибуналов в Красной армии.

10 июля 1919 г. В.И. Лениным было подписано постановление СНК «Об утверждении и введении в действие положения о полковых судах», п. 38 которого определял, что «дознания производятся непрерывно и с наивозможной быстротой; при условии предварительного ареста обвиняемого производство дознания должно быть закончено и передано по принадлежности не позже истечения двух недель с момента заключения под стражу обвиняемого»³. Позднее постановлением СНК от 23 декабря 1919 г. функции полковых судов были возложены на Революционные военные трибуналы. В свою очередь, в 1920 г. при Наркомате путей сообщения был создан Главный революционный железнодорожный трибунал, объединявший деятельность трибуналов на транспорте. В 1921 г. произошло слияние Ревтрибунала при ВЦИК, Военного ревтрибунала при РВСР, Главного железнодорожного ревтрибунала при НКПС в Верховный трибунал РСФСР⁴. То есть с переходом к нэпу никакого ослабления системы трибуналов не произошло.

По декрету «О суде» была упразднена старая прокуратура. Первые попытки ввести прокурорский надзор относятся к началу 1918 г., когда при ревтрибуналах стали создаваться «камеры обвинения». Но отдел прокуратуры в составе Наркомюста, во главе которого стоял нарком юстиции, был создан только в мае 1922 г., а положение о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. было введено в действие с 1 августа⁵.

¹ СУ РСФСР. 1918. № 41. Ст. 520.

² В 1920 г. вместо кассационного отдела ВЦИК был учрежден Кассационный трибунал как орган высшего судебного контроля.

³ См.: Сборник декретов 1919 г. – Москва, 1920. – С. 191.

⁴ СУ РСФСР. 1921. № 51. Ст. 294.

⁵ СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

11 ноября 1922 г. было принято «Положение о судеустройстве РСФСР», установившее, что на территории РСФСР действуют народный суд, губернский суд и Верховный суд¹. В свою очередь, ревтрибуналы, отделы юстиции исполкомов и съезды судей были упразднены. Председатель и члены Верховного суда РСФСР, образованного 31 октября 1922 г., назначались Президиумом ВЦИК. Председатель и члены губернского суда избирались губисполкомом на один год и утверждались Наркомюстом. Кроме того, сохранялись специальные суды – военные и военно-транспортные трибуналы, действовавшие под контролем наркоматов юстиции и верховных советов республик. В мае 1922 г. ВЦИК утвердил декрет о создании коллегий защитников при губернских судах², причем институт защиты ставился под контроль губисполкомов. Основы судеустройства СССР и республик 1924 г. подтвердили эти принципы формирования коллегий.

Учреждение Верховного суда СССР неразрывно связано с образованием СССР. Суд осуществлял и общенадзорную деятельность, так как других общесоюзных органов юстиции в это время не было (Прокуратура СССР была образована в 1933 г., а Наркомат юстиции СССР – в 1936 г.). Верховный суд СССР по положению от 23 ноября 1923 г.³ являлся не только судебным органом первой инстанции, но и органом надзора за соблюдением Конституции СССР и социалистической законности. Положение о Верховном суде 1923 г. предусматривало образование Прокуратуры Верховного суда СССР: прокурор и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. Но прокуроры республик подчинялись не прокурору СССР, а правительствам республик. В 1926 г. на Верховный суд было возложено толкование общесоюзного законодательства. Он стал кассационной инстанцией и по делам, которые рассматривались военными трибуналами, а с 1929 г. получил право законодательной инициативы. По положению 1926 г.⁴ военные трибуналы состояли при военных округах (фронтах, армиях, флотах), корпусах и дивизиях, а общее руководство ими осуществлял Верховный суд СССР (непосредственное – Военная коллегия суда). Начиная с 1926 г. законодательство увязывало репрессии с использованием труда заключенных для нужд народного хозяйст-

¹ СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

² СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 425.

³ СУ СССР. 1924. № 29–30. Ст. 278.

⁴ СЗ СССР. 1926. № 57. Ст. 413.

ва. Постановлением ВЦИК от 22 ноября 1926 г. суд мог приговаривать к лишению свободы на срок до 10 лет, при этом отбытие наказания обязательно соединялось с выполнением исправительных работ¹.

Формально Конституция СССР 1936 г. вернула в советское право идею независимости судей. В ст. 112 Конституции было закреплено: «Судьи независимы и подчиняются только закону». Но реально в условиях массовых репрессий (в том числе и судей) говорить о какой-либо независимости не приходится. Да и в последующие годы, в условиях жесткого партийного диктата, независимость судей была, скорее, декларацией. Упразднение Верховного Суда СССР было связано с распадом Союзного государства.

Очевидной необходимостью проведения судебной реформы стала с первых дней провозглашения независимости и суверенитета Российской Федерации. В первую очередь, в соответствии с Указом президента от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», были распущены партийные структуры, через которые осуществлялось воздействие на систему правосудия. 17–18 октября 1991 г. в Москве состоялся I Всероссийский съезд судей, одобривший проект Концепции судебной реформы, которая аккумулировала исторический опыт осуществления правосудия в дореволюционной России и в советское время, а также зарубежную практику. Первым основополагающим правовым актом в практической реализации судебной реформы стал принятый ВС РСФСР 26 июня 1992 г. закон «О статусе судей в Российской Федерации». Согласно новому закону, в своей деятельности по осуществлению правосудия судьи были независимы, подчинялись только закону и никому не подотчетны. 21 октября 1993 г. по поручению II Всероссийского съезда судей был принят Кодекс чести судьи РФ, утвержденный Постановлением Совета судей от 21 октября 1993 г.

Новый этап в проведении судебной реформы начался после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. В частности, был решен вопрос об организации рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей. В последующие годы постоянно повышалась роль Пленума Верховного Суда РФ, на рассмотрение которого выносились наиболее важные вопросы организации су-

¹ Гимпельсон Е.Г. Нэп и советская политическая система. 20-е годы. – Москва : ИРИ РАН, 2000. – С. 244.

допроизводства и осуществления правосудия. Но несмотря на наличие конституционных гарантий и принятие ряда базовых законов, практическая реализация ряда концептуальных положений судебной реформы происходила сложно, прежде всего в отношении организационного, материального и финансового обеспечения деятельности судов. 1 января 1997 г. введен в действие ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», которым было установлено, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от властей законодательной и исполнительной. Также было установлено, что Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Основной закон России. В декабре 1998 г. по инициативе Верховного Суда РФ был принят Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации».

«Нулевые» годы в России прошли под флагом укрепления государственности, где ключевыми понятиями стали «вертикаль власти», «командные высоты в экономике» и «диктатура закона». Судебная реформа настоятельно диктовалась целым набором факторов: дефицитом финансирования, недостаточностью квалифицированного юридического обеспечения процесса обновления законодательства и в том числе несоответствием штатной численности судей федеральных судов реально необходимому количеству, низкой престижностью работы в судебной системе и т.п.

В ноябре 2000 г. Президент России В.В. Путин создал рабочую группу по вопросам совершенствования законодательства в сфере судопроизводства. Но разработанные комиссией проекты вызвали столь острые дискуссии, что только в конце 2001 г. законодательные изменения были приняты Госдумой. В целом судебная реформа представляла собой изменения, направленные на становление в России самостоятельной судебной власти. Предполагалось решить сразу несколько взаимосвязанных задач. Прежде всего привести компетенцию судов в соответствие с требованиями правового государства, а также обеспечить на практике независимость судьи от влияния других ветвей власти и политических группировок. В качестве основных задач Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы» наряду с подготовкой нормативных правовых актов, направленных на реформу судебной системы, были намечены: усиление авторитета и кадровое обеспечение судебной власти; развитие материально-технического и информационного обеспечения судебной системы;

создание системы профессиональной подготовки и переподготовки судей и работников аппаратов судов.

Главным итогом судебной реформы стало создание нормативно-правовой базы как важнейшего условия становления российского правосудия. Были введены институты мировых судей и судебных приставов. В 2002 г. суд присяжных заседателей был введен и реально заработал практически во всех субъектах Российской Федерации. Усилилась и независимость судебного корпуса. Также была проведена реформа процессуального законодательства. В 2001–2002 гг. Государственная Дума приняла Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный и Арбитражно-процессуальный кодексы. В частности, из гражданского процесса были выведены народные заседатели, было исключено вмешательство прокуратуры в судебные споры, в которых отстаиваются частные интересы.

Федеральным конституционным законом от 4 июля 2003 г. были созданы правовые основания для создания арбитражных апелляционных судов по проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ. 20 августа 2004 г. был принят Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». На оптимизацию работы судов были направлены поправки в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В 2005 г. в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены поправки о предельном возрасте пребывания в должности судьи, а в ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» – уточнения их компетенции.

За период проведения судебной реформы (2002–2006) существенно увеличилась штатная численность судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Это позволило сократить служебную нагрузку судей судов общей юрисдикции с 45,4 до 23,2 дел в месяц. Создание института мировых судей (почти 6 тыс.) позволило облегчить доступ населения к правосудию и разгрузить районное звено судебной системы. С целью снижения нагрузки на мировых судей с 1 января 2007 г. снижена норма численности населения на судебный участок с 30 тыс. до 23 тыс. человек, что позволило увеличить численность корпуса мировых судей. Были перевыполнены планы по финансированию судебной реформы и материального обеспечения судов и судей. Если в 2001 г. средняя заработная плата судьи составляла 11 347 руб., то уже к концу 2005 г. она увеличилась до 59,2 тыс. руб. В целом за период осу-

ществления реформы удалось привести условия оплаты труда работников судебной системы в соответствие с условиями оплаты труда других федеральных государственных служащих¹.

Развернулись работы по автоматизации судебной системы, в том числе по созданию Государственной автоматизированной системы «Правосудие». К 2005 г. все областные суды были оснащены средствами видеоконференцсвязи, в судах областного звена обеспеченность компьютерной техникой составила 90%, а в судах районного звена – 50%. И самое главное – опросы населения фиксировали рост доверия к судам.

Правовой статус Верховного Суда Российской Федерации, существовавший с момента принятия Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., когда он был высшей инстанцией в системе федеральных судов общей юрисдикции, был изменен Президентом РФ, подписавшим 5 февраля 2014 г. Закон № 2-ФКЗ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и Прокуратуре Российской Федерации». На основании этого закона Верховный и Высший арбитражный суды России были объединены в новый орган – Верховный Суд Российской Федерации, который с момента начала своей работы не принадлежал к системе федеральных судов общей юрисдикции. Выступая в декабре 2016 г. на IX съезде судей России, Президент РФ В.В. Путин призвал помнить, что гарантией качества национальной юрисдикции являются стабильность и предсказуемость законов, а также повышение доверия к суду как главному защитнику прав человека.

¹ Результаты судебной реформы 2002–2006 гг. оцениваются неоднозначно, в том числе представителями самого юридического и судейского сообщества. Ряд из них полагают, что данная реформа должна быть определена скорее как «контрреформа», поскольку в результате изменения законодательства и создания ряда новых институтов (назначаемых председателей судов) независимость судей значительно уменьшилась. Критики судебной системы говорили о растущей интеграции судов в единую вертикаль власти и росте политизации конституционного правосудия. В целом они констатировали серьезные отступления от той либеральной Концепции судебной реформы, которая была разработана в 1990-е годы. Консервативные тенденции в развитии судебной системы нарастали в последующий период, а их итогом стали поправки в ФКЗ «О Конституционном Суде» и поправки к Конституции РФ 2020 г., ряд которых способен существенно изменить место и роль Конституционного Суда в правовой и политической системе России. Подробнее см.: Конституционный Суд России: осмысление опыта. – Москва : Центр конституционных исследований, 2022. – *Прим. ред.*

А.В. Макаркин

Глава 6.

**ОБЩЕСТВО ВЕРЫ И ЗНАНИЯ:
ИСТОРИЯ ВЕЧНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ**

В дореволюционной России по итогам реформ Петра I государство играло доминирующую роль в вопросах веры и знания – самостоятельность церкви была ликвидирована после отмены патриаршества, а Академия наук была государственным учреждением. Государство поддерживало веру (а церковь, в свою очередь, легитимировала государственную власть, придавая ей сакральность) и стремилось управлять сферой знаний, с тем чтобы она была полезна ему и не создавала для него риски.

Советский Союз был обществом знания: марксизм-ленинизм считался научным учением, экономическое развитие официально основывалось на научном планировании, государство активно поддерживало научные исследования, прежде всего в сферах, имеющих отношение к обороне. Но и гуманитарные науки также поддерживались, причем подчеркивалось, что хотя они должны быть основаны на марксистско-ленинском учении, но при этом использовать багаж знаний, накопленных учеными за предыдущие столетия. Можно сказать, что впервые была сделана попытка создать «научное» общество. В этом обществе присутствовала и вера в светлое будущее, также основанная на научных прогнозах. Но вера в Бога в него не вписывалась, поэтому В.И. Ленин не допускал никаких идейных компромиссов с религией, И.В. Сталин уничтожил практически весь епископат, а Н.С. Хрущев обещал показать населению «последнего попа».

Однако все оказалось сложнее. Церковь уничтожить не удалось: перепись 1937 г. показала, что большинство советских гражд-

дан назвали себя верующими. Совсем лишать этих людей пастырей, которые контролировались бы государством, было с государственной точки зрения нецелесообразно, а затем церковь оказалась востребована во внешней политике. В интеллектуальной сфере имело место стремление ученых сохранить хотя бы минимальную автономию и корпоративные принципы. Научное планирование на практике оказывалось основанным не на науке, а на волевых указаниях партийного руководства. А в конце существования СССР научные сотрудники вышли на улицы, требуя демократических перемен. В то же время церковь заняла крайне осторожную позицию, стремясь «не раскачивать лодку». Реальная жизнь оказалась сложнее простых схем.

В конце 1980-х – 1990-е годы государство «ушло» из различных сфер, позволив им развиваться по своему усмотрению. Снятие идеологических барьеров, религиозное возрождение, выход российского гуманитарного знания из вынужденной изоляции от мировых научных процессов, реабилитация репрессированных ученых и священнослужителей сопровождалась экономическим кризисом, политической турбулентностью, фрустрацией от распада СССР и падения международного авторитета страны, утратой привычных ценностных ориентиров. В связи с этим происходило усиление консервативных трендов. В нулевые годы государство вернулось, что сказалось на функционировании различных институтов, связанных и с верой, и со знанием.

6.1. Русская Православная церковь: от «господствующей» церкви к сегрегационной модели государственно-конфессиональных отношений

Взаимоотношения между церковью и государством в России / СССР можно рассматривать в рамках четырех моделей – идентификационной («государственная церковь»), кооперационной (свобода вероисповеданий с особыми отношениями государства с одной или несколькими конфессиями), сепарационной (свобода вероисповеданий при отделении церкви от государства) и сегрегационной (отделение церкви от государства с дискриминацией религии)¹.

¹ О моделях государственно-конфессиональных отношений см.: Шахов М.О., Шутова О.С. Государственно-конфессиональные отношения: анализ типологий и «силовая модель» // Полития. – 2003. – № 3. – С. 158–178.

Православная церковь в России до 1917 г. была официально «господствующей и первенствующей», как было записано в Основных законах Российской империи. Переход из православия в другую конфессию считался уголовным преступлением. Только православная церковь обладала правом миссионерской деятельности. В то же время «господствующая» церковь зависела от государства, особенно после ликвидации патриаршества при Петре I и перехода к синодальному управлению. В 1797 г. Павел I в Акте о наследии престола даже определил роль императора как главы церкви, но в Основных законах 1832 г. это явно неканоническое положение было несколько скорректировано: «Император, яко христианский Государь, есть верховный защитник и хранитель догматов господствующей веры и блюститель правоверия и всякого в церкви святой благочиния» (а в примечании было сказано: «В сем смысле Император в Акте о наследии престола 1797 г., апр. 5, именуется Главою Церкви»).

В начале XX в. происходила эволюция от идентификационной к кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений. Начало этому процессу положил указ о веротерпимости, подписанный Николаем II в апреле 1905 г., за полгода до манифеста 17 октября, в котором была провозглашена свобода совести. Церковь официально оставалась господствующей и первенствующей, но первая составляющая этой формулы стала размываться – православные получили возможность переходить в другие христианские конфессии, прекратились преследования старообрядцев. До Февральской революции церковному руководству удавалось сдерживать нежелательную для нее эволюцию, сохраняя на практике если уже не полностью «господствующую», то, в любом случае, «первенствующую» роль, но подвергнуть ревизии документы, принятые в 1905 г., ему не удалось.

Свержение самодержавия привело к тому, что барьеры для перехода к кооперационной модели оказались сняты. Либеральное Временное правительство приняло закон «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений», постановление «О свободе совести», а также передало церковно-приходские школы в ведение Министерства народного просвещения. Короткая кадровая «чистка», проведенная весной 1917 г., удалила из епископата часть консервативно настроенных иерархов, но в целом его облик мало изменился. Новый состав Синода провел ряд либеральных внутрицерковных реформ (автономия духовных академий по образцу университетской, самоуправление приходов) и возглавил подго-

товку Поместного собора, на котором было восстановлено патриаршество. Ликвидировав пост куратора церковной сферы – обер-прокурора Синода, – Временное правительство учредило Министерство исповеданий, занимавшееся проблемами всех конфессий. Государство лишало церковь статуса «господствующей» (вопрос о «первенствующей» роли церкви оставался спорным), но в то же время предоставило ей самоуправление, отказавшись от жесткого контроля, существовавшего с Петровских времен.

При этом не произошло перехода к сепарационной модели. Временное правительство продолжало выделять средства на функционирование церкви, в том числе и на проведение Поместного собора. С назначением министром исповеданий лояльного священноначалию А.В. Карташёва был выстроен диалог между министерством и церковью. Однако социалистическое большинство Учредительного собрания вряд ли продолжило бы этот курс, и переход к сепарационной модели выглядел практически неизбежным. Церковь же негативно относилась к любому ущемлению своих привычных прерогатив – она успела обозначить свои жесткие разногласия с Временным правительством по вопросу о судьбе церковно-приходских школ. Но никто в церкви не ожидал, что к власти в стране придет единственная политическая партия, которая принципиально отвергала любые соглашения с ней.

Для Ленина, который доминировал в партии и как лидер, и как теоретик, любая религия была полностью неприемлема. Единственная уступка, которую он делал в религиозной сфере, касалась сугубо тактического вопроса – не акцентировать внимания на атеизме, даже допускать в пропаганде сравнение социализма с религией, чтобы во время пребывания в оппозиции не оттолкнуть верующих рабочих, а возможно, и попробовать привлечь их на свою сторону. Однако он беспощадно относился к любым попыткам синтеза социализма и религии, когда речь шла о партийной идеологии. На личностном же уровне он проявлял нескрываемую ненависть к религии и Богу. «Всякая религиозная идея, всякая идея о всяком боженьке, всякое кокетничанье даже с боженькой есть невыразимейшая мерзость», – писал он М. Горькому. Но еще более примечателен другой тезис Ленина из этого же письма – об особой опасности «попа без рясы, попа без грубой религии, попа идейного и демократического»¹. Тем самым Ленин демонстриро-

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 48. – Москва : Политиздат, 1970. – С. 226–227.

вал, что попытки реформаторства в религиозной сфере он воспринимал как не просто враждебные делу коммунизма, но даже менее приемлемые, чем традиционная церковь, которую он считал подверженной многочисленным порокам и, следовательно, более удобным объектом для дискредитации.

Придя к власти, большевики реализовали сегрегационную модель – вытеснение церкви из всех сфер общественной жизни вплоть до возможности ее уничтожения. Эта модель со временем проделала сложную эволюцию, но всегда носила дискриминационный характер. В первые месяцы пребывания у власти большевики старались не идти на «лобовой» конфликт с церковью, решая более насущные проблемы. Кроме того, шла подготовка к созыву Учредительного собрания. Большевики относились к нему все менее серьезно, особенно когда стало очевидным их поражение на выборах, но, учитывая общественные настроения, откладывали многие мероприятия до его созыва. Однако принятый Вторым съездом Советов Декрет о земле национализировал, помимо прочих, и церковные земли. Шоком для участников проходившего в Москве одновременно с большевистской революцией Поместного собора стал обстрел Кремля «красной» артиллерией.

В этой ситуации 2 декабря 1917 г. Поместный собор обратился к советскому правительству с набором требований, предусматривавших сохранение кооперационной модели, причем в максимально выгодном для церкви варианте: при ее первенствующей роли, издании касающихся церкви законов только по соглашению с ней, сохранении за церковью всего принадлежащего ей имущества и государственного финансирования, обязательного преподавания Закона Божия, уголовного наказания не только за кошунство, но и «за насилие и угрозы для отвлечения из православия» и др., – всего 25 пунктов. Такие требования могли выдвигаться Временному правительству, но не Совету народных комиссаров – соборяне действовали по инерции, видя угрозу для церкви в возможном переходе к сепарационной модели, известной им по опыту Третьей республики во Франции и реализовывавшейся там в рамках ярко выраженной антиклерикальной политики. Однако реальность оказалась для них намного более печальной.

В декабре 1917 – январе 1918 г. давление на церковь постепенно росло, в этот же период шла подготовка «рамочного» документа, закрепляющего сегрегационную модель. Церковь к этому процессу, разумеется, не привлекали – консультантом правительства, прекрасно знавшим уязвимые места церкви, стал предло-

живший свои услуги большевикам священник Михаил Галкин, вскоре ставший ренегатом, а затем и атеистическим пропагандистом. После разгона Учредительного собрания ограничители для антицерковной политики были сняты. Переломным моментом стали события 19 января 1918 г., когда красногвардейцы начали процесс захвата собственности Александро-Невской лавры – главного монастыря Петрограда – и убили протестовавшего против их произвола протоиерея Петра Скипетрова. В тот же день недавно избранный на соборе патриарх Тихон (Беллавин) выступил с самым резким за все свое патриаршество посланием, объявив о жесточайших гонениях на церковь, призвав верующих встать на ее защиту, в том числе «и пострадать за дело Христово»¹. Но главное – он подверг анафеме гонителей церкви, прямо не называя по фамилиям лидеров большевиков, но явно имея их в виду. Глевший несколько недель конфликт вышел на поверхность.

Еще через несколько дней, 23 января, Совет народных комиссаров принял основополагающий документ для церковно-государственных отношений – декрет «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», определивший основы сегрегационной модели. Его риторика носила ярко выраженный «сепарационный» характер (так, провозглашалась отмена всех вероисповедных ограничений и даже запрещалось «издавать какие-либо местные законы или постановления, которые бы стесняли или ограничивали свободу совести»), но ряд его положений создавали основу для сегрегации.

Во-первых, «церковные и религиозные общества» не могли владеть любой собственностью (вся она была объявлена народным достоянием, т.е. фактически национализирована) и не имели права юридического лица. В их бесплатное пользование отдавались лишь «здания и предметы, предназначенные специально для богослужебных целей», да и то «по особым постановлениям местной или центральной государственной власти». Таким образом это имущество могло быть в любой момент изъято этими органами – никаких гарантий пользования ими предоставлено не было. А все остальные здания, включая и монастырские постройки, и духовные школы, переходили государству. Церковь фактически лишалась конфессио-

¹ Акты Святейшего Тихона, Патриарха Московского и всея России, позднейшие документы и переписка о каноническом преемстве высшей церковной власти, 1917–1943 : сб. : в 2 ч. / сост. [и авт. примеч.] М.Е. Губонин. – Москва : Изд-во Православ. Свято-Тихонов. богослов. ин-та : Братство во имя Всемилоственного Спаса, 1994. – С. 82–85.

нальной системы образования. Запрет на религиозное обучение в школах предусматривал лишь одну возможность для получения такого образования – «граждане могут обучать и обучаться религии частным образом», – что вело к его маргинализации.

Во-вторых, разрешалось лишь «свободное исполнение религиозных обрядов», да и то с оговоркой, что оно обеспечивается постольку, поскольку не нарушает общественного порядка и не сопровождается посягательствами на права граждан. Никакой свободы церковной проповеди, издания литературы и периодической печати предусмотрено не было, хотя и не запрещалось, что оставляло государству пространство для маневра в отношениях с церковью.

Однако акции в поддержку церкви, защите ее собственности оказались сравнительно немногочисленными и разрозненными – это показало слабость церкви, что позволило большевикам ужесточить политику в ее отношении. Клирики и прихожане в большинстве своем старались уклоняться от прямых конфликтов с новой властью. Разумеется, их симпатии были на стороне антибольшевистских сил (на территории, контролируемой белыми армиями, иерархи и клир активно их поддерживали), но прямо проявлять нелояльность они обычно не решались. Патриарх Тихон в 1918 г. разочарованно говорил, что у него в пастве более 100 миллионов крещеных, но почти все они не могут быть названы даже оглашенными¹ (т.е. готовящимися к крещению). Много позднее, уже после окончания Гражданской войны, философ В.Н. Муравьев говорил устами своей героини Софии об уязвимости церкви, ее неспособности защитить свои святыни перед лицом богоборческой комсомольской демонстрации 1923 г., когда в ответ «никто не вышел. Все боялись или всем было безразлично»². Точнее говоря, страх меньшинства дополнялся безразличием большинства.

Государство проводило по отношению к церкви более сложную политику, чем простое подавление. С одной стороны, оно не только проводило курс на полное вытеснение церкви из образовательной сферы, но и сделало ставку на прямой террор в отношении ее представителей в рамках «красного террора» против всех реальных и потенциальных противников советской власти. Этот террор преследовал цель как запугать церковь, лишив ее возмож-

¹ Бог судил мне быть исповедником. Житие священноисповедника Романа Медведа. – Москва : Региональный общественный фонд «Память мучеников и исповедников Русской Православной Церкви», 2020. – С. 266.

² Муравьев В.Н. Сочинения. – Москва : ИМЛИ РАН, 2011. Т. 1. – С. 192.

ностей к сопротивлению, так и уничтожить или нейтрализовать наиболее общественно активных и непримиримо настроенных в отношении советской власти ее представителей. Такой подход привел к желаемому результату – послание 19 января осталось самым резким выступлением патриарха. Анафема снята не была, но в последующих патриарших посланиях о ней не упоминалось.

С другой стороны, ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г. предусматривала свободу религиозной и антирелигиозной пропаганды. Политический и юридический советники патриарха (А.Д. Самарин и Н.Д. Кузнецов) были приговорены к расстрелу, замененному тюремным заключением, но сам патриарх и религиозные деятели из его окружения не подвергались преследованиям. Свобода религиозной пропаганды способствовала активизации церковной жизни, появлению новых институций, которые власти было сложно контролировать: «Москва покрылась сетью братств, кружков и союзов», деятельность которых была санкционирована патриархом¹. Церковь сокращалась в размерах за счет «номинальных» православных, но полностью вытеснить ее из общественной жизни не удавалось.

В этих условиях церковь уже в конце 1918 г. стала эволюционировать от жесткого конфликта с советской властью к стремлению выстроить отношения на основе сепарационной модели. К середине 1919 г. церковное руководство фактически признало советское законодательство². В публичном пространстве политическая лояльность была зафиксирована в патриаршем послании от 8 октября 1919 г., когда результат Гражданской войны еще не был предрешен и армия генерала А.И. Деникина наступала на Москву. Патриарх Тихон запретил духовенству приветствовать белых и вообще «вмешиваться в политическую жизнь страны, принадлежать к каким-либо партиям, а тем более делать богослужебные обряды и священнодействия орудием политических демонстраций»³. Таким образом, уже в 1919 г. церковь перешла к стратегии адаптации и фактически предложила большевикам компромисс, который принят не был.

Последующие почти семь десятилетий проходили в условиях действия сегрегационной модели, пределавшей за это время эво-

¹ Концевич И.М. Оптина пустынь и ее время. – Москва : Свято-Троицкая лавра, 1995. – С. 534.

² Кашеваров А.Н. Патриарх Тихон и Гражданская война 1918–1920 годов // Христианское чтение. – 2019. – № 2. – С. 191.

³ Акты... – С. 164.

люцию. Вплоть до 1939 г. ставка делалась на ликвидацию церкви, хотя и разными методами. После окончания Гражданской войны была введена Новая экономическая политика (нэп), означавшая управляемую либерализацию в экономической сфере и смягчение курса в отношении общества. Однако церковь стала исключением, так как она оставалась единственным дореволюционным институтом общенационального масштаба, хотя и вышедшим из Гражданской войны с немалыми потерями, но сохранившим организационную структуру и влияние на прихожан и при этом полностью идеологически неприемлемым для большевиков.

Наступление на церковь, начатое по инициативе Ленина в 1922 г., носило комплексный характер и включало в себя как усилившиеся прямые репрессии (включая расстрел одного из ведущих иерархов, митрополита Вениамина (Казанского) и арест патриарха Тихона), так и изъятие «движимого» имущества (церковных ценностей), и раскол церкви, инициированный властями (здесь роль инициатора сыграл Л.Д. Троцкий, старавшийся при этом держаться в тени) и проводимый под руководством 6-го («церковного») отделения секретного отдела ГПУ во главе с Е.А. Тучковым, под эгидой которого возникло обновленческое движение. Просоветская риторика этого движения была за немногими исключениями обусловлена конформизмом. Сами его представители рассчитывали на нормализацию отношений с государством – их эмоции ярко выразил священник Владимир Градусов (по образованию юрист, в прошлом чиновник, в 1919 г. приговорен к расстрелу, замененному тюремным заключением, в том же году рукоположен в священники патриархом Тихоном, закончил жизнь в 1956 г. ярославским архиепископом Русской православной церкви), писавший в 1922 г. о том, что «мы – церковники, устали – измучились и далее жить так не имеем сил», и в ответ на полную лояльность «и в нас пусть Власть Советская видит честных, доброжелательных к ней граждан»¹.

Но ни лидеры обновленчества, ни присоединившиеся к ним рядовые священники не догадывались, что еще в 1919–1920 гг. предложения сотрудников ВЧК по созданию подконтрольной спецслужбам «советской церкви» были отвергнуты, в результате чего главный чекист Ф.Э. Дзержинский разъяснил своему подчиненному М.И. Лацису, что «церковь разваливается, этому нам надо помочь, но никоим образом не возрождать ее в обновленной форме... Наша ставка на коммунизм, а не религию. Лавировать может только ВЧК

¹ Градусов В. Томление Церкви // Живая Церковь. – 1922. – № 6/7. – С. 5.

для единственной цели – разложения попов»¹. Речь шла не только о неприятии церкви как института – советская власть видела в церковных людях не честных граждан, а потенциальных противников, лишь вынужденно ставших лояльными.

Обновленчество получило поддержку половины епископата и значительной части «усталого и измученного» клира, но было отвергнуто подавляющим большинством прихожан – тех самых, которые остались в церкви и, в частности, участвовали в постреволюционной религиозной активности. Они могли «голосовать ногами», отказываясь посещать храмы, перешедшие под контроль обновленцев – за это их нельзя было подвергнуть санкциям. В других случаях более активные прихожане не допускали обновленческих священников в храм, хотя это было связано с риском, но меньшим, чем прямое противодействие органам Советской власти.

Кроме того, для европейских политиков, с которыми созданный в 1922 г. СССР стремился выстроить отношения, было неприемлемо уничтожение канонической церкви и замена ее на «красную» – это нашло свое отражение в ультиматуме британского министра иностранных дел лорда Керзона от 8 мая 1923 г., одним из пунктов которого было прекращение религиозных преследований.

