

ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС: КОНСТИТУЦИЯ ПЕРИОДА «ОТТЕПЕЛИ»

Введение

Подведение итогов постсоветского конституционного развития делает актуальным обращение к предшествующей советской модели номинального конституционализма. В современных дебатах о советской модели конституционализма идеология по-прежнему преобладает над академическим анализом — одной она однозначно отвергается, другие видят в ней едва ли не ориентир для современных конституционных преобразований. Острота полемики связана с противоположностью оценок советского эксперимента, крушения СССР, роли действующей Конституции РФ 1993 года, отношений России с Европейским Союзом, обсуждением новых интеграционных инициатив на постсоветском пространстве, а также тенденций развития современного российского конституционализма в сравнительной перспективе.

Советская модель конституционализма действительно представляет собой чрезвычайно оригинальный феномен, требующий новой интерпретации. С одной стороны, совершенно бесспорен его номинальный характер — все принципы и нормы советских Конституций 1918, 1924, 1936 и 1977 годов, а также их республиканских эквивалентов не имели никакого отношения к реальной практике репрессивного однопартийного режима, а декларированные ими социальные и политические права не могли получить полноценной реализации в судебной системе. С другой стороны, нормы и институты советских конституций и законодательства являлись органическим элементом мобилизационной системы, предложившей стратегию социальной мобилизации и модернизации традиционного общества, осуществлявшейся, не считаясь с громадными социальными издержками и масштабным применением насилия, с беспощадной последовательностью на протяжении жизни трех поколений граждан страны.

Предстоит ответить на ряд сложных теоретических вопросов: как в этой модели соотносились идеология и право; каков был вклад классовой теории права в конструирование социальной реальности; насколько эффективны были предложенные решения в области федерализма, структуры высших органов власти и управления; каковы были механизмы политико-правового контроля и поддержания легитимности данного строя; возможна ли была демократизация данной системы без ее разрушения. Практическое значение для современных конституционалистов имеют вопросы: каков был реальный вклад номинального права в развитие общества; почему эта модель со всеми ее мифами, догмами и неформальными практиками существовала так долго; с чем связано ее распространение в мире на протяжении XX века; каковы были трудности ее преодоления, определившие существенные особенности современной российской конституционной практики.

Ответы на эти вопросы, ставшие возможными в результате открытия архивов советских конституционных комиссий и публикации значительного массива новых документов и исследований, могут быть предложены с позиций когнитивной теории права — выявления направлений юридического конструирования реальности, мотивов изменения и интерпретации правовых норм и особенностей их функционирования в практике советского политического режима.

Мы считаем, что с приближением столетия Февральской революции и Октябрьского переворота 1917 года настало время для научного и непредвзятого анализа феномена советского номинального конституционализма. С этой целью планируется опубликовать ряд проблемных статей о советских конституциях, нереализованных проектах конституционных реформ.

Коммунизм как социальная утопия и юридическая фикция: проект конституции периода «оттепели» (1961–1964)*

Андрей Медушевский

Совершенно оправданный отказ от модели номинального советского конституционализма в современных политических дискуссиях не означает бесперспективности изучения его иллюзий, методов и ошибочных результатов. С этих позиций в статье рассмотрен проект несостоявшейся Конституции СССР 1964 года, уникальность которого заключается в намерении использовать коммунизм в качестве правовой фикции и основы для последовательного юридического конструирования всей правовой и общественно-политической системы. С позиций когнитивного и антропологического подхода автор не только представляет историческую реальность эпохи, но раскрывает истоки политических идей периода Перестройки, а следовательно, и трудности перехода к современной конституционной системе. Показывая общую несостоятельность коммунизма как правовой идеологии, автор руководствуется известной формулой Спинозы – «не радоваться, не печалиться, но понимать».

→ *Коммунизм; юридическая фикция; правовой конструктивизм; номинальный конституционализм; права человека; политическая система СССР; КПСС; федерализм; правосудие; правовые реформы; бюрократия*

Главная особенность советских конституций — соотношение идеологии и права, при котором идеологические постулаты определяют содержание правовых норм и порядок их реализации. Это достигается с помощью применения юридических фикций особого рода — идеологических конструкций, закрепленных в конституционном праве, которые принимаются на веру и из которых последовательно выводится вся совокупность конституционных принципов и норм. Фикция в праве вообще есть некоторая абстрактная идея, принимаемая юридическим сообществом без доказательств, как если бы она существовала в действительности, но служащая для последующего обоснования юридических решений. Подобной фикцией в конституционном праве могут выступать религиозные

догматы, идеологические и политические конструкции. В советском праве такой фикцией выступало «марксистско-ленинское учение», имевшее характер квазирелигиозного мифа, основополагающие конструкции которого не могли ставиться под сомнение¹.

Оригинальность проекта Конституции 1964 года с этих позиций бесспорна. Раньше никто не пытался дать юридическое определение коммунизма и составляющих его элементов, рассматривая их исключительно как идеологические постулаты (в первых советских конституциях 1918 и 1924 годов и сталинской Конституции 1936 года), а позднее от этой идеи отказались в силу ее нереализуемости (в 1977 году). В хрущевский же период была предпринята уникальная попытка не только вывести «научную» формулу коммунизма, но и дать его юридическое определение. С этих позиций в данной статье проведен анализ несостоявшейся Конституции периода «Оттепели» (1961–1964), проект которой

* В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0038, реализованного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ в 2012–2013 годах».

