

Вступительное слово

1. В 2018 г. Россия отмечает 25 лет действующей Конституции, мы увидели и еще увидим много воспоминаний о подготовке текста Основного Закона, а также исследований действия норм современной Конституции. Для истории, в том числе истории права, 25 лет — небольшой срок. Однако, учитывая огромную цепь противоречивых политических, социальных, экономических и правовых решений, 25 лет не кажутся маленьким отрезком времени. Скорее наоборот, за четверть века положения Конституции показали свою актуальность и универсальность. Конституция стала символом стабильности, дающим возможность развития страны и защиты прав ее граждан. Верховенство закона, провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью, соответствие системы провозглашенных прав граждан Всеобщей декларации прав человека отличают современную Конституцию России от прежних Основных законов нашей страны.

Любая круглая дата — это повод для размышлений о прошлом и будущем. В нашем случае обернемся назад и попытаемся кратко и последовательно охарактеризовать предыдущие конституции нашей страны.

2. В 2018 г. мы также отмечаем 100 лет со дня принятия первой Конституции Российского государства — Конституции РСФСР 1918 г. Принятие Конституции стало важным историческим событием.

До октябрьского переворота 1917 г. большевики особенно не задумывались о том, что должно представлять собой пролетарское государство. Тем более они всерьез не задумывались: а каким должно быть право в таком государстве? — поскольку в соответствии с учением К. Маркса в светлом коммунистическом будущем право должно было отмереть вместе с государством.

Однако, захватив власть и пытаясь удержать ее любым способом, большевики должны были овладеть источниками власти — насилем, суггестией (убеждением, внушением) и правом. В.И. Ленин это хорошо понимал. Поэтому новая власть прежде всего занялась созданием репрессивного аппарата в виде революционных трибуналов и ВЧК. Что касается завоевания доверия большинства населения и методов убеждения, то большевики мощно использовали и свои первые нормативные документы — декреты о мире, о земле, о введении 8-часового рабочего дня, Декларацию прав народов России, Постановление о созыве Учредительного собрания в назначенный срок и т.п.

Безусловно, эти акты носили в том числе ярко выраженный пропагандистский характер.

Легитимность рабоче-крестьянской власти должна была обеспечить Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.¹

Первая Конституция провозглашала право на образование, свободу совести, свободу выражения своего мнения, свободу собрания и т.п.

Сразу следует обратить внимание на то, что после событий октября 1917 г. в течение одного десятилетия в советском государстве было принято три конституции: Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г. (утв. Центральным Исполнительным Комитетом (ЦИК) СССР 6 июля 1923 г. и II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г.)², Конституция РСФСР (утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.)³.

Первая Конституция РСФСР разрабатывалась в непростых условиях — как международных (Первая мировая война, заключение Брест-Литовского мира), так и внутренних (Гражданская война, слом и формирование новых социально-экономических отношений). Работа над проектом первой Конституции осуществлялась Конституционной комиссией, которая состояла из 15 человек. В нее вошли представители разных фракций: от большевистской фракции — Я.М. Свердлов, М.Н. Покровский, И.В. Сталин; от фракции левых эсеров — Д.А. Магеровский и А.А. Шрейдер; от максималистов — А.И. Бердников (с совещательным голосом), а также представители народных комиссариатов по делам национальностей, юстиции, финансов, по военным делам, внутренних дел и ВСНХ. На первом организационном заседании Комиссии, состоявшемся 5 апреля 1918 г., ее председателем был выбран Я.М. Свердлов. Работа в Комиссии проходила в условиях борьбы фракций, учитывая, что это была первая Конституция России и создавалась она в совершенно новых экономических и политических условиях. Одним из наиболее дискуссионных вопросов конституционного права того времени был вопрос о диктатуре пролетариата. Левые эсеры выступали против его закрепления в Основном законе. Проект «Конституции Трудовой Республики», представленный эсерами-максималистами, также отрицал идею диктатуры пролетариата.

19 апреля 1918 г. на заседании комиссии ВЦИК голосовали по трем проектам — И.В. Сталина, М.А. Рейснера, эсеров-максимали-

¹ СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

² СУ РСФСР. 1923. № 81. Ст. 782; 1924. № 29–30. Ст. 274.

³ СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

стов. В результате за основу был взят проект И.В. Сталина, который с доработками В.И. Ленина и был принят 10 июля 1918 г.¹ Нельзя не отметить, что Конституция РСФСР была принята после провала мятежа левых эсеров 6 июля 1918 г. и изгнания делегатов от этой партии с V Всероссийского съезда Советов.

Принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Конституция РСФСР носила революционный характер; классовый подход ярко выражался не только в «поражении» в правах целых групп граждан — советская власть в это время по существу стала синонимом диктатуры пролетариата.

