

1918 г.: КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВЫБОР

Аннотация. Статья освещает один из самых значимых вопросов советской политико-правовой истории. Выбор политической формы, который был сделан почти сразу же после победы большевиков в революции 1917 г., означал перевод страны на новый путь государственного строительства. Советы стали альтернативой парламентской республике. В статье анализируются базовые принципы обеих политических систем и причины такого выбора. Подчеркивается наднациональный характер политического направления, так называемого «прямого действия», которое имело место не только в России, но и в ряде европейских стран.

Автор отмечает определяющее влияние, которое оказывали на формирование представительной системы как национальные политические традиции, так и заимствования из западноевропейских систем. В европейском историческом опыте парламентаризма новая Россия принималась в условиях отсутствия политических легальных партий. Система советов принципиально отрицала «буржуазные» принципы разделения властей, используя в этих целях опыт Великой французской революции. Однако полнота власти местных советов, например, явно превышала компетенцию муниципальных европейских органов. Советы претендовали на такую же универсальность, какую имел парламент. Но в отличие от него, они располагали целой системой иерархически выстроенных местных органов. Советская демократия склонна к единогласности и недоброжелательному отношению к оппозиции, которая всегда в меньшинстве. Этот принцип («демократического централизма») находил подкрепление в наличии иерархической системы советов, которая представляла собой достаточно эффективный фильтр для процессов принятия решений. Чрезвычайные полномочия советов особенно возрастали в обстановке гражданской войны и борьбы с интервенцией. В этих условиях процесс конституционного строительства приобретал специфические черты, и сама Конституция 1918 г. стала своеобразным документом исторической эпохи.

Ключевые слова: парламент, советы, демократия, диктатура, представительство, прямое действие, легитимность, легальность, декларация, разделение властей, закон, правительство, власть, сила, законность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.162-168

1. Первая Конституция послереволюционного государства органически произрастает из революционной Декларации («прав трудящегося и эксплуатируемого народа»), провозгласившей и закрепившей принципы социальной общности и государственности.

Ситуация гражданской войны и иностранной интервенции внесла свои коррективы в содержание Основного закона. Разработка Конституции проходила в обстановке острой межпартийной и фракционной борьбы (с левыми эсерами и «левой оппозицией»). Только по-

© Исаев И. А., 2018

* Исаев Игорь Андреевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) iaisaev@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

средством политической воли и политического решения стало возможным выработать проект документа, который будет принят во второй половине 1918 г.

В дополнение к декларируемым принципам, правам и обязанностям Конституция уже включает в себя новый для России принцип государственного устройства — федерацию, — фактически установленную в октябре 1917 г. систему органов высшей власти и специфическую систему выборов.

Неожиданным образом центральным звеном новой системы властвования становятся советы — институт, происхождение которого власть связывала с революционной традицией 1905 г. и который фактически сформировался уже в процессе революционных преобразований в феврале — марте 1917 г. Деятели из умеренных социалистических партий (меньшевики и эсеры) воспринимали советы как дополняющие правительственную систему (и проектируемый в будущем парламент) факторы общественной политической инициативы. Поэтому вплоть до октября 1917 г. борьба между Временным правительством и советами не носила антагонистического характера. В перспективе советам отводилась роль муниципальных органов самоуправления. Октябрьский переворот радикальным образом переменял ситуацию. Провозглашенное «Вся власть советам!» предложило качественно новый путь конституирования постреволюционного общества.

2. Российский парламент, возникший достаточно поздно по сравнению с европейскими, принципы своей организации и деятельности в значительной мере почерпнул из ранее возникшей в России системы земских органов. Поскольку земства не имели центрального координирующего центра, им стала Государственная дума, образованная в самом начале XX в.

При отсутствии в России легальных политических партий, земства формировались на основе так называемой «куриальной» системы, сочетавшей в себе цензовые, территориальные и сословные критерии. «Куриальная» система позволяла планировать социальный состав избираемых органов, а многоступенчатая система выборов, применяемая для крестьянского сословия, играла роль политического фильтра. (Характерно, что большевики в 1918 г. использовали многоступенчатую систему, распростра-

нив ее на выборы для обоих победивших классов — рабочих и крестьян.)

Традиционное отрицательное отношение к парламентарным принципам выразилось в отрицании принципа разделения властей. Высшие советские органы в 1918 г. соединяли в себе законодательную и исполнительную функции, полагая, что таким образом они приближают свою деятельность к началам прямого политического действия.