ставил своей задачей подвести итоги десталинизации, разработать новую конструкцию права и зафиксировать переход советского общества к коммунизму.

Что представляет собой коммунизм как юридическая фикция? Каковы были содержательные особенности и противоречия, а также конституционные альтернативы данного периода? Почему проект Конституции периода «Оттепели» не был своевременно принят и постоянно откладывался? Объясняется это содержательными или политическими причинами? Что было бы, если бы Конституция 1964 года стала реальностью? Могло ли развитие страны пойти иначе и избежать крушения советского проекта как такового? Таковы вопросы данной статьи.

Поиск институционального равновесия: причины появления конституционного проекта 1964 года

Идея зафиксировать коммунизм в конституционном праве впервые была выдвинута Н. С. Хрущевым по итогам победы над сталинистами на XXI съезде КПСС: «Построение коммунистического общества, — заявил он, — стало непосредственной практической задачей партии и народа. Все эти огромные изменения во внутренней жизни и международном положении следовало бы отразить и закрепить в Конституции Советского Союза — Основном законе нашего государства»². Эхом в резолюции XXI съезда прозвучала та же установка: «Все эти изменения следовало бы отразить и законодательно закрепить в Конституции СССР»³. Эта идея получила развитие в дальнейшем: «Новая Конституция СССР, к разработке которой мы приступаем, — продолжил Хрущев на XXII съезде, — должна отразить новые черты в жизни советского общества в период развернутого строительства коммунизма»⁴. Наконец, вопрос вступил в практическую стадию — «Конституцию строящегося коммунизма» Хрущев предполагал ввести в действие немедленно. «Думаю, — подчеркнул он, — что выражу удовлетворение всех депутатов обеих палат Верховного Совета шестого созыва тем, что именно данному составу Верховного Совета предстоит разработать, обсудить вместе со всем народом и принять новую Конституцию СССР...»⁵ По предложению Ф. Р. Козлова

Верховный Совет СССР принял 25 апреля 1962 года постановление «О выработке проекта новой Конституции СССР». Этим постановлением была образована парадная «Конституционная комиссия под председательством т. Хрущева» в составе 97 человек, включавших высшую партийно-советскую номенклатуру, руководителей различных «творческих союзов» и передовиков. Затем на заседании был рассмотрен вопрос о создании подкомиссий Конституционной комиссии, коих было образовано 9⁶. Были созданы подкомиссии: 1) по общеполитическим и теоретическим вопросам Конституции (Председатель Хрущев Н. С.); 2) по вопросам общественного и государственного устройства (Козлов Ф. Р.); 3) по вопросам государственного управления, деятельности Советов и общественных организаций (Брежнев Л. И.); 4) по экономическим вопросам и управлению народным хозяйством (Косыгин А. Н.); 5) по вопросам науки и культуры, народного образования и здравоохранения (Сулов М. А.); 6) по вопросам внешней политики и международных отношений (Куусинен О. В.); 7) по вопросам народного контроля и социалистического правопорядка (Шверник Н. М.); 8) редакционная подкомиссия (Ильичев Л. Ф.)⁷. Позднее, в связи со смертью двух председателей, были внесены изменения: Ф. Р. Козлова сменил Н. В. Подгорный, О. В. Куусинена — Б. Н. Пономарев⁸.

Перед разработчиками встала проблема практического ответа на метафизические вопросы, которые советские дети безуспешно задавали своим родителям — «что такое коммунизм и когда он будет построен»? Решение этих проблем не представлялось сначала трудным. Предполагалось «вопрос о разработке новой Конституции СССР внести на рассмотрение очередной, седьмой сессии Верховного Совета СССР от имени ЦК КПСС»⁹. Был разработан четкий механизм принятия Конституции: «После того, как проект текста Конституции СССР будет рассмотрен в ЦК КПСС и получит одобрение, проект необходимо передать на всенародное обсуждение и широко опубликовать в печати. Конституционная комиссия, с учетом итогов всенародного обсуждения передает проект на рассмотрение ВС СССР. С докладом выступает Председатель Конституционной комиссии — Первый Секретарь ЦК

КПСС». После одобрения Верховным Советом проект передается на всенародное голосование (референдум) и утверждение «самим советским народом» с тем, чтобы стать «Основным законом нашего общества в период развитого строительства коммунизма»¹⁰. Другой вариант того же механизма включал такой промежуточный элемент согласования проекта по линии федерализма, как направление его в Президиумы Верховных Советов союзных республик для получения замечаний и предложений¹¹. Был подготовлен даже «Проект Постановления ВС СССР о Конституции СССР» от 14 ноября 1961 года¹².

Однако разработка проекта затягивалась. Перестройка периода «Оттепели», провозглашая демократизацию системы, не выходила, в сущности, за рамки этой системы. Действия Н. С. Хрущева были противоречивы: политическое руководство сознательно шло на оттепель, но одновременно, по его собственному признанию, «побаивались этой оттепели, потому что как бы из этой оттепели не наступило половодье, которое бы захлестнуло и с которым бы было трудно справиться»¹³. Общая «система» новой Конституции была обсуждена в 1962 году¹⁴. Только к июню 1964 года проекты частей Конституции, разработанные подкомиссиями, были направлены Председателю Конституционной комиссии, а их обсуждение состоялось 16 июля 1964 года¹⁵. Но вскоре октябрьским пленумом ЦК КПСС 1964 года Хрущев был отстранен от власти¹⁶, и вопрос о Конституции оказался отложен более чем на десятилетие. Принятая позднее Конституция СССР 1977 года уже не содержала прямых положений о коммунизме, ограничившись более скромным «развитым социализмом».

