

УДК 342.4

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СОВЕТСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пахров Анатолий Александрович<sup>1</sup>,

канд. ист. наук, доцент,

e-mail: anatpahrov@mail.ru,

<sup>1</sup>Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва, Россия

*Рассматриваются политические отношения, возникающие при переходе от советской (социалистической) к российской (демократической) системе на основе Конституции СССР 1977 г. и Конституции РФ 1993 г. Структурные и функциональные перемены в конституционном праве в нашей стране привели к тому, что «политическое пространство» стало активно использоваться для совершения антигосударственных действий, в частности для распространения западных идеологий и морали. Приводится сравнительный анализ исторического и современного состояния политической системы в России, а также намечаются формообразующие и содержательные признаки эволюции конституционного механизма. Анализируется конституционная практика по рассматриваемому вопросу, выделяются основные компоненты трансформированной политической системы Советского Союза и Российской Федерации (источники власти, глава государства, высшая законодательная, исполнительная и судебная власть, федеративное устройство), определяются сходные (наследственные) черты и особенности каждого из них.*

**Ключевые слова:** политическая система, Конституция, Советский Союз, Российская Федерация, источник власти, глава государства, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, федеративное устройство

## TRANSFORMATION OF DOMESTIC CONSTITUTIONAL LAW: THE POLITICAL SYSTEM OF THE SOVIET UNION AND THE RUSSIAN FEDERATION

Pakhrov A.A.<sup>1</sup>,

Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,

e-mail: anatpahrov@mail.ru,

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia

*The article describes the political relations arising during the transition from the Soviet (socialist) to the Russian (democratic) system based on the 1977 USSR Constitution and 1993 RF Constitution. Structural and functional changes in constitutional law in our country led to the fact that the “political space” began to be actively used to commit anti-state actions, in particular, for the spread of Western ideologies and morality. A comparative analysis of the historical and current state of the political system in Russia is provided in the scientific article, as well the formative and meaningful signs of the evolution of the constitutional mechanism are outlined. The author analyzed the constitutional practice on the issue under consideration: the main components of the transformed political system of the Soviet Union and the Russian Federation (sources of power, the head of state, the highest legislative, executive and judicial power, federal structure) are considered, similar (hereditary) features and characteristics of each of them are identified.*

**Keywords:** political system, Constitution, Soviet Union, Russian Federation, source of power, head of state, legislative power, executive power, judicial power, federal structure

DOI 10.21777/2587-9472-2022-2-13-18

Политическая система включает три основных структурных компонента: государственная власть; политические партии; общественно-политические организации. В рамках данной статьи будет подробно рассмотрен только первый из перечисленных компонентов политической системы нашего государства.

Гипотетически можно предположить, что трансформация государственной структуры влечет за собой изменение формы, сохраняя при этом схожие черты в ее содержании. Российская Федерация является безусловным наследником СССР как на ментально-историческом (социально-культурном), так и на политико-правовом уровне. Соответственно, достаточно очевидным является предположение о том, что в обеих Конституциях народ провозглашается *источником власти*, которая безоговорочно доверяется им государству [1, с. 140].

В ст. 2 Конституции СССР 1977 г. записано: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет свою власть через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу СССР»<sup>1</sup>. Положения данной статьи перекликаются со ст. 3 Конституции РФ, где отмечается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно (референдум и свободные выборы), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Таким образом, очевидно, что трансформация источника власти касается только формы государственной власти: система советов меняется на государственную систему. Однако сущностные основы остаются неизменными: народ фактически отстранен от реальной власти и лишь периодически «утверждает» на голосованиях существующую власть.

### Глава государства

Исторически сложилось так, что верховная государственная власть сводится в России к одному лицу, которое с течением времени трансформировалась лишь по форме, но не по содержанию. Можно выстроить следующую увлекательную, но при этом логическую (историческую) цепочку глав российского государства: князь – великий князь (Киевский, Владимирский, Московский) – царь – император – генеральный секретарь Центрального комитета – президент Российской Федерации.

В Конституции СССР 1977 г. (ст. 6) в завуалированной форме определяются полномочия лидера партии и государства: «Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР...»<sup>3</sup>.

Конечно, в «брежневской конституции» нет ни одного упоминания о роли и функциях генерального секретаря партии, но, как точно подметил великий поэт советской эпохи Владимир Маяковский, «мы говорим партия, подразумеваем Ленин». Можно продолжить этот ряд лидеров советского государства: Сталин – Хрущев – Брежнев – Андропов – Черненко – Горбачев. Следовательно, генеральный секретарь Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (далее – КПСС) являлся несомненным лидером и конституционной главой государства.