После неудачи обновленческого движения тактика советской власти изменилась – само движение было сохранено, но патриарх Тихон был освобожден из заключения через полтора месяца после ноты Керзона, 26 июня 1923 г., и вернулся к управлению церковью, но при условии издания обращения, в котором он признал свою вину перед советской властью. В нем предстоятель церкви в первый раз в российской истории публично дезавуировал собственные высказывания («Если я первый год существования Советской власти допускал иногда резкие выпады против нее, то делал это вследствие своего воспитания и господствовавшей на бывшем тогда Соборе ориентации»), но в то же время стремился сохранить свою идентичность, отмежевавшись от отождествления с атеистической властью: «Я, конечно, не выдавал себя за такого поклонника Советской власти, какими объявляют себя церковные обновленцы..., но зато я и далеко не такой враг ее, каким они меня выставляют»².

¹ Цит. по: Крапивин М.Ю. Дискуссия о создании «советской» Православной церкви в руководящих кругах большевистской партии и Советского государства (1919–1921 гг.) // Новейшая история России. – 2016. – № 2(16). – С. 290.

² Акты... – С. 283–285.

Стремление власти к полному подчинению церкви государству в сталинский период

Но власти нужна была не нейтральность («не поклонник и не враг»), а полное подчинение. Подлинность завещательного послания патриарха Тихона с дальнейшими уступками государству (в том числе с призывом «подчиниться Советской власти не за страх, а за совесть» и с угрозой суда над иерархами непримиримой в отношении большевиков зарубежной церкви, окормлявшей монархически настроенную эмиграцию), обнародованного после его смерти в 1925 г., оспаривается рядом исследователей¹. Преемник Тихона во главе церкви, патриарший местоблюститель (нового патриарха разрешили выбрать только в 1943 г.) митрополит Петр (Полянский), будучи вынужденным признать подлинность «завещательного послания», никогда затем на него не ссылался и проводил курс на сохранение идентичности церкви, который стоил ему ареста в конце 1925 г. и многолетнего заключения, завершившегося расстрелом в 1937 г. После этого чекисты усилили давление на церковь с целью ее максимального дробления, поощряя любые действия, способствовавшие новым расколам (в том числе созданию так называемого «григорианского» Синода), фрагментировавшие и, следовательно, делегитимировавшие церковь.

Преемник Петра, заместитель патриаршего местоблюстителя митрополит Сергей (Страгородский) после некоторых колебаний принял условия советской власти, издав в 1927 г. свою декларацию, в которой, в отличие от Тихона, полностью подчинился государству, заявив, что «мы хотим быть православными и в то же время сознавать Советский Союз нашей гражданской Родиной, радости и успехи которой – наши радости и успехи, а неудачи – наши неудачи. Всякий удар, направленный в Союз, будь то война, бойкот, какое-нибудь общественное бедствие или просто убийство из-за угла, подобное варшавскому, сознается нами, как удар, направленный в нас»² (имелось в виду убийство эмигрантом советского полпреда в Польше П.Л. Войкова, причастного к гибели царской семьи). Таким образом,

¹ Сафонов Д.В. К вопросу о подлинности «Завещательного послания» св. патриарха Тихона // Богословский вестник. – Сергиев Посад, 2004. – № 4. – С. 265–311; Кострюков А.А. Русская Зарубежная Церковь в 1925–1938 гг. Юрисдикционные конфликты и отношения с московской церковной властью. – Москва : Издательство ПСТГУ, 2012. – С. 20.

² Акты... С. 510–512.

политическая лояльность, на которую соглашался патриарх Тихон, сменялась полной солидарностью с советской властью. В то же время в декларации Сергия содержалось упоминание о том, что критики советской власти могут участвовать в церковной деятельности, «оставив свои политические симпатии дома». Для сложившегося к тому времени тоталитарного режима такое двоемыслие, основанное на внутренней нелояльности, было уже недопустимым.

Декларация Сергия привела к тому, что стимулирование новых расколов со стороны власти прекратилось, так как процесс подчинения был завершен, а контролировать было легче централизованную организацию. Более того, резко снизилась востребованность обновленцев, которых также стали подвергать преследованиям (закрытие храмов, аресты, сворачивание образовательной деятельности). В то же время и репрессии в отношении церкви продолжались, то усиливаясь (в период коллективизации), то временно ослабевая, затрагивая как противников декларации митрополита Сергия, отказавшихся подчиняться его власти (единого управленческого центра у них не было), так и ее сторонников. В 1929 г. во исполнение постановления Политбюро «О мерах по усилению антирелигиозной работы» из Конституции было изъято положение о разрешении религиозной пропаганды – церковь замыкалась в пределах храмов (аналогичный подход был закреплен и в советских Конституциях 1936 и 1977 гг.).

Новые неформальные правила предусматривали отказ от публичных просьб, обращенных к советской власти. Еще в 1924 г. обновленческий митрополит Евдоким (Мещерский) мог публично – хотя и безрезультатно – просить Совнарком фактически отменить сегрегацию, т.е. предоставить представителям духовенства, членам их семей и прихожанам все гражданские права, разрешить церковную благотворительность, беспрепятственное функционирование церковных школ и свободный выпуск периодической печати, ввести для духовенства справедливую налоговую систему, а также оградить церковь и служителей культа «от публичных оскорблений и издевательств»¹. Но позднее даже куда более скромные пожелания, не оспаривавшие сегрегационную модель, должны были излагаться только конфиденциально. Митрополит Сергей в 1930 г. направил председателю Постоянной комиссии по вопросам культов при Президиуме ВЦИК П.Г. Смидовичу памятную записку, в которой изло-

¹ Левитин-Краснов А., Шавров В. Очерки по истории русской церковной смуты. – Москва : Крутицкое патриаршее подворье, 1996. – С. 428–431.

жил куда более скромные запросы к советской власти – от смягчения жесткого налогового гнета и дискриминации духовенства и членов их семей до разрешения открыть одно религиозное учебное заведение и выпускать один журнал¹. Некоторая часть просьб была удовлетворена (несколько упорядочено налогообложение, разрешили издавать небольшой информационный журнал тиражом 3 тысячи экземпляров, закрытый в 1935 г.). При этом дискриминация сохранялась и санкция на открытие учебного заведения дана не была.

Прошения с жалобами на материальные трудности, связанные с пользованием храмами и их обслуживанием, и об открытии закрытых и оставлении в пользовании действующих храмов становились и основным способом коммуникации пытавшихся отстаивать свои права верующих с властью, причем для успеха надо было проявлять лояльность и настойчивость. Активный протест, распространенный в начале 1920-х годов, сокращался, причем его основной формой становились женские выступления («бабы бунты»), тогда как мужчины старались держаться подальше от них, рационально полагая, что советская власть будет более снисходительна к женщинам как «темным» и «малограмотным» и при этом может пойти на уступки для снятия напряженности. Кроме того, женщин было больше среди тех, кто остался верен церкви, – их вертикальная мобильность, предусматривавшая верность официальной идеологии, была меньшей, тем более что эти бунты обычно не приводили к тяжелым последствиям для представителей власти, а имели скорее демонстрационный эффект. Несмотря на сильные эмоции верующих в связи с закрытием храмов в период коллективизации, ОГПУ в 1930 г. зафиксировало лишь 38 случаев «кулацкого террора по религиозной причине», причем под «террором» понимался широкий круг насильственных действий в отношении представителей власти, вплоть до легких побоев². После коллективизации пассивный («письменный») протест становится безальтернативным.

Сегрегационная модель достигает своего апогея в период Большого террора. Подавив любые попытки активного сопротивления, но продолжая исходить из внутренней нелояльности клира и активных прихожан, советская власть во второй половине 1930-х годов перешла к полному демонтажу церковных институтов и физическому

¹ Акты... – С. 689–691.

² Батченко В.С. Власть и вера: антирелигиозная политика и ее восприятие населением Западной области, 1929–1934 гг. – Санкт-Петербург: Петроглиф, 2019. – С. 187–239.

уничтожению основной части их руководящего состава. Численность погибших церковных деятелей носит дискуссионный характер. Н.В. Сомин исходит из того, что всего за период гонений было репрессировано 109 756 активных православных верующих (монашествующих – 13 499, священников – 40 938, диаконов и псаломщиков – 8451, старост и членов приходских советов – 12 951, прочих мирян – 33 914; их абсолютное большинство приходится на Большой террор)¹. Эта цифра существенно меньше, чем завышенная оценка Н.Е. Емельянова (около 600 тыс. человек²), и тем более приводимые в публицистике еще более значительные цифры. Но для церкви это был катастрофический удар, если учесть, что речь шла в основном об активных, высокомотивированных, искренне верующих людях, бывших основой церковного народа.

К 1939 г. в стране остаются четверо действующих канонических архиереев (существуют документальные подтверждения связи двоих из них с органами госбезопасности³) и пятеро – обновленческих. Немаловажно, что репрессии против церкви проходили в условиях «реставрации» ряда дореволюционных традиций, прагматично заимствованных Сталиным для легитимации своего режима – возобладал принцип предельно жесткой сегрегации потенциально нелояльных. Съемки кинофильма о канонизированном церковью князе Александре Невском проходили одновременно с расстрелами архиереев, клириков и мирян.

Перепись 1937 г. показала, что 56,7% советских граждан старше 16 лет, выразившие свое отношение к религии, назвали себя верующими (причем 64% верующих были женщинами, у молодых мужчин число верующих не превышало 25–30%, но среди даже грамотных женщин в молодом возрасте насчитывалось 40–49% верующих)⁴. Это свидетельствовало об утопизме представлений о «конце религии», но одновременно стимулировало стремление институционально уничтожить церковь.

¹ Сомин Н.В. Использование репрезентативной выборки оценки числа пострадавших за веру в России в XX в. // Вестник ПСТГУ. Серия 2: История. История Русской Православной Церкви. – 2019. – Вып. 87. – С. 98.

² Емельянов Н. К вопросу о числе новомучеников и исповедников Русской Православной Церкви в XX веке // Материалы XV Ежегодной Богословской конференции ПСТГУ. – Москва, 2005. – Т. 1. – С. 265–271.

³ Курляндский И.А. Власть и религиозные организации в СССР (1939–1953 гг.). Исторические очерки. – Санкт-Петербург : Петроглиф, 2019. – С. 117–122.

⁴ Жиромская В.Б., Киселев И.Н., Поляков Ю.А. Полвека под грифом «секретно»: Всесоюзная перепись населения 1937 года. – Москва : Наука, 1996. – С. 100–102.

К началу 1939 г. задача ликвидации церкви была практически выполнена, однако Сталин сохранял на свободе немногочисленных практически бездействовавших церковных деятелей, видимо, на случай использования их не столько во внутренних целях, сколько во внешнеполитической деятельности, учитывая предстоящую войну с неясной на тот момент системой союзов (для парламентских государств религиозная свобода была важным фактором, о чем Сталин мог помнить по опыту ноты лорда Керзона). Именно в этот момент внешняя политика в церковной сфере «перевешивает» внутреннюю.

Внешнеполитическая составляющая стала импульсом, позволившим возродить церковную организацию, хотя и в редуцированном виде. Присоединение новых территорий в 1939–1940 гг. привело к необходимости адаптировать для нужд советской власти местные православные епархии, чем и занялись агенты органов госбезопасности из числа канонических иерархов (обновленцы здесь оказались неконкурентоспособны из-за их непризнания в православном мире). Одновременно резко увеличилось число епископов и клириков за счет находившихся на новых территориях (уже после войны число православных приходов еще более расширилось за счет ликвидированной греко-католической церкви на западе Украины), впервые за долгое время прошли новые епископские хиротонии для новых территорий. Церковь впервые оказалась востребована государством как лояльный политический инструмент для решения государственных задач – и тема ликвидации стала уходить.

Еще более такая востребованность увеличилась во время Великой Отечественной войны, когда надо было убедить консервативную и религиозно настроенную часть американской общественности в необходимости помощи СССР. Неудивительно, что Сталин, долго тянувший с восстановлением патриаршества и легализацией религиозного образования, сделал это только в сентябре 1943 г., перед Тегеранской конференцией, на которой решался вопрос о «втором фронте». Ликвидация обновленчества, основная часть которого влилась в патриаршую церковь, также была связана как с его непопулярностью среди верующих, так и с внешнеполитической невостребованностью. Уже после войны церковь использовалась для продвижения интересов СССР на Ближнем Востоке, в Западной Европе и США, а Всеправославное совещание 1948 г. было призвано придать ей ведущую роль в мировом православии. После неудачи этого проекта из-за сопротивления Константинопольского патриарха интерес Сталина к церкви снизился, открытие новых храмов прекратилось. Но и в последующем, вплоть

до второй половины 1980-х годов, церковь была задействована во внешнеполитических («миротворческих») проектах СССР.

Вторым импульсом для возрождения церковной организации стала война – причем не столько предсказуемо патриотическая позиция управляемых иерархов, сколько патриотизм большинства верующих, которые, несмотря на религиозные гонения, остались лояльными гражданами. Существовавшее «двомыслие» не помешало им принять участие в защите своей страны. Война стимулировала открытие части храмов (этот процесс был свернут уже в 1948 г.), отстаивать свои интересы верующим с помощью привычных прошений в адрес власти стало несколько легче, так как теперь они подавались не просто от граждан, а от участников войны или родственников фронтовиков. Даже часть противников декларации митрополита Сергия присоединилась к официально признанной церкви, а остальные, оставаясь в подполье, в результате продолжавшихся репрессий маргинализировались и не представляли серьезной силы¹.

В результате сегрегационная модель сохранилась, но смягчилась – вопрос о ликвидации церкви более всерьез не ставился, несмотря на ухудшение церковно-государственных отношений при Хрущеве, закрытие части семинарий и монастырей, стимулирование грубой атеистической пропаганды. Но и в этих условиях были арестованы лишь два архиерея, которые были осуждены к лишению свободы по обвинению в экономических преступлениях (позднее они были освобождены и вновь получили назначения на кафедры). При Л.И. Брежневe ситуация стала более спокойной и предсказуемой, хотя церковь по-прежнему не была органичной частью советской системы – ее полезность (кроме внешнеполитической составляющей) отрицалась коммунистическими идеологами, а иерархи не были полноправными членами элиты, так как не могли получать депутатский статус, означавший принадлежность к советскому элитному слою (впервые они были избраны депутатами лишь в 1989 г.). Архиереи зависели от благосклонности региональных уполномоченных по делам религии, которые могли как способствовать их карьере, так и затормозить ее. Выборы всех патриархов до 1990 г. носили безальтернативный характер – кандидатуры заранее определялись государством.

Смягчение сегрегационной модели было связано и с дальнейшим ростом внутренней лояльности верующих – в церковь

¹ Беглов А.Л. В поисках «безгрешных катакомб». Церковное подполье в СССР. – Москва : Политическая энциклопедия, 2018. – С. 236–255.

приходили поколения, выросшие при СССР и не считавшие, в отличие от их предшественников, советскую власть аномалией. Среди приходивших в церковь женщин было немало бывших комсомолок, потерявших на фронте своих мужей. Молодые священники также были более лояльны, чем их предшественники, пережившие гонения, тем более что в церковные учебные заведения куда охотнее принимали детей рабочих, чем представителей интеллигенции. Способом легитимации церкви наряду с официальной «миротворческой» деятельностью являлась и апелляция как к ее вкладу в дореволюционную историю, так и к патриотизму в годы Великой Отечественной войны¹.

Беспартийные и не состоящие в комсомоле, не находившиеся на идеологической (школьные учителя, преподаватели гуманитарных наук и др.) работе, не делавшие карьеры советские люди в период брежневского «застоя» могли без серьезных проблем посещать храмы. Недостаток храмов, дефицит религиозной литературы (нельзя было свободно купить даже Библию), административный контроль над церковью, крайне ограниченные связи с зарубежными верующими были, разумеется, неудобными явлениями для верующих людей, но оборотной стороной такой «ненормальности» стала «герметичная» религиозная субкультура с минимумом внешних влияний, к которой адаптировалась значительная часть верующих.

Со всеми этими факторами и связано то обстоятельство, что практикующие верующие в целом в конце 1980-х годов остались куда более лояльны советской власти, чем, например, научные сотрудники, желавшие расширения «пространства свобод». А РПЦ была совершенно непохожа на Римско-католическую церковь в Польше, сыгравшую значительную роль в уходе от коммунизма.

Либерализация в отношениях государства и церкви в позднесоветский период

Ко времени перестройки сегрегационная модель исчерпала свои возможности одновременно с упадком коммунистической идеологии, на которой она основывалась, и государство начало пересматривать ее. Сегрегационное положение Конституции СССР

¹ Поместный собор Русской Православной Церкви. Троице-Сергиева Лавра, 6–9 июня 1988 года. Материалы. – Москва: Издание Московской Патриархии, 1990. – С. 86–91, 116–117.

1977 г., «умалчивавшее» о возможности религиозной пропаганды, стало интерпретироваться в контексте популярной в то время формулы «что не запрещено, то разрешено». Во время празднования 1000-летия Крещения Руси в 1988 г. состоялась встреча генерального секретаря КПСС М.С. Горбачева с членами Священного Синода.

Изменения в избирательном законодательстве, сделанные в 1988 г., создали квоту в размере трети состава Съезда народных депутатов, избиравшихся от общественных организаций. Религиозных организаций в их перечне не было, но ряд религиозных деятелей стали депутатами по квотам различных организаций – патриарх Пимен (Извеков) от Советского комитета мира, митрополит Алексий (Ридигер) от Советского фонда милосердия и здоровья и митрополит Питирим (Нечаев) от Советского фонда культуры. Однако их нельзя считать в полной мере «делегатами церкви» в депутатском корпусе – состав делегации определялся государственными органами. Так, митрополит Питирим никогда не входил в состав Синода, но как член правления Советского фонда культуры тесно сотрудничал с Р.М. Горбачевой.

По одномандатным округам православные архиереи не выдвигались – в отличие от двух исламских религиозных деятелей и верховного патриарха, католика всех армян. В то же время выборы 1989 г. создали прецедент успешного участия православного священнослужителя в конкурентных выборах – в одном из молдавских избирательных округов победил протоиерей П. Бубуруз, использовавший слоган «Воля народа – воля Бога». Такая электоральная ситуация была дискомфортна для священноначалия, так как священники могли баллотироваться без санкции (благословения) своего начальства. Уже в 1990 г. на выборах народных депутатов РСФСР сложилась конфликтная ситуация, когда в одном из подмосковных избирательных округов столкнулись два религиозных деятеля – поддержанный священноначалием архимандрит (будущий митрополит) Димитрий (Капалин) и сторонник оппозиции, священник Г. Якунин, в прошлом диссидент. Победил Якунин, что вызвало недовольство церковного руководства. В результате в 1993 г. Синод ввел запрет на участие в выборах на территории России священнослужителей, а нарушивший его Г. Якунин был лишен сана (а затем, в развитие конфликта, и отлучен от церкви).

Либерализация церковно-государственных отношений привела к неожиданному результату – ее основной актор, председатель Совета по делам религий К.М. Харчев своей административной деятельностью вызвал недовольство со стороны Синода, обратившегося к

Горбачеву в 1989 г. с просьбой о его отставке, которая была удовлетворена. Новый председатель Совета Ю.Н. Христораднов начал свою деятельность с того, что по инерции вызвал к себе членов Синода, включая тяжелобольного патриарха Пимена. Но уже в следующем году, после избрания патриархом Алексия II, председатель Совета посетил с визитом предстоятеля церкви. Выборы патриарха Алексия II стали первыми после Поместного собора 1917–1918 г. конкурентными выборами – он стал патриархом в результате второго тура голосования, причем опередив тогдашнего патриаршего местоблюстителя, митрополита Филарета (Денисенко) – в 1943, 1945 и 1971 гг. местоблюстители становились патриархами в результате единогласного голосования на безальтернативных выборах.

Важным этапом либерализации церковно-государственных отношений и перехода к их сепарационной модели стало принятие осенью 1990 г. союзного и российского законов о вероисповеданиях. Вначале 1 октября 1990 г. Верховный Совет СССР принял закон «О свободе совести и религиозных организациях», утвердивший за отдельными приходами и церковными учреждениями статус юридического лица. Закон сохранил существовавший ранее орган по связям с церковными учреждениями – Совет по делам религий при Совете министров СССР, но лишил его властных полномочий. Отныне религиозные организации могли владеть недвижимостью, заниматься хозяйственной деятельностью, создавать учебные заведения для детей и взрослых, а также свободно распространять религиозную литературу. В то же время ст. 5 закона предусматривала равенство всех религий и вероисповеданий перед законом и декларировала, что «установление каких-либо преимуществ или ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другим не допускается».

Однако в том же 1990 г. Архиерейский собор РПЦ рассмотрел этот закон и, отметив его положительные моменты, высказал целый ряд замечаний. Главным стало недовольство тем, что право юридического лица не было предоставлено церкви в целом, что давало возможность приходам выходить из ее состава, переходя в другие юрисдикции – позднее это стало основанием для перехода некоторых (впрочем, немногочисленных) приходов в состав Русской православной церкви за границей (РПЦЗ). Также церковь настаивала на передаче в собственность используемого ею недвижимого имущества (храмовых зданий и других сооружений).

Спустя месяц после принятия союзного закона, 25 октября 1990 г., был принят российский закон «О свободе вероисповеданий», подтвердивший большинство положений союзного закона

(включая равенство религиозных объединений перед законом), но более благоприятный для церкви (что было связано с противостоянием между союзными и российскими органами власти – руководство РСФСР стремилось заручиться симпатиями священноначалия, в первую очередь нового патриарха Алексия II). В частности, был упразднен Совет по делам религий (ст. 8: «На территории РСФСР не могут учреждаться исполнительные и распорядительные органы государственной власти и государственные должности, специально предназначенные для решения вопросов, связанных с реализацией права граждан на свободу вероисповедания»), и впервые в советском законодательстве прописывалось право на альтернативную военную службу по религиозным мотивам.

В этом формате конституционные положения приобретали «сепарационный» характер, что позднее было закреплено и в Конституции России 1993 г. В ст. 28 сказано: «Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними».

Часть 2 ст. 29 Конституции формулирует определенные ограничения для религиозной деятельности: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Это положение изначально было направлено против коммунистической («социального превосходства») и националистической («расового, национального или языкового превосходства») агитации, что соответствовало представлениям авторов Конституции 1993 г. об угрозах молодой российской демократии. В одном ряду с ними оказалось и «религиозное превосходство», под пропагандой которого явно понималась деятельность религиозных радикалов. Однако возникла проблема, не предусмотренная законодателем. Дело в том, что если религия считает себя единственно истинной, то, следовательно, декларирование этого принципа может быть интерпретировано как «пропаганда превосходства».

Однако на практике новая модель как советских, так и российских государственно-конфессиональных отношений оказалась куда ближе к кооперационной – с торжественным празднованием тысячелетия Крещения Руси в 1988 г., депутатскими мандатами на выборах 1989 г. для патриарха и нескольких митрополитов (как и для мусульманских лидеров – но не буддистских, иудейских, католических или

протестантских) и благословением патриархом Алексием II новоизбранного президента России Б.Н. Ельцина в 1991 г. В 1997 г. при самом активном участии РПЦ был принят новый федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях». В его преамбуле было отмечено, что он принят, «признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России». Несмотря на упоминание «христианства» (что можно толковать расширительно) и «других религий», на практике после принятия этого закона утвердилась формулировка «традиционные конфессии», к которым относятся православие, ислам, буддизм и иудаизм, – с ними государство приоритетно сотрудничает.

Характерно, что президентская власть в то время отнеслась к закону отрицательно – Ельцин наложил на него вето, преодоленное Федеральным Собранием, причем за преодоление вето голосовали и коммунисты, и губернаторы (входившие тогда в Совет Федерации). В нулевые годы такие разногласия между РПЦ и президентской властью стали уже невозможны. А в президентство Д.А. Медведева церковь получила целый ряд новых преференций. Во-первых, в 2010 г. был принят закон «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», который вводил реституцию церковной собственности, причем не только предназначенной для богослужебных целей. Во-вторых, предмет «Основы религиозных культур и светской этики» был введен во всех общеобразовательных учреждениях страны в рамках федерального компонента образования. В-третьих, президент принял решение о воссоздании в Вооруженных силах России института военного духовенства.

В результате К. Штекль видит в современных отношениях РПЦ и государства взаимодополняемое сочетание трех моделей – не только сепарационной и кооперационной, но и идентификационной, – хотя Русская православная симфония XXI в. опирается не на институт государственной церкви, а на сети неформальных церковно-государственных взаимодействий и личных отношений между представителями церковной иерархии и политического истеблишмента, включая чиновничество¹. Лишь сегрегационная модель ушла в историю вместе с Советским Союзом.

¹ Штекль К. Три модели церковно-государственных отношений в современной России // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. – 2018. – № 3. – С. 211.

6.2. Академия наук в системе имперской государственной власти

Императорская академия наук (с 1917 г. – Российская академия наук, с 1925 г. – Академия наук СССР, с 1991 г. – вновь Российская академия наук) была основана в 1724 г. по указу Петра I. В.И. Турнаев выделил основные изначально существовавшие принципиальные отличия Петербургской академии от ее западных аналогов. «Западноевропейские академии возникали естественным путем, как результат многовекового развития. Они являлись высшими, но не единственными формами организации научно-исследовательских работ в западных странах. Они обладали широким самоуправлением (потому что являлись, как правило, ассоциациями свободно объединившихся ученых), их финансовая зависимость от правительств была чисто номинальной (они располагали собственными денежными фондами), членами их – и это следует особо подчеркнуть – были отечественные ученые» (исключая немногочисленных европейских знаменитостей, которых академии привлекали в свои ряды из репутационных соображений). В России ситуация была иной: академия «возникла как средство преодоления культурной отсталости России. Отсюда ее государственный характер... Она соединяла функции научного и учебного заведений – прецедент, которого не знала мировая практика. Во главе ее стояли назначавшийся Двором президент и чиновничья Канцелярия, осуществлявшие государственный контроль над учеными. Ее финансовую основу составлял государственный бюджет. Членами ее (за редким исключением) были иностранцы, главным образом – немцы»¹.

Научные и учебные функции Академии были разделены с появлением системы университетского образования – академиком освободили от преподавания в 1803 г. Со временем число русских (или происходивших из обрусевших семей) академиком увеличилось. Однако главные принципы – государственный статус, контроль и финансирование – сохранились. Для ученых такое положение дел носило двойственный характер. С одной стороны, оно обеспечивало им стабильный доход. По мнению Ю.Х. Копелевич, с петровским проектом основания Академии именно «в России впервые возникла широко трактуемая профессия ученого, которо-

¹ Турнаев В.И. Между властью и обществом. Социальная история Петербургской академии наук 1720–1740-х гг. – Томск : Издательство Томского политехнического университета, 2011. – С. 76–77.

му средства к существованию и содержанию семьи обеспечивала исследовательская работа. В европейских странах ученых такого типа было мало и были они, пожалуй, только среди астрономов»¹.

С другой стороны, ученые воспринимали себя в качестве корпорации и стремились – насколько возможно – отстаивать корпоративные интересы при часто сменявшихся президентах Академии из числа придворных в конкуренции с академической канцелярией. Как отмечала Копелевич, «утвердившаяся практика назначения президентов царским Двором соответствовала духу русского абсолютистского государства (она продолжалась до 1917 г.)». Хотя в годы президентства Иоганна Корфа (1734–1740) и была сделана попытка найти равновесие между интересами корпорации и Канцелярии, но она не была институционально закреплена и «сохранение этого равновесия целиком зависело от личности президента»².

Ярче всего корпоративный подход сформулировал академик Иосия Вейтбрехт, заявивший в 1742 г. в пылу полемики, что «Канцелярия – хвост, а конференция профессорская – глава Академии наук»³. Конкуренция накладывалась на борьбу «немецкой» и нарождающейся «русской» партий в Академии, но при этом в роли защитников определяющего влияния государства на академические дела выступали руководители Канцелярии как немецкого (Иоганн Шумахер), так и русского (Андрей Нартов) происхождения. При этом и ученые осваивали «государственническую» риторику, обосновывая свою позицию перед Двором, тем более что на вербальном уровне власть и ученые были совместимы. Как отмечал Турнаев, такие формулировки, как «интерес ее императорского величества», «польза государства» («народа», «науки» и т.д.), «общая польза», которыми «ученые прикрывали собственные корпоративные интересы, выражали в последнем счете все ту же идеологию Просвещения, широко распространившуюся по Европе и проникшую в Россию. В этом смысле их деятельность в России служила мощным катализатором общественного прогресса»⁴.

Почти 20-летняя конкуренция между учеными и чиновниками привела к переломным событиям 1746 г. Вначале 6 марта государство посредством сенатского указа согласилось передать управле-

¹ Копелевич Ю.Х. Основание Петербургской академии наук. – Ленинград : Наука, 1977. – С. 61–62.

² Там же. – С. 190.

³ Турнаев В.И. Указ. соч. – С. 216.

⁴ Там же. – С. 200.

ние Академией в руки научной корпорации («что в той академии до наук и им принадлежащих вещей касается, то поручить ведать и смотреть и исправлять обще в собрании всем профессорам», а Канцелярии «им, профессорам, не точию какого помешательства, но всякое по их требованиям чинить вспоможение»). По оценке Турнаева, «впервые в российском обществе, целиком состоявшем из дворянско-бюрократических институтов, появилось учреждение (государственное учреждение!), основанное на демократических принципах управления»¹.

Впрочем, локальный характер Академии, не только состоявшей преимущественно из иностранных выходцев, но и недостаточно востребованной тогдашним государством, делал такой прецедент допустимым для абсолютистской монархии. В.И. Вернадский отмечал, что «для оправдания ее существования и затрат на нее в среде общества и правительственных кругов существовала тенденция переделать внедренное в русскую жизнь новое дело не то в учебное заведение, не то в ученую административную коллегия, не то в техническое казенное учреждение – собрание мастерских и ученых техников, не то в собрание придворных ученых, вроде придворного оркестра или театра»². Но даже в этих условиях «демократический» период продлился крайне недолго. Уже 21 мая 1746 г. императрица Елизавета Петровна назначила президентом Академии 18-летнего Кирилла Разумовского, брата своего фаворита, а 16 июня сенатский указ был отменен³. Это привело к восстановлению полного контроля государства над Академией, который оно сохраняло до 1917 г.

В то же время полный контроль имел свои границы, связанные с корпоративными интересами. Так, Академия противилась государственному давлению в вопросе об исключении своих членов. Известная история с кассацией выборов Максима Горького в почетные академики по Разряду изящной словесности в марте 1902 г. характеризовалась повелением Николая II об отмене результатов этих выборов, произведших на царя, как и, по его мнению, «на всех благомыслящих русских», удручающее впечатление. Однако воля царя, изложенная в письме министру народного просвещения, могла как сделать государя объектом критики, так и создать опасный прецедент – отмена результатов выборов не пре-

¹ Турнаев В.И. Указ. соч. – С. 332–333.

² Вернадский В.И. Труды по истории науки в России. – Москва : Наука, 1988. – С. 206.

³ Турнаев В.И. Указ. соч. – С. 349.

дусматривалась законом. В результате вместо царского повеления выборы были кассированы на основании закона, запрещающего участие в научных собраниях лиц, привлеченных к дознанию. Таким образом, формально произошло не увольнение члена Академии, а признание результатов выборов недействительными. Но, в любом случае, это решение вызвало демонстративную отставку почетных академиков А.П. Чехова и В.Г. Короленко, а само решение выглядело «квазизаконным», так как дознание в отношении Горького было в мае того же года прекращено, но в Академии он восстановлен не был¹. Академия, будучи осведомленной о реальной подоплеке кассации, не решилась идти на конфликт с царем. Лишь после Февральской революции Горький был восстановлен в Академии.