Идеология и право: можно ли конституционализировать утопию?

Итоговый вариант конституционного проекта, разработанный накануне падения Хрущева (датируемый августом-сентябром 1964 года) — это целостный и достаточно объемный текст: он включает преамбулу, восемь разделов (разделенных на 32 главы) и заключение¹⁷. Коммунизм, как известно, отрицает государство и право и, следовательно, не нуждается в конституции в традиционном смысле слова. Поэтому в преамбуле представлены

необходимые разъяснения: во-первых, речь идет о конституции не только государства, но и общества — она «устанавливает принципы и формы общественной и государственной жизни в период развернутого строительства коммунизма»; во-вторых, имеется в виду переходная стадия — это «Основной закон общенародного социалистического государства, строящего коммунизм», в отличие от предшествующих конституций, закреплявших диктатуру.

Идеологи режима в период «Оттепели» исходили из того, что переход к коммунизму означает постепенную трансформацию государства, в ходе которой им утрачиваются политические функции, «суживается сфера принуждения, возрастает роль общественных организаций, т. е. государство утрачивает свои специфические черты»¹⁸. Дискуссия могла идти только в отношении динамики стадий переходного процесса и роли в нем государства¹⁹. Но она не допускалась по программным вопросам конечного результата и официально декларированного срока его достижения (20 лет) на базе построенного социализма, поскольку «вряд ли кто из здравомыслящих людей сомневается в том, что не менее успешно будет претворена в жизнь величественная программа создания коммунизма»²⁰. Абстрактные рассуждения о «диалектике отмирания государства» сопровождались разъяснениями о необходимости сохранения права и усилении государства в переходный период.

Эти утопические установки получили раскрытие в структуре Конституции — основных разделах, разделенных на главы. Первый из них — «Общественный и государственный строй» — фиксирует основополагающие конструкции общества «строящегося коммунизма»: советское общенародное социалистическое государство; Союз равноправных и суверенных наций; характер и формы собственности; «свободный труд свободных людей»; принципы социалистического хозяйствования; Коммунистическая партия и общественные организации (гл. 1—6). Второй раздел «Личность, общество и государство», вопреки предшествующей традиции номинального конституционализма, суммирует права личности, хотя и связывает их непосредственно с ее обязанностями: свобода личности и равенство граждан; основные права граждан;

основные обязанности граждан (гл. 7–9). Появление третьего раздела «Народовластие в СССР» связано с оптимистическим представлением о возможности реанимировать советы в качестве ограниченной формы народного представительства: народные советы — представительные органы; выборы в народные советы; депутат народного совета; прямое, непосредственное народное правление (гл. 10–13).

Ощущая декларативность этих установок, разработчики вынесли в следующий, четвертый раздел Конституции органы государственной власти СССР, вольно или невольно отделив их тем самым от представительных институтов: Верховный Народный Совет СССР (далее — ВНС СССР); полномочия ВНС СССР; Президиум ВНС СССР; Комиссии ВНС СССР и комиссии его палат; Государственный Конституционный суд; Совет Министров СССР (гл. 14–19). Пятый раздел — «Союзные республики» — охватывал проблематику федерализма в ее своеобразной советской трактовке: союзная республика как суверенное государство; органы государственной власти союзной республики; органы государственной власти автономной республики; основы построения местных народных советов (гл. 20–22). Шестой раздел — «Охрана социалистической законности и правопорядка» — раскрывает безусловно актуальные в период десталинизации вопросы: социалистическая законность; социалистическое правосудие; прокурорский надзор; народный контроль (гл. 24–27). Нетипичный для традиционных конституций раздел седьмой — «Цели и принципы внешней политики СССР» — оказался важен по идеологическим причинам и включил: основы внешней политики СССР; и СССР и мировая система социализма (гл. 28–29). Раздел восьмой представляет «Заключительные положения», к которым отнесены герб, флаг, гимн, столица СССР, порядок изменения Конституции СССР, а также заключение (гл. 30–32)²¹.

В целом структура Конституции 1964 года отражает приоритет идеологии (Третья Программа КПСС) над правом, стремление представить коммунизм как юридическую реальность, конституционно зафиксировать его основные параметры на переходный период. Однако уже на начальной стадии разработки выяснилась дезориентация в вопросе о том,

как идеологические положения Программы КПСС можно перевести «на язык юридической нормы», как раскрыть их, «чтобы создать представление того, как будет действовать механизм в целом» (Ф. Калининцев). На совещаниях в Подкомиссии Брежнева по данному ключевому вопросу были выдвинуты прямо противоположные установки. В одних случаях разработчикам безапелляционно заявлялось следующее: «То, что записано в Программе, следует обязательно раскрыть в Конституции именно в той форме, которая требуется»²². В других отмечалось, что, «повидимому, было бы лучше избежать прямого воспроизведения положений Программы», подвергалось критике их воспроизведение «без придания им нормативного характера»²³. В качестве паллиатива предлагалось даже рассматривать коммунизм как некое обычное право, постепенно воплощаемое в позитивных нормах.

