

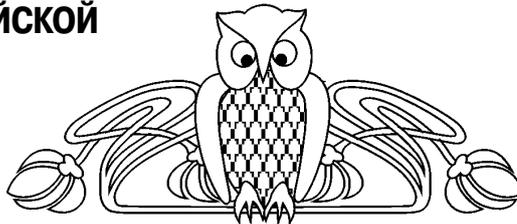


УДК 321:342.4

РЕТРОСПЕКТИВА ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ОТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ДО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Г. Сергеев

Поволжская академия государственной службы, Саратов
E-mail: vestnik@pags.ru



Предметом рассмотрения являются исторические формы отечественных внеконституционных политических институтов. Автором показаны значение, особенности возникновения и функционирования подобного рода структур в различные периоды существования Российского государства. Исследуемые образования анализируются в контексте осуществления политической властью функций государственного управления.

Ключевые слова: внеконституционные политические институты, государственное управление, конституционный строй, политическая власть.

The Retrospective Review of the Domestic Extraconstitutional Political Institutions from Russian Empire to Russian Federation

S.G. Sergeev

The subject of the research is the historical models of the domestic extraconstitutional political institutions in Russia. The author focuses on the main features of their origins and functioning within different periods of Russian history. The mentioned institutions are being analyzed in the context of political authorities performing public administration powers.

Key words: extraconstitutional political institutions, public management, constitutional system, political power.

Большую часть своей истории Россия являлась монархическим государством с самодержавной (как вариант – абсолютистской) формой правления. Источником власти в ней считался царь/император, который за исключением редких исторических моментов самостоятельно определял институциональную схему государственного управления в центре и территориях страны. Набор институтов, посредством которых осуществлялась политическая воля монарха, устанавливался помазанником Божиим, при этом монарх исходил как из собственных предпочтений, так и из доступного для него мирового опыта. В частности, хорошо известно, что внедренная Петром I система государственного управления представляла собой калькированный вариант современной ему шведской системы, а министерская реформа, осуществленная по плану М.М. Сперанского в начале XIX в., являла пример продуктивного применения на российской почве актуального опыта крупнейших европейских государств.

Единая для всей страны писаная Конституция в Российской империи отсутствовала, а

создаваемые структуры публичного управления оформлялись путем принятия законов либо соответствующих актов, изданных главой государства. Вследствие этого, казалось бы, говорить о внеконституционных (шире – о незаконных) политических институтах применительно к России до принятия в ней Основного закона РСФСР 1918 г. не корректно. Однако если понимать конституцию не в сугубо юридическом смысле – как некий более или менее жестко зафиксированный правовой акт или обычай, а как устойчивый легитимизированный политический порядок, то в контексте такой «реальной конституции» становится возможным политологический анализ проблемы конституционности/внеконституционности отечественных публичных институтов в ее историческом развитии.

Принципиальное определение конституционной или внеконституционной природы политических образований, в той или иной степени включенных в сферу государственного управления Российской империи – Российской Республики – Советской России, позволит не только ретроспективно осмыслить соответствующий отечественный исторический опыт, но и экстраполировать его на современные условия Российской Федерации. На таком фоне тем более интересно маркировать отдельные исторические формы феномена *внеконституционных политических институтов*, в реальной практике властного управления обществом и государством имевших весьма важное, а порой – решающее значение. Это позволит сделать уточнения о характере внеконституционных политических институтов, их предназначении, функциональных особенностях. Кроме того, в сравнительном ключе они могут быть проанализированы по отношению к современным российским политическим структурам такого рода, основные определяющие признаки и характеристики которых уже были представлены нами¹. Определяющее значение при отнесении тех или иных институтов ко внеконституционным, наряду с их юридической и политической природой, будет иметь их публичность и реальная включенность в систему государственного управления.

Основоположником бюрократической организации государства в России считается Петр I, который конструировал публичное управление на сугубо рациональных началах, реализуемых



посредством принятия соответствующих нормативных актов. Он рационально понимал и решал задачи, стоящие перед государством, в том числе связанные с извечным бедствием российского чиновничества – казнокрадством и взяточничеством. Осознавая, что посредством рядовых узаконенных (т.е. «конституционных») государственных институтов с этой проблемой не справиться, Петр I создал особые комиссии по расследованию, состоящие из гвардейских офицеров, которым было приказано «рассматривать дела и вершить суд не по закону, а «согласно здравому смыслу и справедливости»². По своей сути и предназначению такие специализированные структуры явно выступали как «внеконституционные», находясь за рамками регулирования правовыми средствами и за пределами установленной самим же главой государства институциональной организации системы управления.