В другом случае, где не было прямой государственной воли, требующей немедленного исполнения, Академии удалось «замотать» вопрос. Речь шла об исключении из числа академиков подданных стран государств, противостоявших России в годы Первой мировой войны. «Рамочное» постановление правительства об исключении таких лиц из всех организаций, в том числе и научных учреждений, было принято 31 октября 1914 г. Петербургский и Московский университеты исключили таких почетных членов, но Академия, несмотря на давление со стороны государства, отклонила такое исключение на Общем собрании 14 марта 1915 г. После этого в печати была развернута кампания с критикой Академии, которая обвинялась в германофильстве. Под дальнейшим государственным и общественным нажимом Академия 6 февраля 1916 г. была вынуждена выполнить правительственное решение, хотя и с оговорками. Она предусмотрела возможность после войны восстановить исключенных (что и произошло в 1920 г.). К решению не был приложен список исключенных, что смягчало публичный эффект от этой меры².

Государственное финансирование Академии носило противоречивый характер. С одной стороны, ресурс Академии был ограничен – на нехватку средств академики жаловались в разные периоды истории. Так, в 1906 г. В.И. Вернадский с грустью сравнивал Академию с ведущими европейскими научными общества-

¹ Козмин Н.К. Максим Горький и императорская Академия наук (по неофициальным документам) // «Историк-марксист». – 1938. – № 4. – С. 55, 68.

² Басаргина Е.Ю. Вице-президент Императорской Академии наук П.В. Никитин. Из истории русской науки (1867–1916 гг.). – Санкт-Петербург : Нестор-История, 2004. – С. 263–269.

ми, отмечая, что «деятельность ее чрезвычайно тормозится только недостатком средств, нищенскими – по существу дела – ассигновками, какие уделяются ей русским государственным бюджетом». К числу «хорошо поставленных» естественно-научных учреждений он отнес лишь Зоологический музей и Главную физическую обсерваторию в Петербурге и Астрономическую обсерваторию в Пулковке как «могущественные центры для коллективной научной работы». Ряд других академических учреждений, такие как Геологический, Ботанический и Азиатский музеи, Библиотеку, Физический кабинет, Химическую лабораторию и др., Вернадский охарактеризовал куда более сдержанно, назвав их «только что зарождающимися или сдавленными недостатками средств»¹. С другой стороны, доходы и статус академиков были весьма высоки: денежное содержание академика по закону от 5 июля 1912 г. равнялось 5100 руб. в год, а после 10-летнего стажа – 6500, в то время как ординарный профессор в университете в соответствии с Уставом от 1884 г. получал в год только 3000 руб.² Академики имели гражданские генеральские чины действительного статского или тайного советника; оппозиционер, член кадетской партии Вернадский был действительным статским советником. Государственная власть могла выражать свое отношение к нему, лишь «обходя» наградами – он имел лишь два ордена Анны и один – Станислава, что было свойственно чиновникам среднего ранга; причем последнее награждение относилось к 1907 г.

По словам Вернадского, уже первые академики определили главной задачей Академии «самостоятельную научную творческую работу, свободное научное искание» и в последующие годы «приспособлялись к жизни, занимались всем тем, чего от них требовали окружающее общество и правительственные круги, но они никогда не забывали этой основной задачи, твердо создавали из нее традицию в академической среде, передавали ее из поколения в поколение», оставаясь «ученым обществом, ставившим на первое место исследование истины, точное знание, исследовательскую работу, стремление к чистому знанию»³. Однако стремление к «чистому знанию» вступило в противоречие с мобилизационными

¹ Вернадский В.И. Указ. соч. – С. 202–203.

² Колчинский Э.И. Академия наук в годы крупных потрясений: 1905–1922 годы // Вихревая динамика развития науки и техники. – Москва: ИИЕТ РАН, 2018. Т. 1: Турбулентная история науки и техники. – С. 107.

³ Вернадский В.И. Указ. соч. – С. 206–207.

задачами Первой мировой войны, которая поставила на повестку дня вопрос о приоритете прикладных исследований, применяемых в военном деле. Характерно, что очерк Вернадского о ранней истории академии, в котором содержалась приведенная выше цитата, был завершён в 1915 г., но из-за войны не был издан. Вместо этого Вернадский в том же году выступил инициатором создания Комиссии по изучению естественных производительных сил России (КЕПС). В заявлении о необходимости создания КЕПС, подписанном, кроме Вернадского, академиками-геологами Н.И. Андрусовым и А.П. Карпинским, физиком Б.Б. Голицыным и химиком Н.С. Курнаковым, говорилось следующее:

«В переживаемую историческую эпоху, требующую напряжения всех сил нашей страны, Императорская Академия наук не должна оставаться в стороне от того движения, которое захватило сейчас и отразилось на всех учреждениях нашей Родины. И ее стремления, как и всех, направлены к одной и той же цели – к развитию и поддержанию силы и могущества России, необходимых как для успешной борьбы с вооруженным врагом, так и для возможного облегчения тяжести войны, как сейчас в ее разгаре, так и после ее окончания»¹.

Первое заседание КЕПС состоялось 11 октября 1915 г., ее председателем стал Вернадский, товарищами председателя – Голицын и Курнаков. За короткий срок КЕПС как проводила исследования, носящие оборонный характер, так и по инициативе Вернадского и Курнакова занималась созданием в России исследовательских институтов, в первую очередь в химической (сфера интересов Курнакова) сфере.

Академия наук после Февральской революции

После Февральской революции 1917 г. Академия наук как государственный институт стремительно демократизировалась. В.Д. Есаков перечислил признаки этой демократизации: утверждение автономности (хотя и непродолжительной) академической деятельности; выборность президента и других руководителей; отказ от обязательности пребывания академиков только в столице

¹ Кольцов А.В. Деятельность Комиссии по изучению естественных производительных сил России: 1914–1918 годы // Вопросы истории естествознания и техники. – 1999. – № 2. – С. 129.

империи; установка на целенаправленное развитие научных отраслей и создание исследовательских учреждений, соответствующих по уровню научного авторитета и кадров ученых мировым стандартам; создание ассоциаций научных работников; устранение сословных и национальных ограничений для академических работников и т.д.¹ На характер Академии значительное влияние оказало решение об отмене географической «привязки» академиков к Петрограду, что позволило резко увеличить число кандидатов в Академию.

Пост президента Академии оставался вакантным после кончины в 1915 г. великого князя Константина Константиновича. В этих условиях, с учетом того что Академия продолжала оставаться государственным органом в ведении Министерства народного просвещения, Временное правительство предложило академикам самим избрать президента. 24 марта общее собрание Академии приняло соответствующие изменения в Устав и представило их на утверждение Временному правительству. Впрочем, правительство, занятое другими вопросами, утвердило изменения лишь 9 мая (потребовалось напоминание неперменного секретаря Академии С.Ф. Ольденбурга в письме министру народного просвещения), что позволило уже через неделю, 15 мая, избрать президентом академика А.П. Карпинского, ранее исполнявшего обязанности вице-президента Академии (примечательно, что тайный советник Карпинский соответствовал требованию предыдущей редакции Устава – император назначал президента из «особ первых четырех классов»).

11 июля Временное правительство по предложению Академии приняло постановление о ее переименовании в Российскую академию наук. По иронии судьбы оно официально вступило в силу лишь после его публикации в «Собрании узаконений и распоряжений Правительства, издаваемом при Правительствующем Сенате» 25 октября 1917 г., т.е. в день свержения Временного правительства. Однако в условиях революционного времени Академия стала именовать себя Российской вскоре после голосования академиков по этому вопросу на Общем собрании, состоявшемся 29 марта². В этом также проявлялась роль Академии как корпорации, ощущавшей в революционное время свою автономию от государственной власти. На отношениях с Временным правительством

¹ Есаков В.Д. От Императорской к Российской. Академия наук в 1917 году // Отечественная история. – 1994. – № 6. – С. 120.

² Там же. – С. 125–126.

вом такое «самовольство» никак не сказалось – напротив, в июле, вскоре после принятия постановления о переименовании, новым министром народного просвещения стал академик Ольденбург, а его товарищем (заместителем) – академик Вернадский. Временное правительство одобрило представления Академии наук об организации Института физико-химического анализа и Института платины и других благородных металлов в составе КЕПС (по инициативе, соответственно, академика Н.С. Курнакова и профессора Л.А. Чугаева – университетский преподаватель Чугаев не был штатным сотрудником Академии, но сотрудничал с ней как руководитель платинового отдела при КЕПС), которые приступили к работе в 1918 г.

Как научная корпорация, в которой большую роль играли либеральные ученые, Академия на своем экстраординарном собрании 21 ноября приняла подготовленное комиссией во главе с историком и членом кадетской партии А.С. Лаппо-Данилевским обращение с резкой критикой политики советского правительства. В нем говорилось, что «великое бедствие постигло Россию: под гнетом насильников, захвативших власть, русский народ теряет сознание своей личности и своего достоинства; он продает свою душу и ценою постыдного и непрочного сепаратного мира готов изменить союзникам и предать себя в руки врагов». В качестве альтернативы академики заявляли, что «готовы всеми своими знаниями и всеми своими силами содействовать той великой творческой работе, которую Россия возлагает на Учредительное собрание»¹.

Однако оппозиционной структурой Академия оставалась недолго – столкновение Академии с государством продлилось всего несколько недель. После разгона Учредительного собрания позиции большевистского правительства упрочились, а новый куратор Академии, нарком просвещения А.В. Луначарский выразил желание сотрудничать с учеными и обещал Академии сохранить ее полную самостоятельность. Уже в декабре 1917 г. Академия начала испытывать затруднения в получении финансирования. Э.И. Колчинский отмечал, что «финансово-экономическое принуждение срабатывало сильнее, чем политическое давление. Деньги становились решающим фактором, подталкивавшим ученых к диалогу с властями. К этому принуждал и приближавшийся голод»². В этих условиях на новом экстраординарном Общем собрании 24 января 1918 г. Акаде-

¹ Есаков В.Д. Указ. соч. – С. 129.

² Колчинский Э.И. Указ. соч. – С. 151.

мия высказалась за сотрудничество с новой властью «в зависимости от научной сущности вопроса, по пониманию академии, и от наличия тех сил, которыми она располагает»¹. В январе–апреле 1918 г. проходили переговоры между руководством Академии и Наркомпроса, которые завершились взаимоприемлемой договоренностью.

Академия наук в советский период

Советская власть, демонтировавшая большую часть государственного аппарата старой России и коренным образом перестроившая для своих нужд жизненно необходимые для нее учреждения (например, военные), сделала исключение для Академии, оказавшейся в уникальной ситуации. Советское государство, с одной стороны, сохранило Академию как институт и обеспечило ей финансирование (достаточное для продолжения функционирования, но не спасшее ряд академиков – в том числе М.А. Дьяконова, А.С. Лаппо-Данилевского, А.А. Шахматова – от преждевременной смерти, связанной с истощением организма). С другой стороны, оно практически не вмешивалось до середины 1920-х годов во внутреннюю жизнь Академии. Возникла парадоксальная ситуация – в РСФСР, а затем и в СССР не просто легально, но и при поддержке государства существовала несоветская организация.

Историческая укорененность Академии большевиков не интересовала (в 1918 г. они ликвидировали Российскую академию художеств, основанную в 1757 г.), международный авторитет не был актуален в условиях ожидания скорой мировой революции. Как представляется, причиной сохранить Академию стала вера большевиков в преобразующую роль науки (само марксистское учение позиционировалось как строго научное). В протоколе заседания Государственной комиссии по просвещению от 31 марта 1918 г. было прямо сказано: «Советская власть взяла на себя колоссальную задачу урегулировать жизнь страны на основах коренного преобразования. В этой работе необходимо опираться на знание. Оно в чужих руках. Возник вопрос: нельзя ли произвести мобилизацию научных сил»². Альтернативной научной структуры в России тогда не было. Разумеется, можно было создать ее заново,

¹ Есаков В.Д. Указ. соч. – С. 129.

² Организация науки в первые годы Советской власти (1917–1925 гг.): сборник документов. – Ленинград : Наука, 1968. – С. 21.

но у большевиков не было достаточного количества кадров (так, в партии состоял лишь один ординарный профессор и доктор наук – астроном П.К. Штернберг), а для формирования любых новых институций нужно было время.

Еще одним конкурентным преимуществом Академии стало усиление внимания к конкретным исследованиям, пригодным для использования в промышленности и на фронте во время Первой мировой войны, в том числе основание КЕПС. Ради такого «знания» большевики были готовы мириться с тем, что из трех отделений Академии – физико-математических наук, исторических наук и филологии, русского языка и словесности – их интересовало только первое.

Причиной же не вмешиваться во внутренние дела Академии могли быть как политическая безопасность Академии для новой власти, так и занятость большевиков куда более важными делами. По словам Луначарского, Ленин в 1919 г. утверждал, что «нам сейчас вплотную Академией заняться некогда, а это важный общегосударственный вопрос. Тут нужна осторожность, такт и большие знания, а пока мы заняты более проклятыми вопросами»¹. Кроме того, непреходящий секретарь Академии С.Ф. Ольденбург взял на себя непростую функцию коммуникатора между Академией и новой властью, которую исполнял до 1929 г. Либеральный ученый, недолговременный министр народного просвещения Временного правительства, он был приемлем и для академической корпорации, и для ведущих представителей новой власти (с Лениным он даже встречался в 1891 г., с Луначарским конструктивно взаимодействовал в советские годы). Курс Ольденбурга Б.С. Каганович сформулировал так: «...лояльность к советской власти и участие в ряде ее экономических и культурных программ с сохранением автономии и внутренней независимости Академии»².

В то же время в 1918 г. были организованы два альтернативных Академии центра, связанных с техническими и естественными, с одной стороны, и общественными, с другой стороны, науками. Первым стал научно-технический отдел Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ), с которым напрямую сотрудничал ряд академиков. Второй – Социалистическая академия общественных наук (с 1919 г. – Социалистическая академия, с 1924 г. – Коммуни-

¹ Кольцов А.В. Ленин и Академия наук // Природа. – 1974. – № 4. – С. 24.

² Каганович Б.С. Сергей Федорович Ольденбург. Опыт биографии. – Санкт-Петербург : Феникс, 2006. – С. 87.

стическая академия), в которую входили видные советские деятели. Во главе Социалистической академии стоял заместитель Луначарского в Наркомпросе историк М.Н. Покровский, который, в отличие от своего шефа, был противником сотрудничества с Академией наук.

Именно с деятельностью двух этих структур были связаны две из трех реальных угроз существованию Академии наук (третья относилась уже к 1964 г. и была связана с недовольством деятельностью Академии со стороны Н.С. Хрущева). В первый раз угроза возникла в 1918 г., когда группа сотрудников Наркомпроса стала продвигать проект ликвидации Академии – главным инициатором и идеологом был Покровский, а разработчиками – сотрудники Наркомпроса Д.Н. Артемьев (магистр минералогии и геогнозии, недолговременный профессор Варшавского политехнического института, один из немногих профессоров, интегрированных в то время в советские управленческие структуры) и В.Т. Тер-Оганезов (начинающий астроном, вступивший в 1918 г. в Компартию).

Можно сказать, что это была наиболее опасная для Академии угроза, так как отношения между нею и государством еще не были выстроены. Однако ситуацию смягчало то обстоятельство, что речь шла об инициативе, которую продвигали заведомо периферийные фигуры из научной среды, неспособные создать альтернативу интеллектуальному ресурсу Академии. Обсуждение продолжалось в 1918–1919 гг., но ликвидация Академии не была поддержана ключевыми акторами (Лениным, Луначарским и др.) – в результате от нее отстали, но участники атаки к моменту ее провала уже получили компенсации – Покровский занялся организацией Социалистической академии, Артемьев организовал и возглавил учебное заведение – Московскую горную академию (в начале 1920-х годов он стал невозвращенцем и закончил жизнь католическим священником). Тер-Оганезов как явный аутсайдер в рамках советского режима тогда не получил собственного учреждения, но в начале и второй половине 1930-х годов был востребован как активный участник идеологических кампаний и кадровых чисток, направленных в том числе и против Академии наук. Но и здесь – даже в крайне неблагоприятной ситуации для Академии – институт в конечном счете оказался сильнее индивидуального игрока, пусть и опиравшегося на поддержку власти. Когда репрессии в 1938 г. пошли на спад, он лишился большей части своего аппаратного влияния, будучи фактически бойкотируемым Академией.

Во второй раз вопрос о ликвидации Академии встал во время кризиса отношений между нею и государством в январе-феврале 1929 г., когда на заседании Совнаркома 5 февраля за ликвидацию высказался председатель ВСНХ В.В. Куйбышев. Однако присутствовавшие на заседании академики – в первую очередь Н.Я. Марр – смогли убедить советских руководителей в лояльности Академии. В результате было принято решение разрешить академикам переголосовать по трем проваленным ранее кандидатурам в Академию, что сохранило ее как институт, но не спасло ее от чистки и арестов. Судя по всему, это была частная инициатива Куйбышева, не согласованная со Сталиным, желавшим полного контроля над Академией, а не ее уничтожения. В рамках усиления контроля Ольденбург был заменен на посту неперменного секретаря на полностью лояльного власти В.П. Волгина, который уже имел опыт «советизации» Московского университета в качестве его ректора в 1921–1925 гг.

Третий раз был связан с личным недовольством со стороны «первого лица» – Хрущева. На первый взгляд, Академия столкнулась с серьезным риском – Хрущев был известен своими нередко непродуманными реорганизациями. В частности, в 1963 г. была упразднена Академия строительства и архитектуры СССР, которая, разумеется, по масштабу была несопоставима с Академией наук СССР. Однако выступление Хрущева на июльском (1964) пленуме ЦК КПСС, хотя и отличалось грозной риторикой в отношении Академии («мы разгоним к чертовой матери Академию наук, потому что Академия наук, если так говорить, нам не нужна, потому что наука должна быть в отраслях производства, там она с большей пользой идет, это нужно было для буржуазного русского государства, потому что этого не было. Сейчас, в социалистических условиях, это изжило себя, это придаток и проявляет он себя довольно плохо»), то при ближайшем рассмотрении выясняется, что поводом для столь бурных эмоций были достаточно локальные истории – «политизированный» провал Общим собранием «лысенковского» кандидата Н.И. Нужида, неизбрание (по неполитическим причинам) членом-корреспондентом Отделением общей биологии также поддержанного Т.Д. Лысенко селекционера В.Н. Ремесло (два этих сюжета «склеились» в восприятии Хрущева, который вряд ли знал Нужида, зато высоко ценил Ремесло), а также выступления А.Д. Сахарова по ядерному вопросу (тогда еще на закрытых мероприятиях). Но в конце своего спича Хрущев заявил, что «не хочется поднимать эти навозные дела» – неясно, относилось ли это к

Сахарову или к Академии в целом, – и до смещения Хрущева никаких действий предпринято не было. Академия к тому времени уже не просто укоренилась в числе других советских институтов, но и показала свою значимость для решения задач в военно-промышленной сфере – причем, в первую очередь, в приоритетной для государства ядерной. Скорее речь могла идти не о ликвидации Академии, а о планах (точнее говоря, мыслях) относительно ее реорганизации.

Характерно, что в докладе на октябрьском (1964) пленуме ЦК, который огласил член Президиума ЦК Д.С. Полянский, угроза закрыть Академию стала одним из многочисленных обоснований отставки Хрущева, а самой Академии адресовалось множество комплиментов: «колыбель науки, овеянная всемирной славой, окруженная всенародной любовью и почетом», «беззаветно и преданно служит интересам нашей страны», «не перечислить ни великих, ни малых заслуг боевого штаба и организатора армии советских ученых во славу нашей Родины»¹.

Таким образом, два из трех кризисов в отношениях между государством и Академией были формально связаны с кадровыми вопросами, но их смысл был значимее. Речь шла о том, может ли Академия как корпорация хотя бы частично сопротивляться прямым указаниям со стороны партийно-государственной власти. Если другие институты принимали их к исполнению, то с Академией было сложнее – такой подход был возможен только в период полного доминирования государства (между кризисом 1929 г. и началом «оттепели»). В другие времена с Академией надо было договариваться, причем без полной гарантии успеха – академики были готовы идти на компромиссы, что означало и уступки со стороны государства. Хрущев на эмоциональном уровне не был готов к компромиссам, как и во многих других случаях. После его смещения отношения государства с Академией нормализовались, а «лысенковцы» оказались в проигрыше – Лысенко был снят с поста директора Института генетики АН СССР, а сам институт был ликвидирован, что позволило уволить из него членов его команды (на следующий год он был воссоздан с несколько измененным названием – как Институт общей генетики, – что являлось стандартным аппаратным ходом).

¹ «Таковы, товарищи, факты». Доклад Д.С. Полянского на октябрьском (1964) пленуме ЦК КПСС // Источник (Вестник Архива Президента Российской Федерации). – 1998. – № 2. – С. 120.

Впрочем, в советской стране академики не могли быть полностью свободными. Так, советская власть могла не выпустить академика из страны, что произошло с временно (как ему казалось) вернувшимся в 1934 г. из Англии П.Л. Капицей. Исчерпывающая аргументация по этому поводу содержалась в письме наркома иностранных дел М.М. Литвинова секретарю ЦК ВКП(б) Л.М. Кагановичу (копии – председателю Совнаркома В.М. Молотову и наркому внутренних дел Г.Г. Ягоде – таким образом в историю с Капицей были вовлечены ведущие партийные и государственные структуры) по поводу ответа на запрос учителя Капицы Э. Резерфорда: «Советское государство само нуждается в услугах Капитца (так!), и поэтому не намерено разрешать ему в настоящее время работать за границей. В разговорах на эту тему Полпредство может разъяснять, что наше государство считает себя в праве по своему усмотрению направлять деятельность ученых, которых оно вырастило и на образование которых были затрачены государственные средства»¹ (Капица учился в основном в дореволюционной России, а диссертацию защитил в Кембридже, но Советское государство все равно считало, что «вырастило» его). Спустя четыре десятилетия советское руководство не позволило А.Д. Сахарову принять участие в церемонии присуждения ему Нобелевской премии в Осло, мотивируя это вопросами секретности, хотя он уже много лет не допускался к секретной информации.

В 1927 г. в Устав АН СССР был включен пункт об исключении из Академии, носивший крайне размытый характер: «Действительный член Академии наук лишается своего звания, если он не выполняет обязанностей, налагаемых на него этим званием, или если его деятельность направлена явным образом во вред Союзу ССР». Первыми в декабре 1928 г. с формулировкой «потеря связи с Академией наук ввиду выезда за границу» были исключены эмигранты (академики П.Б. Струве, М.И. Ростовцев, член-корреспондент А.А. Кизеветтер и др.).

В феврале 1931 г. были исключены академики-историки Н.П. Лихачев, М.К. Любавский, С.Ф. Платонов, Е.В. Тарле, находившиеся в предварительном заключении. Это было «переломное» решение – Академия фактически отрекалась от своих членов, которым, в отличие от эмигрантов, угрожала реальная опасность – приговор им вынесен еще не был (но формулировка из устава и не

¹ Академия наук в решениях Политбюро ЦК РКП(б)–ВКП(б)–КПСС. 1922–1991. Т. 1. – Москва : РОССПЭН, 2000. – С. 160.

предусматривала презумпции невиновности). Академикам психологически невозможно было проголосовать «за», а президент Карпинский даже осудил на Общем собрании пункт устава об исключении. Оформление неизбежного решения взял на себя непременный секретарь Академии В.П. Волгин, который поставил вопрос о том, есть ли выступившие против или воздержавшиеся. Отсутствие таковых было интерпретировано как голосование «за».

Следующее исключение по этой же схеме – большевика Д.Б. Рязанова, еще недавно бывшего одним из приоритетных для власти кандидатов, – носило стремительный характер. Он был арестован в ночь с 15 на 16 февраля 1931 г., а исключен уже 3 марта, еще до высылки в Саратов. Видимо, это было связано с важностью данного дела для Сталина, так как речь шла о видном члене партии. С куда менее важными для него консервативными учеными-филологами разбирались дольше – академики М.Н. Сперанский и В.Н. Перетц были арестованы в апреле 1933 г., решение Политбюро о принятии предложения ОГПУ исключить их из состава АН СССР и выслать на три года было вынесено 17 июня 1934 г., а само исключение произошло 22 декабря того же года.

В декабре 1936 г. АН СССР исключает невозвращенцев химиков В.Н. Ипатьева и А.Е. Чичибабина, а в период массовых репрессий, в апреле 1938 г., – сразу 21 человека (5 академиков и 16 членов-корреспондентов), 20 из которых были репрессированы, а один (физик Г.А. Гамов) стал невозвращенцем. В сентябре 1938 г. исключили арестованного Н.М. Лукина – одного из конфликтной тройки кандидатов 1928 г. В 1940 г. биолог Н.И. Вавилов и философ И.К. Луппол были исключены из АН СССР даже без решения Общего собрания – во время войны они умерли в заключении от голода. После войны исключались фигуранты «космополитических» дел – Я.О. Парнас (умерший на допросе в 1949 г. на следующий день после ареста) и Л.С. Штерн (единственная не расстрелянная по делу Еврейского антифашистского комитета).

После смерти Сталина число исключений резко сократилось и судьбы исключенных были не столь трагичными (более того, начался процесс восстановления – посмертно или прижизненно – реабилитированных исключенных, который завершился лишь в 1991 г.). В 1953 г. был исключен арестованный дипломат академик И.М. Майский (восстановлен после освобождения в 1955 г.) – это был последний случай приговора, вынесенного действительному члену Академии в СССР. В последующем академики не лишались своих званий, получив неформальный иммунитет, – такая мера,

видимо, из-за угрозы репутационных рисков не была применена даже к А.Д. Сахарову, лишенному в 1980 г. всех государственных наград и высланному в Горький. Единственным исключением в определенной степени можно считать судьбу В.М. Молотова – к 1959 г. он оставался единственным живым почетным академиком. В том же году это звание было упразднено – соответственно, опальный соратник Сталина покинул АН СССР без персонального решения.

Члены-корреспонденты неформальным иммунитетом не обладали. В том же 1959 г. этого звания был лишен бывший секретарь ЦК КПСС и министр иностранных дел Д.Т. Шепилов, входивший в «антипартийную группу» с Молотовым. Но в отличие от Молотова, он не участвовал в вынесении смертных приговоров в сталинское время, поэтому был восстановлен в звании в 1991 г. Последнее решение о лишении звания члена-корреспондента было принято в 1978 г., когда ЦК КПСС при таком условии разрешил эмиграцию физика С.М. Поликанову, незадолго до этого присоединившемуся к диссидентскому движению. Однако неясно, было ли оно доведено до конца – например, в официальном российском некрологе Поликанова, написанном его коллегами, нет никаких упоминаний о его исключении (и, соответственно, восстановлении)¹. Не был исключен из Академии член-корреспондент В.Г. Левич, также эмигрировавший в 1978 г.

Конкурентные выборы в Академии были своего рода исключением в советской практике безальтернативных голосований – это исключение подтверждало правило, так как речь шла об элитарном клубе, о внутренней ситуации в котором население не формировало. Двухступенчатый характер выборов – в отделениях и на Общем собрании – давал возможность как для создания электоральных коалиций, так и для публичной полемики. При этом президент Академии, хотя и обладал немалым влиянием, но все же не был доминирующей фигурой и в ряде случаев сам участвовал в формировании коалиций.

Правда, провал академиками в 1929 г. кандидатур троих кандидатов, в избрании которых было непосредственно заинтересовано партийное руководство (А.М. Деборина, Н.М. Лукина и В.М. Фриче), привел к масштабному кризису во взаимоотношениях

¹ Памяти Сергея Михайловича Поликанова / Балдин А.М., Джелепов В.П., Кадышевский В.Г., Карнаухов В.А., Оганесян Ю.Ц. // Успехи физических наук, том 166. Т. 1. – 1996. Январь. – С. 111–112.

власти и Академии, вылившемуся в расправу в виде «академического дела». Но, как представляется, он был связан с изначальной недооценкой академиками остроты вопроса – они проголосовали за наиболее политически значимых кандидатов от власти (Н.И. Бухарин, Г.М. Кржижановский, М.Н. Покровский, Д.Б. Рязанов) и рассчитывали, что в виде компенсации могут провалить кандидатов, не обладавших серьезным политическим весом и при этом не имевших научных заслуг, позволявших им стать академиками. Однако партийное руководство исходило из необходимости «пакетного голосования» и использовало эту историю как повод для репрессий.

После этого провалить кандидата, консенсусно поддержанного властью, было невозможно, но если такой поддержки не было, то у академиков оставалась некоторая свобода маневра даже при Сталине. Так, в 1943 г. в члены-корреспонденты АН СССР была выдвинута кандидатура Л.К. Рамзина, бывшего главного обвиняемого по делу «Промпартии», давшего на процессе устраивающие чекистов показания, ставшие основанием для преследования технической интеллигенции. К тому времени Рамзин уже давно был освобожден из-под стражи, стал лауреатом Сталинской премии первой степени. В Академии его считали провокатором, и при тайном голосовании его поддержал лишь один человек¹. Нет какой-либо информации о том, что партийное начальство как-то обозначало свою позицию в истории с выдвижением кандидатуры Рамзина, что и дало академикам возможность выразить к нему свое отношение (притом что речь формально шла о нереабилитированном «вредителе», так что академики при необходимости могли предъявить этот аргумент в качестве мотивировки).

Механизм создания коалиций среди математиков подробно описал в своих мемуарах один из главных участников их формирования, Л.С. Понтрягин². В рамках таких коалиций практиковались «обмены», когда влиятельные академики поддерживали протее друг друга – в одном случае Понтрягин описывал, как в 1972 г. договорился о таком обмене с президентом АН СССР М.В. Келдышем (причем протее Понтрягина прошел в третьем туре голосования в отделении, а протее Келдыша – в четвертом).

¹ Дело Промпартии и профессор Рамзин. – URL: <https://www.makaroff.com/delo-prompartii-i-professor-ramzin/> (дата обращения: 15.12.23).

² Понтрягин Л.С. Жизнеописание Льва Семеновича Понтрягина, математика, составленное им самим. – Москва : ИЧП «Прима В», 1998. – С. 194–203.

В 1976 г. четвертый тур был запрещен, и избрание в члены-корреспонденты еще одного математика, активно поддерживавшегося Келдышем, было оспорено в Президиуме АН и признано недействительным. Тогда Келдыш после консультаций с Понтрягиным апеллировал к партийной группе АН, а затем, заручившись ее поддержкой, добился избрания кандидата Общим собранием.

