

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 реvisions 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 возможности. 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.