Конституция состояла из следующих шести разделов:

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа;

Общие положения Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики;

Конструкция Советской власти;

Активное и пассивное избирательное право;

Бюджетное право;

О гербе и флаге Российской Социалистической Федеративной Советской Республики.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, вошедшая в состав Конституции в качестве раздела первого, была принята раньше — 18 (31) января 1918 г. III Всероссийским съездом рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Несмотря на упоминание в названии прав трудящегося и эксплуатируемого народа в Декларации в большей степени были определены основы политической и социально-экономической жизни страны. Так, в главе первой РСФСР провозглашалась Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а вся власть в центре и на местах принадлежала этим Советам.

Основная задача, а именно уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах, была сформулирована в главе второй. Здесь же раскрывались принципы решения этой основной задачи, в частности отмена частной собственности на землю в порядке осуществления социализации земли, объявление лесов, недр, вод общегосударственного значения национальным достоянием и пр.

¹ Подробнее см.: *Шураев В.* Разработка Конституции РСФСР 1918 года (апрель—июнь 1918 г.) // Вопросы истории. 1947. № 12. С. 23—42; *Чистяков О.И.* Конституция РСФСР 1918 года. 2-е изд., перераб. М.: Зерцало-М, 2003.

Политика разрыва тайных договоров, организации самого широкого братания с рабочими и крестьянами воюющих на тот момент между собой армий и достижения во что бы то ни стало революционными мерами демократического мира трудящихся без аннексий и контрибуций, на основе свободного самоопределения наций провозглашалась в главе третьей.

Глава четвертая содержала положения о принадлежности власти трудящимся массам, а также закрепляла коренные начала федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях.

Основы конституционного строя были определены в Конституции РСФСР в разделе втором, где также упоминались основные права и обязанности граждан.

РСФСР провозглашалась социалистическим государством рабочих и крестьян, строящимся на основе федерации национальных советских республик. Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики принадлежала советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. При этом носителем верховной власти провозглашался не народ, а Всероссийский Съезд Советов, а в период между съездами — Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов.

Вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляли собственность Рабоче-Крестьянского государства.

В числе основных прав человека были выделены:

право свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п.;

право на полное, всестороннее и бесплатное образование (обеспечение этого права для рабочих и беднейших крестьян провозглашалось в качестве задачи советского государства);

право свободного пользования родным языком на съездах, в суде, управлении и общественной жизни;

Отдельные лица могли быть лишены прав, которыми они пользовались в ущерб интересам социалистической революции.

К основным обязанностям относились:

обязанность всех граждан Республики трудиться,

обязанность защиты социалистического отечества, всеобщая воинская повинность.

Иностранцам, «подвергающимся преследованиям за политические или религиозные преступления», предоставлялось право убежища.

Основы избирательного права были заложены в разделе четвертом «Активное и пассивное избирательное право». Как активное, так и пассивное избирательное право в Советы не зависело от вероисповедания, национальности, оседлости, пола и прочего и принадлежало всем гражданам РСФСР, достигшим 18 лет, при условии, что граждане относились к одной из следующих категорий лиц, в частности:

а) лица, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки — земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;

б) солдаты советской армии и флота;

в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Достаточно широк перечень лиц, лишенных избирательного права, к таковым относились:

а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.;

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;

д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;

е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой;

ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Причем перечень лиц, лишенных избирательного права, впоследствии постоянно расширялся.

Наряду с Конституцией РСФСР 1918 г. выборы в Советы регулировались иными актами, прежде всего актами ВЦИК. Так, выборы в местные советы производились в соответствии с Постановлением ВЦИК от 2 декабря 1918 г. «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов (Инструкция)»¹. До принятия названного документа на местах для борьбы с деревенским кулачеством были созданы комитеты

¹ СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 901.

деревенской бедноты, которые в дальнейшем превратились в деревенские военно-революционные комитеты, существовавшие параллельно с Советами. Как отмечалось в указанном Постановлении, «получилось двоевластие». Поэтому «в интересах быстрого и планомерного проведения в жизнь преобразования всей жизни на новых коммунистических началах» была поставлена, в частности, задача «создать в селах и деревнях такие Советы, которые объединили бы те слои, которые создали Комитеты Бедноты» (п. 1 и 2 Постановления).