Как правило, Общее собрание АН СССР поддерживало кандидатов, избранных в отделениях, доверяя выбору коллег. Исключения были связаны с публичными мотивированными выступлениями против, которые могли переломить настроения части корпорации (для избрания требовалось две трети голосов). Однако и здесь не обходилось без предварительной неофициальной агитации. Наиболее известным примером провала кандидата при голосовании на Общем собрании АН СССР было упомянутое выше и вызвавшее недовольство Хрущева неизбрание академиком в 1964 г. биолога Н.И. Нуждина. А.Д. Сахаров в своих воспоминаниях описывал создание коалиции с участием противников Лысенко среди биологов и группы влиятельных физиков. Однако на Общем собрании неосведомленный об этом Сахаров опередил участников коалиции и выступил с более резкими, чем они планировали, обвинениями в адрес Нуждина, которые прямо затронули и Лысенко, находившегося тогда в фаворе у Хрущева. Ведший заседание Келдыш не дал сразу слова для ответа требовавшему его «в страшном возбуждении» Лысенко, а, по воспоминаниям Сахарова, «первым выпустил» участников коалиции – биолога В.А. Энгельгардта, физиков И.Е. Тамма и Я.Б. Зельдовича (участие физика М.А. Леонтовича, о котором писал Сахаров, не подтверждается стенограммой заседания), которые выступали «очень хорошо, логично и убедительно», хотя и не столь радикально, как Сахаров. Только затем слово было предоставлено Лысенко. В своем резюме Келдыш дистанцировался от речи Сахарова, но не коалиционеров¹.

Физики сыграли ключевую роль в еще одном политически окрашенном деле – провале в 1966 г. баллотировавшегося в члены-корреспонденты С.П. Трапезникова, специалиста по истории аграрной политики КПСС, незадолго до этого назначенного заведующим отделом науки и учебных заведений ЦК КПСС. Poleмика между физиками и обществоведами, последовавшая после провала, привела к компромиссному решению, предложенному одним

¹ Сахаров А.Н. Воспоминания : в двух томах. – Москва : Права человека, 1996. – Т. 1. – С. 326–330.

из физиков, Л.А. Арцимовичем, – провести повторное заседание Общего собрания с новым голосованием по трем кандидатурам обществоведов, получивших более 50% голосов. Это было нарушением регламента, несколько напоминавшим драматические голосования 1928–1929 гг., однако результат в новых исторических условиях оказался иным – Трапезникова (и двух остальных кандидатов) снова провалили, но на судьбе Академии это не сказалось. Трапезников все же был избран членом-корреспондентом в 1976 г., но попытка закрепить успех и избраться в академики на следующих выборах в 1979 г. потерпела неудачу¹.

Провал в 1972 г. на выборах в академики министра высшего и среднего специального образования В.П. Елютина был связан с созданием коалиции с участием ректора МГУ, математика И.Г. Петровского и физиков (по аналогии с событиями на физическом факультете МГУ почти 20-летней давности). Роль выступающего на Общем собрании взял на себя М.А. Леонтович, обративший внимание на отсутствие у кандидата новых значимых научных работ, изданных после 1962 г., когда Елютин был избран членом-корреспондентом².

Академик-юрист В.Н. Кудрявцев обращал внимание на более масштабное явление – к середине 1970-х годов в Академии не было ни одного действительного члена-юриста. Последний (цивилист А.В. Венедиктов) был избран в 1958 г. и скончался в следующем, а после этого академики не желали голосовать за ученых-криминалистов, которые ассоциировались с оправданием репрессивного законодательства и практик. Дважды на Общем собрании проваливалась кандидатура директора Института государства и права В.М. Чхиквадзе, бывшего в сталинские годы начальником Военно-юридической академии и директором Всесоюзного института юридических наук Министерства юстиции СССР. В 1976 г. в академики баллотировался М.С. Строгович, к тому времени один из наиболее либеральных советских ученых-юристов, последовательный защитник принципа презумпции невиновности, однако на Общем собрании академик-ракетчик В.П. Глушко, репрессированный при Сталине, обвинил Строговича в тесных связях с А.Я. Вышинским. Попытки академика-секретаря Отделения философии и права А.Г. Егорова и

¹ Кривоносов Ю.И. Академические выборы: два конфликта с властью с разницей в 38 лет // ИИЕТ РАН. Годичная научная конференция 2004 г. – Москва : Диполь-Т, 2004. – С. 169–170.

² Академик М.А. Леонтович: Ученый. Учитель. Гражданин. – Москва : Наука, 2003. – С. 386–387.

самого Кудрявцева (к тому времени директора Института государства и права и члена-корреспондента АН) объяснить принципиальные теоретические расхождения между Вышинским и Строговичем, а также то, что Строгович в 1930-е годы был рядовым сотрудником прокуратуры, занимавшимся сугубо уголовными делами, оказались безуспешными – кандидат получил менее половины голосов. «Раньше безропотно поднимали руки за партийных чиновников, теперь же отвергали даже не лиц, а профессии», – возмущался Кудрявцев¹. Очевидно, что обе стороны заранее подготовились к жаркому диспуту и оснастились соответствующими цитатами. В то же время сторонам вряд ли было известно, что в начале 30-х годов следователь по важнейшим делам при прокуроре РСФСР Строгович участвовал в сугубо политическом деле «Союзного бюро меньшевиков»². Только в 1984 г. академиком был избран Кудрявцев – юрист уже послевоенного поколения.

Впрочем, большинство провалов носили сугубо «аполитичный» характер. Один из многочисленных примеров – член-корреспондент АН, математик А.В. Бицадзе утверждал, что его провал на выборах академиков в 1984 г. организовала группа грузинских членов Академии, сформировавшая широкую коалицию – от математиков до экономистов³.

В связи с «политическими» провалами можно обратить внимание на более масштабное явление – роль либерального «физического» лобби в послевоенной Академии. Физики находились в привилегированном положении, так как занимались важнейшими для государства исследованиями в атомной сфере. Еще при Сталине физикам удалось сорвать идеологическую кампанию, которая планировалась в этой науке по образцу разгрома генетики, но могла повредить секретным работам над ядерным оружием. Соответственно, они могли позволить себе определенную фронтальную оппозицию, причем не только в голосованиях по кандидатурам членов Академии, но даже при выборах президента Академии. В период десталинизации в 1956 г. академик А.Н. Несмеянов был избран президентом на второй срок, но при 17 голосах против (из 88). Физики в ходе Об-

¹ Опередивший время. К столетию со дня рождения М.С. Строговича. – Москва : Сериал, 1994. – С. 190–196.

² Меншевицкий процесс 1931 года. Сборник документов : в 2-х кн. – Москва : РОССПЭН, 1999. Кн. 2. – С. 164–165, 376–377.

³ Бицадзе А.В. Обратная сторона советской науки. – URL: <https://proza.ru/avtor/tskhrukvetets> (дата обращения: 15.12.23).

щего собрания напомнили о гонениях на генетику в сталинское время. Академик И.Е. Тамм заявил: «Нужно прямо и честно сказать, что все, сказанное на сессии ВАСХНИЛ в 1948 г., не соответствует действительности». По словам академика Л.А. Арцимовича, нельзя повторить такое положение, «чтобы совесть ученых молчала, когда школьникам и студентам бабушкины сказки выдаются за последние достижения науки»¹.

Однако к середине 1970-х годов влияние либерального «физического» лобби на академические процессы снизилось после смерти Тамма и Арцимовича, перехода Сахарова на полностью неприемлемые для власти диссидентские позиции, «проработки» академика М.А. Леонтовича в Институте атомной энергии за подписание письма в защиту диссидентов в 1969 г. и его ухода из МГУ в 1971-м. Ставший в 1975 г. президентом Академии физик А.П. Александров придерживался более консервативных взглядов, хотя стремился защищать корпоративные интересы Академии, в том числе негативно относясь к планам исключения Сахарова.

К концу существования СССР Академия была мощным организационным научным центром с высокой степенью децентрализации (в 1957 г. было организовано Сибирское отделение АН СССР, позднее статус региональных отделений получили Дальневосточный и Уральский научные центры. В ряде национальных образований и регионов РСФСР созданы филиалы и научные центры АН СССР). Если до октября 1917 г. Российская академия наук располагала 41 научным учреждением, включая музеи и опытные станции, и 154 научными работниками, то в конце 1989 г. в почти 500 организациях Академии наук СССР, из которых более 330 научных, работали около 235 тыс. человек, в том числе 64,5 тыс. научных сотрудников².

Сильный удар по позициям Академии в общественном мнении нанесла чернобыльская катастрофа 1986 г., приведшая к отставке Александрова, возглавлявшего также Институт атомной энергии. Однако эксклюзивная роль Академии как научного центра поколеблена не была. Демократическое движение, в котором приняли участие многие сотрудники Академии, проходило в рамках ее институтов – их руководство не противодействовало обще-

¹ Ильченко Е.В. Ильченко В.И. Академик А.Н. Несмеянов – ректор Московского университета и президент Академии наук СССР. – Москва : Издательство Московского университета, 2013. – С. 314–322.

² Петровский А.Б., Семенов Л.К., Малов В.С. Кадры Академии: состав, структура, динамика // Вестник АН СССР. – 1990. – № 11. – С. 38–39.

ственно-политической активности своих сотрудников, среди которых было немало видных ученых. Выборы народных депутатов СССР от Академии наук в 1989 г. прошли в условиях слома административного сценария, который пыталось реализовать руководство Академии во главе с Г.И. Марчуком. В результате при первом голосовании большинство вакансий заместить не удалось, а перед вторым по настоянию демократически настроенных сотрудников Академии в списки были включены фамилии ряда оппозиционно настроенных ученых, включая и Сахарова, которых и избрали депутатами.

Академия в постсоветский период

Распад СССР не привел к краху Академии – российские власти признавали эксклюзивный характер этого учреждения, хотя и были заинтересованы во влиянии на него. После краха ГКЧП и начавшегося демонтажа союзных структур, в сентябре 1991 г. был создан оргкомитет Российской академии наук (РАН) во главе с академиком Ю.С. Осиповым, директором Института математики и механики Уральского отделения АН СССР, лично знакомым с Б.Н. Ельциным. В декабре 1991 г. АН СССР была официально переименована в РАН, а Осипов сменил на посту ее президента тесно связанного с союзными властями Марчука. Так как 98% научных учреждений АН СССР находились в России, а 95% членов АН СССР работали и жили в России, то такой переход выглядел вполне естественным.

Была ли альтернатива у новой российской власти? В начале 1990-х годов было создано немало общественных организаций в виде академий, но даже наиболее близкие к власти – Инженерная академия СССР (затем Российская инженерная академия; включала в себя многих членов правительства СССР), Российская академия технологических наук (добившаяся издания в 1992 г. указа Б.Н. Ельцина о своем статусе как «общероссийской самоуправляемой независимой научной организации») – были отраслевыми структурами, не претендовавшими на свойственный Академии универсальный характер. Несколько сложнее была ситуация с Российской академией естественных наук (РАЕН), созданной в 1990 г. как «либеральная» альтернатива союзной академии: несмотря на «локальное» наименование, в ее состав входили и гуманитарии. Однако изначально основу РАЕН составили доктора наук, в основном не

имевшие реальных шансов стать членами «большой» Академии, а в последующем РАЕН приобрела скандальную известность из-за неконтролируемого расширения своего состава и поддержки псевдонаучных направлений.

Главной проблемой во взаимоотношениях государства и РАН в 1990-е годы стало недофинансирование, приведшее к падению жизненного уровня ученых и эмиграции многих из них. В то же время государство не вмешивалось во внутриакадемические дела, в том числе связанные с управлением имущественными комплексами – в условиях, когда немалая часть площадей академических учреждений сдавалась в аренду коммерческим структурам. Это помогало ученым выжить, но в то же время государственные органы считали многие арендные соглашения непрозрачными.

В нулевые годы государство вернулось в научную сферу – как и в другие. 1 сентября 2004 г. Минобрнауки одобрило концепцию участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами в сфере науки. Предполагалось оставить бюджетное финансирование лишь для меньшинства академических учреждений (100 институтов). Требование Президиума РАН отправить в отставку министра А.А. Фурсенко сопровождалось акциями протеста ученых. Лишь в феврале 2006 г. был достигнут временный компромисс – А.А. Фурсенко и Ю.С. Осипов подписали совместную Концепцию модернизации структуры, функций и механизмов финансирования российской науки, которая признала приоритетную роль РАН «в генерации российской научной мысли» и сохраняла финансирование институтов в обмен на реформирование Академии.

В том же году были приняты поправки к закону «О науке и государственной научно-технической политике», усилившие влияние государства на РАН – его президента, как и раньше, избирали академики, но теперь утверждал президент РФ. Право утверждения Устава Академии и президентов отраслевых академий получило правительство; оно уже устанавливало число академиков, членов-корреспондентов РАН и регулировало размеры их окладов по представлению общего собрания академий. Также были сокращены штаты академии – на 6% в 2006 г. и на 14% в 2007–2008 гг.

В 2007 г. правительство предприняло первую реальную попытку установления контроля над хозяйственной частью деятельности РАН. Оно разработало проект Устава РАН, согласно которому Президиум Академии лишался финансовых и административных полномочий, а управлять Академией должен был наблюдательный

совет, состоящий в основном из представителей власти. В ответ общее собрание РАН единогласно приняло свой вариант Устава, в котором Академия получила государственный статус и стала самостоятельным субъектом бюджетного планирования. На тот момент правительство отступило – 19 ноября 2007 г. оно утвердило Устав в версии РАН.

Однако уже 27 февраля 2008 г. правительство утвердило программу фундаментальных исследований с финансированием в 253 млрд руб. сроком на пять лет. Академии (РАН и отраслевые) получили право определять приоритеты научной работы, однако управление денежными потоками было передано в координационный Совет в составе представителей исполнительных органов власти. Параллельно продолжались сокращения – в 2008–2012 гг. были ликвидированы 89 научных организаций, 58 организаций научного обслуживания и социальной сферы, но при этом повышена зарплата научных сотрудников.

В 2012 г. новым министром образования и науки был назначен Д.В. Ливанов. Уже в марте 2013 г. он заявил о неэффективности РАН, предложив создать альтернативную организацию из «ученых дееспособного возраста». В ответ академики Ж.И. Алферов и В.Е. Фортов вышли из общественного Совета при Минобрнауки – оба они баллотировались в президенты РАН и демонстрировали свое негативное отношение к позиции ведомства. В мае 2013 г. президентом был избран В.Е. Фортов, получивший 58,3% голосов, но реформу он остановить не смог.

Вопрос об альтернативной организации изначально выглядел «завышением ставок», на фоне которого правительственный законопроект о реорганизации РАН, одобренный кабинетом министров в июне 2013 г., выглядел не столь радикальным. Он предусматривал создание общественно-государственной организации «Российская академия наук» с последующей ликвидацией действующих Российской академии наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук. Во всех академиях упразднялось звание члена-корреспондента, и всем академикам и член-корреспондентам присваивалось единое звание академика. Для управления имуществом Академии создавалось Федеральное агентство научных организаций (ФАНО)¹.

¹ История реформирования Российской академии наук // ТАСС. 2013. 5 июля. – URL: <https://tass.ru/spravochnaya-informaciya/627276> (дата обращения: 15.12.23).

В окончательной редакции закон был принят с поправками, предложенными Академией. Он предусматривал объединение трех академий на базе РАН без ликвидационных процедур, т.е. преемственность сохранялась. Сохранились звания членов-корреспондентов, «перевода» членкоров в академики не произошло. Управление имуществом институтов РАН перешло к ФАНО, оно же стало главным получателем средств федерального бюджета, выделяемых РАН, за которой было оставлено лишь научное руководство институтами.

В 2017 г. Фортов получил поддержку Президиума РАН для переизбрания на пост президента на новый срок, однако перед выборами и он, и два его соперника сняли свои кандидатуры, после чего Фортов ушел в отставку с поста президента Академии. Осенью 2017 г. прошли новые выборы, на которых президентом РАН был избран академик А.М. Сергеев, поддержанный Фортовым. В 2022 г., непосредственно перед новыми выборами, Сергеев снял свою кандидатуру, заявив: «События последних дней заставили меня снять кандидатуру с выборов. Я не призываю поддержавших меня коллег отдать свои голоса за кого-либо из оставшихся кандидатов. Данная предвыборная кампания проходит в беспрецедентных условиях». Он также сообщил, что многие члены РАН подвергаются психологическому и внешнему административному давлению, после того как заявляют свою позицию¹.

Президентом РАН 20 сентября 2022 г. был избран академик-секретарь Отделения нанотехнологий и информационных технологий РАН Г.Я. Красников, которого президент России утвердил в этой должности уже 26 сентября. На встрече с новым президентом РАН В.В. Путин заявил: «Мне бы очень хотелось, чтобы под Вашим руководством Академия в сегодняшних условиях играла все более и более важную роль в развитии народного хозяйства, в совершенствовании системы обороноспособности государства, в общем, по всем направлениям – и по гуманитарным наукам, и по естественным наукам, само собой разумеется»².

¹ Коробейников Д. Ненаучный подход: почему Сергеев оставляет место главы РАН и что теперь будет с Академией наук // Федералпресс. – 2022. – 20 сентября. – URL: <https://fedpress.ru/article/3099806> (дата обращения: 15.12.23).

² Встреча с президентом Российской академии наук Геннадием Красниковым. – 2022. – 11 ноября. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/69824> (дата обращения: 15.12.23).

6.3. Историческая наука в условиях политической конъюнктуры

Особенностью дореволюционной исторической науки было отсутствие ортодоксии. Известная уваровская триада «Православие, самодержавие, народность» не носила нормативного характера для историков уже со времен Великих реформ Александра II. Но и до них Т.Н. Грановский мог читать в Московском университете лекции по всеобщей истории, смысл которых расходился с этой концепцией. В последующем даже автора официального гимназического учебника истории («Руководство по русской истории. Средний курс» – он фактически представлял собой «рассказы по истории») Д.И. Иловайского трудно было в полной мере считать ортодоксом – при всех своих консервативно-монархических взглядах он имел собственную точку зрения на ряд вопросов русской истории. В частности, он критиковал норманнскую теорию происхождения русского государства, считая его исконно славянским, – в его «Руководстве» Рюрик был назван «баснословным»¹. Лоялист Иловайский дискутировал в этом вопросе со столпом историографии эпохи Николая I М.П. Погодиным. Возник парадокс – одним из главных персонажей открытого в Новгороде в 1862 г. в присутствии Александра II памятника Тысячелетию России был Рюрик (что неудивительно, потому что сама дата связана именно с «призванием варягов»), а в учебнике, составленном при том же императоре, он был проигнорирован.

Непростая ситуация была и с православием. В 1891 г. киевский консервативный профессор-византолог Ю.А. Кулаковский прочитал публичную лекцию: «Христианская церковь и римский закон в течение первых двух веков», где говорилось о том, что принцип религиозной нетерпимости был внесен в государственный строй Рима именно христианскими императорами. Резкие возражения со стороны профессора Киевской духовной академии М.Г. Ковальницкого (будущего архиепископа Димитрия) Кулаковского не переубедили. Это неудивительно – христианский универсализм Российской империи все более вытеснялся русским национализмом, распространявшимся среди лоялистской части общества. Это влияло и на исторические концепции – монархически настроенные историки были убежденными государственниками, но исходили из собственного представления о желательном характере государства.

¹ Иловайский Д.И. Руководство по русской истории. Средний курс. – Москва, 1901. – С. 6.

Но влияние монархической истории на «читающее общество» было невелико. В предреволюционное время главным российским сводом знаний для читателей был Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона (ЭСБЕ) – из него черпали информацию и ее интерпретацию широкие слои отечественного образованного общества. Либеральная точка зрения, расходившаяся с официозом, была мейнстримом для этих слоев, которые, однако, составляли явное меньшинство населения в целом. Перепись 1897 г. показала, что почти четыре пятых населения России были неграмотны, почти 75% работали в сельском хозяйстве. Рост грамотности детей и подростков начался только после резкого увеличения расходов на образование по итогам русско-японской войны.

24-летний выпускник Петербургского историко-филологического института, учитель гимназии и библиограф А.М. Ловягин в 1894 г. написал для ЭСБЕ статью «Историография». Кратко охарактеризовав основные тенденции в российской историографии Запада и Востока, описав цензурные проблемы первой половины XIX в. и перечислив ключевых российских специалистов и научные школы по всеобщей истории, он уделил особое внимание Т.Н. Грановскому (отмечая, что он и его младшие современники «брали готовые выводы у западных ученых, но эти выводы являлись в их лекциях не в виде разрозненной цепи фактов, а как стройное, изящное построение, связанное одною общей идеей») и М.С. Куторге («представителя критической школы Нибура в полном развитии ее», который при этом «первый из русских ученых самостоятельно разрабатывал классическую древность»).

В заключение автор описал положение дел в историографии на момент выхода статьи: «Внешних стеснений стало меньше, близость к зап[адной] науке увеличилась, и если находящиеся под иными условиями учебные руководства в русск. литературе продолжают еще отставать перед наукой, то главные явления русской научной И[сториографии] по всеобщей истории заставляют считать ее за одно целое с западной; лишь вследствие недостаточной известности русского яз[ыка] многие из этих явлений проходят за границею незамеченными. Мечты о мнимой самобытности русск. науки и национальной И[сториографии], вызвавшие, между прочим, известную теорию культурно-исторических типов, нашли себе мало отголосков среди русск[их] “всеобщих историков”»¹.

¹ Ловягин А.М. Историография // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. XIIIа. – 1894. – URL: <https://ru.wikisource.org/wiki/ЭСБЕ/Историография> (дата обращения: 15.12.23).

Статью об историографии русской истории в ЭСБЕ писал не недавний студент, а один из ведущих отечественных историков П.Н. Милюков, составивший не краткую справку, а подробный текст. Научную разработку русской истории он вел с XVIII в., особенно порицая М.В. Ломоносова, который «ставил истории целью возвеличение предков и моральное назидание потомков», только у И.Н. Болтина видел «скромную попытку общей схемы русского исторического развития» и выделял А.Л. Шлёцера, использовавшего приемы исторической критики по отношению к русским источникам, хотя и с противоречивыми результатами. В конфликте между немецкими и русскими авторами XVIII в. по поводу древности отечественной истории Милюков был явно на стороне первых, использовавших передовые для того времени научные методы, хотя «утверждения Байера вызвали шовинистический протест Тредьяковского, утверждения Миллера послужили поводом к доносу на него со стороны Ломоносова; только утверждения Шлёцера были, наконец, усвоены умнейшим русским исследователем, Болтиным».

Н.М. Карамзина Милюков считал завершителем историографии этого столетия с «прикрасами и условностями», а не основателем новой эры в изучении русской истории. Далее он писал о влиянии немецкой философии на славянофилов (в большей степени Шеллинга) и западников (Гегеля), о роли польского восстания 1863 г., вызвавшего рост национализма, в результате чего «историография шестидесятых и семидесятых годов находилась под влиянием общественной борьбы не в меньшей мере, чем историография двух предыдущих десятилетий – под влиянием философских систем». В этой ситуации заслугой западников он видел использование в историографии сравнительно-исторического метода, который «покончил со славянофильским предрассудком, будто русская история абсолютно своеобразна и непохожа на все остальные», и при этом подорвал точку зрения, которую разделяла и часть западников, – о том, что «все сходное в русской истории с западной есть результат заимствования».

«Промежуточное положение между консервативным славянофильством и либеральным западничеством», по мнению Милюкова, занял С.М. Соловьев «со своими националистическими взглядами в вопросах внешней политики и западническими представлениями о ходе внутреннего развития России». Роль своего учителя В.О. Ключевского он расценивал весьма высоко, отмечая его заслуги в деле синтеза концепций западников и славянофилов

вокруг «новой идеи 60-х годов – идеи изучения социальной структуры общества» и подготовки «единственного в своем роде университетского курса русской истории, оказавшего влияние на все поколение восьмидесятых годов». Впрочем, Милуков подверг Ключевского и критике за «отсутствие того коренного нерва ученой работы, который дается цельным философским или общественным мировоззрением и которого не может заменить величайшее мастерство схематизации» (критика неудивительна в том числе и в связи с непростыми межличностными отношениями между учителем и учеником).

Милуков выделял и «южных сторонников изучения народности», т.е. украинскую историографию (восходящую к Н.И. Костомарову и продолженную В.Б. Антоновичем; среди «молодых исследователей» он упоминает М.С. Грушевского), с «сильно подчеркнутыми национально-автономическими стремлениями», идеалом в виде федеративного общественного строя и интерпретации московского периода как «отступления от нормального хода русской жизни, результата чуждых влияний, татарского и византийского». Совсем немного внимания Милуков уделял теории «экономического материализма» (т.е. марксизма), видя в ней лишь единственную пользу в пересмотре народнических стереотипов, к которым сам Милуков относился весьма скептически.

1880–1890-е годы он рассматривал как инерционный период, в ходе которого русская историография «носила скорее характер спокойного, академического изучения, результаты которого всего удобнее сгруппировать по университетам, так как университетскими лекциями и диссертациями на ученые степени почти исчерпывалось содержание этой историографии». Впрочем, в конкуренции между московской и петербургской университетскими историческими школами он отдавал преимущество первой, освященной именами Соловьева и Ключевского, к которой сам и принадлежал, – а ныне считающуюся классической работу петербуржца Платонова о Смутном времени рассматривал как эволюцию в направлении московской школы¹.

Милуков не упомянул в авторской статье о начавших издаваться ко времени ее выхода в свет своих «Очерках по истории

¹ Милуков П.Н. Источники русской истории и русская историография // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. т. XXVIII. – 1899. – URL: https://ru.wikisource.org/wiki/ЭСБЕ/Россия/История/Источники_русской_истории_и_русская_и_сториография (дата обращения: 15.12.23).

русской культуры», ставших классикой либеральной историографии. Можно сказать, что в начале XX в. русская историография переживала мощный подъем, связанный с именами учеников Ключевского – как Милокова, так и М.К. Любавского, Н.А. Рожкова, М.М. Богословского, А.А. Кизеветтера, Ю.В. Готье. В предреволюционные годы русская наука в области всеобщей истории пополнилась ставшими классическими работами по византологии (В.Г. Васильевский, Ф.И. Успенский, к более молодому поколению относились рано умерший К.Н. Успенский и расстрелянный в 1938 г. историк и юрист В.Н. Бенешевич) и средневековой истории Европы (в первую очередь, Англии, которой занимались П.Г. Виноградов, Д.М. Петрушевский, А.Н. Савин – их последователями были Е.А. Косминский, Н.П. Грацианский, В.М. Лавровский, А.И. Неусыхин, уже в советское время занимавшиеся проблематикой феодализма в Европе – Англии, Германии, Бургундии).

Таким образом, развитие мейнстрима российской исторической науки шло по «догоняющему» принципу, с высокой интеграцией в мировую (что на тот момент означало европейскую) науку и причем ускоренными темпами. Имперские нарративы, восходившие к летописной традиции, менее чем за век уступили место работам, соответствовавшим высоким стандартам работы с источниками и учитывавшим современные исторические концепции.

Особенности развития исторической науки в советский период

Приход к власти большевиков как идеологизированной леворадикальной политической силы, к тому же слабо представленной в сфере гуманитарных наук (среди членов партии не было ни одного профессора юридических или историко-филологических университетских факультетов), привел к революционным последствиям для гуманитарного знания. Старые факультеты были заменены факультетами общественных наук (ФОН) с «чистой» преподавательского состава. Юридические факультеты были просто упразднены (их программу невозможно было приспособить к новым задачам «ввиду совершенной устарелости учебных планов... полного несоответствия этих планов требованиям научной методологии»), поэтому правовые отделения ФОН создавались заново, из идеологизированных преподавателей (партийных функционе-

ров и молодых приват-доцентов, получивших профессиу). Историко-филологические факультеты «выживали» в качестве исторических и филологических отделений ФОНов, но в 1921 г. и они были упразднены – введение нэпа сопровождалось усилением идеологического контроля, с тем чтобы не допустить ослабления власти большевиков. Однако история на ФОНах все равно продолжала преподаваться. В 1925 г. ФОН МГУ был разделен на факультет советского права и этнологический факультет с четырьмя отделениями – историко-археологическим, этнографическим, литературным, изобразительных искусств. В конце 1920-х – начале 1930-х годов прошло еще несколько реорганизаций, и в 1931 г. был создан Институт общественных наук, т.е. произошло возвращение к управленческой схеме, напоминавшей ФОН.

Многочисленные реорганизации вели к «размыванию» университетской корпорации, а управленческие должности занимали полностью лояльные власти администраторы. Старая профессура целенаправленно вытеснялась из политически важнейшей области образования в менее важные для власти сферы – научно-исследовательскую, архивную, музейную. Здесь ученым на довольно длительное время (и не в последний раз) помогло разделение на концептуальную и фактологическую стороны науки. Первую большевики изначально стремились монополизировать, а вторую – в виде сбора исторических источников, музейных экспонатов и др. – за отсутствием приоритетности и собственных кадров были готовы оставить беспартийным ученым.

В 1918 г. лидер петербургской школы историков С.Ф. Платонов стал председателем Археографической комиссии и заведующим Петроградским отделением Главархива. Бывший ректор Московского университета М.К. Любавский возглавлял Московское отделение Главархива, был заместителем председателя Главархива, почти все 1920-е годы возглавлял Московское отделение юридической секции Единого государственного архивного фонда (затем – Древлехранилище Московского отделения Центрального исторического архива РСФСР) – главный советский архив, в котором хранились документы по истории средневековой Руси (ныне РГАДА). Централизация архивного дела, спасение многочисленных документов (от ведомственных до хранившихся в частных коллекциях) стало огромной заслугой российских историков. Научная деятельность проходила в новых структурах – Российской академии истории материальной культуры (РАИМК) и исторических научно-исследовательских институтах при ФОНах МГУ

и Петроградского университета (в 1924 г. институты были объединены и вошли в состав вновь созданной Ассоциации научно-исследовательских институтов общественных наук (АНИИ) при МГУ, переименованной в 1926 г. в Российскую ассоциацию научно-исследовательских институтов общественных наук – РАНИОН – с выводом из состава МГУ). Директором московского, а затем и объединенного института был Д.М. Петрушевский.

Такой подход привел к тому, что историки оказались в относительно привилегированном положении по сравнению с философами, которые с самого начала были несовместимы с большевистской идеологией. В результате на «философских пароходах» в 1922 г. за границу были высланы лишь немногочисленные историки, занимавшие ранее руководящие посты в запрещенных политических партиях – кадет А.А. Кизеветтер, народные социалисты В.А. Мякотин и С.П. Мельгунов. Однако одновременно в Институте красной профессуры шла подготовка новых советских историков, способных не только в ускоренном порядке занять профессорские кафедры, но и сменить своих предшественников в научно-исследовательской и архивной сферах. Более того, сама архивная деятельность к концу 1920-х годов превратилась из фактора выживания в фактор риска – «академическое дело» 1929 г. началось с обвинения в адрес Платонова в сокрытии политически важных документов. В ходе этого дела были арестованы ведущие историки – Платонов, Любавский, Н.П. Лихачев, Е.В. Тарле. В том же году Институт истории РАНИОН был передан в созданную в 1918 г. Коммунистическую академию, в нем прошла чистка, а Петрушевский уволен с должности и лишен возможности нормальной научной деятельности. Еще в 1928 г. его подвергли проработке по обвинению в неокантианских взглядах. С этого же времени начинается изоляция советской исторической науки от мировой – публикации за границей или положительные оценки работ зарубежных историков могли стать основанием для политических обвинений.

Разгром «старой» исторической науки проводился под руководством главы Коммунистической академии М.Н. Покровского. Ученик Ключевского, он из-за своих левых политических взглядов не смог сделать классическую научную карьеру и не входил в состав университетской корпорации. Его теория о роли торгового капитала в истории России не была признана научным сообществом и не имела опоры в трудах Маркса, Энгельса, Ленина и Сталина. Однако его активность, способность сплотить вокруг себя молодых партийных интеллектуалов из числа выпускников Инсти-

туда красной профессуры, готовых сменить немарксистских ученых старой формации, были использованы Сталиным для установления контроля над исторической наукой.