В ст. 80 Конституции РФ президент открыто провозглашается главой государства, который, подобно генеральному секретарю, «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства»<sup>4</sup>. По меткому выражению С.М. Шахрая, президент выполняет миссию своего рода «парового клапана», способного ослабить социальное давление [2, с. 51]. Здесь ясно прослеживается трансформация от должности генерального секретаря до президента с практически одинаковыми властными

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: [принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977> (дата обращения: 23.01.2022). – Текст: электронный.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 06.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>3</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: [принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977> (дата обращения: 23.01.2022). – Текст: электронный.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 06.02.2022). – Текст: электронный.

полномочиями. Оба они возвышаются над всеми ветвями власти, обладают законодательной инициативой, контролируют исполнительную власть, осуществляют представительские функции государства на международной арене. Таким образом, общим элементом однопартийной диктатуры и президентской республики, по мнению А.Н. Медушевского, выступает тенденция к «мнимому конституционализму» [3].

Некоторые отличия имеются лишь в процедурной сфере: генеральный секретарь выбирается на Пленуме Центрального комитета без ограничения срока его полномочий, а президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [4].

### Высшая законодательная власть

Структуры высшей законодательной ветви власти также сопоставимы друг с другом – Верховный Совет СССР трансформировался в Федеральное Собрание Российской Федерации. Оба этих органа имеют двухпалатное устройство: Совет Союза и Совет Национальностей в СССР; Совет Федерации и Государственная Дума в РФ. При этом по характеру членства Совет Федерации (верхняя палата) сходен с Советом Национальностей (нижняя палата), и наоборот: Государственная Дума (нижняя палата) соотносится с Советом Союза (верхняя палата). Однако от перестановки мест содержательная сущность не меняется.

Первая пара палат по своему составу включает представителей субъектов РФ и СССР, однако при этом в Совете Федерации Федерального Собрания РФ имеется существенная доля представителей, назначаемых президентом РФ, что по формальному признаку дает дополнительные рычаги влияния главы государства в Российской Федерации по сравнению с руководящим лицом Советского Союза (ст. 95 Конституции РФ). Другая пара палат (Совет Союза – Государственная Дума) обладает соотносительным сходством: обе они формируются по избирательным округам с одинаковым сроком на пять лет (ст. 110 Конституции СССР 1977 г. – ст. 96 Конституции РФ 1993 г.).

Наблюдается преемственность и в организационной стороне деятельности обеих палат законодательного корпуса РФ и СССР. В ст. 111 Конституции СССР 1977 г. записано: «Каждая палата Верховного Совета СССР избирает Председателя и четырех его заместителей. Председатели Совета Союза и Совета Национальностей руководят заседаниями соответствующих палат и ведают их внутренним распорядком»<sup>5</sup>. В ст. 101 Конституции РФ читаем: «Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты»<sup>6</sup>.

Соответственно, в Конституции РФ, в отличие от Конституции СССР, не устанавливается точное количество заместителей палат парламента. В реальной практике число заместителей председателей палат в Российской Федерации достигало десяти человек, что неминуемо ведет к усилению процессов бюрократизации в государственном управлении.

Следует заметить, что в организации работы законодательных палат Советского Союза и Российской Федерации имелось важное существенное отличие. Сессии российского парламента действуют на постоянной основе, в то время как сессии Верховного Совета СССР созывались лишь два раза в год. Отсюда наблюдается заметный рост интенсивности законодательной деятельности в Российской Федерации по сравнению с Советским Союзом. Однако в СССР существовал орган высшей законодательной и представительной власти, не подвергшийся трансформации. Речь идет о Президиуме Верховного Совета СССР, который в отличие от Верховного Совета СССР заседал на постоянной основе и состоял из председателя, первого заместителя, 15 заместителей (по одному от каждой союзной республики), секретаря и 21 члена, избираемых из состава Верховного Совета СССР. По мнению В.П. Андреева,

<sup>5</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: [принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977> (дата обращения: 23.01.2022). – Текст: электронный.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 06.02.2022). – Текст: электронный.

законотворческая деятельность Президиума Верховного Совета СССР носила антиконституционный характер, когда принимаемые им указы часто противоречили действующему законодательству<sup>7</sup>.

Основные функции Президиума Верховного Совета СССР относились к внешнеполитической и военной сферам, наградной системе, утверждению и публикации законов, принятых палатами Верховного Совета СССР. Согласно Конституции 1993 г. полномочия Президиума Верховного Совета распределены между президентом РФ и Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Кроме того, на практике, по мнению Н.И. Грачева, парламент в России по существу превратился в законосовещательный орган при президенте РФ [5].