Юридическое определение коммунизма — задача, напоминающая попытки средневековых богословов обосновать признаки Божественной воли, стремление религиозных реформаторов юридически зафиксировать принципы праведного пути в строительстве теократии или попытки якобинцев утвердить культ Верховного существа. Предстоит выяснить, каковы когнитивные параметры предприняемого проекта юридического конституирования.

Общество и государство: возможности перехода от диктатуры к общенародному государству

Противоречия данной конструкции выявились в ходе ее разработки в Конституционной комиссии. Прежде всего, введение ключевого понятия «общенародное социалистическое государство» допускало совершенно различные его интерпретации в зависимости от используемых социологических дефиниций — государство «всего народа» или «трудящихся», исключительно «рабочего класса» или «рабочих и крестьян», иногда также «интеллигенции» (споры, имевшие место еще в ходе разработки Конституции 1936 года). Неопределенными оставались и критерии перехода от диктатуры к коммунистической демократии — такое «участие общественных организаций и самостоятельных органов населения»

в руководстве делами общества и государства, при котором «в перспективе функции государственных органов все более будут переходить к общественным организациям»²⁴. Если в Конституции 1936 года общество и государство были жестко разделены, то попытка их соединения в Конституции 1964 года вызывала растерянность экспертов. «Общество — недоумевали они, — представляет из себя объединение народа, в то время как государство — это форма организации общества, а не само общество», тем более что «в соответствии с марксистско-ленинским учением при построении коммунистического общества государство отмирает, общество же сохраняется»²⁵. Могут ли эти теоретические положения обрести «характер норм законодательного акта, рассчитанного на практическое применение»?²⁶ Эта неопределенность выражалась лучше всего в разнообразии определений государства — «Советское общественное государство», «Общенародное социалистическое государство», «Советское государство», «Общенародное государство»²⁷.

Другое противоречие оказалось связано с невозможностью юридически определить, что такое советы. Подкомиссия Н. В. Подгорного, разрабатывая этот вопрос, исходила из того, что «Советы народных депутатов не могут рассматриваться лишь как чисто государственный институт, они являются не только органами власти, но и массовыми общественными организациями, всеохватывающими органами народа, воплощением его единства. Поэтому первый раздел новой Конституции было предложено озаглавить так: «Общественный и государственный строй СССР»²⁸. Оставалось, однако, непонятно, каким образом советы, интерпретируемые в качестве «общественных организаций», могут быть органами государственной власти или тем более «органами государственного управления» (последний термин предлагалось вообще исключить). К тому же отмечалось, что «политическую основу Советского общества составляют не только Советы»²⁹. Представляют ли собой Советы средство объединения народа в государство или являются скорее «всеохватывающей организацией народа, посредством которой народ управляет делами общества и государства»? Да и что такое «народ», если это понятие «в смысле единой

социальной общности применимо только к обществу без антагонистических классов», а «народное законодательство» в широком смысле охватывает «совокупность всех нормативных актов, изданных государственными органами»³⁰. Иная сторона той же проблемы — соотношение органов государственной власти и государственного управления. Одна группа экспертов (Ф. Калинычев) предлагала отказаться от такого их деления, поскольку при такой интерпретации «получается, что Советы *не* управляют, а органы государственного управления якобы не обладают властными полномочиями». В соответствии с марксистско-ленинским представлением о единстве законодательной и исполнительной власти, — полагали они, — «необходимо слить органы государственной власти, с одной стороны, и органы государственного управления — с другой, в единые органы власти и управления, изложив в Конституции их структуру, взаимоотношения и формы деятельности в одном общем для них разделе»³¹. Другая группа экспертов (А. И. Лукьянов) считала, что понятие органа государственного управления «вполне приемлемо и для новой Конституции СССР». Все органы государства (в том числе органы управления), — согласно данной позиции, — являются органами государственной власти. При этом Советы занимают особое место. Это «представительные органы народа, составляющие основу всей системы органов государственной власти и соединяющие законодательные, распорядительные и контрольные функции»³². Таким образом, единого доктринального решения проблемы определения Советов так и не удалось достичь.

Третья трудность заключалась в определении того, каким образом Советы, имея гибридный общественно-государственный характер, могут осуществлять контроль за другими общественными организациями. Разработчикам было неясно, «как Советы осуществляют руководство общественными организациями; в каких формах общественные организации участвуют непосредственно в работе Советов; в чем состоят обязанности Советов по привлечению общественных организаций к решению вопросов своей компетенции; на каких принципах формируется общественный аппарат органов государственной власти и управления; в каком порядке

Советы передают общественным организациям отдельные функции государственных органов; в каких случаях создаются объединенные органы государственных и общественных организаций для управления отдельными отраслями хозяйства и культуры»³³.

Прагматическое решение вопроса усматривалось в том, чтобы «предоставить местным советам право направлять и координировать работу всех самостоятельных общественных организаций, не имеющих своих центральных органов и действующих на территории совета»³⁴. Неопределенности прибавлял вопрос о разделении советов в результате спонтанной реформы Н. С. Хрущева 1962—1964 годов по разделению советского и партийного аппарата в республиках, краях и областях по отраслевому принципу — на промышленный и сельскохозяйственный³⁵. Было неясно, следует ли отражать это разделение в Конституции³⁶, в чем различие советов (как органов государственной власти) и совнархозов (как органов хозяйственного управления), кому они подчинены³⁷.