Этот аргумент использовался также против предлагаемых крайне левыми (левыми эсерами и эсерами-максималистами) реформ системы, в которой единственным органом должен был оставаться ВЦИК, имевший все признаки парламентарной структуры. Борьба партий в конституционной комиссии 1918 г. носила прежде всего политический характер и выражала социально-партийные интересы отдельных групп.

Но уже демократическое Временное правительство отказалось от принципа разделения властей и в условиях войны и социального напряжения попыталось перенести массу власти с парламентарных структур на единоличный авторитарный центр. Проект президентской власти, подготовленный к концу работы правительства, свидетельствовал об этой тенденции. На проведенных совещаниях (Демократическом и Государственном летом — осенью 1917 г.) со всеми «демократическими силами» правительство пыталось найти легитимную среду для поддержки авторитарной власти. (По такому пути пошла и германская социал-демократия уже в начале 30-х гг.: понимая, что «машина парламентаризма расшатана и неработоспособна», было решено переходить к каким-то новым формам государственного управления. Принцип парламентаризма превращался из «конститутивного в регулятивный», опираясь на сильную президентскую власть¹.)

В значительной мере антипартийность советов уже на первом этапе революции выражалась в динамичных процессах блокирования партийных фракций (левые эсеры, меньшевики-интернационалисты и пр.) с победившим движением. (Позднее восприятие советов как внепартийных организаций выразилось в известном кронштадтском лозунге «Советы без коммунистов».) Конфликт между «парламентом как источником и центром власти партийной системы и народом, уступившим

¹ См.: Степун Ф. А. Германия «проснулась» // Жизнь и творчество. М., 2008. С. 611.

власть своим представителям», оказывается, по мнению Ханы Арендт, конфликтом между современной партийной системой и самой революцией. Нарождающееся национальное государство оказалось на стороне первой из конфликтующих сил.

3. Макс Вебер, который описывал государство как рационализированное предприятие, мог наблюдать в аналогичной революционной ситуации деятельность рабочих советов, уделявших внимание как политическим, так и хозяйственно-экономическим вопросам. Советы включались в публичную деятельность: «Советы всегда были органами порядка... и стремление установить новый порядок привело их к конфликту с группами профессиональных революционеров, стремившихся низвести их до уровня простых исполнительных органов»².

Формирование местных советов, во всяком случае в России и в 1918 г., было достаточно стихийным процессом. Акции самозахвата и многообразие судебных органов на местах («суды революционного гнева», «суды народной справедливости» и т.п.), которое обусловило также частые перемены в организации центральных судебных органов (декреты о суде № 1, 2, 3), отражали иррациональность политического движения, происходившего на местах.

Законодательная унификация советской системы начинается с началом 1918 г., она была обусловлена слиянием двух советских течений — советов рабочих и советов крестьянских депутатов (что отразилось на формировании правительственного блока, в который, наряду с большевиками, вошли и левые эсеры).

Объединение советов рабочих и крестьянских советов на III Съезде советов, произошедшее сразу после роспуска Учредительного собрания, указывало на продолжающийся в стране процесс нарастания прямого политического действия, который не мог не привести к обострению борьбы и гражданской войне. В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа заявлялось о тотальных претензиях победившего движения. Мобилизационные акции (национализация экономики, трудовая повинность, воинская обязанность и т.п.) вполне вписывались в декларативные, еще недостаточно конституционные формы регулирования и нормирования. Революционное и конституционное еще не могли быть должным образом соединены. Высшие органы власти, учрежденные

на II Съезде советов, носили характер временных, организационно-управленческих, еще не заставших бюрократических институтов.

Сущность парламентского процесса принятия решения — дискуссия, столкновение и борьба позиций и мнений, которая завершается победой большинства. Советская демократия склонна к единогласности и недоброжелательному отношению к оппозиции, которая всегда в меньшинстве. Этот принцип («демократического централизма») находил подкрепление в наличии иерархической системы советов, которая представляет собой достаточно эффективный фильтр для процессов принятия решений. Инициатива может исходить снизу, решение утверждается сверху. Кроме того, многозвенная структура советов облегчает нахождение ответственного за принятое решение, подобная индивидуализация ответственности весьма затруднительна в парламентской системе.