Но и новые выдвиженцы быстро оказались в непростой ситуации, когда речь шла об актуальных вопросах новейшей истории. Внутрипартийные дискуссии включили исторический аспект в 1924 г., когда Л.Д. Троцкий опубликовал статью «Уроки Октября», в которой напомнил о колебаниях Л.Б. Каменева и Г.Е. Зиновьева перед приходом большевиков к власти в 1917 г. Против позиции Троцкого выступили все другие лидеры партии – теоретическая дискуссия была фактически частью политической борьбы¹. Причем уже вскоре сам Сталин от имени руководства партии подверг аналогичной критике Каменева и Зиновьева, ставших союзниками Троцкого, – также в рамках политической борьбы. В 1930 г. в рамках дискуссии о месте и роли народовольческого движения в российском революционном движении Отдел культуры и пропаганды ленинизма (Культпроп) ЦК ВКП(б) подверг резкой критике генерального секретаря Крестинтерна И.А. Теодоровича за сближение народвольтцев с большевиками – он был обвинен в «умалении руководящей роли пролетариата», в «возрождении старой народнической теории» о самостоятельном пути крестьянства к социализму. Примечательно, что оппоненты Теодоровича, сближавшие народвольтцев с либералами, также подверглись критике Культпропа, хотя и мягкой, не связанной с политическими обвинениями² (Теодоровича обвиняли и в симпатиях к «правому уклону», и в покровительстве опальному экономисту Н.Д. Кондратьеву).

А.Л. Юрганов выдвинул применительно к философским «проработкам» 1920–1930-х годов концепцию «Культы ошибки», связанную с «неизбежностью односторонности (любимое словечко Сталина) всякого мнения, без упоминания о том, какова же правильная точка зрения». В условиях «Культы ошибки» никто из участников дискуссий не может быть прав, а в «текст сталинизма» «включаются все имеющиеся точки зрения, мнения, концепции, чтобы обнажить в них неполноту истинного смысла и враждебность марксизму-ленинизму, с которым таинственно соединяются только “Центральный Комитет” партии и лично товарищ Ста-

¹ Соколов В.Ю. История и политика (К вопросу о содержании и характере дискуссий советских историков 1920-х – начала 1930-х гг.). – Томск : Издательство Томского университета, 1990. – С. 80–87.

² Там же. – С. 159–164.

лин»¹. Этот же подход применим и к истории, но, как представляется, с одним немаловажным отличием. Философские дискуссии велись между убежденными марксистами, которые должны были испытывать чувство вины перед партией и ЦК за неспособность овладеть истиной. Что же до историков, то у немалого числа участников дискуссий такого чувства быть не могло, так как они осваивали марксистское учение с той или иной степенью вынужденности. А такие выдающиеся ученые, как С.Б. Веселовский или Д.М. Петрушевский, так и не стали марксистами даже внешне.

М.Н. Покровский умер в 1932 г., а уже в 1934 г. его ученики (в первую очередь Н.Н. Ванаг) разочаровали Сталина, оказавшись неспособными выполнить его заказ – написать школьный учебник истории, который соответствовал бы его новому запросу – соединению марксистско-ленинской идеологии и патриотизма, восходившего к националистическим тенденциям в русской историографии. Этим вопросом Сталин занимался в 1934–1937 гг.

5 и 20 марта 1934 г. вопрос об учебнике обсуждался на заседаниях Политбюро ЦК ВКП(б). На втором присутствовали историки и один из них, С.А. Пионтковский, так записал указания Сталина: «Нам, сказал Сталин, нужны учебники с фактами, событиями и именами. История должна быть историей. Нужны учебники древнего мира, средних веков, нового времени, история СССР, история колониальных и угнетенных народов. Бубнов сказал, может быть не СССР, а история народов России. Сталин говорит – нет, история СССР, русский народ в прошлом собирал другие народы, к такому же собирательству он приступил и сейчас. Дальше, между прочим, он сказал, что схема Покровского не марксистская схема, и вся беда пошла от времен влияния Покровского... У Милюкова больше фактов, чем у вас»². Это первая известная формулировка Сталина о роли русского народа в истории страны.

16 мая в «Правде» было опубликовано постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О преподавании гражданской истории в школах СССР» (само понятие «гражданская история» происходило из семинарской программы, в которую также была включена церковная история – так что эта формулировка принадлежала Ста-

¹ Юрганов А.Л. Культ Ошибки. Теоретический фронт и Сталин (середина 20-х – начало 30-х гг. XX в.). – Москва ; Санкт-Петербург : Центр гуманитарных инициатив, 2020. – С. 226–227.

² Дубровский А.М. Власть и историческая мысль в СССР (1930–1950 гг.). – Москва : Политическая энциклопедия, 2017. – С. 155–157.

лину), в котором говорилось о необходимости преподавания «с изложением важнейших событий и фактов в их хронологической последовательности, с характеристикой исторических деятелей», о восстановлении исторических факультетов в университетах и организации написания учебников. Однако публичной критики «школы Покровского» и признания роли русского народа в нем не было¹. Зато создание стабильного учебника означало полный контроль партийного руководства над преподаванием истории. Характерно, что даже Ваняг, бывший противником возврата к старым традициям, апеллировал к еще недавно, казалось, потерявшей всякую актуальность персоне Иловайского, заявив, что «если мы построим учебник по принципу отбора фактов, который имеется в старом учебнике, тогда у нас будет обольшевизированный Иловайский, а нам нужен большевистский Иловайский»².

Летом 1934 г. Сталин и его ближайшие соратники А.А. Жданов и С.М. Киров подготовили «Замечания» на проспект будущего учебника. Основным автором был Сталин – двое других участников нужны были, как представляется, скорее в качестве слушателей. В них указывалось, что авторы не подчеркнули «аннексионистско-колонизаторскую роль русского царизма вкупе с русской буржуазией и помещиками («царизм – тюрьма народов»)), что в общем соответствовало классовому подходу и воззрениям «школы Покровского», но с одним важным нюансом – «тюрьмой народов» признавался царизм, а не Россия, как раньше. Во внешней политике «международным жандармом» назывался также царизм, символически отделившийся от России. Вопреки мнению «школы Покровского» о достаточно высокой самостоятельности российского капитализма, в тексте была преувеличена зависимость от иностранного капитала, а страна названа полуколонией – на этом фоне более выгодно смотрелись результаты сталинской индустриализации³.

В ходе подготовки учебника, в январе 1936 г., было выпущено постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР, где осуждалась «школа Покровского» – несколько позднее она подверглась разгромной критике со стороны историков, часть которых принадлежала к ней же. К 1937 г. учебник, готовившийся под непосредственным надзором Жданова (видимо, передававшего пожелания

¹ Дубровский А.М. Указ. соч. – С. 166–167.

² Там же. – С. 152.

³ Там же. – С. 192–200.

Сталина), был завершен, и Сталин лично занялся его редактурой – именно в это время в текст были включены такие положения, как «христианство в свое время было в сравнении с язычеством шагом вперед в развитии России», Иван Грозный «как бы заканчивал начатое Калитой собирание разрозненных удельных княжеств в одно сильное государство» (слово «собирание» было прямо заимствовано из дореволюционной историографии), «реакционное восстание» стрельцов¹.

Таким образом, сталинский подход носил противоречивый характер – в нем были элементы и одобрения, и критики в отношении дореволюционной России. Если ориентироваться на «Замечания» Сталина–Жданова–Кирова, то критики было больше, если на работу над учебником – то меньше. Еще больше одобрения было в массовой культуре – книгах и, особенно, фильмах, таких как «Петр Первый» (1937–1938), «Александр Невский» (1938), «Минин и Пожарский» (1939). Баланс между «классовым» и «патриотическим» выстроен не был, так что любой историк мог оказаться в положении ошибающегося – и, следовательно, объектом проработки. Так, во время Великой Отечественной войны баланс сдвинулся в сторону патриотизма и державности (вызывавшей в памяти дореволюционную государственную школу), что вызвало критику со стороны приверженцев классового подхода – более того, такой сдвиг означал фактическую ревизию «Указаний» 1934 г. Однако совещание историков, прошедшее в 1944 г., не повлекло за собой издания руководящего партийного документа, хотя в проекте критике подвергались прежде всего «державники», но вновь критиковалась и «школа Покровского»².

Усилению державнической тенденции способствовал «культ героев» – выдающихся деятелей Российского государства, к которым относились и Петр I, и Суворов, и Кутузов, и даже Иван Грозный (вторая серия фильма о нем, снятого Сергеем Эйзенштейном, была осуждена Сталиным из-за недостаточной апологетичности). В центре Москвы во время празднования 800-летия города в 1947 г. был воздвигнут конный памятник князю Юрию Долгорукому, что означало частичную ревизию ленинского плана монументальной пропаганды (до 1918 г. на этом месте стоял другой конный памятник – генералу М.Д. Скобелеву, а в 1918–

¹ Дубровский А.М. Указ. соч. – С. 233–237.

² Там же. – С. 339–383.

1941 гг. – обелиск в честь советской Конституции). Державническая тенденция доминировала до смерти Сталина, в оценке присоединения различных территорий к России от формулы «наименьшего зла» произошел переход к формуле «абсолютного блага», имам Шамиль из позитивного персонажа стал отрицательным¹. Антинемецкая линия, вполне понятная в годы Великой Отечественной войны, трансформировалась в антизападную во время послевоенной борьбы с космополитизмом.

Время от времени наиболее активных державников одергивали в рамках «Культы ошибки». Так, в 1946 г. вышло постановление ЦК ВКП(б) о «чрезмерном увлечении постановкой пьес на исторические темы», где «идеализируется жизнь царей, ханов, вельмож»². В рамках «культы героев» увеличивалось число фильмов о деятелях науки и культуры («Глинка», «Мусоргский», «Римский-Корсаков», «Академик Иван Павлов», «Пирогов», «Александр Попов») с некоторым уменьшением внимания к военным героям и с неизбежной критикой «царизма». «Русоцентризм» носил инструментальный характер. По мнению Д. Бранденбергера, мифы, легенды и герои русского прошлого «отбирались с большой осторожностью, потому что делалось это в первую очередь для повышения авторитета советского настоящего, а не для пробуждения интереса к русской старине». В частности, централизация самодержавной власти и строительство империи выглядели «предысторией создания советского государства», а Иван Грозный и Петр I – предшественниками Сталина как единоличные правители³.

После смерти Сталина в исторической науке наступил период «управляемой либерализации», однако идеологический контроль сохранялся. Официозное державничество стало уходить в прошлое – причем, как это часто бывает, с перехлестами (так, на десятилетие из государственных приоритетов была исключена историческая романистика, а ее авторов переориентировали на современную тематику). Но попытка А.М. Панкратовой (ученицы М.Н. Покровского, затем критиковавшей его «школу», бывшей оппонентом «державников» в 1940-е годы, а после войны опубли-

¹ Дубровский А.М. Указ. соч. – С. 437–446.

² Там же. – С. 403–404.

³ Бранденбергер Д. Сталинский русоцентризм. Советская массовая культура и формирование русского национального самосознания (1931–1956 гг.). – Москва : Политическая энциклопедия, 2017. – С. 280.

ковавшей «державническую» книгу «Великий русский народ»), включить историческую науку в процесс десталинизации, используя свой статус члена ЦК КПСС и главного редактора журнала «Вопросы истории», привела к выходу через год после XX съезда КПСС, 11 марта 1957 г., постановления Секретариата ЦК КПСС «О журнале “Вопросы истории”». В нем редакция обвинялась в «тенденции к отходу от ленинских принципов партийности в науке», в том, что журнал «по существу ориентировал советских историков на ослабление борьбы с буржуазной идеологией в историографии», «смазывал принципиальные разногласия между большевиками и меньшевиками». Хотя Панкратовой было только «указано» на «серьезные недостатки, допущенные ею по руководству журналом» (самое мягкое взыскание), но ее заместитель Э.Н. Бурджалов был уволен «за ошибки»¹ (более суровая констатация и мера наказания). Через 2,5 месяца после выхода постановления Панкратова скончалась в возрасте 60 лет от сердечного приступа.

В то же время в период «оттепели» перед историками открылись новые возможности. Так, под руководством М.В. Нечкиной с января 1958 г. при Институте истории АН СССР работала группа по изучению Первой революционной ситуации, в рамках которой возобновилось изучение реформаторской политики правительства, а лагерь либералов был отделен от правительственного и стал объектом отдельного исследования². Правда, Нечкина рассматривала реформы как «побочный продукт» революционной ситуации, но уже часть историков, сформировавшихся в послевоенное время, видели в них самоценное явление. Так, один из ведущих ленинградских специалистов по политической истории XX в. В.С. Дякин противопоставлял реакционеров («легитимистов») из правительственного лагеря консервативным реформаторам («бонапартистам») из него же, считая, что умеренная реформаторская программа была провалена усилиями помещного дворянства, которое нашло союзника в лице Николая II. Таким образом, имплицитно ставился вопрос о возможности предотвращения революции 1917 г. Разумеется, прямой положительный ответ на этот вопрос в советской историографии был невозможен. Однако внимательный читатель мог понять авторскую позицию, читая

¹ Академия наук в решениях Политбюро ЦК РКП(б)–ВКП(б)–КПСС. 1922–1991. 1952–1958. – Москва : РОССПЭН, 2010. – С. 691–692.

² На рубеже эпох. Вспоминая Валентина Семеновича Дякина // Историческая экспертиза. – 2019. – № 4(21). – С. 188.

между строк – ответственность за «запаздывание» реформ (и, опосредованно, за революцию) возлагалась на царя и помещиков¹.

По словам А.Ю. Дворниченко, «все историки играли по определенным правилам. За их нарушение они оказывались отнюдь не на скамье штрафников. Надо было извернуться, чтобы, как сказала одна абитуриентка в 80-е годы, “через рогатки цензуры протащить эзопов язык”»². Чтение между строк вело в советских условиях и к деформации культуры дискуссий. Когда московский историк А.Я. Аврех уличил Дякина в близости к октябристскому подходу, тот расценил такое публичное заявление как политический донос³. Возникла крайне неудобная с этической точки зрения ситуация – Аврех был прав, имея в виду уклонение Дякина от марксизма (хотя историческая концепция Дякина была ближе не к октябристскому подходу, а к взглядам, высказанным в эмиграции П.Н. Милюковым, в том числе в полемике с В.А. Маклаковым). Но такое публичное заявление в советских условиях могло привести к «организационным выводам», так что понятно негативно-эмоциональное отношение Дякина к подобным высказываниям.

Парадоксально, но на судьбе Дякина эти инвективы не отразились, а искренний марксист и антисталинист Аврех был подвергнут резкой критике за уклонение от ортодоксии в рамках фактического разгрома в 1972–1973 гг. «нового направления» в советской историографии. Его сторонники исходили из многоукладного характера предреволюционной российской экономики, что противоречило устоявшемуся в советской историографии представлению о зрелости российского капитализма (а социалистическая революция, согласно марксистско-ленинскому учению, происходит в странах со зрелым капитализмом). Борьба с «новым направлением» пришлась на период после разгрома «Пражской весны», когда именно «ревизионизм» в рамках марксизма стал выглядеть главной опасностью, ослабляющей компартию изнутри. Разгром «нового направления» (увольнение директора Института истории АН СССР П.В. Волобуева, роспуск сектора

¹ На рубеже эпох. ... Указ. соч. – С. 188.

² Дворниченко А.Ю. Странная книга «независимого историка» [А.В. Савельев. Необычная карьера академика А.М. Панкратовой. – Москва : Прогресс-Традиция, 2012. – 432 с.] // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 2. – 2013. Выпуск 3. – С. 197.

³ На рубеже эпох. ... Указ. соч. – С. 247.

империализма в этом институте, отказ утвердить докторскую диссертацию лидера «нового направления» К.Н. Тарновского) соседствовал с частичной «реабилитацией» в массовой культуре Белого движения (фильмы «Адъютант его превосходительства», «Дни Турбиных», «Служили два товарища») и активным возрождением исторической романистики, в рамках которой завоевывал популярность В.С. Пикуль (над «Фаворитом» – художественной апологией князя Потемкина – он начал работать в 1976 г.). Эта тематика казалась советским идеологам менее опасной с идеологической точки зрения.

Прекращение хрущевской «оттепели» привело к росту числа табуируемых тем – к ним относились, например, сталинские репрессии и неудачи начального этапа Великой Отечественной войны, которые противоречили официальной «сглаженной» версии истории XX в. Одобренная при Хрущеве и по инерции выпущенная при Брежневе книга А.М. Некрича «1941, 22 июня» была признана ошибочной и запрещена, а ее автор «за преднамеренное извращение» политики Коммунистической партии и Советского государства накануне и в начальный период Великой Отечественной войны, что «было использовано зарубежной реакционной пропагандой в антисоветских целях», и отказ признавать ошибки был исключен из КПСС и в 1976 г. эмигрировал. Однако столь масштабные скандалы были исключением.

Зато тема более рутинных конфликтных ситуаций была куда более частой, причем одна из таких ситуаций оказала большое влияние на дальнейшее развитие исторической науки. Она нашла свое отражение в «Войне мемуаров» историков-медиевистов (книг Е.В. Гутновой и А.Я. Гуревича), которая произошла уже в постсоветской России. Эта «война» рассматривалась О.Ю. Бессмертной в рамках дискурса страха – позиции двух авторов, условно «конформиста» и «нонконформиста», противопоставляются в контексте отношения к действиям власти, которые вызывали страх: «При сходном отношении к страху как порождению репрессивной власти, тождественному молчанию и рабству, дискурсе страха у Гутновой служит виктимизации и оправданию себя и “своих”, у Гуревича – формулированию позиции ответственного исторического субъекта». В рамках этого подхода Гуревич сближается с диссидентами, хотя сам он в диссидентском движении непосредственно не участвовал – в рамках диссидентского дискурса молчание (немота) является производным страха и трусости, а сами диссиденты проти-

вопоставляют себя «пассивно молчащему» лоялистскому большинству (у диссидентов – советских людей, у Гуревича – историков)¹.

В свою очередь, П.Ю. Уваров интерпретирует «Войну мемуаров» как конфликт не только (и не столько) историка с государством, но и историка с профессиональной корпорацией медиевистов, которая была преемницей традиций фактологической позитивистской историографии, на основе которой затем «возводилось крепкое здание марксистской теории» феодализма. Уваров также пишет о страхе, завещанном ученикам еще учителями, прошедшими через чистки и проработки 30-х годов, но тему страха Уваров рассматривает вне диссидентского дискурса как страх «не только за себя, но за учеников, за судьбу своих книг, за престиж корпорации в целом». Гуревич при этом подверг ревизии концепцию феодализма своего учителя А.И. Неусыхина, по определению Уварова, – «поновленную либеральную теорию XIX в. (но связываемую с именем Ф. Энгельса)», которая была «разгромлена» в Германии сторонниками «критического метода» в истории еще в начале XX в. Для Гуревича же «истинная верность Неусыхину состояла не в подражании букве, а в верности духу, направленному на неутомимый поиск истины», и если «корпоративная этика изобретала причудливые фигуры компромиссов и самые разные способы мотивации своей уступчивости», то Гуревич ими не пользовался «и уже тем самым постоянно нарушал корпоративные конвенции». Такой подход в совокупности для корпорации медиевистов был неприемлем, в том числе из-за борьбы за лидирующие позиции в науке, что выглядело формой борьбы за власть (хотя бы и авторитета). На фоне столкновения с корпорацией неприятности Гуревича во взаимоотношениях с государством представляются относительно периферийными – атака на него со стороны министра просвещения РСФСР А.И. Данилова не только не стала фатальной для его научной деятельности, но и была личной инициативой этого чиновника (также бывшего медиевистом и учеником Неусыхина, т.е. в определенном смысле члена корпорации)².

¹ Бессмертная О.Ю. «Война мемуаров»: мотивы страха в рассказах о советском прошлом двух медиевистов-противников и (не)советские субъективности (Е.В. Гутнова и А.Я. Гуревич) // Новое литературное обозрение. – 2020. – № 2. – URL: https://www.nlobooks.ru/magazines/novoe_literaturnoe_obozrenie/162_nlo_2_2020/article/22079/ (дата обращения: 15.12.23).

² Уваров П.Ю. Между «ежами» и «лисами». Заметки об историках. – Москва : Новое литературное обозрение, 2015. – С. 83–106.

Таким образом, проблема выходила за узкие рамки идеологии – она была связана с советской практикой изоляции науки, которая смягчилась после смерти Сталина, но не исчезла. Альтернативой советским догмам становились методологические подходы, признанные в мировой науке давно устаревшими. В сталинское время ученые не могли сопротивляться концепции «революции рабов», выдвинутой «вождем народов» и не подтверждавшейся фактами. Но следующие лидеры СССР не претендовали на роль теоретиков в области истории, что позволяло корпорации – разумеется, в рамках официального марксистского мировоззрения – влиять на исследовательские стандарты. Так, концепция Фронды XVII в. как неудавшейся буржуазной революции, выдвинутая Б.Ф. Поршневым в книге, получившей Сталинскую премию, была оспорена А.Д. Люблинской еще при обсуждении вопроса о выдвижении ее на премию в 1948 г. – Люблинская отметила множество фактических ошибок автора, ее позиция не помешала присуждению Поршневу премии, но подрывала репутацию автора в профессиональной среде медиевистов¹. Идеологические аргументы, использовавшиеся Поршневым в полемике с Люблинской, также наносили ему репутационный ущерб в рамках корпорации, несмотря на присуждение престижной премии. В постсталинское время это привело к тому, что Поршнев фактически стал *persona non grata* для корпорации, а Люблинская осталась одной из ее влиятельных участников. Но корпорация могла отвергнуть и новые плодотворные идеи, как в случае с Гуревичем, – здесь ее интересы могли совпадать с государственными.

Российская историография постсоветского периода

С этим историческая наука пришла к перестройке, в ходе которой интерес к истории резко вырос – как и общественная востребованность историков. Так, Ю.Н. Афанасьев, ставший во время стажировки во Франции поклонником «Школы анналов», в 1986 г. возглавил Историко-архивный институт, а в 1989 г. стал одним из лидеров Межрегиональной депутатской группы – первой официально оформленной оппозиции в СССР. Ряд историков

¹ Кондратьев С.В., Кондратьева Т.Н. А.Д. Люблинская versus Б.Ф. Поршнев: что было не так в книге «Народные восстания во Франции перед Фрондой»? [Французский ежегодник. 2020. Т. 53]. – Москва : ИВИ РАН, 2020. – С. 257–292.

(С.Б. Станкевич, Е.М. Кожокин и др.) также стали депутатами. Историки стали частыми гостями в электронных и печатных СМИ, а также привлекались к экспертной деятельности как знатоки парламентских процедур. В.С. Дякин осенью 1991 г. приглашался для экспертизы проекта Конституции РСФСР. Будучи политическим сторонником Б.Н. Ельцина, он в то же время высказался за парламентско-президентскую республику, отметив, что президентская республика «чревата авторитарными тенденциями и конфликтами». Его замечания по внутренней организации работы парламента во многом повторяли наказ Государственной думы начала XX в.¹

При этом процессы в исторической сфере развивались весьма противоречиво. Уход государства из сферы идеологии повлек за собой снятие идеологических и политических запретов. Но последовавшие за ними «публицистическая» (огромное количество публикаций на историческую тему в рамках политики гласности), «публикаторская» (переиздание классических книг по истории, включая многотомные собрания сочинений Соловьева и Ключевского, и мемуарной литературы, в том числе эмигрантской) и «архивная» (публикация неизвестных ранее документов) революции достаточно быстро вышли из моды – интерес общества к истории стал падать, вытесняемый более актуальными событиями. Ажиотаж вокруг издания Соловьева и Ключевского быстро спал, когда стало ясно, что эти книги (даже куда более популярные лекции Ключевского) рассчитаны на подготовленного читателя.

В исторической сфере очень быстро произошло размежевание, оказавшее влияние на последующие события. В научной среде на смену марксизму (в самых разных вариантах – от ортодоксии до «поновленного либерализма XIX в.» с цитатами из классиков марксизма-ленинизма) приходят более современные исторические школы, что позволяет ускоренно интегрироваться в мировой дискурс – фактически также в рамках «догоняющего развития», как и в XIX в. Аутсайдеры советского времени, такие как Гуревич, становятся лидерами и даже признаются классиками науки, а имена многих недавних ведущих ученых отходят на периферию. Историки 1990-х годов осваивают труды Ж. Ле Гоффа, Ф. Броделя, М. Фуко. «Сегодня студенту-медиевисту легче осилить “Археологию знания” М. Фуко, чем “Происхождение английского парламента” Е.В. Гутновой, не говоря уже о специальных трудах по

¹ На рубеже эпох. – С. 192.

аграрной истории. И все же корпорация выжила, какая-то преемственность сохранилась», – пишет П.Ю. Уваров¹.

В то же время в немалой части научной среды возобновляется интерес к «известной теории культурно-исторических типов», которую автор «Брокгауза и Ефрона» фактически похоронил еще в 1894 г. Теперь ее сторонники апеллируют не только к Н.Я. Данилевскому, но и к западным авторам XX в. – А. Тойнби и С. Хантингтону. Идея уникальности российской цивилизации (и, соответственно, неуниверсальности западных подходов к демократии и развитию) получила таким образом новый импульс, а «догоняющее развитие» в ее логике выглядит не только ненужной, но и вредной.

В то же время часть массовой читательской аудитории, сохранившая интерес к истории в условиях снятия любых табу, становится потребителем популярной литературы, немалая часть которой выдержана в «державническом» духе и прославляет государственных деятелей и полководцев – от древнерусских князей до Сталина. Неосталинизм становится реакцией фрустрированного общества на разочарование в перестройке и демократии. Только в отличие от сталинского времени нет никаких ограничителей в виде классовой борьбы, революционной традиции или интересов национальных республик – все это в популярной литературе относится к факторам «смуты», ослабляющей Российское государство.

В числе героев-государственников оказались персоны, неприемлемые при любом советском правителе, – Николай I, Паскевич, Бенкендорф, Чернышев, – а также Берия как соратник Сталина и куратор атомного проекта. В православных кругах возникло движение за канонизацию Ивана Грозного и Григория Распутина. Активно распространяется радикальный антинорманизм, считающий варягов славянами и отвергающий даже доминировавший в советской историографии подход, согласно которому влияние варягов-скандинавов на славянские племена было относительно незначительным.

Рост скепсиса по отношению к науке – тоже следствие фрустрации – вел к увеличению популярности «альтернативной истории» («Новая хронология» академика-математика А.Т. Фоменко и др.). Но все же «государственнический» тренд популярной литературы существенно сильнее, чем совсем уж маргинальные штудии – и он находит точки соприкосновения с цивилизационным подходом.

¹ Уваров П.Ю. Указ. соч. – С. 68.

В этой ситуации уже в 1990-е годы началось возвращение государства в историческую сферу – причем этот процесс первоначально носил региональный характер, не одобряемый Федеральным центром. Дискуссии по поводу школьных учебников истории начались на периферии – в 1997–1998 гг. представительные органы нескольких регионов (Алтайского края, Вологодской, Воронежской и Тульской областей) приняли решения рекомендовать учителям воздержаться от использования учебника А.А. Кредера «Новейшая история. XX век», который они сочли антироссийским, так как в нем мало говорилось о событиях российской истории, а приоритет отдавался истории Запада, в том числе в период Второй мировой войны. Министерство образования тогда не поддержало регионалов, разъяснив на основе проведенной экспертизы, что проблематика российской истории подробно рассматривается в другом, «параллельном», учебнике.

Ситуация стала меняться в нулевые годы, когда произошли политические и кадровые перемены на федеральном уровне. В 2003 г. Федеральный экспертный совет после протеста со стороны Общероссийского совета ветеранов Великой Отечественной войны принял решение об отзыве грифа «Рекомендовано» с учебника «Отечественная история. XX век» И.И. Долуцкого. Сам Совет был распущен, а учебники стали проходить экспертизы в Российской академии наук (предметная часть) и Российской академии образования (методическая часть), а по итогам экспертиз грифы «Рекомендовано» или «Допущено» присваивались приказом министра. Следствием нового порядка стало заметное сокращение числа разрешенных к использованию в школах учебников¹.

¹ Одним из значимых проявлений этих изменений стал пересмотр приоритетов и деятельности ведущих российских академических журналов в гуманитарной сфере, прежде всего российской истории. Эта область деятельности чрезвычайно важна, поскольку именно в ведущих журналах определяется смысл тех конструкций прошлого и настоящего, которые затем транслируются в образовательную сферу через учебники. В этой области пересмотр подходов, сложившихся в 1990-е годы, проходивший в последнее десятилетие начиная с 2012 г., особенно репрезентативен. Его направлениями выступили продвижение официальных идеологизированных позиций (стандартов), сворачивание плюрализма дискуссий, критика методологического плюрализма, в частности теории и методологии когнитивной истории как нового магистрального научного направления, вообще возрождение советских историографических стереотипов. В то же время можно констатировать появление ряда новых тенденций, определяющих психологическое состояние людей науки. Если в советский период единство и идеологическая чистота научного сообщества механически поддерживались партийным контролем, то в постсоветский

В 2013 г. президент В.В. Путин выступил с инициативой создания единых учебников истории России для средней школы, которые будут лишены внутренних противоречий и двойных толкований. При участии Российского исторического общества был выработан и прошел общественное обсуждение Единый историко-культурный стандарт. После его утверждения в 2014 г. был объявлен конкурс для издательств по разработке линейки школьных учебников на основе Единого историко-культурного стандарта. Изучение российской истории в школах по учебникам, переформатированным под новый историко-культурный стандарт, было начато в 2016/2017 уч.г. По состоянию на 2022 г. к использованию в школах были одобрены три разные линейки учебников истории от трех разных издательств. В 2022 г. была создана группа по написанию нового единого учебника истории, которую возглавил помощник президента В.Р. Мединский. Новые «государственные» учебники для старших классов вышли в свет в 2023 г.

«Возвращение государства» в историческую сферу было институционализировано посредством создания в 2012 г. Российского исторического общества во главе с тогдашним председателем Государственной думы (ныне директором Службы внешней разведки) С.Е. Нарышкиным и Российского военно-исторического общества во главе с В.Р. Мединским, занимавшим тогда пост министра культуры. Эти структуры позиционируют себя как продолжатели аналогичных институций, существовавших в императорской России и закрытых после прихода к власти большевиков. Историческая политика «вернувшегося государства» становится для него одним из приоритетов – как средство легитимации во внутренней политике и обоснования политики внешней.