В течение XVIII столетия в стремительно развивавшейся Российской империи происходило становление государственного аппарата. При этом заметным явлением стало функционирование совещательных органов, сосредоточивавших значительные полномочия за счет иных, государственно узаконенных органов, прежде всего, Сената: Верховный тайный совет (1726–1731 гг.), Кабинет министров (1731–1741 гг.), Конференция при Высочайшем дворе (1756–1762 гг.), Императорский совет (1762–1769 гг.), Совет при Высочайшем дворе (1769–1801 гг.)³.

Наиболее показательными примерами «внеконституционных» политических институтов в не-конституционной по определению абсолютистской России, на наш взгляд, являлись образованные в самом начале правления императора Александра I Негласный комитет и Непременный совет (1801 г.). Обе структуры были созданы по инициативе Верховной власти (Императора Всероссийского), участвовали в публичном управлении (официально не будучи государственными органами или учреждениями, облеченными какими-либо официальными властными полномочиями), целиком зависели от главы государства и в плане персонального состава, и в отношении «политического веса» конкретного образования.

В Негласный комитет вошли наиболее близкие Александру I по духу личные друзья, которые должны были подготовить реформу системы управления Российской империей. Молодой российский правитель так сформулировал цель комитета: «Обуздать деспотизм нашего правительства». Именно в связи с деятельностью этого достаточно узкого, но влиятельного кружка в отечественном общественно-политическом дискурсе того времени появились слова «конституция» и «закон»⁴. Непременный (постоянный) совет функционировал в качестве совещательного органа при императоре. Его состав определялся самим главой государства из числа доверенных высших чиновников⁵. Он предназначался для

решения «оперативных» задач – рассмотрения и обсуждения государственных дел и постановлений⁶. Возможно, правы те специалисты, которые считают, что подобные структуры обеспечивали свободу маневра формально ничем и никем не ограниченному монарху.

Период правления Николая I историки называют «апогеем самодержавия». Казалось бы, находясь в высшей точке своего развития, российский абсолютизм вполне мог обойтись тем набором институтов, которые своей легальной совокупностью образовывали систему учреждений государственного управления (Сенат, Государственный совет, министерства). Однако наиболее заметной структурой, игравшей не соответствующую ее формальному статусу роль в сфере государственного управления Российской империи, стала Личная Его Императорского Величества канцелярия⁷. Многочисленные и разнообразные Секретные комитеты, получившие распространение в это же время, также вполне могут быть отнесены к «внеконституционным» образованиям, но с учетом их изначально предопределенной не-публичности.

Следующий заметный этап, на котором фиксируются «внеконституционные» политические институты, – излет Великих реформ Александра II. В 1860–1870-х гг. постепенно создавалась конституционная по своей элементной структуре и либеральная по качественному содержанию конструкция государственной власти. Однако в качестве идеологического противовеса ей и по причине роста революционного радикализма 12 февраля 1880 г. была создана Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Ее председателем стал наделенный чрезвычайными полномочиями М.Т. Лорис-Меликов⁸. С самого начала работы Комиссии как чрезвычайного и «внеконституционного» органа он постарался подчинить своему влиянию не только проводимую силами государства борьбу с революционной опасностью, но и все основные сферы жизни общества. Как это ни покажется парадоксальным, но именно в недрах Верховной распорядительной комиссии зародился знаменитый либеральный проект «конституции Лорис-Меликова». Таким образом, Комиссия являет собой нетипичный пример наделения «внеконституционного» института непосредственно властными полномочиями в сочетании с (само)присвоением функций центра разработки программы стратегического развития всей общественно-политической системы Российской империи.