Советам были присущи самоотбор в низовых политических органах, спонтанность, обоснованность личным доверием и тенденция к федеративным формам организации, но они были применимы лишь в рамках политического пространства. Советы не сумели разграничить области политического, административного и хозяйственного регулирования. Принцип соединения властей тотчас аннулировал идею приоритетности законодательной функции, базовой установки любого парламентарного правления.

В известной степени политизация советов была обусловлена политической фракционной борьбой внутри самих этих органов. Институализация и формальное учреждение новых органов власти стали неизбежным результатом стремления к установлению порядка и централизации государственного управления. Стихийные анархические тенденции, рожденные революцией, должны были уступить место новым методам руководства. Для этого победившая партия использовала, наряду с политическими рычагами, вскоре сформированные механизмы репрессии (ВЧК, революционные трибуналы) и военную силу (была введена всеобщая воинская обязанность, сформированы элементы военных подразделений — ЧОН). Контроль за деятельностью советов эффективно осуществляли центральные и местные органы партии и формируемые властно-общественные организации

² Арендт Х. О революции. М., 2011.

(«комбеды»), актив молодежных организаций и лояльные режиму профсоюзные объединения. Партийное политическое руководство советами заметно ограничивало и корректировало их хозяйственную, организационную и в первую очередь политическую деятельность. Эти тенденции наиболее ярко проявились в условиях гражданской войны.

В особенных условиях гражданской войны и иностранной интервенции возникло большое число чрезвычайных милитаризированных органов как в военной, так и в хозяйственной областях. Политика мобилизации сужала сферу существования и деятельности представительных органов и одновременно давала большую инициативу реформированным на военный лад советам (Реввоенсовет, ревкомы, комбеды и т.п.).

Советы не разграничивали функции власти и управления, т.е. сферу публичности политического и сферу администрирования. Но если в первой определяющим оказывался фактор свободы, то во втором — фактор необходимости, что уже, по существу, не позволяло их объединить. Прямое действие, которое олицетворяли советы, не могло осуществляться в условиях парламентского представительства, к которому склонялись политические партии.

4. Легальные политические партии в России возникли одновременно с формированием парламента. Советы стали «партийно-коалиционными» организациями в ходе революционной борьбы еще в 1905 г.

К 1918 г. советы представляли собой некие микропарламенты, восприняв партийную и организационную структуру (разделение распорядительной и исполнительной властей) из парламентской традиции.

Партийные фракции, который в парламенте представляют разные, часто враждебные политические силы, в советской системе представляли потенциальную опасность. (Многopартийная система во ВЦИК просуществовала недолго, левые эсеры вышли из состава правительства после подписания Брестского мира.) Поэтому конституционное проектирование уже с весны 1918 г. стало осуществляться в соответствии с предоставлениями и политической программой одной правящей партии. После победы в гражданской войне система советов приобрела в общественном мнении дополнительные аргументы в свою пользу, укрепив авторитет и реальную власть на местах.

Уже Робеспьер проводил различие между революционным и конституционным прави-

тельством: советы начали штурм правительственного дворца, руководствуясь этой идеей. Военно-революционный комитет (ВРК) после свержения Временного правительства передал власть Совету народных комиссаров (СНК), позиционирующему себя как Временное революционное правительство. При отсутствии конституции легитимность этого органа основывалась исключительно на «народной воле».

Идея Учредительного собрания не являлась новой ни для победившей, ни для оппозиционной партии, что и обеспечило возможность ее реализации. Однако незрелость парламентской традиции, неоформленность и неопытность политических партий делали формирующийся парламентский институт зависимым от внепарламентских движений, имевших опыт нелегальной и силовой деятельности. Насильственный роспуск Собрания не вызвал значительного политического эффекта, тем более что такой исход уже подготавливался предыдущими политическими насильственными действиями (захват Зимнего дворца, арест правительства, акты национализации и террора и т.п.).