Постановление ВЦИК от 31 октября 1922 г. «Положение о губернских съездах советов и губернских исполнительных комитетах»¹ определило порядок выборов депутатов губернского съезда советов и проведения таких съездов, в которых участвовали представители (депутаты), избираемые городскими советами, советами поселков городского типа с населением свыше 3000 жителей, фабриками и заводами, расположенными вне городских поселений, и уездными съездами советов. От уездных съездов избирался 1 депутат на 10 000 жителей, от советов городов, поселков, фабрик и заводов — 1 депутат на 2000 избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию. В ведении губернского съезда советов входило рассмотрение и решение всех местных вопросов, а также обсуждение вопросов, имеющих общегосударственное значение, рассмотрение и утверждение местного бюджета, выборы делегатов на Всероссийский съезд Советов. Губернский съезд советов избирал губернский исполнительный комитет, который направлял и руководил деятельностью всех находящихся в пределах губернии советских учреждений. В полномочия губернского исполнительного комитета входили отмена и изменение противоречащих существующим законам и распоряжениям центральной или губернской власти постановлений и распоряжений всех подведомственных учреждений.

В логике Конституции 1918 г. и вышеназванного Постановления, но после принятия союзной Конституции были изданы декреты ВЦИК от 11 августа 1924 г. «Инструкция о пере выборах городских и сельских Советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов Советов»², от 13 октября 1925 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов»³, от 4 ноября 1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских Советов и о созыве съездов Советов»⁴,

¹ СУ РСФСР. 1922. № 72—73. Ст. 907.

² СУ РСФСР. 1924. № 71. Ст. 695.

³ СУ РСФСР. 1925. № 79. Ст. 603.

⁴ СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577.

которые определяли систему избирательных комиссий, порядок их формирования, полномочия и др. Избирательный процесс осуществлялся Всероссийской Центральной Избирательной Комиссией, избирательными комиссиями при центральных исполнительных комитетах автономных республик, избирательными комиссиями автономных и районированных областей, краевыми, губернскими, окружными, уездными, районными и волостными избирательными комиссиями, сельскими, городскими и поселковыми избирательными комиссиями.

Выборы в советы имели определенные особенности и проходили на избирательных собраниях. О дне и месте созыва избирательного собрания избиратели извещались повестками не позже чем за пять дней. В городах и поселках избирательные собрания проводились по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям и профессиональным союзам). Для граждан, не входящих в предприятия или не организованных в профессиональные союзы (кустарей, ремесленников, домашних хозяек, извозчиков и т.д.), избирательные собрания проводились по территориальным единицам (по районам, участкам и т.п.). На избирательных собраниях был организован учет всех явившихся на выборы, которые проводились открытым голосованием. Подобного рода изменения были обусловлены итогами выборной кампании 1924 г., в ходе которой были отменены результаты выборов в ряде регионов, где проголосовало менее 35% избирателей или имелись жалобы граждан на незаконные действия органов, руководивших выборами¹.

Система государственных органов была представлена Конституцией РСФСР 1918 г. следующим образом.

Всероссийский съезд Советов являлся высшей властью РСФСР и состоял из представителей городских Советов по расчету один депутат на 25 000 избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету один депутат на 125 000 жителей.

В период между съездами высшую власть Республики осуществлял Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов, являвшийся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР.

ВЦИК рассматривал и утверждал проекты декретов и иные предложения, вносимые Советом Народных Комиссаров или отдельными ведомствами, а также издавал собственные декреты и распоряжения.

¹ ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 20. Д. 282. Л. 8 (см.: *Саламатова М. С.* Избирательная система Советской России 1918–1936 гг.: новые интерпретации // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1535–1542).

ВЦИК в свою очередь образовывал Совет Народных Комиссаров для общего управления делами РСФСР и отделы (народные комиссариаты) для руководства отдельными отраслями управления. В осуществление этой задачи Совет Народных Комиссаров издавал декреты, распоряжения, инструкции и принимал все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни.

Члены Совета Народных Комиссаров возглавляли наркоматы: а) по иностранным делам; б) по военным делам; в) по морским делам; г) по внутренним делам; д) юстиции; е) труда; ж) социального обеспечения; з) просвещения; и) почт и телеграфов; к) по делам национальностей; л) по финансовым делам; м) путей сообщения; н) земледелия; о) торговли и промышленности; п) продовольствия; р) государственного контроля; с) Высший Совет Народного Хозяйства; т) здравоохранения.

Во исполнение Конституции РСФСР 1918 г. было принято Постановление ВЦИК от 31 декабря 1921 г. «О советском строительстве»¹, которым определялось правовое положение ВЦИК, съездов Советов на местах и других государственных органов. Так, ВЦИК осуществлял функции законодательного органа, состоял из 386 человек и созывался Президиумом ВЦИК на сессионные заседания не менее трех раз в год. На постоянной основе действовали бюджетные, федеральные и другие комиссии. Съезды Советов автономных республик и областей, губернские, уездные и волостные созывались один раз в год.