период они столкнулись с рядом мощных новых деструктивных факторов: ими стали деньги (коммерциализация науки), жажда успеха (массовое признание и «рейтинги») как критерий востребованности научного издания) и поиск близости к власти, становящейся все более требовательной и авторитарной в отношении ученых. Эти три фактора, соединяясь воедино, ведут к эрозии высоких этических стандартов, превращению науки (научных изданий) в товар, депрофессионализации части сообщества, променявшей занятие наукой на обслуживание популистских настроений определенных слоев общества и администрации. В этих условиях конфликт ученых, отстаивающих свободу научной деятельности, и академической бюрократии, выступающей за сохранение своих позиций, – практически неизбежен и представлен на разных уровнях академической иерархии – от отдельных научных журналов и институтов до Президиума РАН и бюро Отделения РАН. См.: Медушевский А.Н. Мои бои за историю. Как я был главным редактором журнала «Российская история» // Вестник Европы. – 2012. – Т. 33. С. 147–159. – *Прим. ред.*

6.4. Научное управление обществом: учет и планирование

Планирование в советской России было связано с двумя источниками – идеологическим и прагматическим. Идеологический аспект был тесно связан с ликвидацией частной собственности и переустройством экономики на коллективистских началах. Впрочем, конкретно о планировании «классики» марксизма писали немного, так что собственного четкого представления о его характере у них не сложилось. Так, формулировка из незавершенной работы Ф. Энгельса «Принципы коммунизма» (о том, что при коммунизме «все отрасли производства будут находиться в ведении всего общества, т.е. будут вестись в общественных интересах, по общественному плану и при участии всех членов общества. Таким образом, этот новый общественный строй уничтожит конкуренцию и поставит на ее место ассоциацию»¹) не вошла в программный «Манифест коммунистической партии», над которым он работал вместе с К. Марксом.

В.И. Ленин в своих работах значительное внимание уделял анализу развития капитализма в России и аграрному вопросу, но не планированию. В брошюре «Государство и революция», написанной в 1917 г., за несколько недель до прихода к власти большевиков, Ленин описал возможность, «свергнув капиталистов и чиновников, заменить их – в деле *контроля* за производством и распределением, в деле *учета* труда и продуктов – вооруженными рабочими, поголовно вооруженным народом». При этом «научно образованный персонал» (инженеры, агрономы и др.), пренебрежительно называемые Лениным «господами интеллигентами, сохранившими капиталистические замашки», по его мнению, будет работать еще лучше, подчиняясь рабочим, а не капиталистам. Но это только переходный период, а дальше – с победой коммунизма – «начинает исчезать надобность во всяком управлении вообще» и государство начнет отмирать, а вооруженные рабочие будут сами «осуществлять учет и контроль туеядцев, баричей, мошенников»², так что под учетом и контролем Ленин имел в виду и надзор за уклоняющимися от общественно полезного труда. Никакое планирование в эту схему не вписывалось – более того, возникал вопрос о том, как технологически обеспечить функционирование экономики в переходный период.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Москва : Политиздат, 1955. – Т. 4. – С. 330.

² Ленин В.И. Полное собрание сочинений (ПСС). – Москва : Политиздат, 1969. – Т. 33. – С. 100–102.

И здесь Ленин обратил внимание на то, что некий «остроумный немецкий социал-демократ семидесятых годов прошлого века назвал *почту* образцом социалистического хозяйства». По мнению Ленина, почта организована по принципу государственно-капиталистической монополии, в которую превращаются все тресты, – а раз так, то «механизм общественного хозяйничанья здесь уже готов». После победы над капитализмом рабочие должны пустить в ход «освобожденный от “паразита” высоко технически оборудованный механизм» при уравнительной зарплате всех участников экономического процесса и – как особо отметил Ленин – без всякого парламента¹.

С таким набором представлений Ленин возглавил советское правительство – и уже через три недели, 14(27) ноября 1917 г., был издан Декрет о рабочем контроле, который позволял рабочим комитетам активно вмешиваться в процессы производства и распределения. Это привело лишь к дезорганизации промышленности – владельцы бросали свои предприятия, которые приходилось национализировать в условиях нехватки у государства квалифицированных управленческих кадров.

Идеи планирования в дореволюционной России

В этих условиях оказались востребованными идеи планирования, выдвинутые представителями инженерного сообщества, участвовавшими в крупных промышленных проектах начала XX в. В XIX в. движущей силой индустриализации становится строительство железных дорог – на скорейшую закупку локомотивов за границей пошли даже деньги, вырученные от продажи Аляски. Железные дороги давали импульс развитию не только промышленности, но и социальной сферы, городской жизни в регионах, где они прокладывались. В XX в. инженеры, работавшие в области электроэнергетики, видели такой силой электростанции. В.Л. Гвоздецкий отмечал, что еще до революции «на электротехнических съездах неоднократно принимались резолюции о государственном значении электроснабжения, о необходимости сооружения крупных электростанций вблизи топливных месторождений и в бассейнах рек и связывании этих станций между собой при помощи развитой сети электропередач»².

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений (ПСС). – Москва : Политгиздат, 1969. – Т. 33. – С. 50.

² Гвоздецкий В.Л. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность // Наука и жизнь. – 2001. – № 5. – URL: <https://www.nkj.ru/archive/articles/5906/> (дата обращения: 25.12.23).

Большинство инженеров не участвовали ранее в политической жизни – одним из исключений был коммерческий директор электростанции «Электропередача» Г.М. Кржижановский, являвшийся видным деятелем партии большевиков, но отошедший от активной партийной деятельности после поражения революции 1905 г. 21 ноября 1915 г. он выступил с докладом «Областные электрические станции на торфе и их значение для Центрального промышленного района России»¹. Несмотря на столь «приземленное» название, этот документ содержал масштабный комплексный план строительства электростанций. По его мнению, «быстрейшая электрофикация промышленности» была важна «как в смысле экономии производительных ресурсов, интенсификации производств, так и в смысле тех новых горизонтов, которые для многих производств теснейшим образом связаны с широким применением электрической энергии».

В 1915 г. Кржижановский писал о том, что в сфере строительства электростанций «найдут себе свободное приложение всяческие виды труда и капитала: и общественные союзы, и частные предприниматели, и те смешанные формы организаций, которые так распространены за границей, до государственного почина включительно. Лишь в свободной игре действующих сил выявятся перед страной достоинства и недостатки этих организаций, и она сможет безошибочно выбрать верный путь». Однако после прихода большевиков к власти «свободная игра» была уже невозможна – технические специалисты действовали исключительно в рамках «государственного почина» и, более того, под полным государственным контролем.

Кржижановский в 1915 г. не был сторонником гигантомании, считая, что ближайшее будущее в Центральном районе – за электростанциями среднего масштаба (мощностью 15–25 тыс. кВт), рассматривая их в рамках принципа демонополизации (московские предприниматели могли выбирать, с какой именно электростанцией из близлежащих регионов заключать контракт). Наконец, Кржижановский видел в строительстве электростанций дополнительный импульс для цивилизованного – как бы сейчас сказали, экологичного – развития экономики: «государство может с полным правом требовать от предпринимателя, чтобы, по мере выработки торфя-

¹ Доклад Г.М. Кржижановского: Областные электрические станции на торфе и их значение для Центрального промышленного района России. – URL: <http://www.famhist.ru/famhist/klasson/0003ab4e.htm> (дата обращения: 15.12.23).

ных залежей, на месте производства оставались не плодящие малярию, обычные ныне, заполненные водой карьеры, а подготовленные для сельскохозяйственной культуры новые площади плодородных земель, и, быть может, первое приложение техники сильных токов к земледелию будет совершаться у нас именно около районных станций на торфу».

Означали ли подобные идеи, что инженерное сообщество было полностью удовлетворено условиями своей деятельности в царской России? Оно сталкивалось с целым рядом проблем на пути реализации своих индустриализаторских проектов. Это и наличие vetoигроков, которые могли заблокировать или затормозить целый ряд таких проектов, которые противоречили их интересам: например, землевладельцы возражали против строительства гидроэлектростанций, которое приводило бы к затоплению их земель даже при куда более скромных по масштабам проектах, чем реализованные в советское время. И роль промышленников, интересы которых нередко носили противоположный характер, – одни были сторонниками модернизации производства, другие относились к ней индифферентно. И зависимость от правительственной бюрократии, представители которой также по-разному относились к идеям ускоренного промышленного развития.

Так, индустриализация 1890-х годов активно стимулировалась Министерством финансов во главе с С.Ю. Витте, но уже министр финансов в 1904–1905 и 1906–1914 гг. и премьер-министр в 1911–1914 гг. В.Н. Коковцов был сторонником приоритета макроэкономической стабильности, хотя и, подобно своему предшественнику, поддерживал железнодорожное строительство. Созданное в 1905 г. Министерство торговли и промышленности было аппаратно слабым ведомством, уступавшим по влиянию Минфину, а половину времени его существования (1909–1915) им руководил финансист, бывший управляющий Государственным банком С.И. Тимашев, протееже Коковцова, не склонный стимулировать крупные промышленные проекты.

В конце января 1914 г. Коковцов был отправлен в отставку, после чего был провозглашен «новый курс» в экономике, ставивший своей целью стимулирование развития промышленности и сельского хозяйства, включая такие инфраструктурные меры, как строительство новых железных дорог, программа земельных улучшений, обустройство портов и начало сооружения крупных

гидроэлектростанций, в частности Днепровской и Волховской¹. Причем и в этом случае инициатором изменения промышленной политики выступило не Министерство торговли и промышленности, а влиятельный главноуправляющий земледелием и землеустройством А.В. Кривошеин и его протеже, новый министр финансов П.Л. Барк. Интересно, что программную речь Барка в Думе лояльные правительству «Московские ведомости» расценили как «программу широкой политики, направленной к подъему производительных сил страны», тогда как либерально-оппозиционные «Русские ведомости» – как «набор не связанных друг с другом, не разработанных предположений»². В любом случае, речь шла не о научно разработанном плане развития страны, а о наборе конкретных мероприятий.

При этом государственная бюрократия рассматривала инженеров как технических специалистов и не более того. Примечательны воспоминания князя В.Н. Шаховского, который, получив назначение на пост начальника Управления внутренних водных путей и железных дорог Министерства путей сообщения и будучи новым человеком в данной сфере, использовал предложения комиссии под руководством профессора и опытного инженера В.Е. Тимонова, разработавшей пятилетнюю программу исследования водных путей и первичную схему сети водных магистралей, и добился ликвидации этой комиссии, обвинив Тимонова в «исключительной бестактности». Свои же действия Шаховской в мемуарах с гордостью объясняет присущей ему решительностью³. Возможно, речь шла о конкуренции (Тимонов рассматривался как кандидат на пост начальника Управления до назначения Шаховского), но ликвидация комиссии вряд ли могла способствовать интересам дела. В 1915 г. Шаховской становится последним министром торговли и промышленности царской России.

А спустя три года фактически именно инженеры предлагали советской власти, не имевшей внятного представления о планировании, реалистичный и технически обоснованный план действий. Уже в январе 1918 г. состоялась I Всероссийская конференция работников электропромышленности, после которой были образо-

¹ Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия в 1904–1914 гг. – Ленинград : Наука. Ленинградское отделение, 1987. – С. 162–164.

² Там же. – С. 165.

³ Шаховской В.Н. Так проходит мирская слава. 1893–1917. – Москва : Ретроспектива : Кучково поле, 2019. – С. 55–57.

ваны Электрострой, призванный руководить строительством электростанций, и ЦЭС (Центральный электротехнический совет), в состав которого вошли крупнейшие ученые-энергетики, выразившие тем самым желание сотрудничать с советской властью. Идеологической базой такого сотрудничества можно считать книгу ректора Московского высшего технического училища В.И. Гриневецкого «Послевоенные перспективы русской промышленности», опубликованную в 1919 г. В ней предлагался широкий план восстановления промышленности, сельского хозяйства и финансовой системы на основе ведущей роли государства и экономического протекционизма при допуске частной инициативы¹.

Планирование в Советской России

В декабре 1918 г. ЦЭС организовал Бюро по разработке общего плана электрификации страны, а примерно через год Кржижановский направил Ленину свою статью «Задачи электрификации промышленности». 21 февраля 1920 г. была создана Комиссия ГОЭЛРО – Государственного плана электрификации России (положение о ней подписал Ленин). Уникальность комиссии заключалась в том, что в ее состав входили только инженеры, работавшие в сфере энергетики, – партийный контроль обеспечивал лично ее председатель Кржижановский, которому, как старому (еще с 1890-х годов) знакомому, лично доверял Ленин.

В декабре 1920 г. план был утвержден на расширенном заседании Комиссии ГОЭЛРО. Это был первый советский государственный план, программно-целевой документ, сочетавший задачи восстановления и развития промышленности на основе электрификации. Впервые страна была разделена на экономические районы, исходя из инфраструктурных соображений (близость источников сырья, территориальное разделение и специализация труда, транспортная доступность). Не случайно, что опыт ГОЭЛРО быстро вышел за рамки энергетики, хотя и не без проблем в условиях, когда необходимость планирования стала консенсусной для всего советского руководства, но вопрос был в том, кто именно будет за

¹ Щербакова О.М. В.И. Гриневецкий о путях развития страны в 1918 году (к столетию написания книги «Послевоенные перспективы русской промышленности») // Вестник Московского государственного областного университета. Серия История и политические науки. – 2018. – № 2. – С. 116–122.

него отвечать и, соответственно, оказывать сильнейшее влияние на экономические процессы и усилит свой политический вес. Знаменитая фраза Ленина «Советская власть – это коммунизм плюс электрификация всей страны» была связана с вполне прагматичными соображениями – стремлением сделать ГОЭЛРО центром планирования экономики в целом и при этом «отбиться» от альтернативных предложений.

22 февраля 1921 г. Ленин публикует в «Правде» крайне эмоциональную статью «О едином хозяйственном плане», в которой резко высказывается об авторах альтернатив ГОЭЛРО как планового ведомства, обвиняя их в некомпетентности и нетехнологичности: «Непонимание дела получается чудовищное, слышатся речи: сначала восстановим хоть частью старое, прежде чем строить новое; электрификация похожа на электрофикацию; почему не газификация; в “Гоэлро” буржуазные печи, мало коммунистов; “Гоэлро” должна дать кадры экспертов, а не общеплановой комиссии и т.п. <...> Никакого другого единого хозяйственного плана, кроме выработанного уже “Гоэлро”, нет и быть не может. Его надо дополнить, развивать дальше, исправлять и применять к жизни на основании указаний практического опыта, внимательно изучаемого. <...> Не менее невежественным самомнением является мысль, будто возможна иная общеплановая комиссия в РСФСР, кроме “Гоэлро”, чем, конечно, не отвергается возможная польза частичных, деловых исправлений ее состава. <...> Коммунист, не доказавший своего умения объединять и скромно направлять работу специалистов, входя в суть дела, изучая его детально, такой коммунист часто вреден. Таких коммунистов у нас много, и я бы их отдал дюжинами за одного добросовестно изучающего свое дело и знающего буржуазного спеца»¹. Таким образом, за 2,5 года Ленин пришел от представления о вооруженных рабочих, контролирующих «буржуазных специалистов», к признанию значимости этих специалистов, способных в том числе составить эффективный план. Это происходило на фоне кризиса военного коммунизма – через несколько дней вспыхнуло Кронштадтское восстание – и поиска новых методов экономической политики, ставшей нэпом.

Ленину, однако, не удастся просто преобразовать комиссию ГОЭЛРО в Госплан – его соратники настаивали на ключевой роли Совета труда и обороны (СТО), что позволяло влиять на планирование входящим в него ведущим членам правительства. Однако

¹ Ленин В.И. ПСС. Т. 42. – Москва : Политиздат, 1970. – С. 339–347.

путем целого ряда маневров Ленину удалось одержать победу – он был вынужден согласиться на создание Государственной общеплановой комиссии при СТО, но во главе с Кржижановским, с устраивающим Ленина и Кржижановского составом на основе комиссии ГОЭЛРО и сохранением ГОЭЛРО как подкомиссии нового органа. В августе того же года Госплан получил полномочия устанавливать (хотя и под контролем СТО) «единый хозяйственный план, охватывающий всю Россию», равно как и согласовывать «планы экономических Комиссариатов», а также наблюдать «за выполнением хозяйственного плана как в целом, так и в его частях»¹.

Один из последних текстов Ленина, продиктованный 27–29 декабря 1922 г., был посвящен наделению Госплана законодательными функциями, т.е. расширению его полномочий. Значительная часть этого текста была, однако, посвящена характеристике оптимального главы Госплана – под нее подпадал Кржижановский (как «лицо с большим опытом и всесторонним научным образованием по части техники»), но никто из высшего партийного и государственного руководства. В то же время Ленин в этом тексте уже иначе, чем в начале 1921 г., отзывался о специалистах, признавая, что «подавляющее большинство ученых, из которых, естественно, составляется Госплан, по неизбежности заражено буржуазными взглядами и буржуазными предрассудками», и поэтому президиум Госплана должен состоять из коммунистов, следящих «за степенью преданности буржуазных ученых и за их отказом от буржуазных предрассудков, а также за их постепенным переходом на точку зрения социализма»². А в другом надиктованном тексте – о Рабкрине – Ленин предлагал выбрать в состав ЦК партии от 50 до 75 рабочих и крестьян, с тем чтобы они «изучали и улучшали наш аппарат», т.е. выполняли контрольные функции³, – апелляция к рабочим воскрешает в памяти «Государство и революцию». Ситуация в экономике стабилизировалась, и можно было выстраивать жесткую систему политико-идеологических ограничителей, чтобы не допускать размывания ортодоксии. Таким образом, в комплексе текстов, составляющих «политическое завещание» Ленина, четко прослеживается курс на сохранение политического доминирования партии при недопущении какой-либо политической самостоятельности «спецов».

¹ Карр Э. История Советской России. Книга 1. Том 2. – Москва : Прогресс, 1990. – С. 690–691.

² Ленин В.И. ПСС. Т. 45. – С. 349–352.

³ Там же. – С. 445.

«Восстановительная» часть плана ГОЭЛРО была выполнена к 1926 г., а через десять лет – минимальный срок программы – все ее показатели по энергостроительству были перевыполнены. В то же время в целом значительные темпы роста экономики были достигнуты в преобладающей степени за счет введения в строй довоенных мощностей. Частный сектор не допускался на «командные высоты в экономике», а иностранные инвестиции особо не приветствовались. К 1928 г. доля «социалистического» сектора в промышленности достигла 86%. При этом государство было неспособно из своих средств производить долгосрочные капиталоемкие инвестиции¹.

Успехи Госплана и продолжение нэпа в условиях, когда партийные лидеры занимались борьбой за власть, способствовали тому, что сотрудники комиссии и их коллеги-экономисты могли заниматься дискуссиями о характере планирования – должно ли планирование быть индикативным или директивным? Может ли оно исходить из рыночных принципов и анализировать особенности объектов планирования, важные для развития страны, и обращать внимание на стихийные процессы в экономике или главной должна быть цель, а специалисты должны заниматься путями ее реализации, которые должны иметь директивный характер? Первое направление получило название «генетического» (к нему принадлежали В.Г. Громан, Н.Д. Кондратьев и др.), второе – «телеологического» (наиболее яркий представитель – будущий академик С.Г. Струмилин)². Представление о том, что все специалисты по планированию жестко делились на «генетиков» и «телеологов», выглядит упрощенным. Так, В.А. Базаров искал компромисс между этими направлениями, но будучи явно ближе к «генетикам», а «телеолог» Кржижановский не только терпел в своем ведомстве научных оппонентов, но и предложил гибкое сочетание минимального и максимального сценариев плана – без реализации первого невозможно полноценное функционирование хозяйства, а второй может быть реализован при наличии наиболее благоприятных условий³.

¹ Орлов И.Б. Государственная промышленная политика в 1920-е гг.: антикризисная или кризисная модель? // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2015. – № 1.

² Колбасникова М.А. Планирование как главное звено в системе управления (из опыта развития планово-экономической мысли в советской России) // Вестник Университета. – 2014. – № 6. – С. 119–120.

³ Боженова С.И. Взгляды Г.М. Кржижановского на планирование // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2016. – № 1(97). – С. 96.

Постепенного перехода «спецов» на сторону социализма, о котором говорил Ленин, не получалось. Представление о желаемом будущем немалой части «спецов» (в том числе инженеров) выразил на допросе по «шахтинскому делу» в 1928 г. горный инженер Н.Н. Горлецкий (к следственным делам как к источнику стоит относиться критически, но в данном случае речь идет об обвиняемом, который держался мужественно и не признал себя виновным ни на следствии, ни на суде – и был расстрелян). Симпатизировавший до революции левым октябристам, заявивший, что «в “преимущества” социализма не верил, как не верю и сейчас», позиционировавший себя как сторонник сильной и богатой России¹, Горлецкий считал, что советская власть «будет эволюционировать к восстановлению частной собственности», притом что «транспорт, почта, войска, флот должны принадлежать государству», а заводы, фабрики и шахты могут быть переданы в длительную аренду или в частную собственность. В приватизации он видел «залог успеха промышленности». В качестве идеальной он видел демократическую республику с ограниченной частной собственностью – в протоколе от руки самим Горлецким добавлено: «В частности, очень хорошим примером считаю Германскую» (разумеется, речь идет о Веймарской республике). И, наконец, он прямо говорил, что «экономическое сотрудничество собственников и трудящихся я мыслю лишь при их политическом сотрудничестве. Допустив частную собственность на землю и промышленность, государство неизбежно должно допустить эти группы населения к управлению государством. Я верю, что, эволюционируя, в дальнейшем – Советская власть к этому придет – у власти будут: частный собственник – капиталист, рабочий и крестьянин»².

Понятно, что для советского правящего класса и партийного актива политическая перспектива утраты власти в результате демократической эволюции с возрастающей ролью частной собственности в экономике и многопартийностью в политике, несмотря на любые экономические аргументы, была полностью неприемлемой. Ставка делалась на противоположное – резкое увеличение темпов индустриализации (даже по сравнению с самыми оптимистичными плановыми показателями), коллективизацию и ликвида-

¹ Шахтинский процесс 1928 г.: подготовка, проведение, итоги : в 2 кн. Кн. 2 / отв. ред. С.А. Красильников. – Москва : РОССПЭН : Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина», 2012. – С. 190–191.

² Там же. – С. 196–198.

цию любого инакомыслия. Готовясь к возможной мировой войне, советское партийно-государственное руководство продолжало исходить из приоритета не только сохранения, но и укрепления социалистического строя и, как следствие, невозможности стабильных коалиций со странами «капиталистического мира» по образцу Антанты. Более того, главным его опасением была консолидация западных стран для войны против СССР (с этим была связана и крайняя тревога из-за достижения франко-германского компромисса в Локарно в 1925 г.) – отсюда и сверхиндустриализация, которая была призвана создать экономические возможности для противостояния потенциальной коалиции Запада. Идеи Базарова о международном разделении труда как инструменте рационального использования ресурсов и взаимодействия в рамках единой цивилизации были явно неактуальны для Советского государства¹, ориентированного на возможность существования в условиях автаркии.

Сторонники «генетического» подхода стали фигурантами всех трех громких дел 1930–1931 гг., ознаменовавших разгром любых политических амбиций «спецов», даже на уровне обсуждений альтернатив: Промпартии, Трудовой крестьянской партии и «Союзного бюро меньшевиков». Кржижановский в 1930 г. был заменен на посту председателя Госплана В.В. Куйбышевым, партийным чиновником, готовым исполнять указания И.В. Сталина, которые далеко выходили даже за пределы первоначальных представлений «телеологов». В то же время ряд авторов плана ГОЭЛРО из числа инженеров, включая Кржижановского, были избраны в Академию наук, что означало закрепление статуса в советской элите.

В политическом отчете ЦК ВКП(б) XVI съезду партии (1930) Сталин сформулировал концептуальный подход к планированию, в котором доминировало представление о решающем характере политической воли ЦК партии (под которым, конечно, понимались Сталин и Политбюро, очищенное от любых оппозиционеров). Перечислив основные постановления ЦК, исправляющие пятилетний план «в духе повышения темпов строительства и сокращения сроков исполнения» (увеличение производства чугуна с 10 млн до 17 млн тонн, производства в цветной металлургии более чем на 100% и др.), он заявил: «Могут сказать, что, меняя

¹ Боженова С.И. В.А. Базаров и его взгляд на построение перспективного плана // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2016. – № 3(99). – С. 114.

так основательно наметки пятилетнего плана, ЦК нарушает принцип планирования и роняет авторитет планирующих органов. Но так могут говорить только безнадежные бюрократы. Для нас, для большевиков, пятилетний план не представляет нечто законченное и раз навсегда данное. Для нас пятилетний план, как и всякий план, есть лишь план, принятый в порядке первого приближения, который надо уточнять, изменять и совершенствовать на основании опыта мест, на основании опыта исполнения плана. <...> Только бюрократы могут думать, что плановая работа *заканчивается* составлением плана. Составление плана есть лишь *начало планирования*»¹.

Таким образом, в 1930 г. были окончательно сформулированы принципы советского планирования, которые лишь официально были основаны на научных разработках. Реальная жизнь была иной – сверху нередко шли указания, направленные на стимулирование роста, а далее происходили корректировки плана, направленные на то, чтобы выполнить его на бумаге, не выполняя в реальности завышенные показатели. Вместо научного подхода действовал человеческий фактор. Составление плана действительно становилось лишь началом планирования, но процесс в конечном счете развивался в обратном направлении – в сторону сокращения.

Таким образом возникало противоречие. С одной стороны, в Госплане работали профессионалы – как в области макроэкономики, так и «отраслевики», прекрасно знавшие реальный сектор и пределы их возможностей. С другой стороны, партийные структуры требовали результатов, которые не соответствовали как этим возможностям, так и научным методам планирования.

Характерен в связи с этим «кейс Н.А. Вознесенского», ставший поводом для гибели одного из наиболее известных и влиятельных председателей Госплана, руководившего этим учреждением в 1942–1949 гг.² Во время разработки плана на 1949 г. Сталин предложил Вознесенскому добиться того, чтобы в первом квартале 1949 г. избежать обычного сезонного падения объемов производства по сравнению с четвертым кварталом предыдущего

¹ Сталин И.В. Вопросы ленинизма. Издание 10. – Москва : Госполитиздат, 1938. Кн. 2. – С. 412–413.

² Хлевнюк О.В. Советская экономическая политика на рубеже 1940–1950-х гг. и «дело Госплана» // Отечественная история. – 2001. – № 3. – С. 77–89; Постановление Политбюро о Госплане СССР 5 марта 1949 г. – URL: http://www.proriv.ru/articles.shtml/documents?docs5_1 (дата обращения: 15.12.23).

года. Вознесенский не смог возразить Сталину, хотя речь шла об увеличении ВВП в первом квартале на значительные 5%. Трое сотрудников Госплана (Сухаревский, Иванов и Галицкий) подготовили докладную записку о том, что добиться этого можно путем повышения плана производства, и без того крайне напряженного. Вознесенский наложил на записке положительную резолюцию, но, как утверждалось в постановлении Политбюро «О Госплане СССР» от 5 марта 1949 г., «занял фальшивую позицию. С одной стороны, наложил резолюцию с указанием, что он согласен с предложениями, с другой же стороны, дал устно начальнику сводного отдела народнохозяйственного плана т. Сухаревскому противоположные указания». В результате Госплан все же вырулил на цифру в 4,4% роста, что было близко к сталинской цифре, но, как было сказано в том же постановлении, пошел на хитрость: «вопреки существующей практике исчисления среднесуточного производства по числу календарных дней, [Вознесенский] применил неправильный способ расчета среднесуточного производства – на число рабочих дней». Но в феврале к Сталину обратился зампред Госснаба М.Т. Помазнев, заявивший о невыполнении правительственной директивы о 5%-ном росте. Видимо, затем показания дал и Б.М. Сухаревский – иначе неясно, откуда в постановлении появилась информация о его разговоре с Вознесенским (кстати, сам Вознесенский не сослался на резолюцию, которая, на первый взгляд, создавала ему алиби, видимо, понимая, что допрос Сухаревского может поставить его в невыгодное положение). После этого постановлением 5 марта Вознесенский был уволен с поста председателя Госплана, что стало первым и решающим шагом на его пути к гибели.

Даже если абстрагироваться от вполне правдоподобной версии о том, что Помазнев действовал в интересах аппаратных конкурентов Вознесенского, Г.М. Маленкова и Л.П. Берии, складывается картина, далекая от какого-либо научного подхода. Сталин требует от Вознесенского решить нереалистичную задачу, Вознесенский поручает подчиненным подготовить соответствующую записку и сам же убеждается в полной нецелесообразности предложенного в ней решения. В результате он пытается скрыть неисполнение сталинского поручения. А гнев Сталина вызвали не сами манипуляции с цифрами (как свидетельствовал опыт первой пятилетки, он сам был в курсе таких действий), а попытка ввести в заблуждение его лично.

В хрущевское время расстрелы по политическим мотивам прекратились, но волевое вмешательство в процесс планирования сохранялось. Продолжались научные разработки, причем после смерти Сталина можно было обращаться к мировому опыту в сфере экономики. Научно-исследовательский институт при Госплане СССР стал одним из основных центров как исследований с помощью экономико-математических методов в целом, так и работ по межотраслевому балансу (МОБ). Хотя сама концепция МОБ связана с именем русского эмигранта и американского экономиста В.В. Леонтьева, удостоенного Нобелевской премии 1953 г., а ее перенос в советские реалии осуществил академик В.С. Немчинов, но использованием МОБ для плановых расчетов занимались в НИИ при Госплане, где составлялись аналитические материалы к плану, и в Главном вычислительном центре Госплана СССР, в котором производились расчеты по заказам отделов Госплана. Группа экономистов, включая госплановских ученых, получила Государственную премию СССР 1968 г. за «цикл исследований по разработке методов анализа и планирования межотраслевых связей и отраслевой структуры народного хозяйства, построению плановых и отчетных межотраслевых балансов».

В то же время один из лауреатов Государственной премии 1968 г. В.В. Коссов (в 1994–2000 гг. он был заместителем министра экономики России) задался вопросом: «Если все было поставлено так хорошо, то почему это не повлияло на экономику?» По его словам, с расчетами, сделанными на основе моделей, не хотели считаться в ЦК КПСС. В еще более спокойные, чем хрущевские, брежневские времена «научность» принятия государственных решений в области планирования оставалась на сталинском уровне. Коссов привел конкретный факт, иллюстрирующий масштаб вмешательства ЦК в процесс планирования уже в бытность М.С. Горбачева секретарем ЦК по сельскому хозяйству:

«Как заместителю начальника Сводного отдела Госплана СССР (это был Госплан в Госплане), мне довелось отвечать за планирование материального производства страны. По заведенному порядку мы были обязаны систематически информировать курирующий отдел (плановых и финансовых органов) ЦК КПСС о всех заметных изменениях в процессе разработки пятилетнего плана. В те годы сельское хозяйство в планировании было “священной коровой” № 2 (после оборонного комплекса) и считалось, что его роль в экономике занижается. По расчетам угодливых экономистов, она должна была составить 27,2, а не 18–19%, какой

была по данным ЦСУ СССР. После доклада о результатах расчета на пятилетку (по динамической межотраслевой модели в ГВЦ Госплана СССР) меня спросили: “Какова доля сельского хозяйства в капитальных вложениях за пятилетку”. На мой ответ “18%” было сказано, что надо 27,2%, а не 18%. Все аргументы о том, что это приведет к снижению темпов роста экономики, во внимание приняты не были»¹.

Бывший сотрудник ЦК КПСС А.С. Черняев вспоминал о механизме завышения результатов – о том, что в 1975 г. в экономической группе по подготовке XXV съезда КПСС спорили, от какой даты считать результаты пятилетки: «Казалось бы, естественно – от директив XXIV съезда. Но тогда вопиющее невыполнение по всем параметрам скрыть будет никак невозможно. Если же – от Закона о пятилетнем плане, то картина будет еще хуже, так как закон был принят несколько позже и с нажимом на интенсификацию показателей. Оставалось одно – считать от суммы годовых планов, каждый из которых более или менее своевременно занижался и потому с грехом пополам по многим направлениям выполнялся. Точка отсчета, конечно, совершенно нелепая, ни разу не использованная»².