### Высшая исполнительная власть

Очевидно, что Совет Министров СССР (Правительство СССР) был трансформирован в Правительство Российской Федерации (ст. 128 Конституции СССР – ст. 110 Конституции РФ). Состав обоих исполнительных органов также не претерпел существенных изменений: председатель, заместители председателя, министры (ст. 129 Конституции СССР – ст. 110 Конституции РФ).

Однако уровень подотчетности исполнительных ветвей власти значительно изменился. Если в СССР правительство находилось под контролем Верховного Совета и Президиума Верховного Совета (скорее второго, чем первого), то в РФ правительство несет ответственность в основном перед главой государства (президентом РФ) и частично перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ (ст. 130 Конституции СССР – ст. 110 Конституции РФ). В реальной же исторической практике, по справедливому замечанию А.Л. Земцова, «Конституция СССР 1977 г. закрепила дуалистическую структуру власти, существовавшую в стране» [6]. Иными словами, произошло сращивание партийной и государственной власти, выразившееся в совмещении должностей генерального секретаря Центрального комитета КПСС и председателя Совета Министров СССР. Это позволяет сделать вывод о том, что и правительство Советского Союза находилось под полным контролем главы государства, соответственно, связка «глава государства – правительство» функционировала как в СССР, так и в РФ.

Функциональное наполнение деятельности правительств обоих государств также имеет сходство во многих своих проявлениях: экономика, государственный бюджет, оборона и внешняя политика, наука, образование, социальная сфера (ст. 131 Конституции СССР – ст. 114 Конституции РФ). Некоторые отличия, имеющиеся в Конституции РФ, объяснимы с точки зрения появления экономических и политических новаций (частное предпринимательство, экологические проблемы и др.).

Вместе с тем в СССР по аналогии с устройством высшей законодательной власти существовал еще один структурный компонент высшей исполнительной власти – Президиум Совета Министров СССР. Состав Президиума определен Конституцией СССР 1977 г.: председатель, первые заместители, заместители и другие ключевые министры<sup>8</sup>. Интересно, что подобный орган высшей исполнительной власти появляется в Законе РФ от 14 марта 2020 г. № 1 «О поправке к Конституции РФ»<sup>9</sup>, которым вводится должность «федеральных (*авт.*: ключевых) министров» в сферах обороны, государственной безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, чрезвычайных ситуаций, общественной безопасности». Таким образом, некоторый аналог Президиума Совета Министров СССР появился и в Российской Федерации.

### Высшая судебная власть

Определенная историческая преемственность наблюдается и в структуре высшей судебной власти. Рассмотрим следующий пример.

<sup>7</sup> Андреев В.П. Советский период народного представительства. – URL: [http://www.duma.tomsk.ru/content/6\\_sovetskij\\_period\\_narodnogo\\_predstavitelstva#k77](http://www.duma.tomsk.ru/content/6_sovetskij_period_narodnogo_predstavitelstva#k77) (дата обращения: 14.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>8</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: [принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1977> (дата обращения: 23.01.2022). – Текст: электронный.

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

Конституцией СССР 1977 г. во главе системы правосудия располагаются Верховный Суд СССР, суды субъектов и военные трибуналы. Верховный Суд РФ и суды субъектов Российской Федерации являются ядром судебной системы государства. Полностью сохраняются и функции надзора Верховных Судов СССР и РФ за судебной деятельностью других (нижестоящих) судов (ст. 153 Конституции СССР – ст. 126 Конституции РФ).

Однако в Российской Федерации появился еще один высший судебный орган власти – Конституционный Суд Российской Федерации – «в целях защиты конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Анализ показывает, что полномочия Конституционного Суда в Советском Союзе выполнял высший законодательный орган – Верховный Совет СССР, а точнее Президиум Верховного Совета СССР, который «осуществлял контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивал соответствие конституций и законов союзных республик в случае несоответствия их основному закону» (п. 4 ст. 121 Конституции СССР). Понимая необходимость перенести функции конституционного суда из законодательной в судебную ветвь власти десять лет спустя, в 1988 г. создается Комитет конституционного надзора СССР, который и стал непосредственным предшественником Конституционного Суда Российской Федерации (поправка к ст. 125 Конституции СССР от 1 декабря 1988 г.).

Кроме того, наблюдается преемственность от одной конституции к другой в соблюдении основных принципов правосудия: коллегиальность, независимость судей, равенство граждан перед законом и судом, открытость судебных заседаний, право на защиту и т.д. (ст. 154–158 Конституции СССР – ст. 120–123 Конституции РФ).