Права человека и возможности их защиты в условиях номинального конституционализма

Вопрос о балансе прав и обязанностей — наиболее трудный для номинальных конституций, поскольку они исходят из реальности обязанностей и условности прав и не признают существования естественных прав. В основе лежала их инструментальная трактовка — подчинение государству прав личности, которые «осуществляются в полном соответствии с их социальным назначением, т. е. с теми задачами общества, которые должны быть разрешены предоставлением гражданам тех или иных прав»³⁸. Идеологические мотивы имели приоритетное значение с позиций внешней политики. «Нельзя не видеть, — констатировалось в материалах Подкомиссии Пономарева, — что буржуазная пропаганда использует тот факт, что у нас действует Конституция 1936 года, так называемая “сталинская” конституция, которая так бесцеремонно нарушалась в период культа личности». Разработка новой Конституции была призвана выбить «из рук империалистической пропаганды» этот козырь, продемонстрировав, «что по мере развития общества по пути к

коммунизму демократия становится шире, глубже и разностороннее»³⁹. Обращалось внимание на одиозную терминологию. «Надо подумать, — отмечал Брежнев на совещании аппаратных работников, — нужно ли в Конституции писать слово “лагерь”... Это не праздный вопрос. Не обязательно узаконивать это слово, когда в братских коммунистических партиях всякие толки на этот счет. Не обязательно писать в Конституции “лагерь”. По партийной линии может быть такой термин, но в советских документах узаконивать это слово не следует»⁴⁰.

Преимущественное внимание отводилось приоритету коллективных прав перед индивидуальными. «И при коммунизме, — считал Хрущев, — воля одного человека должна подчиняться воле всего коллектива», поскольку без руководящего начала невозможна «никакая общественная система, даже самый маленький коллектив людей»⁴¹. Движение к коммунизму интерпретировалось в подкомиссии А. Н. Косыгина как процесс сближения различных форм собственности и соответствующих им социальных групп в рамках постепенной замены действующего «принципа распределения по труду» принципом внеэкономического (то есть бесплатного) распределения материальных и духовных благ. Проблема, однако, заключалась в неспособности разработчиков юридически определить, что такое «социалистическая» или «общенародная» собственность, которая фактически выступала эквивалентом государственной собственности. Последняя же, в свою очередь, определялась как общественная, что создавало порочный логический круг. Данная конструкция собственности рассматривалась как основа «отношений коллективизма, общности экономических, политических и духовных интересов всех членов общества, союза рабочего класса и крестьянства, нерушимой дружбы народов СССР»⁴².

Вопрос о соотношении прав и обязанностей решался очень противоречиво. С одной стороны, общим местом стал тезис об «укреплении социалистической законности», определявшейся в качестве «объективно обусловленной закономерности общества, идущего к коммунизму». С другой — продвижение к коммунизму связывалось с размыванием прав и заменой их моральными нормами, а основная форма воздействия на индивида и

мотивацию его поведения усматривалась в социальном убеждении индивида, результатом которого станет «добровольность выполнения всех обязанностей всеми членами общества»⁴³. Согласовать эти противоположные устремления пытались превращением моральных императивов в правовые нормы. Конституционные обязанности включали назидательные положения квазиправового характера, вытекавшие из представлений о коммунистической морали. Патриотизм и социалистический интернационализм, преданность идеалам коммунизма, забота о процветании СССР выступали как «высшее проявление моральных и духовных качеств гражданина СССР». Все эти конституционные обязанности должны были стать основой спонтанной саморегуляции поведения, поскольку «по мере развития коммунистических отношений добровольное соблюдение правил нового образа жизни станет внутренней потребностью человека» (ст. 88)⁴⁴.

В соответствии с этими установками о соотношении прав и обязанностей предполагалось решить вопрос о структуре новой Конституции, который «имеет не техническое, а принципиальное значение». Поэтому «главу об основных правах, политических свободах и обязанностях граждан» предлагалось «расположить не в конце текста Конституции, как это имеет место в действующем Основном Законе, а в ее начале, сразу после главы, излагающей вопросы общественно-политического и экономического устройства; перенести в эту главу все положения других глав Конституции, в которых говорится о правах личности (например, право личной собственности, право избирать и быть избранным)»⁴⁵; главу об основах избирательной системы дать сразу после главы о правах и обязанностях граждан и перед главой о структуре и компетенции государственных органов, подчеркнув, что «власть в СССР исходит от народа, принадлежит народу и находится под его неослабным контролем». Данная перестройка структуры Основного закона выражала стремление дистанцироваться от модели 1936 года и осуществлялась «по образцу Конституций ряда зарубежных социалистических государств»⁴⁶.

Тем же целям соответствовало проектируемое расширение судебной защиты прав, делавшее необходимым перестройку судеб-

ной системы и органов юстиции, деформированных в период сталинизма⁴⁷. Объем полномочий суда оставался, конечно, жестко ограниченным идеологическими императивами. Однако, согласно материалам подкомиссии Н. М. Шверника, «в проект включены статьи о подлинно демократической сущности советского суда и осуществлении правосудия в полном соответствии с законом и при соблюдении гарантий неприкосновенности личности, о воспитательном значении наказания в СССР». Главным достижением конституционного проекта стало положение об осуществлении правосудия в СССР только судом, зафиксировавшее новый порядок, «сложившийся в советском государстве, начиная с 1 сентября 1953 года, когда было ликвидировано особое совещание при Министерстве внутренних дел и все виды уголовного наказания стали применяться только соответствующими судами в публичных судебных процессах»⁴⁸. В Конституции 1964 года были расширены положения о неприкосновенности личности и жилища и охране тайны переписки, гласности судебного разбирательства и обеспечении обвиняемому права на защиту, независимости судей, их выборности и подчинении только закону. Вводилось открытое (хоть и с возможными исключениями) судебное разбирательство, в котором «обвиняемому обеспечивается право на защиту» (ст. 225). Характеристика Верховного суда и Прокуратуры определяла их функции: на первый возложен надзор за судебной деятельностью судебных органов союзных республик, на вторую — надзор за точным исполнением законов всеми учреждениями, должностными лицами и гражданами. Особая риторическая глава посвящалась партийно-государственному и общественному контролю. Однако разработка и проведение этой реформы доверялась судейским чиновникам, воспитанным в традициях сталинизма и «социалистической законности»⁴⁹. Это были коррективы номинального советского конституционализма, необходимые для выхода из режима террора.