Впрочем, дело было не только в политических решениях ЦК, но и в лоббировании, как внешнем, со стороны отраслевых министерств, так и внутреннем. Коссов пишет о «своеобразных играх в процессе подготовки плана» со стороны внешних игроков из-за ограниченности распределяемых ресурсов. Так, при составлении планов распределения холоднокатаного листового проката его регулярно не хватало ВАЗу, для которого в Караганде был построен специальный стан. Таким способом отраслевики стремились надавить на руководство страны, с тем чтобы побудить его закупать недостающий ресурс, полагая, что «для ВАЗа деньги найдут».

Внутреннее лоббирование было связано с характером кадровой политики Госплана. Коссов отмечает, что его основной состав состоял из инженеров с минимальным производственным стажем в три-пять лет. «Рабочими лошадками» в Госплане СССР были главные специалисты, каждый из которых курировал группу заводов министерства, выпускающих однородную продукцию. В подав-

¹ Коссов В.В. Возрождение межотраслевого баланса в СССР // Экономическая наука современной России. – 2014. – № 2(65). – С. 108–109.

² Черняев А.С. Совместный исход. Дневник двух эпох. 1972–1991 годы. – Москва : РОССПЭН, 2008. – С. 166.

ляющем большинстве случаев они были выходцами из предприятий этих министерств¹. Такие управленцы хорошо знали свою профессиональную сферу, но при этом отстаивали ее интересы, создавая коалиции с соответствующими министерствами.

Исследователи выделяют и лоббизм снизу – со стороны конкретных регионов и предприятий, направлявших в Москву своих представителей, выстраивавших отношения с «земляками», занявшими значимые посты в столице, и с представителями профессиональных сообществ, работавших в министерствах, Госплане, Госнабте и отраслевых отделах ЦК. Иногда такое лоббирование принимало криминальный характер (одного из сотрудников сводного отдела Госплана в начале 1980-х годов осудили за коррупцию – он 13 лет занимался выделением оборудования для одного из предприятий, причем взятки для него собирались из премий и пособий, выписанных работникам этого завода). В основном оно было некриминальным, но искажающим официально провозглашенные научные подходы².

Разнообразные «толкачи» и «посредники» (функции которых выполняли и официальные представители власти, и руководящие сотрудники предприятий, и лоббисты, оформленные в качестве «снабженцев», и представители криминального мира) обеспечивали реальное функционирование экономики, получая ренту с производства, образовывавшуюся за счет внутренних ресурсов предприятия (вплоть до того, что в условиях экономики дефицита «нужный» человек мог вне очереди стать владельцем автомобиля или холодильника и затем перепродать)³. Наиболее успешные участники лоббистского процесса могли добиться в конце года сокращения плана, ссылаясь на разнообразные объективные обстоятельства, что позволяло предприятию оставаться в числе передовых, а его сотрудникам – получать премии.

Наконец, любая экономическая модель основывается на исходных данных, но они постоянно искажались на самых разных уровнях. Председатель Госплана СССР в 1985–1988 гг. Н.В. Талызин с удовольствием рассказывал своим новым подчиненным, как

¹ Коссов В.В. О планировании социального и экономического развития России – платформа для консолидации общества. Выводы из опыта Госплана СССР // Экономическая наука современной России. – 2013. – № 1(62). – С. 116–117.

² Митрохин Н.А.* Очерки советской экономической политики в 1965–1989 годах. Том 1. – Москва : Новое литературное обозрение, 2023. – С. 264–273.

³ Там же. – С. 282–288.

обманывал Госплан. Будучи министром связи, он завышал стоимость строительства телебашен, прописывая их постройку из железобетона, а в реальности строя из металла, что было значительно дешевле¹. Такие хитрости позволяли успешным хозяйственникам отчитываться о выполнении и перевыполнении плана, но искажали общую картину экономики, создавая дисбаланс между официальными цифрами и реальностью. Подобные искажения делали невозможной реализацию амбициозного проекта создания Общегосударственной автоматизированной системы управления народным хозяйством СССР (ОГАС), продвигавшегося академиком В.М. Глушковым – даже при безаварийной работе (которую трудно было бы обеспечить) в ОГАС надо было бы вводить данные, за достоверность которых никто не мог поручиться².

Еще одна дневниковая запись А.С. Черняева от 1975 г. показывает, что стояло за официальными цифрами. Со ссылкой на Б.И. Гостева (тогдашнего заведующего отделом планово-финансовых органов ЦК КПСС) Черняев пишет: «95% предприятий не выпускает никакой продукции высшего качества, 2/3 министерств не выполнили план. Пришлось перевести в распродажу (из-за низкого качества и старомодности) на 2 млрд продукции ширпотреба, но она все равно осталась на полках»³. В 1980 г. Черняев характеризует Гостева как «человека очень желчного, критичного, злого, яростного» (притом что он работал в ЦК с 1963 г., нервы стали сдавать и у такого опытейшего аппаратчика): «План выполнили едва на 50%. В этом году производство от месяца к месяцу все ниже. Особенно плохим был август. С овощами даже в Москве ничего не ждите. Скоро будет плохо с молоком и молочными продуктами»⁴. В том же году Черняев со ссылкой на директора ИМЭМО Н.Н. Иноземцева пишет: «Весь этот план, который сегодня будет обсуждаться на 1981 г., и план на пятилетку – сплошная липа. Ничего не сбалансировано. Положение в решающих отраслях аховое. Никто ничего не хочет видеть, вернее не хочет, чтоб заметили, что он видит»⁵.

¹ Митрохин Н.А.* Указ. соч. – Т. 1. – С. 241.

² Сторонники ОГАС утверждают, что ее отдаленный аналог неплохо показал себя в Чили при президенте С. Альенде. Однако надо отметить, что, во-первых, там решались локальные задачи в чрезвычайной ситуации, а во-вторых, – и это главное – в условиях рыночной экономики можно было исходить из достоверных данных.

³ Черняев А.С. Указ. соч. – С. 190.

⁴ Там же. – С. 418.

⁵ Там же. – С. 425.

Такое положение дел, основанное на иллюзии научного планирования, могло продолжаться долго, но два обстоятельства обвалили экономику – падение нефтяных цен вкупе с судорожной попыткой реформирования, проведенной правительством Н.И. Рыжкова (сам премьер до своего назначения на этот пост успел побывать и директором крупного предприятия, и замминистра в отраслевом министерстве, и первым зампредом Госплана, и секретарем ЦК, курирующим макроэкономическую сферу). В общественном мнении планирование было в значительной степени дискредитировано после выхода в февральском номере популярного журнала «Новый мир» за 1987 г. статьи В.И. Селюнина и Г.И. Ханина «Лукавая цифра», в которой были приведены альтернативные расчеты, доказывающие массивные искажения государственной статистики. Госплан успели официально ликвидировать еще в советское время, когда в 1991 г. оно было преобразовано в Министерство экономики и прогнозирования. Тем самым даже из названия ведомства было изъято понятие «планирование» на фоне дискуссий о том, какой должна быть советская экономика – планово-рыночной или регулируемой рыночной. Госплан РСФСР был преобразован в Министерство экономики еще в 1990 г.

Определение приоритетов экономического развития в постсоветский период

В 1990-е годы о планировании в политическом пространстве вспоминала в основном коммунистическая оппозиция, а в экономических дискуссиях – академические экономисты, отодвинутые от всякого влияния на принятие решений. Впрочем, в июне 1995 г. был принят Федеральный закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ, в котором были зафиксированы такие понятия, как государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ (система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования), «концепция социально-экономического развития Российской Федерации» (система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей), «программа социально-экономиче-

ского развития Российской Федерации» (комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров). Данный закон имел рамочный характер, в нем особо подчеркивался рыночный характер российской экономики, авторы закона старались уходить от слова «планирование», выдвигая на первый план прогнозирование и упоминая о планировании в контексте реализации программ развития.

В 1998 г., однако, первым вице-премьером в правительстве Е.М. Примакова стал член фракции КПРФ в Госдуме Ю.Д. Маслюков, бывший последним председателем союзного Госплана. В 1999 г., перед самой отставкой правительства, он публично выступил за увеличение эффективности государственного регулирования экономики: «Надо корректировать негативные проявления рынка, вводить рыночную стихию в прогнозируемые рамки, формировать условия и стимулы развития стратегически важных сфер, обеспечивать надежную социальную защиту граждан»¹. Такая дирижистская политика не могла обойтись без инструментов индикативного планирования – но, разумеется, не директивно-го с учетом рыночного характера экономики.

Отставка правительства Примакова–Маслюкова затормозила «реабилитацию» планирования – «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» («Стратегия-2010»), составленные в Центре стратегических разработок в 1999–2000 гг., представляли собой не столько экономический план, сколько политико-экономическую программу реформ, из которых было реализовано до 40%.

Однако усиление дирижистских тенденций в экономике, начавшееся в середине «нулевых» годов, сделало вновь актуальной тему индикативного планирования. В 2008 г. была принята Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Важность стратегического планирования была отмечена в Послании президента В.В. Путина Федеральному Собранию в декабре 2012 г.

¹ НЭП Юрия Маслюкова (тезисы экономической программы первого вице-преьера) // Коммерсант. – 1999. – 06.05. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/218000> (дата обращения: 15.12.23).

В 2014 г. в бытность премьер-министром Д.А. Медведева был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹. Стратегическое планирование, согласно этому документу, включает в себя целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Закон предусматривает целый ряд видов документов стратегического планирования, включая федеральные (стратегический прогноз, прогноз и стратегия научно-технологического развития, стратегия пространственного развития), а также разрабатываемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (прогноз и стратегия социально-экономического развития).

Организация и функционирование системы стратегического планирования, согласно закону, основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе. Определены десять основных задач стратегического планирования: среди них координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики, определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития, определение приоритетов социально-экономической политики и выбор путей и способов достижения целей и решения ее задач и др. Из этого перечня следует, что речь идет не о директивном, а об индикативном планировании.

В то же время оценки Счетной палатой результативности работы правительства Д.А. Медведева в сфере планирования, сделанные в 2020 г., оказались весьма скептическими: «Система стра-

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ. О стратегическом планировании в Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/docs/all/101250/> (дата обращения: 15.12.23).

тегического планирования деятельности ФОИВ в настоящее время разбалансирована и неэффективна, недостаточно нормативно урегулирована и методически обеспечена, с низким уровнем контроля и исполнительской дисциплины. В этом состоянии она не способствует достижению национальных целей и требует совершенствования». Ни один из утвержденных планов деятельности ФОИВ на 2019–2024 гг. не соответствовал установленным требованиям. В планы деятельности ФОИВ было включено только 26% показателей госпрограмм и подпрограмм, за которые они отвечают. Из показателей национальных и федеральных проектов в планах учтено 55%¹.

Приход правительства М.В. Мишустина актуализировал обсуждение вопроса о планировании. Вице-премьер российского правительства А.Р. Белоусов заявил в декабре 2021 г., что возродить Госплан не следует: «В СССР Госплан был только вершиной айсберга. Это была очень разветвленная, тяжеловесная, огромная машина, которая работала крайне неэффективно. В здравом уме сегодня никто не захочет восстанавливать Госплан. А потом, что планировать-то?» В то же время он выразил сожаление о том, что «за последние 30 лет в значительной мере утрачена культура балансовых расчетов. Мы с нехваткой такого балансового видения столкнулись в полный рост, когда начали всерьез заниматься импортозамещением. Эта культура в рыночной экономике была бы очень нужна»².

При этом утвержденный в октябре 2021 г. премьер-министром М.В. Мишустиним план цифровой трансформации экономики России предполагает в числе прочего создание системы сбора данных для «составления динамических межотраслевых балансов». Среди проектов – создание автоматизированной системы сбора и анализа данных отраслей экономики и соцсферы, платформы исполнения контрольных функций, системы контроля реализации стратегических государственных задач и целей. Также

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/885/8852a97cd45346cea99d20b1d265d0f.pdf> (дата обращения: 15.12.23).

² Андрей Белоусов – Forbes: «Есть те, кому государство стало сильно мешать». – 2021. – 24.12. – URL: <https://www.forbes.ru/biznes/449343-andrej-belousov-forbes-est-te-komu-gosudarstvo-stalo-sil-no-mesat> (дата обращения: 15.12.23).

планируется создание систем автоматизированного бюджетного процесса, контроля и учета, предоставления государственных и муниципальных услуг, типового автоматизированного рабочего места госслужащего на базе «облачных» технологий (процесс уже идет), а также единой платформы разработки государственных информационных систем¹. Впрочем, на сегодняшний момент и эти проекты не выходят за рамки индикативного планирования, которое продвигали сторонники «генетического» направления в Госплане времен Кржижановского.

¹ Шлем виртуальной экономической реальности // Коммерсант. – 2021. – 28.10. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5052017> (дата обращения: 15.12.23).

И.Б. Орлов

Глава 7.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА СССР И РФ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Если С.В. Яров осветил процесс политизации питерского пролетариата в годы революции и военного коммунизма (в том числе проявление политической нетерпимости и эгалитаризма)¹, то О.В. Великанова реконструировала коллективные представления советских граждан в первое послереволюционное десятилетие и их трансформацию под влиянием официальной пропаганды². В свою очередь, Е.Ю. Зубкова исследовала отношение населения к политике государства в последние годы сталинского режима³.

7.1. Советская политическая культура: прерывность или преемственность?

Несмотря на резкие разрывы с прошлым, на каждом этапе развития (языческий период, Киевская Русь, Московское царство, Петербургская империя, советский и постсоветский периоды) изменчивость сочеталась с преемственностью. Очевидно, что после

¹ Яров С.В. Горожанин как политик. Революция, военный коммунизм и нэп глазами петроградцев. – Санкт-Петербург, 1999; Его же. Крестьянин как политик. Крестьянство Северо-Запада России в 1918–1919 гг.: политическое мышление и массовый протест. – Санкт-Петербург, 1999; Его же. Пролетарий как политик. Политическая психология рабочих Петрограда в 1917–1923 гг. – Санкт-Петербург, 1999.

² Великанова О.В. Разочарованные мечтатели: Советское общество 1920-х гг. / пер. с англ. Л.Ю. Панфиной. – Москва : Политическая энциклопедия, 2017. – 295 с.

³ Зубкова Е.Ю. Послевоенное советское общество: политика и повседневность. 1945–1953. – Москва, 1999.

большевистской революции не произошло немедленной трансформации политической культуры, а в сталинский период некоторые элементы традиционной политической культуры России даже усилились. Благодаря сочетанию прерывности и преемственности политическая культура России демонстрирует удивительную стойкость своих базовых характеристик. Стойкость этих «констант» и относительная неизменность политического поведения россиян служат одной из причин национальной специфики гражданского общества в России.

Мозаичность и многокомпонентность политического сознания в постреволюционную эпоху отражается через сочетание и конфликт традиции и новации. Например, Советы оказались тесно связаны с традициями общинной «прямой демократии», что обусловило социальную базу поддержки большевистской концепции построения социализма. Для многих людей, выросших в крестьянской общине, обращение большевиков к категориям социальной справедливости, обещание построить «царство Божье» на земле соотносились с христианскими установками народного восстания. Марксизм воспринимался как социальная религия, на что обратил внимание Н. Бердяев в «Истоках русского коммунизма».

Основные базовые характеристики российской политической культуры, пусть и в несколько трансформированном виде, сохраняются на всем протяжении XX столетия.

Во-первых, власть в России вне зависимости от смены режимов традиционно имеет авторитарную политико-культурную матрицу, в основе политической жизни лежит сильнейший персонализм, а политические представления населения основываются на стихийном монархизме или «вождизме». Несмотря на специфику подданничества советского типа (почитание вождей, конформизм, абсолютизация классовых ценностей и отрицание достижений западной демократии), культ вождей оказался тесно переплетенным со стихийным монархизмом части населения.

Во-вторых, этатизм является принципом общественной жизни в России. А из этого вытекают огромная политическая роль бюрократии, патернализм и ориентация гражданина на социальное восхождение вследствие занятия более высокой позиции в государственной иерархии, тогда как «выключенность» широких народных масс из повседневного политического процесса способствует их политической инертности. История советского периода подтверждает устойчивость патерналистских традиций в России. Все дети младшего школьного возраста были октябрятами – «внучатами

Ильича». Четверть века страной управлял «отец народов» – И.В. Сталин, а партийные органы осуществляли функции опеки, надзирая, поощряя и наказывая граждан.

В-третьих, сохраняется крайняя гетерогенность политической культуры, определяемая существованием субкультур с совершенно различными ценностными ориентациями, отношения между которыми складываются конфронтационно, а порой и антагонистично.

В-четвертых, для политической культуры XX в. остается характерным стремление к постоянному сокрушению кумиров и выдвижению новых.

Тем не менее при всех общих чертах советская политическая культура имеет свои особенности. С одной стороны, она представляет собой целостный продукт идеократической системы. С другой стороны, она трансформировалась вместе с изменением советского общества. Исходной своей точкой советская политическая культура имела революционистскую ментальность, которая с особой силой проявилась в годы Гражданской войны. В свою очередь, форсированная модернизация привела к возникновению мощного слоя маргиналов, потерявших одну культуру и не обретших другой.

Многолетнее засилье советско-партийных СМИ в СССР сформировало у значительной части населения страны определенные политико-культурные стереотипы: с одной стороны, веру в непогрешимость прессы и безоговорочное признание истинности содержащейся в ней информации и, с другой – огульное отрицание правдивости официальной информации. Одним из признаков советской политической культуры являлся массовый энтузиазм, который нес огромный мобилизационный заряд. Если в дореволюционном обществе представления о добре и зле определялись религией, то в принципиально атеистическом советском обществе на роль новой религии претендуют коммунистические моральные нормы.

Большевизм усвоил одну из отечественных политических традиций – тяготение народа к сильной государственной власти. В то же время остальные традиции российской политической культуры, и прежде всего народоправство, игнорировались.

Новая власть сумела использовать миф «революционного обновления» в полную силу. Духу новой мифологемы вполне отвечал декрет о «рабочем контроле». Даже в период, когда реальный ход событий заставил большевиков создать грандиозную армию, ВЧК и поставить всю промышленность под контроль государства, этот миф продолжал жить и воздействовать на массы. Миф о Боге избранном царе сменил миф о трудовом народе,

который, совершив Великую революцию, в лице своих лучших представителей взял власть в свои руки, с тем чтобы опять идти по единственно верному пути в светлое будущее.

В результате сформировалось политическое сознание народа, отличающееся склонностью к коллективистским проявлениям политического поведения при отсутствии твердых моральных принципов и развитого самосознания, умением обходить государственные запреты и установления в сочетании с признаками иждивенчества за счет государства, а также комплексом неполноценности по отношению к Западу. Характерными признаками советской политической культуры стали устремленность к общественной и политической организации будущего, соотнесение всех своих действий и поступков с реализацией социалистической идеи как идеи мирового счастья, справедливости и всеобщего братства. Общинность трансформировалась в коллективизм, пассивность – в апатию, патриархальность – в устойчивую персонификацию власти, мессианство – в представления о ведущей роли СССР в мировой политике, а мифологизированность сознания стала основой для веры в светлое будущее. Базовыми характеристиками политического сознания «человека советского» выступали: представление о собственной исключительности и сознание собственного превосходства; излишняя вера в авторитет государства; чувство коллектива и склонность к максимализму; иерархичность и имперский характер; «стремление быть как все и не выделяться». В обыденной жизни в стране всегда существовала «бытовая» демократия, более открытая, чем на Западе. Несмотря на жесткие идеологические и политические ограничения, советские люди жили своеобразной политической жизнью, где широко были распространены нелюбезная критика руководителей, политические анекдоты и другие проявления внутренней свободы, правда, на уровне застолий, кухни и курилки.

Что касается политического поведения советского человека, то оно было не менее противоречивым, чем политическое сознание. В категории «человек приспособленный» (по выражению Ю.А. Левады) в советское время оказались люди из самых различных социальных групп: фанатики революционного авантюризма, остатки бывших элит, равно как и бывших низов – крестьяне, мещане, рабочий люд и др. То есть речь идет о массово-поведенческой структуре. Еще одним поведенческим императивом советской истории стала трансформация «человека недовольного» (еще одно определение Ю.А. Левады). Конечно, досоветская, советская и постсоветская история демонстрирует преобладание терпения

над активным протестом, приспособления над бунтом, пассивного недовольства над борьбой за свои права. Хотя в современной России социальные настроения перестали быть молчаливыми и получили выход в политические институты, массмедиа и на «улицы», тем не менее элементы «гражданского общества» были и в советское время, когда действовали многочисленные общественные организации, в которых люди могли реализовать свои индивидуальные и коллективные интересы. Другое дело, что они не рассматривали себя оппонентами власти.

«Гласность» в годы перестройки обнаружила отсутствие адекватного социального и политического языка, способного выразить общественное недовольство, и адекватных структур – программ, партий и элит. Отсюда преобладание эмоционального протеста, который довольно быстро стал вырождаться и укладываться в традиционные формы «советского» патернализма и патриотизма. Неудивительно поэтому, что первые вспышки забастовочной борьбы в 1989 г. не дали возникновения массовых настроений протеста. Понадобилась политическая поляризация 1993 г., чтобы хаос и тяготы реформ превратились в базы устойчивого и широкого социального недовольства. Однако оно не переросло в социальный взрыв, как это было в России начала XX в.

В условиях социальной мобилизации объективно складывались три модели поведения – «служения», «мимикрии» и «дезертирства». Примером первой модели поведения может служить образ Павки Корчагина из романа Н. Островского «Как закалялась сталь». Но основная масса населения в условиях постоянной мобилизации выбирает путь «мимикрии» – приспособления, позволяющего минимизировать усилия и потери. Модель «дезертирства» – уход от реализации задач мобилизации, связанный с выбором тех видов деятельности и условий жизни, где мобилизационное давление было меньше (например, миграция в город) или вообще отсутствовало. В условиях крайней централизации и концентрации власти на верхних этажах средний и нижний уровни управления работают на самосохранение, уклоняясь от принятия решений и от ответственности, занимаясь преимущественно бумажным «производством»¹.

¹ Мазур Л.Н. «Человек советский» как результат социального инжиниринга // Раннесоветское общество как социальный проект, 1917–1930-е гг. : монография : в 2 ч. Ч. 2. Советское общество: культура, сознание, поведение / под общ. ред. Л.Н. Мазур. – Екатеринбург, 2019. – С. 184–185.

7.2. Политическая культура современной России

Распад СССР превратил Россию из старинного наименования в реальность, обладающую специфической политической культурой, которая по своей типологии относится к «транзитному» типу, т.е. переходному от одного состояния к другому. Для нее характерны следующие черты:

– многослойность, т.е. совмещение элементов традиционно-российских (этатизм и авторитаризм, солидаризм и коллективизм, мессианизм и персонификация политики, анархизм и нигилизм), советских (коммунистический эсхатологизм и вождизм, «баррикадное сознание» и уравнительность) и западноmodernистских (индивидуализм и ориентация на успех, ценность прав и свобод человека);

– гетерогенность, заключающаяся в сосуществовании множества этнонациональных, региональных, конфессиональных и иных субкультур;

– фрагментарность, проявляющаяся в неопределенности, незавершенности и разорванности установок и ориентаций;

– конфликтность, т.е. отсутствие консенсуса в обществе по базовым социально-политическим проблемам; при этом конфронтация преломляется через «двойной реванш» – по отношению к революции и сталинизму;

– антиномичность, проявляющаяся в антиномиях типа «этатизм – анархизм», «архаизм – футуризм», «консерватизм – радикализм» и т.п.

Одна из отличительных черт россиян – это высокий уровень межличностного доверия, на который не оказал существенного влияния даже экономический спад 1990-х годов. Практически все виды политических субкультур, представленные в современном российском обществе (исключением можно считать только западнолиберальный тип), опираются прежде всего на морально-этические нормы.

Общество современной России, как и раньше, остается объектом политики, а не ее субъектом. Несмотря на его политизированность, очевиден дефицит политических знаний. Большинство населения связывает демократию с ростом экономического благополучия и с равенством всех перед законом. Но при этом большинство россиян затрудняются сказать, что такое «демократия». Российское общественное мнение делает больший акцент на том, что демократия должна не только обеспечивать соблюдение есте-

ственных человеческих прав, но и гарантировать достойный уровень жизни и широкие социальные права человека. С учетом этого понятным становится то, что в российской политической культуре доминирует демонстративная иррациональность, предельно четко выраженная В.С. Черномырдиным: «Хотели как лучше, получилось как всегда». Наблюдается и архаизация образа страны – попытки восстановить монархически-православную систему ценностей.

Анализ данных ИСПИ РАН показывает, что доля лиц, активно интересующихся политикой (7–10%), в России в 1990-х годах была близка к аналогичным пропорциям в южноевропейских и латиноамериканских странах. Тогда как доля лиц, в минимальной степени проявляющих интерес к политике, в странах Запада, как правило, в несколько раз выше, чем в нашей стране (7–13%). Наоборот, доля тех, кто пассивно, но с некоторым интересом следит за политической жизнью, в России составляет 70–80%, что в среднем в 2–2,5 раза выше, чем на Западе.

Главным генератором и хранителем либеральных идей является современный российский мегаполис, населению которого присущи специфические ценностные ориентации: приоритет принципа свободы над принципами равенства и порядка; понимание равенства и справедливости как равенства возможностей, а «порядка» – как «стабильности»; значительная степень толерантности и терпимости по отношению к постоянно проживающим в данном городе вне зависимости от их этнической принадлежности; ощущение «центральности» своего положения, которое порождает «державность» сознания жителей; значительная степень политизированности и та или иная степень оппозиционности к любой власти. Напротив, политическое сознание населения провинции характеризуют следующие черты: приоритет принципов «порядка» и «равенства» перед принципом «свободы»; доминанция идей «уравнительного» равенства; меньшая толерантность по отношению к любой инаковости; абсолютизация власти, патернализм и отсутствие политической инициативы.

В конце 1990-х годов наблюдались разочарование в демократических идеалах и всплеск патерналистских установок в обществе в целом. Социологические исследования фиксировали крайне низкий уровень доверия населения к политической системе современной России. Престиж державности в общественном сознании, наоборот, оказался достаточно высоким (почти 70% опрошенных) как в столице, так и в провинции. В конце 1998 г., по данным Российского независимого института социальных и национальных проблем, более 60% опрошенных требовали наве-

дения в стране элементарного порядка, а почти 50% населения России были готовы принять «нового Сталина».

В российском массовом сознании 1990-х годов власть выступает инстанцией субъектности и ответственности, т.е. именно она «во всем виновата». Люди не чувствуют себя ответственными за страну и правительство, но не перестают ожидать от государства заботы и опеки. В основе политической культуры России остается сложившаяся на протяжении веков подданническая политическая культура, исходящая из решающей роли государства в реформировании всей общественной системы. Поддержка гражданами политического режима оказывается в зависимости от степени удовлетворения их конкретных потребностей со стороны властей. Основная масса населения в ходе реформ 1990-х годов ждала не просто увеличения степени свободы, а прежде всего улучшения жизни. Для этих людей демократия приобретала смысл тогда, когда она способствовала улучшению жизни, усилению порядка и законности. Поэтому низкие оценки деятельности органов власти и демократических институтов в России сопровождались неверием в их будущее. Ностальгия о «светлом» прошлом чаще всего связывается с социальными гарантиями советской поры. Сегодня имеет место не просто кризис ценностей и политических традиций, но и процесс ресоциализации, когда происходит усвоение новых официальных ценностей. В качестве таковых сегодня все больше предлагаются идеи защиты государства, учета региональной и исторической специфики страны и патриотизма.

Сохраняющийся миф о разделении власти и управления (аппарата) и сегодня определяет персонализм политической жизни России и преобладание моральных оценок политики и политиков. Избиратели отдают свои голоса в основном за лидеров политических партий и в меньшей степени или вообще никоим образом не связывают свой выбор с программами этих партий. Значительная избирательная активность на президентских выборах и резкое ее снижение при выборах депутатов законодательных и местных органов власти свидетельствует, что в России власть традиционно олицетворяется ее верховным началом.

Одной из причин абсентеизма является неудовлетворенность современной политической системой. Апатии населения способствует хаос в мыслях, отсутствие у большинства людей четко сформулированных интересов и взглядов, чувство недоверия и страха, оценка политики на основе сиюминутных интересов, ориентация

на ярких лидеров, нежели на глубокие идеи¹. Политическая инертность населения также определяется послевыборными разочарованиями, а главное – общим недоверием к самому институту выборов. Многие россияне считают, что проведение выборов бессмысленно и бесполезно, так как выборные лидеры все равно не обладают реальной властью и потому ничего не решают. Образовался разрыв между идеалами представительного правления, гражданской политической культурой и политической индифферентностью населения. Протестная активность населения демонстрирует разрыв между декларациями россиян о готовности к участию в протестных акциях и фактическим участием в политических действиях. Лишь малая часть россиян рассматривают митинги и демонстрации как эффективное средство политического воздействия на власть.

Российским населением власть зачастую персонифицируется и при этом уже не рассматривается как единое целое: в восприятии граждан возникают обособленные ориентации на Федеральный центр и регион. Практика показывает, что эти восприятия могут носить порой диаметрально противоположный характер. В провинции высока степень властного патернализма, когда местный руководитель рассматривается как единоличный правитель данной территории, наделенный практически неограниченными полномочиями. Участие в выборах рассматривается как некая почетная обязанность и возможность продемонстрировать свою лояльность руководству.

¹ Отметим, что эти настроения оказались присущи не только российскому, но и вообще современному обществу, их выражением стала волна популизма, охватившая, подобно цунами, значительное число стран на разных континентах. Волна правого популизма стала особенно заметна в странах Запада после экономического кризиса 2008–2010 гг. и получила специфическое выражение в странах Восточной Европы и постсоветского пространства. Недовольство населения политической элитой и деятельностью ключевых институтов власти, а также связанный с этим запрос на сильное лидерство – один из важнейших признаков популистского мирозерцания. В этом смысле Россия оказывается подвержена сходной логике изменения общественных настроений. – *Прим. ред.*

А.Н. Медушевский

**ПОСЛЕСЛОВИЕ:
ЯВНЫЕ И СКРЫТЫЕ ИМПЕРАТИВЫ РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ (СОВЕТСКОЙ) ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
XX – НАЧАЛА XXI в.**

Основным вопросом данной книги является выявление особенностей российской государственности в XX в. На фоне значительной литературы, появившейся к 100-летию образования СССР, данный подход имеет ряд преимуществ. Во-первых, он предполагает сравнение российской (советской) государственности с теми ее формами, которые возникали в других странах и регионах мира в ходе радикальных революционных потрясений, позволяя понять соотношение доминирующих идеологических установок, спонтанных процессов саморегуляции и их деформаций в чрезвычайных условиях крушения привычных форм политического устройства; во-вторых, он дает возможность систематического ответа на вопрос – что действительно изменилось, а что осталось прежним после десятилетий государственного строительства, подчиненного задачам идеологического переформатирования общества и государства; в-третьих, позволяет выявить устойчивые компоненты социальной инженерии и институционального конструирования, воспроизводившихся в длительной исторической перспективе, возможно, несмотря и вопреки идеологическим декларациям и «случайным» обстоятельствам грандиозного социального эксперимента построения коммунизма и государства всеобщей справедливости, на деле представлявшего еще одну версию утопического проекта социального конструирования.