Контрреформы Александра III проводились силами узаконенных структур и учреждений, которые не выходили за рамки «конституционной» конструкции государственной власти завершающего двадцатилетия XIX века. Перед царем-мироотворцем не стояло задачи подготовки и проведения реформ, более или менее кардинально



преобразующих устройство общества и государства. Видимо, в силу такого рода обстоятельств историки не фиксируют сколь-нибудь заметных образований, которые можно было бы охарактеризовать как «внеконституционные». То же вполне можно отнести и к правлению Николая II, для которого «самодержавие было символом веры»⁹ и который при вступлении на престол декларировал неизблемость русского абсолютизма. Единственным отступлением (и то с оговоркой, что речь идет о причинах чрезвычайного свойства) следует считать введение в 1906 г. «столыпинских» военно-полевых судов, действовавших по упрощенному порядку в целях скорейшего устранения сопротивления антиправительственных сил в ходе Первой русской революции.

Однако именно последнему российскому царю пришлось оформить коренное преобразование государственного строя Российской империи. Силою сложившихся исторических обстоятельств Николай II был вынужден издать «Манифест об усовершенствовании государственного порядка»¹⁰ и «Основные государственные законы»¹¹, вследствие чего в России установился режим конституционной (думской, ограниченной) монархии. В новых – теперь уже конституционных – условиях имели место внеконституционные практики, но внеконституционные институты специалистами не фиксируются.

Осмысление исторического опыта Российской империи наталкивает на мысль, что необходимость во «внеконституционных» по своему характеру структурах возникает лишь в том случае, когда власти/верховному правителю сложно самоидентифицироваться (например, по линии «консерватизм – реформизм»). При этом совсем не обязательно, чтобы государство (политический режим) находилось в так называемом «транзитном» состоянии, хотя вероятность появления «внеконституционных» по своей природе институтов в условиях перехода к иным основам публичного управления заметно увеличивается. Отсюда следует вывод: общественно-политические преобразования, инициируемые властью, способствуют возникновению внеконституционных политических форм.

«Внеконституционные» структуры, как правило, целенаправленно и вынужденно формировались как ответ на политически значимый для власти вызов, выступали дополнительным, специализированным институциональным механизмом решения оперативной управленческой задачи. Созданные в ходе политического процесса, такие образования потенциально имели шанс укорениться, легализоваться в процессе государственного управления, стать приемлемыми, привычными и – в силу этого – вполне «конституционными». Но, выполнив возложенные на них функции (чаще всего – консультативно-совещательные, и лишь в исключительных, чрезвычайных случаях – распорядительно-исполнительные или судеб-

ные) и исчерпав свой управленческий потенциал, учрежденные институты исчезали.

С появлением в 1918 г. писаного российского Основного закона – Конституции РСФСР – система органов/институтов публичного (государственного) управления стала жестко обозначенной и предельно ясной. На первый взгляд, она в принципе не допускала образования каких-либо иных структур, кроме предусмотренных упомянутой и последующими «советскими» конституциями. Тем более интересным кажется нам то обстоятельство, что в полном смысле данного определения *внеконституционные* политические институты фиксируются на протяжении всего периода существования советского конституционного строя.

В данном контексте наиболее парадоксальным случаем в обращении на отечественную политическую историю следует считать институциональный опыт *Коммунистической партии* (РКП(б), ВКП(б), КПСС). Только в 1977 г. Основным законом СССР¹² установлен, что Коммунистическая партия Советского Союза является руководящей и направляющей силой советского общества и государства, то есть формально вплоть до этого времени партийные структуры являлись внеконституционными по своему юридическому положению, что не мешало им не только отправлять властные функции на всех уровнях управления обществом, но и оформлять свои решения актами, принятыми совместно с зафиксированными в Конституции страны органами государственной власти. Например, широко известен факт издания постановлений и решений Совета Министров, принимаемых совместно с Центральным Комитетом партии¹³.

Следует согласиться с утверждением, что «на более ранних этапах конституционного развития советского государства коммунистическая партия всегда играла доминирующую роль, однако до уровня “конституционной партии” она никогда не поднималась»¹⁴. Но даже после внесения в «брежневскую» конституцию знаменитой 6-й статьи, в Основном законе СССР не были закреплены какие-либо партийные органы. Это дает основания полагать, что их статус не был преобразован, и они продолжали оставаться внеконституционными. В действительности Конституция 1977 г. лишь подтвердила то, что всегда существовало.