3. Конституция СССР 1924 г. стала первой конституцией нового государства — Союза Советских Социалистических Республик, образованного в декабре 1922 г. В ее основу были положены Декларация об образовании СССР и Договор об образовании Союза ССР, утвержденные 30 декабря 1922 г. на I Всесоюзном съезде Советов и вошедшие в состав Конституции СССР в качестве разделов.

Декларация провозглашала уверенность в том, что создание единого союзного государства позволит реально «обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов». Кроме того, документ провозглашал такие принципы союзного объединения, как добровольность, равноправие народов, свободный выход из состава нового государства.

Сложившаяся ситуация, последствия войны и другие обстоятельства, отраженные в Декларации, призваны были свидетельствовать о невозможности раздельного существования советских республик. Доступ в Союз был открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и могущим возникнуть в будущем.

¹ СУ РСФСР. 1922. № 4. Ст. 44.

Декларация об образовании СССР констатировала раскол мира на два лагеря — лагерь капитализма и лагерь социализма и провозглашала новое государство «верным оплотом против мирового капитализма и новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику».

В 1922 г. в состав СССР вошли Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР — Советская Социалистическая Республика Азербайджана, Советская Социалистическая Республика Грузии и Советская Социалистическая Республика Армении). Затем в состав СССР вошли Туркменская и Узбекская социалистические советские республики (Постановление III Съезда Советов СССР от 13 мая 1925 г.), Таджикская Социалистическая Советская Республика (Постановление ЦИК СССР от 5 декабря 1929 г.).

Основные положения Конституции отражены в Договоре об образовании СССР.

Изначально планировалось осуществить «автономизацию», т.е. вхождение республик в состав РСФСР. Республики против этого в принципе не возражали. Дело в том, что объединение независимых республик под руководством РСФСР вытекало уже из опыта отношений между республиками еще с декабря 1917 г. Оно было проверено в ходе Гражданской войны, когда Россия, объединившись с национальными государствами, смогла отстоять советскую власть. Там, где она не сумела это сделать, в Прибалтике например, советская власть погибла.

Автором идеи «автономизации» был Д.З. Мануильский¹, склонный в известной мере к национальному нигилизму. Подобно профессору М.А. Рейснеру, который считал, что национальный вопрос есть пережиток даже не капитализма, а феодализма, Мануильский стремился к максимальной централизации советского государства². Однако Ленин выступил против такого подхода и настоял на союзном договоре, вполне вероятно, имея в виду всю ту же мысль о возможном присоединении к СССР новых социалистических республик по мере их возникновения. Ведь в РСФСР на правах автономии новые республики вряд ли захотели бы вступать.

¹ Дмитрий Захарович Мануильский (1883—1959 гг.) — в 1921 г. секретарь ЦК КП(б)У; с 1922 г. работал в Коминтерне; с 1924 г. член Президиума Исполкома Коминтерна (ИККИ).

² См.: Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2004. С. 6.

Однако, как справедливо пишет О.И. Чистяков, вызывает сомнение, что эта идея союзного государства была удачной применительно к тогдашней ситуации, вообще к условиям нашей страны. Все существовавшие к тому времени союзные государства в мире состояли примерно из равновеликих по территории и количеству населения членов. В нашей же стране громадная РСФСР отличалась по этим параметрам от других республик не только в несколько раз, но многократно, порой в десятки раз. Поэтому, хотя предлагалось сделать всех членов Союза равноправными, подлинного равенства в таком союзном государстве ожидать было затруднительно. Даже Украина показала во время Гражданской войны, что без России она не смогла бы справиться с многочисленными внешними и внутренними врагами¹. Отметим, что именно договорной характер государства и дисбаланс составляющих его республик сыграли свою роль при очередном распаде империи в 1991 г.

Раздел II Конституции СССР состоял из 11 глав:

- 1) о предметах ведения верховных органов власти СССР;
- 2) о суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве;
- 3) о Съезде Советов СССР;
- 4) о Центральном Исполнительном Комитете СССР;
- 5) о Президиуме ЦИК СССР;
- 6) о Совете народных Комиссаров (СНК) СССР;
- 7) о Верховном Суде СССР;
- 8) о народных комиссариатах СССР;
- 9) об Объединенном Государственном Политическом Управлении (ОГПУ);
- 10) о союзных республиках;
- 11) о гербе, флаге и столице СССР.

Разделение компетенции Союза ССР и союзных республик также широко обсуждалось в ходе принятия Конституции. В результате к исключительному ведению Союза ССР были отнесены:

- а) представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами;
- б) изменение внешних границ Союза, а также регулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками;
- в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик;
- г) объявление войны и заключение мира;

¹ См.: Чистяков О.И. Указ. соч. С. 8.