### Федеративное устройство

Трансформация территориального устройства проявляется, прежде всего, в изменениях, связанных с распадом СССР и выходом из него всех союзных республик. При этом Российская Федерация – преемник Советского Союза – была структурирована на тех же принципах федерализма. Внутреннее строение в РФ идентично с СССР: те же республики, края, автономные округа и области. По справедливому замечанию В.В. Мамонова, часть норм Конституции РФ, определяющих федеративное устройство, можно считать наследием советского периода отечественной государственности [7].

Если сравнивать уровни власти союзных республик в СССР и субъектов в РФ, то полномочия первых по Конституции СССР 1977 г. являлись более широкими. Об этом говорит следующее положение: «Союзные республики имеют право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций»<sup>11</sup>. Следует отметить, что Конституцией РФ 1993 г. указанные полномочия относятся к сфере деятельности Российской Федерации или находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации<sup>12</sup>.

Кроме того, в Конституции СССР 1977 г. закреплено право свободного выхода из СССР, тогда как в Конституции РФ 1993 г. право сецессии отсутствует. Можно предположить, что исключение статьи о праве выхода связано с быстрым развалом СССР в начале 90-х гг. XX в., когда все без исключения союзные республики стали независимыми государствами. Подобный процесс грозил и Российской Федерации, если бы Конституцией РФ 1993 г. не был установлен своеобразный «централизованный федерализм».

<sup>10</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 06.02.2022). – Текст: электронный.

<sup>11</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: [принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.]. – URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977> (дата обращения: 23.01.2022). – Текст: электронный.

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голос. 12 декабря 1993 г. с изм., одобр. в ходе общерос. голос. 1 июля 2020 г.]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 06.02.2022). – Текст: электронный.

### Заключение

Таким образом, проведя сравнительно-исторический анализ двух конституций, можно сделать вывод о том, что сила исторической инерции привела, несмотря на изменение государственного строя, к консервации содержательных основ политической системы России. Трансформация затронула только формальные компоненты различных ветвей власти. Иначе говоря, изменилась форма, но не содержание (сущностное наполнение) основного закона нашей страны.

### Список литературы

1. *Мореева С.Н.* Конституционный опыт советской России: идеи и практика // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2009. – № 4. – С. 128–141.
2. *Шахрай С.М.* Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10. – С. 44–55.
3. *Медушевский А.Н.* Основной закон СССР 1977 г.: государство и личность в эпоху «развитого социализма» // Полития. – 2014. – № 3. – С. 149–168.
4. *Сорокун П.В., Калашников В.С.* Историко-правовое сравнение советской и российской конституций // Эпоха науки. – 2016. – № 8. – С. 85–88.
5. *Грачев Н.И.* Конституция 1993 г. и перспективы развития российского конституционализма // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. – 2013. – № 4. – С. 42–48.
6. *Земцов А.Л.* Конституция СССР 1977 г. // Проблемы современной науки и образования. – 2017. – № 22. – С. 38–45.
7. *Мамонов В.В.* Конституция СССР 1977 г.: этап развития или основа «застоя»? // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 4. – С. 185–192.

### References

1. *Moreeva S.N.* Konstitucionnyj opyt sovetskoj Rossii: idei i praktika // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. – 2009. – № 4. – S. 128–141.
2. *Shahraj S.M.* Konstituciya Rossii: stabil'nost' i razvitie // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – 2018. – № 10. – S. 44–55.
3. *Medushevskij A.N.* Osnovnoj zakon SSSR 1977 g.: gosudarstvo i lichnost' v epohu “razvitogo socializma” // Politiya. – 2014. – № 3. – S. 149–168.
4. *Sorokun P.V., Kalashnikov V.S.* Istoriko-pravovoe sravnenie sovetskoj i rossijskoj konstitucij // Epoha nauki. – 2016. – № 8. – S. 85–88.
5. *Grachev N.I.* Konstituciya 1993 g. i perspektivy razvitiya rossijskogo konstitucionalizma // Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5. Yurisprudenciya. – 2013. – № 4. – S. 42–48.
6. *Zemcov A.L.* Konstituciya SSSR 1977 g. // Problemy sovremennoj nauki i obrazovaniya. – 2017. – № 22. – S. 38–45.
7. *Mamonov V.V.* Konstituciya SSSR 1977 g.: etap razvitiya ili osnova “zastoya”? // Leningradskij yuridicheskij zhurnal. – 2014. – № 4. – S. 185–192.