Фундаментальный конфликт советской политической системы: советы и коммунистическая партия

Главный конфликт политической системы — между формальной советской структурой и

реальностью однопартийной диктатуры — определил трудности разработки Конституции. Ключевой вопрос этой дискуссии состоял в том, чтобы определить, в какой мере партия связана правовыми нормами, в частности нормами Конституции? Абсолютность партийного суверенитета со времен В. И. Ленина подразумевала, что партия стоит над правом и государством, а потому едва ли может ограничить даже сама себя. В документах разработчиков наметился отказ от этой жесткой формулы абсолютизма: партия по-прежнему направляет деятельность всех государственных учреждений и общественных организаций на осуществление программы строительства коммунизма, но это руководство осуществляется в рамках советской Конституции⁵⁰. Исходя из этого, политическая система представлена не одним, а тремя элементами — КПСС, государством и общественными организациями, причем партийное руководство должно осуществляться «в рамках настоящей Конституции»⁵¹. Данная постановка вопроса требовала раскрытия правовых механизмов осуществления партийного руководства — осуществляется оно над государственными институтами, помимо них или через них?

Если ранее молчаливо предполагалось, что партия стоит над государством, то в новой интерпретации она «осуществляет руководство государственной и общественной жизнью через Советы народных депутатов, народные собрания и общественные организации». Теоретически данная постановка предполагала дифференциацию функций партийных и советских учреждений, а также правовое регулирование их компетенции и обязанностей, что было невозможно сделать в условиях тотального идеологического контроля. Казуистическое решение проблемы было найдено в постулировании единства народной воли, которая последовательно проявляет себя в институтах как государственной, так и партийной власти. «КПСС как партия всего народа, — констатировал А. И. Лукьянов, — является выразителем его воли и основным организатором проведения этой воли в жизнь. Ведь в этом состоит существо власти»⁵². Соответственно, данная воля проявляет себя в государственном управлении, советах и общественных организациях. Поэтому вопреки всем разговорам о росте значе-

ния так называемых «самодеятельных организаций» и необходимости отказаться от их «мелочной опеки» партия сохраняет полный контроль над ними «через коммунистов, работающих в общественных организациях, внимательно следит за тем, как эти организации решают свои задачи»⁵³, осуществляет не косвенное, но «прямое руководство всеми отраслями народного хозяйства»⁵⁴, ведет повседневной и непосредственной организацией выполнения государственным аппаратом задач коммунистического строительства⁵⁵.

Становится понятным появление квазиправовой метафизической формулы однопартийного господства, чрезвычайно близкой к той, которая была закреплена впоследствии в брежневской Конституции 1977 года: «Руководящей и направляющей силой советского общества, руководящим ядром всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных, является Коммунистическая партия Советского Союза — авангард советского народа, объединяющая на добровольных началах передовую, наиболее сознательную часть рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции СССР (ст. 6 Проекта)»⁵⁶.

В этом контексте чрезвычайно противоречивое решение получал вопрос о том, кто является гарантом Конституции. Важной новацией Конституции 1964 года стало создание Государственного конституционного суда, который создается на срок полномочий ВНС СССР в составе Председателя Верховного Суда СССР и Председателей Верховных Судов всех союзных республик, но в его состав «могут войти и другие лица» (ст. 165). По существу, функция контроля конституционности возлагалась на три института — КПСС, ВНС и Конституционный суд, но преобладающую роль, разумеется, играл идеологический, а не законодательный или судебный контроль конституционности законов. КПСС выступала фактически и в роли конституирующей власти: решения об иницировании конституционной реформы должны были приниматься партийными съездами, разработка конституционного проекта осуществляться Комиссией во главе с Первым секретарем ЦК КПСС⁵⁷, а сам проект — должен был получить одобрение Пленума ЦК перед вынесением его на сессию Верховного Совета⁵⁸.

В какой мере реализация этих положений могла привести к ограничению монополии власти партии и переходу к системе разделения властей? Сама постановка вопроса о переходе к многопартийности в период «Оттепели» категорически отвергалась официальными идеологами и рассматривалась как проявление ревизионизма и деятельности «лакеев империализма», которые, восхваляя «американскую демократию», сомневаются в эффективности однопартийной системы и «выливают ушаты грязи и клеветы на социалистические страны, на социалистическую демократию»⁵⁹. Свидетельство о внутрипартийной дискуссии по этому вопросу принадлежит Ф. М. Бурлацкому, который, готовя записку для Н. С. Хрущева об основных принципах будущей Конституции, включил в нее положения об альтернативных выборах в советы, суд присяжных и переход к новой конструкции власти. «Одно из главных предложений состояло в установлении президентского режима и прямых выборов народом главы государства. В нашей записке говорилось, что Первый секретарь ЦК должен баллотироваться на этот пост, а не замещать пост Председателя Совета Министров СССР. Предполагалось также, что каждый член Президиума ЦК будет выдвигаться на крупный пост, и важнейшие решения будут приниматься не в партии, а в органах государственной власти. Хрущев в целом довольно одобительно реагировал на наши предложения... К сожалению, работа над новой Конституцией была оборвана из-за его падения. Ушло три десятилетия, пока страна вернулась к этим идеям...»⁶⁰.