Безусловно, наиболее очевидным примером внеконституционного политического института в советский период отечественной истории выступает *Съезд Коммунистической партии*. Его решения носили не просто обязательный, в том числе – и для органов государственной власти, характер, но и были стратегическими по своему предназначению. И хотя формально, в соответствии с советскими Конституциями, высшими органами государства в разное время были Съезд Советов или Верховный Совет, реально таковую функцию выполняли не предусмотренные в Основном за-



коне, но регулярно проводимые и принимавшие политические решения партийные Съезды.

Некоторые исследователи склонны заострить проблему, считая, что «существовал единый орган верховной власти, называемый *Политбюро ЦК КПСС*. Политбюро имело неограниченные полномочия, но не имело конституционного статуса... Этот орган был постоянно действующим и принимал решения, касающиеся всех без исключения сторон жизни общества, которые имели общегосударственный и принципиальный характер. Политбюро брало на себя те функции, которые считались важнейшими...»¹⁵. Не только Политбюро, но и нижестоящие по уровням публичного управления партийные органы принимали решения административного характера, превращаясь в официальную инстанцию с государственными функциями¹⁶. Облеченное в конкретные формы, происходило очевидное сращивание партийного и советского/государственного аппаратов¹⁷.

Однако вышеуказанными структурами богатство советского опыта внеконституционных политических институтов не исчерпывается. Показательными являются примеры учреждения в СССР *чрезвычайных* институтов, не предусмотренных Конституцией. В таких случаях соответствующие органы по своей политической природе могли быть как партийными, так и не-партийными¹⁸. В значительной мере такую институционализированную матрицу поддерживала повсеместная практика совмещения партийных и не-партийных (советских, хозяйственных) управленческих постов в руках одних и тех же лиц. Наиболее ранними по времени примерами таких внеконституционных структур, создаваемых по причине политической целесообразности, стали комбеды (комитеты бедноты) и ревкомы (революционные комитеты), «несущие, в том числе и идеологические функции, и заменившие конституционные органы во многих уездах и губерниях»¹⁹.

Иная – хозяйственно-административная – модель внеконституционного образования была ярко воплощена в «хрущевских» *Совнархозах*: она олицетворяла собой переход от ведомственного принципа управления к территориальному²⁰. Ее предшественницей можно считать тесно связанный с планом ГОЭЛРО проект районирования Советской России (1921 г.), предусматривавший разделение страны на 21 крупную область, каждая из которых мыслилась как экономически целостный район. Таким образом, идеи внутренней конструкции внеконституционных образований обладают свойствами темпоральной трансляции.

Потребность в сохранении, а как доказало последующее развитие событий – в расширении практики создания внеконституционных структур, обращенных в сферу публичного управления, не исчезла и после ликвидации Советского социалистического государства. Как продемонстрировал опыт Российской Федерации, в некоторых случаях внеконституционные структуры создаются

не в связи с пониманием возможности решения какой-либо проблемы путем образования специализированного института и инкорпорирования его в систему публичного управления. Причины возникновения порой раскрываются в понятиях статусности положения и политического честолюбия высокопоставленных политических (государственных) деятелей. Так, например, в 1991–1992 гг. специально «под» Г.Э. Бурбулиса был сформирован Государственный совет при Президенте России, чем было «частично удовлетворено честолюбие» влиятельного политика²¹. Государственный совет, фактически возглавляемый Государственным секретарем Г.Э. Бурбулисом, в политическом отношении подменял собою высший государственный исполнительный орган – Правительство России.

Внешне схожая ситуация повторилась несколько позже, хотя причина возникновения внеконституционной структуры была иная. В ходе президентских выборов 1996 г. весомой политической фигурой стал генерал А.И. Лебедь, который по договоренности с действовавшим главой государства Б.Н. Ельциным получил должность секретаря Совета безопасности (заметим – прямо предусмотренного Конституцией РФ института). В целях уравнивания его политического влияния руководитель президентской Администрации А.Б. Чубайс инициировал создание схожего по названию, но внеконституционного органа – Совета обороны во главе с Ю. Батуриным. Когда угроза роста популярности харизматичного генерала была устранена, за дальнейшей ненужностью был упразднен и «параллельный» институт²².