Исторический опыт революций показывает, что провозглашаемый ими принцип свободы очень скоро вытесняется другим революционным принципом — равенства. При этом равенство перед законом и политическое равенство вовсе не гарантируют равенства экономического. Согласно Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа для осуществления, как предполагалось, экономического уравнительного равенства граждан необходимо было поступиться политическим равенством. Лишение целых социальных групп политических прав приводило к появлению юридически ограниченного разделения, которое осуществлялось целым рядом правовых и внеправовых методов (национализация предприятий, конфискация и реквизиции, репрессии против «врагов революции» и т.п.). Подчеркнутая политическая антагонистичность («друг-враг») была ориентирована на дальнейшее углубление социального разрыва и на окончательную ликвидацию «враждебных классов». Наличие системы советов, пронизывающей всю социальную структуру общества, позволяло власти использовать ее для решения этих политических задач. (Думается, что парламентская система в этих условиях должна оказаться менее эффективной. Многопартийность и непрерывная дискуссионность не дают возможности радикально и оперативно решать проблемы такого порядка. В этой

ситуации неизбежным вихрем могло бы стать только введение диктатуры классического типа.) В условиях гражданской войны советы смогли осуществить политику мобилизации и концентрации ресурсов и сил. Чрезвычайное положение смогло просуществовать достаточно долгое время, внося позже свои коррективы в процессы конституционного строительства и правовой кодификации.

Жорж Сорель, которого воодушевлял опыт русской революции, был убежден в том, что централизация и унификация органически присущи диктатуре. «Их практическим результатом является систематическое угнетение, жестокость, облеченная в форму юстиции, и механический аппарат. Диктатура есть не что иное, как рожденная рационалистическим духом военно-бюрократическая полицейская машина». И напротив, революционное использование силы есть некое непосредственное выражение жизни, пусть дикое и варварское, но никогда не являвшееся систематически жестоким и бесчеловечным. Революция заменяет силу насилием, воинственным актом, который сам по себе не является юридически и административно оформленной мерой³.

5. Робеспьер отождествлял дух публичности с духом революции. При этом публичность не совпадала с «общей волей», но выражала волю большинства. За последней скрывались вполне определенные партийные интересы. Либеральные (конституционные) партии в России еще до 1918 г. были запрещены как контрреволюционные и не могли получить легитимации при отсутствии парламентарного органа. Победившая партия большевиков подпитывалась и легитимизировалась через организацию массовой поддержки за пределами существующих структур (ВЦИК, профсоюзов и пр.).

Но публичность могла стать и принуждением. В современном парламентаризме вера в общественное мнение соединяется с таким институциональным представлением, как уравнивание различных государственных деятельностей и инстанций. Парламент с этой точки зрения представляет собой не только элемент равновесия, но, как законодательная власть, также должен быть сбалансирован. На

место единства ставится равновесие⁴. Диктатура же является не упразднением демократии, но упразднением разделения властей, т.е. отменой конституции.

Русская «декларация прав» стала открытой формой законодательства, позволяющей широкое толкование (подобно тому как в судебной системе основным источником для вынесения судебных решений стало «революционное правосознание»). Кодификация права, которая произойдет через несколько лет, закрепит стабильные институты, часто противоречащие самому духу революции (законы периода нэпа). К тому времени сами советы превратятся в исполнительные органы властной системы, но зато ее высшие звенья приобретут некие квазипарламентские формы: законодательствование и парламентско-представительные структуры окажутся тесно взаимосвязанными.

В европейской политической практике «прямого действия» акты такого типа получают название «декларации принципов», а не прав. Конституировалось само действие, а не институты и структуры, и это открывало путь к дальнейшим политическим новациям, не требуя формальных процедур и парламентских дискуссий⁵. Хана Арендт замечает, что конфликт между двумя системами — партиями и советами — играл решающую роль во всех революциях XX в. Вопрос ставился таким образом: представительство или прямое действие и участие в публичных делах? «Советы всегда были органами действия, революционные партии — органами представительства». Для всех партий потребность в действии была чем-то преходящим, их представители не сомневались, что после победы революции дальнейшее действие оказывается излишним или даже вредным⁶.

Принцип «демократического централизма» (более поздняя аллюзия на него — «суверенная демократия») предполагал соединение вертикали власти-подчинения с автономной инициативой снизу. Предполагалось создать постоянно действующий разветвленный механизм власти-управления. Категорическое разделение властей оценивалось как сугубо «буржуазный принцип», неприемлемый для новой советской государственности. Парламентская система

³ См.: Шмитт К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. М., 2000. С. 247—248.

⁴ Шмитт К. Указ. соч. С. 195—197.

⁵ См.: Бицилли П. М. Фашизм и душа Италии // Избранное. София, 1993. Т. 1. С. 194.

⁶ Арендт Х. Указ. соч. С. 381.

призвана прежде всего обеспечить равновесие политических сил, для этого подобное равновесие должно обрести и сама законодательная ветвь власти. Поэтому оппозиция входит в самую сущность парламента. Для советов оппозиционность представляется внутренней болезнью и слабостью системы.