В других источниках, отражающих подготовку проекта официальным путем, эти идеи не прослеживаются. Напротив, по мнению некоторых партийных оппонентов Н. С. Хрущева, он «всегда придерживался принципа верховенства партии над Советами»⁶¹. «Если бы процесс демократизации имел реальный характер, — позднее признавали они, — то мы «постепенно пришли бы и к многопартийности»⁶². Представление о намерении Хрущева отделить советы от партии и ограничить ее господство не подтверждается документами Конституционной комиссии и представляет собой, скорее всего, ретроспективную модернизацию ситуации 1964 года под влиянием событий Перестройки М. Горбачева.



Главная особенность несостоявшейся Конституции 1964 года заключается в стремлении юридически оформить и кодифицировать идеологические изменения периода «Оттепели». Эти изменения, связанные с ограниченной демократизацией однопартийного режима без отказа от его фундаментальных основ, нуждались в легитимации и правовом выражении. Выход был найден в идее возврата к истокам коммунистической идеологии, так называемым «ленинским нормам», представленным якобы в первых советских конституциях, но искаженным и утраченным будто бы в период сталинизма. Данная уникальная попытка юридически зафиксировать коммунистическую утопию определила основное противоречие Конституции Н. С. Хрущева, но одновременно и интерес обращения к ней с позиций методологии когнитивного конституционализма.

Окончание следует.

Медушевский Андрей Николаевич — ординарный профессор НИУ «Высшая школа экономики».

amedushevsky@mail.ru

¹ См.: Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 492–493.

² Хрущев Н. С. О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы: Доклад на внеочередном XXI съезде КПСС 27 февраля 1959 г. М., 1959. С. 138.

³ Резолюция XXI съезда КПСС по докладу тов. Н. С. Хрущева. М., 1959. С. 43.

⁴ Хрущев Н. С. Отчет Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду партии 17 октября 1961 г. М., 1961. С. 128.

⁵ Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (первая сессия): Стенографический отчет. М., 1962. С. 130–132.

⁶ См.: Правда. 1962. 16 июня.

⁷ См.: Предварительные материалы к Конституции СССР (1961–63) // ГА РФ. Ф. 7523. Оп. 131 (Верховный Совет СССР. Президиум). Д. 8. Л. 2.

⁸ См.: Список членов Конституционной Комиссии, образованной постановлением Верховного Совета СССР от 25 апреля 1962 г. // Ф. 7523.

- Оп. 131. Д. 5. Лл. 8–16. См. также: Там же. Д. 51. Л. 1–13.
- ⁹ Предложения Отдела по вопросам работы Советов (П. Туманов) на имя тов. Георгадзе М. П. о порядке разработки и принятия новой Конституции СССР (18.11.61) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 47.
- ¹⁰ Записка юридического отдела (Ф. Калинычев) «К вопросу о разработке и принятии нового текста Конституции СССР» (от 14.11.61) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 42.
- ¹¹ См.: Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 36–37.
- ¹² Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Лл. 43–45.
- ¹³ Хрущев Н. Воспоминания: Избранные отрывки. Нью-Йорк, 1979. С. 275.
- ¹⁴ См.: Заседание Конституционной комиссии, состоявшейся в Кремле 15 июня 1962 года // Правда. 1962. 16 июня.
- ¹⁵ См.: Извещение о заседании Конституционной комиссии 16 июля 1964 г. // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Л. 108.
- ¹⁶ См.: Барсуков Н. Как был смещен Н. С. Хрущев // Трудные вопросы истории. М., 1991. С. 222–239.
- ¹⁷ См.: Проект: Конституция СССР. Основной закон (август–сентябрь 1964 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 28. Лл. 109–219.
- ¹⁸ Ромашкин П. С., Покровский С. А. Государство в период развернутого строительства коммунизма. М., 1959. С. 79.
- ¹⁹ См.: Демократия и коммунизм: Вопросы коммунистической теории демократии. М., 1962; Вопросы политической организации общества в период развернутого строительства коммунизма. М., 1962; Фарберов Н. А. Государство и коммунизм. М., 1961; Бурлацкий Ф. М. Государство и коммунизм. М., 1963.
- ²⁰ Бовин А. Е. Коммунизм и государство. М., 1963. С. 3.
- ²¹ См.: Проект: Конституция СССР. Основной закон (август–сентябрь 1964 г.).
- ²² Стенограмма совещаний по обсуждению материалов к проекту новой Конституции (17.07.62) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 7. Лл. 204–206.
- ²³ Замечания к проекту тов. Георгадзе М. П. (10.02.64) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 24. Л. 102.
- ²⁴ Записка юридического отдела (Ф. Калинычев) «К вопросу о разработке и принятии нового текста Конституции СССР» (от 14.11.61). // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 25.
- ²⁵ См.: Замечания членов подкомиссии С. Павлова, Д. Расулова, Ф. Сазикова; Замечания по материалам к проекту новой Конституции СССР от 30 августа 1962 г. (от т. Лукьянова) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 11. Лл. 214–232 и 225–290.
- ²⁶ Замечания к материалам А. Козлова, В. Григорьева (27.01.64) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 23. Л. 214.
- ²⁷ Замечания тов. Сазикова (30.01.64) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 23. Л. 220.
- ²⁸ Материалы к проекту Конституции СССР по вопросам общественного и государственного устройства СССР за подписью председателя подкомиссии Н. Подгорного (от 24 июня 1964 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27. Л. 122.
- ²⁹ О понятиях «общественное устройство» и «государственное устройство»: Предложения «К материалам проекта новой Конституции» // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 67.
- ³⁰ Советское народное законодательство. М., 1968. С. 52, 69.
- ³¹ Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 72.
- ³² Некоторые соображения к 9-му варианту проекта Конституции, подготовленные тт. Лукьяновым и Ракушиным (07.63) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 22. Л. 5.
- ³³ Записка «Советы и общественные организации» // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 5. Лл. 49–62.
- ³⁴ Справка о предложениях, высказанных в докладных записках работников аппарата Президиума Верховного Совета СССР, выезжавших на места для ознакомления с деятельностью местных Советов депутатов трудящихся (П. Туманов, 1962 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 10. Л. 135.
- ³⁵ См.: Хлевнюк О. В. Роковая реформа Н. С. Хрущева: разделение партийного аппарата и его последствия. 1962–1964 годы // Российская история. 2012. № 4. С. 164–179.
- ³⁶ См.: Стенограмма заседания Конституционной подкомиссии (24.11.62) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 16. Лл. 177–184.
- ³⁷ См.: Записка К. Севрикова «Программа КПСС о Советах как всеохватывающая организация народа» от 24.08.62 // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 10. Лл. 166–178.
- ³⁸ Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 103.
- ³⁹ Материалы к проекту Конституции СССР по вопросам внешней политики и международных отношений (Председатель подкомиссии Б. Н. Пономарев, 4 июля 1964 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27. Л. 257.
- ⁴⁰ Стенограмма совещания ответственных работников аппарата Президиума по обсуждению материалов к проекту новой конституции (3 сентября 1962 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 15. Лл. 110.