Констатируем прежде всего ряд очевидных противоречий советского проекта, присутствовавших на всем протяжении его развития:

1) приняв коммунистическую идеологию в качестве основы и отправной точки социального конструирования, данный проект исходил из идеи последовательной отмены государства как инструмента классового доминирования, но на деле создал одну из самых мощных машин государственного подавления в истории;

2) отрицая первоначально само понятие права как формы социального регулирования, присущего исключительно эксплуататорским формациям, советский проект включил тем не менее номинальное правовое регулирование, а его развитие сопровождалось принятием конституций, фиксирующих стадии движения общества к социальному идеалу, но на деле представлявших собой этапы социальной мобилизации, модернизации и репрессивного регулирования отношений общества и государственной власти;

3) провозгласив окончательное решение так называемого национального вопроса, данный проект парадоксальным образом включил федерализм, построенный по национально-территориальному признаку в качестве системообразующего параметра организации государства, заложив тем самым предпосылку его будущего распада;

4) провозгласив оригинальную форму непосредственной советской демократии в качестве альтернативы «буржуазному парламентаризму», данный проект в своем развитии превратил Советы в бутафорию однопартийной диктатуры, завершившись принятием конструкции государства, основанной на разделении властей с доминирующей ролью главы государства, полномочия которого оказались в итоге сравнимы с полномочиями монарха перед началом революционной трансформации;

5) заявив об эпохальном прыжке в «царство свободы» и воспитании «нового человека», советский политический режим оказался империей тотального контроля над индивидом – от гарантий его собственности и политических прав до свободы совести, мысли и слова. Результатом стало появление особого культурно-антропологического типа «советского человека», скованного идеологическими мифами, жесткими обязательствами в отношении «коллектива» и государства, утратившего хозяйственную и политическую инициативу, типа, индифферентно относящегося к судьбам Советского государства и равнодушно взиравшего на его крушение в конце XX в.

Эти противоречия, проанализированные в книге, заставляют задуматься о фундаментальных принципах построения советской государственности и найти ответ на следующие вопросы: было ли

ее создание результатом целенаправленно реализуемого идеологического проекта или стечения обстоятельств, которых, в сущности, никто не предвидел; определялась логика развития проекта принятой утопической идеологией (марксизма-ленинизма), системой социальных ожиданий традиционного общества либо представляла гибрид совершенно различных установок, часто вступавших во взаимный диссонанс; какие факторы имели приоритетное значение для институционального проектирования – внешние или внутренние, спонтанные или регулируемые, неформальные или формальные либо имела место последовательная формализация неформальных практик. Что является для этого типа государственности определяющими элементами, а что выступает как переменные, включая гипноз идеологических формулировок и роль отдельных лидеров – от Ленина и Сталина до Горбачева и Ельцина? Сегодня даются противоречивые ответы на поставленные вопросы. Для одних проект Советского государства – СССР изначально был утопией и нежизнеспособной конструкцией (подобной другим революционным утопиям), для других – он не исчерпал своего исторического потенциала. Если одни полагают, что крушение государства после 70-летнего существования вполне закономерно, то другие настаивают, что его можно было сохранить, если не в аутентичной, то в измененной форме, придав застывшим идеологическим формам новое историческое дыхание.

В предельно схематичной форме эта дискуссия отражает принципиально разные философии истории – эволюционистское представление о ней как закономерном процессе, не подвластном, в сущности, воле отдельных поколений или индивидов, и представление об истории как непрерывно меняющейся констелляции сил, где активное меньшинство – партия, элита, группа критически мыслящих индивидов или лидер – способно радикально изменить ход событий в противоположном направлении. Второй подход, к которому примыкают авторы данной книги, делает акцент на вариативности выбора каждого поколения, выявляет соперничество разных проектов и стратегий социальной инженерии, сопоставляет конкурирующие модели институционального устройства, а свою основную задачу видит в том, чтобы объяснить, каковы были рациональные мотивы участников исторической борьбы, определившие окончательный выбор и результат социального конструирования. Если сам этот выбор оказался иррационален с позиций современного наблюдателя и аналитика, то это вовсе не означает, что он был таковым для самих участников исторической драмы,

известной как русская революция. «Случайность» и «закономерность» в истории – легко меняются местами в зависимости от того, каковы принятые критерии доказательного объяснения исторического процесса.

В качестве отправного теоретического пункта осмысления этой реальности первоначально был принят исторический институционализм – метод, рассматривающий устойчивые траектории институционального развития и их влияние на общество и поведение индивида. В ходе исследования, однако, выяснилось, что данный метод, объясняя устойчивые схемы институционального развития, плохо применим к объяснению неустойчивых схем – таких, которые возникают в переломные эпохи, требующие от проектировщиков быстро взвесить преимущества и риски институциональных решений, причем сделать это в условиях недостаточной информированности. Но именно такими оказались решения, сопровождавшие установление советской модели государственности, резкие изменения формы и содержания институтов по мере ее развития и, наконец, спонтанного крушения. Весь этот процесс оказывается достаточно трудно уложить в единую схему, тем более предполагающую существование некоей устойчивой канвы или «колеи».

Для выявления оригинальности и особенностей советского проекта (действительно, вполне уникального в истории) наибольшее значение имеет теория и методология когнитивной истории: она раскрывает особенности формирования картины мира определенной эпохи (в данном случае – советской) и подразумевает доказательную реконструкцию мотивации поведения участников исторического процесса – социальных групп, выразивших свою позицию в программных документах и институтах, как реализованных продуктах своей целенаправленной политической деятельности. Использование метода позволяет избежать подмены социологического анализа наивными моральными суждениями, не важно, исходящими из представлений о нравственности, характерных для определенной исторической эпохи или современности. Предметом изучения становится структура и эволюция институтов советской и постсоветской государственности. Предпринята попытка раскрыть структурный контекст, задаваемый прежде всего конституционно-правовыми рамками, в котором развивается политический процесс, определяя или затрудняя выполнение институтами и группами социальных функций. Имеет значение организация самого политического процесса – институты и функции того, что в широком понимании именуется «политической маши-

ной». Здесь имеет значение степень ее укорененности в политической культуре, связь с обществом и каналы взаимодействия с ним на уровне отдельных слоев, групп, людей, функции для различных социальных групп.

Основная гипотеза данного исследования, к которой в большей или меньшей степени адресовались все его участники, заключается в том, что понять логику развития советской государственности возможно как процесс превращения неочевидных (латентных) функций в главные. В рамках данного исследования нас интересует дифференциация этих функций с критерием их соответствия меняющимся интересам и представлениям различных социальных групп, которые могут быть более или менее выраженными. Так возникает подразделение функций на явные (официально декларируемые) и неявные (латентные) – не ясные для общественного сознания или даже направленно дезавулируемые властью. Латентные функции обычно связываются антропологами и социологами с верованиями, обычаями и устойчивыми представлениями, которые не являются общеизвестными и включают непреднамеренные и даже неосознанные социальные и психологические последствия, но при этом способны оказывать на социум мощное воздействие. В обобщенном виде проблема формулируется так: «Функциональные недостатки официальной структуры порождают альтернативную (неофициальную) для несколько более эффективного удовлетворения существующих потребностей. Каковы бы ни были ее конкретные исторические истоки, политическая машина сохраняется как аппарат для удовлетворения неутоленных никаким другим образом потребностей различных групп населения. Обращаясь к нескольким таким подгруппам и их характерным потребностям, мы тут же приходим к широкому кругу латентных функций политической машины»¹.

То, что кажется очевидным при рассмотрении общества с точки зрения явных функций, не является таковым при рассмотрении с позиций латентных функций. Явно иррациональное поведение с этих позиций может выглядеть как рациональное, если не для общества в целом, то, по крайней мере, для определенных социальных групп. Так, различные коммунистические и советские ритуалы, будучи бессмысленными с точки зрения заявленной цели (построение коммунизма), выполняли для власти вполне реальную

¹ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. – Москва : Хранитель, 2006. – С. 167–173.

задачу – мобилизации общества для достижения определенных хозяйственных результатов или политических кампаний. Мобилизация также могла быть разной – основанной на энтузиазме или страхе, подлинной или имитационной. По мере того как политическая машина или отдельные ее институты начинают выходить из строя и развивается дисфункция институтов, их прямые заявленные функции трансформируются, все более уступая место неформальным, латентным, которые из второстепенных превращаются в главные.

Когда эти латентные (неформальные) функции вытесняют явные (формальные), встает вопрос об их институционализации и пересмотре самой легитимирующей формулы режима. Изначально декларированной или явной функцией большевистской диктатуры было провозглашено создание нового, невиданного в истории, общества социальной справедливости, а неявной и вспомогательной признавалась функция государственного подавления, которая рассматривалась как временная и необходимая исключительно на переходный период – до отмирания классов и государства. В дальнейшем, когда стала очевидна нереализуемость коммунистического мифа, причем как в мировом масштабе, так и в одной стране, латентная функция подавления стала главной и вытеснила декларированную функцию построения нового общества. Советский режим стал видеть свою главную задачу в сохранении «завоеваний революции», но не ее продвижении во всемирном масштабе, а средством для этого – подавление врагов как внутри, так и вне страны. Этот перелом, произошедший с конца 20-х – начала 30-х годов, заложил основы той системы советской государственности и ее официального выражения в виде «теории Советского государства и права», которая фактически оставалась неизменной до крушения СССР, несмотря на все попытки ее частичной модернизации. Сохранение режима как высшая цель означало отказ от аутентичного понимания коммунистического мифа и вводило новые критерии программирования сознания, формирования картины мира, институциональной системы и ее функционирования. Коммунистическая партия из силы, призванной управлять движением общества к новым высотам, превращалась в группу, не заинтересованную в инновациях, остающуюся у власти скорее по инерции и занятую исключительно поддержанием своего статуса в обществе.

Этот подход, соединяющий когнитивную историю с социологическим анализом изменения функций институтов и поведенческих установок, открывает перспективы объяснения оригинально-

сти советской государственности: там, где предшествующие исследователи усматривали отклонение от нормы (будь то ее понимание в конвенциональном западном или марксистском смысле), мы усматриваем саму норму. Получается, что советская государственность выступает одновременно декларированным разрывом и недеklarированным восстановлением преемственности – мостом между имперской и постсоветской Россией.

С этих позиций суммируем ряд наблюдений авторов книги по центральному концептуальным вопросам оценки русско-советской государственности как целостного исторического феномена, имеющего вполне выраженные оригинальные черты (выступающие его принципиальными особенностями в сравнении с другими).

1. Разделить понятия государственности и государства. Объем первого понятия значительно шире – включает социальные, идеологические и психологические детерминанты социального поведения, освещенные исторической традицией, влияющие на институциональное проектирование. Объем второго – ограничен системой правовых норм, институтов и практик функционирования механизма власти. Данное разграничение позволяет выявить существенную особенность советского проекта, в котором общие параметры квазиправового конструирования трудно отделить от собственно институтов государства или политической машины. Их слияние определяется сплавом идеологии и права, мобилизационным характером экономики и всего социального строя, действовавшего в XX – начале XXI в. по большей части в режиме чрезвычайного положения.

2. Отделение государства от общества – обратная сторона той же проблемы. В литературе представлены противоположные тезисы о существовании в СССР сильного государства и, напротив, слабости государства. Оба тезиса имеют, как выясняется, право на существование. Понятие сильного государства акцентирует внимание на его ведущей роли (как системы формальных институтов управления) в проведении всех социальных инициатив, осуществляемых при подавлении или нивелировании всякого сопротивления со стороны общества. Напротив, тезис о слабости государства определяется передачей многих функций контроля и управления различным quasi-государственным институтам – партийным, профсоюзным, крестьянским, молодежным организациям, производственным коллективам, различным группам активистов, встроенным в систему управления и действовавшим по принципу дисциплинированного энтузиазма. Механизм принятия ключевых решений поэтому имеет

существенную специфику – они формируются как результат сетевых коммуникаций между властью и лояльными сегментами общества и проводятся в мобилизационном режиме путем навязывания воли активного меньшинства обществу в целом.

3. Отделение идеологии от практики принятия решений. При общем взгляде на советскую политическую систему не вызывает сомнений тезис о превалировании идеологических императивов над прагматическими. Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что этот вывод нуждается в определенных корректировках. Во-первых, многое зависит от того, что понимается под идеологией – формально, это совокупность положений трех партийных программ 1903, 1918 и 1961 гг., а также новой редакции третьей программы 1989 г., но очевидно, что их положения страдают многозначительной неопределенностью и вступают в противоречия, практически всегда требуя авторитетных разъяснений ключевых параметров, таких как коммунизм, социализм, построение основ социализма, диктатура, общенародное государство, демократизация, ленинские нормы, гуманный социализм и т.п. Следует ли из этого, что важны не сами идеологические положения, но их авторитетная трактовка на каждом этапе развития, определявшая их практическое значение в контексте целей и задач определенного исторического момента? Во-вторых, место идеологии в государственном проектировании подвержено определенной эволюции – от почти неограниченного влияния на начальном этапе государственного проектирования до почти полного выветривания на завершающей стадии (совпавшей с констатированным уже в 1960-е годы наступлением эпохи «конца идеологий» во всемирном масштабе). В-третьих, очевиден тренд к рационализации принятых идеологических постулатов путем более или менее удачных попыток их позитивации в праве и установках приемлемого и неприемлемого социального поведения.

4. Вопрос о разграничении государства и партии – предмет постоянных дискуссий, восходящих к истокам советского проекта. Идеократический характер Советского государства как светской теократии предопределяет вывод о приоритете партии над государством. Однако роль партии, очевидно, нуждается в прояснении. Если отрешиться от формальной структуры государства, выражавшейся в иерархии Советов разного уровня снизу доверху, и сконцентрироваться на самом механизме политического режима, следует признать, что партийный контроль (в виде пронизывавших все социальные и государственные структуры партийных ячеек)

выражал появление оригинального партийно-государственного гибрида, где фактическое слияние двух конструктивных элементов происходило на кадровом уровне и выражалось в формировании единой партийно-государственной номенклатуры, существование которой в качестве правящего слоя определялось скорее функциональной эффективностью, нежели идеологическими установками. Кроме того, соотношение советских и партийных институтов не оставалось постоянным, а на некоторых этапах определялось включением в действие мощных автономных структур репрессивного аппарата, в разное время выступавшего как инструмент государства, партийной элиты или исключительно самого вождя. Именно эти общие режимные характеристики определяли тактическое позиционирование партийных и государственных структур – центральных и местных, политических и хозяйственных, судебных и административных, – поддержание их консолидации на кадровом уровне (системой репрессий и привилегий), определением каналов социальной мобильности, а в конечном счете – процессом конституционализации КПСС, проделавшей путь от «фигуры умолчания» (в первых советских конституциях) до «ядра политической системы» (в конституции эпохи «развитого социализма»). Предпринятые на исходе советской системы попытки «вернуть власть» от партии к Советам в этой перспективе не имели никакого смысла, представляя собой в лучшем случае попытку легитимации новых структур государственной власти. Правовая неопределенность Коммунистической партии в системе государственного управления стала очевидна в ходе судебного процесса над КПСС 1992 г., выявив отсутствие нормативной основы для определения ее деятельности, полномочий и ответственности. Длительность существования данной гибридной системы партии-государства не означает ее стабильности, утрачивавшейся по мере решения задач модернизации и репрессивного контроля в узком техническом смысле. Это подтверждается сходной траекторией развития однопартийных диктатур советского типа за пределами СССР.

5. Оригинальность так называемого советского федерализма выражается в сомнениях относительно возможности его интерпретации в качестве аутентичной федеративной модели. Как показано в соответствующих главах данной книги, советский федерализм представлял собой скорее идеологическую конструкцию, нежели функционирующую модель территориального устройства. Его уникальность состоит в том, что, формально-юридически являясь конфедерацией (право сецессии республик), он определял себя как

федерацию, но на деле представлял модель децентрализации государства неоимперского типа. Принцип его построения (национально-территориальный) соответствовал задаче поддержания власти в многонациональной стране, но не соответствовал ни историческим традициям Российской империи (унитарное государство), ни задачам подлинного федерализма (вертикального разделения властей), а на практике не получил последовательной реализации даже в декларированных рамках. Эта противоречивая конструкция, ставшая предметом споров участников данного исследования, отражает не только оригинальность Советского государства, но и свидетельствует об отсутствии у его лидеров четкого представления о перспективах развития государственного строя и стремлении отложить этот вопрос на неопределенное будущее. Тем не менее советский федерализм нельзя просто вычеркнуть из истории, хотя бы потому, что неопределенность его конструкции стала центральным фактором дестабилизации СССР, заложив противоречия современного российского федерализма. Для анализа данного явления целесообразно уточнение ключевого понятия – советского федерализма – с выявлением его реального потенциала в процессах децентрализации и распада СССР.

6. Особый тип отношений государства и церкви в ходе развития советского проекта – тема специального обсуждения. Она позволяет поставить ряд общих вопросов: в какой мере эти отношения выражают исторически обусловленный характер взаимодействия духовной и светской власти в русской (православной) цивилизации; в каких рамках этот цивилизационный и культурный потенциал религиозного сознания определил отношение к коммунизму, ставшему, без преувеличения, не только идеологией, но и своеобразной эрзац-религией советского общества (с особой кастой идеологов – «партийного жречества»); как выстраивались отношения православного и коммунистического сознания; в чем смысл атеистического государства, проделавшего (подобно другим революционным диктатурам в разных регионах мира) путь от полного отрицания религии и преследования духовенства к примирению с церковью в условиях Великой Отечественной войны и на поздней фазе существования СССР. Все эти вопросы отражают модификацию коммунистической идеологии в контексте прагматических внешних и внутренних вызовов «реального социализма», показывая, как и где были заложены основы конфессиональной политики современного государства, а также формальные и неформальные инструменты контроля над духовенством со стороны

политической власти. Выясняется, что известный принцип отделения церкви от государства в разные периоды реализации советского проекта наполнялся неодинаковым содержанием, демонстрируя стремление политической власти полностью элиминировать религиозное сознание (на начальном этапе проекта), использовать церковь как дополнительный инструментальный элемент решения задач внутренней и внешней политики (сегрегационная модель), с тем чтобы начать поиск полноценного включения религиозного компонента в легитимирующую формулу «демократического социализма» (кооперативная модель отношений в период перестройки).

7. Вопрос о соотношении в советском проекте веры и знания далеко не тождественен отношениям государства и церкви. Действительно, весь советский проект, как и философия марксизма в целом, полностью интегрирован в идеологию Просвещения с ее трактовкой естественного права как реализации законов Разума. Эта идеология Просвещения, ставшая основой Французской революции, перешла в советское общество в виде ряда основополагающих и не подверженных критике постулатов: представления о приоритете знания над верой; линейной концепции прогресса; существовании непреложных законов истории; необходимости следования им для утверждения идеалов демократии, равенства и социальной справедливости; готовности пожертвовать для этого всей исторической традицией и правами нескольких поколений во имя грядущего царства коммунизма; наконец, возможности достижения этих целей планомерным путем – опираясь на науку, план (или научный прогноз) и так называемое «научное руководство» со стороны Коммунистической партии, обладающей монополией истины в силу своей особой классовой природы. Развенчание всех этих конструкций не являлось задачей авторов данной книги, тем более что это в значительной мере уже сделала сама История. Гораздо интереснее было проследить, что данные идеологические конструкции означали с точки зрения процессов социальной инженерии – идеологического и конституционно-правового определения реальности; создания понятий светской теократии – умонастроений общества особого типа, где традиционная вера замещена верой в коммунистического идола, доказательное познание ограничено жесткими идеологическими шорами, а планирование – в лучшем случае самореализующийся прогноз, а в худшем – идеологическая фикция с целью легитимации власти. На уровне принятия решений – это всегда острый институциональный конфликт между идеологами (партийными функционерами) и учеными (презрительно именовавшимися

«спецами»), конфликт, так и не преодоленный в советский период, а во многом перешедший в новейший период (что показывают, например, текущие дебаты о реформировании Академии наук).

8. Важным вкладом данного исследования стала попытка системной реконструкции отношений общества и государства по всем ключевым параметрам социальной адаптации – политическая культура, идеология, институты власти и управления, силовые структуры – от вооруженных сил до госбезопасности и репрессивные органы власти, суда и следствия, функционирование которых внешне подчинялось известной схеме – пассивного общества и власти, формирующей и неуклонно проводящей в жизнь принятый проект социальной инженерии. Избегая морализации, присущей многим современным работам о советском периоде, авторы видели свою задачу в очерчивании контура, определявшего баланс пестрых и меняющихся общественных настроений и их проекции в политических коммуникациях, ключевых решениях, формальных и неформальных практиках взаимодействия. В ходе этой работы выяснилось, что процесс взаимодействия общества и власти был отнюдь не линейен и включал острую борьбу общественных институтов (культурных, религиозных, академических институтов, общественных организаций, партий и движений) за свое право на существование и элементарное выживание, борьбу, которая шла с разной степенью успеха, включала внутриэлитные конфликты и трансформировалась в различные установки номенклатуры и бюрократии в отношении этих инициатив на разных этапах советской истории. Поскольку уложить нюансы этого противостояния в простую социологическую схему едва ли возможно, следует, по-видимому, диверсифицировать выводы и полученные результаты по разным секторам общественной деятельности, рассматривая результирующую всего процесса как выражение их конфликтных взаимодействий. Это ставит и более общую проблему – понять, как исторически сформировавшиеся культурные детерминанты определили процессы адаптации больших социальных групп в условиях репрессивной модели советской государственности, подготовив в конечном счете трудно объяснимый факт ее мирного и спокойного ухода с исторической арены.

9. Инструментом изучения этих процессов по линии общего и особенного в их проявлении, по мнению авторов, должна быть серьезная работа над терминологией – системой понятий, способных в ценностно-нейтральных категориях выявить специфику русской государственности. Базовой предпосылкой этой работы становится осознание того, что большинство терминов, которые

мы используем, имеет заимствованное происхождение, выражая исторический баланс соотношения европейской и российской науки. Данный европоцентризм определяет, к лучшему или худшему, магистральное направление формирования ключевых понятий и оценок – он дает, безусловно, общую универсальную перспективу их использования, однако таит опасность фактической подмены смысла категорий на семантическом уровне, особенно когда понятия просто заимствуются без раскрытия их точного смысла. В книге представлено два пути преодоления этой дилеммы: первый связан с попыткой точного определения того смысла понятий, который вкладывали в них сами участники исторического процесса (как это продемонстрировано в анализе политической риторики Ленина и других вождей). Второй выражается в попытке трансформировать существующие в современной науке понятия в контексте особенностей российского социума. Это, вольно или невольно, сделано многими авторами данной книги. Такие понятия, как идеология, конституционализм, демократия, государство, федерализм, общественные организации, права человека, политические партии, элиты, бюрократия и т.п., сопровождаются оговорками о том, что они как минимум должны интерпретироваться в особом контексте русской политической культуры, а как максимум иногда просто утрачивают аутентичный смысл в реалиях советской эпохи. Это ведет к появлению понятий с прилагательными, например, «партия-государство», «плановая экономика», «советский федерализм», «постсоветская элита», «президентская власть с монархическими полномочиями» и т.п., имплицитно предполагающих их качественное отличие от аутентичной трактовки (в западных конституционных демократиях). Особенно большую трудность вызывает необходимость поиска адекватной интерпретации мифологизированных советских идеологических понятий, которые требуется буквально переводить на язык современной науки. Это относится как к самым общим понятиям, например, «коммунизм» или «гуманный социализм», так и к более инструментальным и взятым из разных сфер производства и управления, например, номенклатура, пролетарии, чекисты, активисты, спецы, передовики, враги народа, вредители и т.п. Эти понятия выступают важными маркерами когнитивного конструирования советской реальности, но за ними может не стоять реального социального содержания (как в случае с «вредителями») – категорией, конструировавшей целую социальную группу исключительно по аналогии с вредными сельскохозяйственными насекомыми). Важным

выводом этой книги следует признать констатацию проблемы и попытки авторов перейти к уточнению терминологии или введению новых терминов, способных выразить именно особенности русского политического процесса и языка разных периодов.

10. Ключевой проблемой данного исследования стало выяснение общего вклада советского проекта в русский исторический процесс. Это возвращает нас к теме разрыва и преемственности данного процесса в понимании государственности. Разрыв преемственности между Российской империей и Советской республикой в форме однопартийной диктатуры на всем протяжении ее существования (1917–1991) не вызывает сомнений и последовательно отражен в новых коммунистических принципах идеологии, государственного конструирования, институтах государственной власти и формах общественного сознания, включая отношения государства и церкви. Однако распад СССР в 1991 г. и трудный поиск формирования новой постсоветской государственности заставил посмотреть на этот процесс с иной точки зрения – каким образом во внешне оригинальных и совершенно непохожих формах советской государственности в концентрированной форме сохраняется мощный потенциал тысячелетней исторической традиции российской государственности, во многом определившей и судьбу самого советского проекта. Показано, в частности, как советские культурные стереотипы отношений государства и общества, государства и церкви, номинального конституционализма и федерализма, контроля над общественным сознанием, например, в виде направляемых проявлений общественных инициатив, управляемой многопартийности, вертикали власти, возрождения номенклатуры и бюрократизации общественных организаций, цензуры, неожиданно обрели устойчивые черты преемственности с имперской практикой, которую они декларативно отрицали, и вновь воспроизводятся на современном этапе. Не менее интересны параллели между монархической, советской и постсоветской верховной властью, проводимые на основании выявления сходных параметров ее функционирования, как формального, так и неформального, объема полномочий и способов легитимации во внутренней и внешней политике.

Какова логика выявленных исторических процессов российско-советской государственности? Коммунистический эксперимент в СССР, как было показано, вполне демонстрирует феномен противоречивого взаимодействия явных и латентных функций политической машины: идеологический фасад длительное время сохраняется и определяет общий структурный контекст, однако функциониро-

вание институтов претерпевает существенные изменения в сторону усиления латентного – неформального аспекта их деятельности. Советское государство, подобно сказочному «королевству кривых зеркал», демонстрирует, возможно, наивысший в истории разрыв мобилизационных идеологических лозунгов и реальной социальной практики, а снятие данного конфликта происходит посредством трансформации идеологических постулатов на семантическом уровне, гибкого применения «двоемыслия», подмены одних институтов другими с параллельным пересмотром их функций.

В результате вся политическая машина движется к рутинизации революционной модели власти, заменяя нереализуемые идеологические декларации более или менее стандартными бюрократическими практиками. Резервуаром таких институтов и практик в условиях почти полной самоизоляции страны от внешнего мира могли стать и становились именно те, которые были выработаны в прошлом, закреплены исторической традицией и доминирующими стереотипами сознания. Таким образом, при внешнем разрыве с имперской традицией, латентные функции нововведенных советских институтов фактически восстанавливают ее на культурном и семантическом уровнях.

Так формируются предпосылки ретрадиционализации советского общества – это, конечно, не прямой возврат назад (он невозможен в принципе), но изменение сознания, структурного контекста и поведенческих установок, объясняющее, в частности, реконструируемый авторами книги феномен воспроизводства имперских стереотипов восприятия и практик в советское и постсоветское время. Это воспроизводство охватывает сегодня практически все сферы общественной жизни – принятие консервативных моральных установок, закрепленных новейшими конституционными поправками, возрождение традиционной социальной апатии и доминирующей роли государства, восстановление единства системы публичной власти – вплоть до характерных изменений в отдельных ключевых аспектах социально-политического регулирования, включая вопросы веры, знания, образования, воспитания, форм контроля и вообще направленной социальной инженерии. Слышны и призывы к возрождению СССР, являвшемуся будто бы воплощением социальной справедливости, – призывы, особенно громкие у той части общества, которая не отягощена историческими знаниями о колоссальных потерях и страданиях этой эпохи.

Но означает ли посткоммунистическая реставрация механическое возвращение назад – в рамках проторенной колеи общественно-

го сознания? Весь материал книги свидетельствует об обратном. Этот материал, по мнению авторов, отнюдь не свидетельствует о правильности так называемой «теории колеи», говорящей о вечном возвращении российской государственности к проторенным путям политической культуры, но скорее представляет вызов современным исследователям – необходимость понять устойчивые факторы формирования и развития российской государственности на разных этапах истории, характеризовавшейся, особенно в XX в., разбросом совершенно противоположных идей и устремлений, обобщить, выразить и прагматически реализовать которые при слабости общества оказывалась способна только верховная власть, причем независимо от того, какие идеологические одежды и риторику она использовала. В этой ситуации мы пребываем и сегодня, что делает оправданным обращение к устойчивым механизмам выработки и реализации ключевых политических решений.

Опыт советской государственности наглядно показывает деструктивную роль революционного социального мифа, попытка реализации которого на практике обернулась морями крови и в конечном счете потерпела крах. Это наглядно свидетельствует о преимуществах реформационного пути перед революционным, заставляя обратиться к технологиям реформ государственного строя и управления, как успешным, так и потерпевшим поражение, для выяснения вариативных стратегий трансформации общества. Среди них, как показывают авторы, представлены и те, которые постоянно воспроизводятся на разных этапах российской истории и дают соответствующий стабилизационный эффект после крупных социальных потрясений. Все эти изменения, конечно, были бы невозможны без последовательного переосмысления коммунистического мифа, низвержение которого в условиях конституционной революции 1993 г. стало условием построения современной российской государственности на началах идеологического многообразия, верховенства права и защиты прав личности. Отказ от этих достижений сегодня был бы шагом назад в развитии российской политической культуры.

В этой перспективе авторы книги сознательно концентрировали внимание на тех особенностях идеологических конструкций, институциональных структурах и образцах практик их функционирования, которые действовали постоянно и пробивают себе дорогу через оригинальные формы их выражения в советский период. Двигаясь по этому пути, мы лучше понимаем преемственность русского исторического процесса, несмотря на его радикальные разрывы в XX в., раскрывая потенциал возможных форм российской государственности будущего.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Медушевский Андрей Николаевич – доктор философских наук, профессор, ординарный профессор департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Орлов Игорь Борисович – доктор исторических наук, профессор, заместитель руководителя департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Поляков Леонид Владимирович – доктор философских наук, профессор-исследователь департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Богомолов Игорь Константинович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, заведующий отделом истории ИНИОН РАН.

Гайворонский Юрий Олегович – кандидат политических наук, доцент департамента политики и управления НИУ ВШЭ.

Макаркин Алексей Владимирович – первый вице-президент Центра политических технологий.

**ОТ ИМПЕРСКОЙ К СОВЕТСКОЙ И ПОСТСОВЕТСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ДЕКЛАРИРУЕМЫЙ РАЗРЫВ
ИЛИ РЕАЛЬНАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ?**

Монография

Оформление обложки С.И. Евстигнеев
Компьютерная верстка Н.В. Шишкина
Корректор В.И. Чеботарева

Подписано к печати 10.09.2024 г.

Формат 60×84/16

Бум. офсетная № 1

Усл. печ. л. 22,1

Уч.-изд. л. 21,9

Тираж 300 экз.

Заказ №

(1–100 экз. – 1-й завод)

**Институт научной информации
по общественным наукам
Российской академии наук
(ИНИОН РАН)**

Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418

<http://inion.ru>

Отдел печати и распространения изданий

Тел.: +7 (925) 517-36-91

e-mail: inion-print@mail.ru

Отпечатано в типографии
АО «Т8 Издательские технологии»
109316, Москва, Волгоградский проспект,
д. 42, корп. 5, к. 6