Специфичность российского политического выбора была обусловлена как отечественной национальной традицией (общинное самоуправление на местах, отсутствие компетентного парламентского органа), так и новыми политическими тенденциями, проявившимися в послевоенной Европе. Антипарламентские настроения оказались не только российским явлением.

Ослабление либеральных и социал-демократических влияний в кризисный послевоенный период открыло путь стихийным, иррациональным и активистским течениям. Естественно, что эти силы отрицали ту форму политического устройства, которую передавал предшествующий, свергаемый ими политический режим. Утопический расчет на мировую революцию также предполагал рождение унифицированной формы советов как интернациональной, а экспорт этой формы даже реализовывался на практике (в Германии, Венгрии

в 1918—1919 гг.). Позже эта политическая практика также имела место в странах Восточной Европы.

Советы претендовали на такую же универсальность, какую имел парламент. Но, в отличие от него, они располагали целой системой иерархически выстроенных местных органов. Поэтому правящая политическая партия не ограничивалась дискуссией в одном центральном представительном институте и формированием исполнительной власти правительства, но своими акциями и структурами пронизывала всю политическую систему общества, утверждая принцип тотальности своей власти. Она, подобно «ордену меченосцев» (И. Сталин), становилась «правлящим отбором» для общества в целом, пропитывая все частные сферы существования публичным началом.

Опыт России 1918 г. является не только национальным политическим опытом. Он имеет в себе некие онтологические начала, присущие власти вообще в условиях современного общества, как на Западе, так и на Востоке. Советы могут поменять свое название и облик, но всегда будут оставаться формой прямого политического действия, противопоставленного принципам парламентского представительства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арендт Х. О революции. — М., 2011.
2. Биццлли П. М. Фашизм и душа Италии // Избранное. — София, 1993. — Т. 1.
3. Степун Ф. А. Германия «проснулась» // Жизнь и творчество. — М., 2008.
4. Шмитт К. Духовно-историческое положение парламентаризма // Политическая теология. — М., 2000. — С. 247—248.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

1918: CONSTITUTIONAL CHOICE

ISAEV Igor Andreevich, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of History of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
iaisaev@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article highlights one of the most important issues of the Soviet political and legal history. The choice of political form, which was made almost immediately after the victory of the Bolsheviks in the 1917 Revolution, meant the transfer of the country to a new path of state building. The Soviets became an alternative to the parliamentary Republic. The article analyzes the basic principles of both political systems and the reasons for this choice. It emphasizes the supranational nature of the political direction, the so-called "direct action", which took place not only in Russia but also in a number of European countries.*

The author notes the determining influence that both national political traditions and borrowings from Western European systems had on the formation of the representative system. In the European historical experience of parliamentarism, the new Russia was accepted in the absence of political legitimate parties. The system of Soviets essentially denied the "bourgeois" principles of separation of powers, implementing the experience of the French revolution for this purpose. However, the full power of local councils, for example, clearly exceeded the competence of municipal European bodies. The Soviets claimed the same universality as the Parliament had. Unlike it, they had a whole system of hierarchically built local authorities. The Soviet democracy is prone to unanimity and unfriendly attitude to the opposition, which is always in the minority. This principle ("democratic centralism") was reinforced by the existence of a hierarchical system of councils, which was a sufficiently effective filter for decision-making processes. The emergency powers of the Soviets especially increased in the context of the civil war and the fight against intervention. Under these conditions, the process of constitutional construction acquired specific features and the Constitution of 1918 became a kind of documentary of the historical era.

Keywords: parliament, councils, democracy, dictatorship, representation, direct action, legitimacy, legality, declaration, separation of powers, law, government, power, force, legality.

REFERENCES

1. Arendt H. *O revolyutsii* [On revolution]. Moscow, 2011.
2. Bitsilli P.M. *Fashizm i dusha italii. Izbrannoe* [Fascism and the soul of Italy. Selected]. Sofia, 1993. Vol. 1.
3. Stepun F.A. *Germaniya «prosnulas»*. *Zhizn i tvorchestvo* [Germany "woke up". Life and work]. Moscow, 2008.
4. Schmitt K. *Dukhovno-istoricheskoe polozhenie parlamentarizma* [Spiritual and historical position of parliamentarism]. *Politicheskaya teologiya* [Political theology]. Moscow, 2000. Pp. 247-248.