- ⁴¹ Хрущев Н. С. Высокое призвание литературы и искусства. М., 1963. С. 218.
- ⁴² Материалы к проекту Конституции СССР по экономическим вопросам и управлению народным хозяйством от председателя подкомиссии А. Н. Косыгина (3 апреля 1963 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27. Л. 201.
- ⁴³ См., например: Мокичев К. А. Право и законность в советском социалистическом государстве. М., 1970. С. 9; Мокичев К. А. Ленинская теория социалистического государства и современность. М., 1968. С. 56.
- ⁴⁴ Проект: Конституция СССР. Основной закон (август–сентябрь 1964 г.).
- ⁴⁵ Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 36.
- ⁴⁶ Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Л. 36–37.
- ⁴⁷ См.: О совершенствовании системы органов юстиции // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 42. Л. 186.
- ⁴⁸ Материалы к проекту Конституции СССР по вопросам народного контроля и социалистического правопорядка (Председатель подкомиссии Шверник Н. М.) (09.03.64) // Оп. 131. Д. 27. Л. 244.
- ⁴⁹ Вопросы судопроизводства и судостройства. М., 1959.
- ⁵⁰ См.: Предложения «К материалам проекта новой Конституции» (66–73) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Лл. 69–70.
- ⁵¹ Материалы к проекту Конституции СССР по вопросам государственного управления, деятельности Советов и общественных организаций за подписью председателя подкомиссии Брежнева от 8 июня 1964 г. // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 27. Л. 155.
- ⁵² Некоторые замечания по варианту статей проекта новой Конституции СССР о государственном управлении, советах и общественных организациях» (Лукьянова А. И.) (от 29 июля 1962 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 8. Л. 174.
- ⁵³ Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. М., 1960; Лукьянов А. И. Всенародная социалистическая демократия и новая роль общественных организаций. М., 1966. С. 49.
- ⁵⁴ Пигалев П. Ф. Местные партийные органы — органы политического и организационного руководства. М., 1962. С. 35.
- ⁵⁵ См.: Власов В. А. Основы советского государственного управления. М., 1960; Советское административное право / Под ред. Н. Г. Салищевой. М., 1961. С. 5.
- ⁵⁶ Материалы научных работников Латвийской ССР (29.11.62) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 12. Л. 177.
- ⁵⁷ См.: Краткая справка «К вопросу об обновлении текста Конституции СССР (Ф. Калинычев) (27.03.61) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Лл. 1–6.
- ⁵⁸ См.: набросок записки о необходимости подготовки текста Новой Конституции СССР (Ф. Калинычев) (от 27.03.1962 // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 4. Лл. 7–8.
- ⁵⁹ Горшенин К. П. Беседы о советской конституции. М., 1958. С. 26.
- ⁶⁰ Бурлацкий Ф. Никита Хрущев и его советники — красные, черные, белые. М., 2002. С. 331
- ⁶¹ Беседа с Шелепиным А. Н. и Семичастным В. Е. // Неизвестная Россия. XX век. М., 1992. С. 288.
- ⁶² Беседа с Егорычевым Н. Г. // Там же. С. 297.