Некоторые идеи проведения такой своеобразно понимаемой институционализации, витавшие в 1990-е гг., были в той или иной степени воплощены в следующем десятилетии, когда внеконституционные институты стали слишком заметным явлением внутривнутриполитической жизни страны. Так, еще в 1995 г. Аналитическим управлением Администрации Президента РФ был разработан проект создания 20–25 федеральных округов, ключевым принципом которого было различие конфигураций субъектов РФ и сетки федеральных округов²³.

Вышеизложенные соображения позволяют сделать ряд обобщающих выводов. Во-первых, инициирование в политической системе внеконституционных политических институтов не является оригинальной управленческой технологией, изобретенной современным российским политическим режимом. Практически любая форма таких образований, воплощенных в современной российской практике, имеет своих институциональных, функциональных, организационных предшественников, укорененных в отечественном историческом материале. Во-вторых, внеконституционные политические институты преимущественно учреждаются де-юре (для демократических систем) или де-факто (для



авторитарных/тоталитарных) верховными государственными органами. В связи с этим еще раз обратим внимание, что внеконституционные политические структуры могут воспроизводиться на различных уровнях публичного управления в институционально и функционально похожих или даже транслируемых во временном отношении формах. В-третьих, внеконституционные политические образования функционально ориентированы преимущественно в сферу исполнительной власти. В отдельных случаях это приводит к тому, что, будучи оформлены как органы, внеконституционные институты обретают законодательно закрепленные властные полномочия и, в пределе, трансформируются в конституционные.

Очевидно, что опыт современной России по выращиванию внеконституционных политических институтов не является уникальным. Однако конкретные формы и трансформации такого рода структур обуславливаются фундаментальными и текущими российскими условиями.

Примечания

- 1 См.: *Сергеев С.Г.* Внеконституционные политические институты: правовой феномен и политическая реальность // *Вестн. Поволжской академии гос. службы.* 2009. № 4(21). С. 57–65; *Он же.* Политическая природа и организационные формы внеконституционных политических институтов в Российской Федерации: проблемы и тенденции // *Там же.* 2010. № 2 (23). С. 40–47.
- 2 *Ключевский В.О.* Собрание сочинений: в 8 т. Курс русской истории. М.: Политиздат, 1956–1957. Т. 4. С. 165.
- 3 *Бахлов И. В.* Российская империя как политико-территориальная система // *Трансформация сложных территориальных систем: теоретические основы и методология многофакторного анализа: монография / И.В. Бахлов, О.В. Бахлова, Д.В. Давыдов, И.Г. Напалкова, Л.Н. Рузавин.* Саранск: Изд. центр Историко-социол. ин-та МГУ им. Н.П. Огарева, 2009. С. 152.
- 4 См.: *Томсинов В.А.* Светило российской бюрократии: Исторический портрет М.М. Сперанского. М.: Молодая гвардия, 1991. С. 94.
- 5 См.: *Павленко Н.И., Кобрин В.Б., Федоров В.А.* История СССР с древнейших времен до 1861 года / под ред. Н.И. Павленко. М.: Просвещение, 1989. С. 419.
- 6 См.: *Рыжов К.* Все монархи мира. Россия (600 кратких жизнеописаний). М.: Вече, 1998. С. 16.
- 7 См.: *Миرونенко С.В.* Как Россия в начале XIX в. чуть не стала конституционной монархией // *История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начала XX в.* М.: Владос, 1994. С. 289.
- 8 См.: *Ляшенко Л.М.* Царь-освободитель. М.: Владос, 1994. С. 198.
- 9 См.: *Боханов А.Н.* Император Николай II. М.: Русское слово, 1998. С. 95.
- 10 См.: Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 года // *Российское законодательство X–XX вв.* М.: Просвещение, 1994. Т. 9. С. 41.
- 11 См.: Основные государственные законы от 23 апреля 1906 года // *Российское законодательство X–XX вв.* Т. 9. С. 43–51.
- 12 См.: Конституция (Основной закон) СССР. М.: Политиздат, 1977. Ст. 6.
- 13 См.: *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. М.: Междунар. отношения, 1997. С. 163.
- 14 *Астафичев П.А.* Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г.Н. Комковой. Орел: Изд-во Орлов. гос. ун-та, 2004. С. 95–96.
- 15 *Крыштановская О.* Анатомия российской элиты. М.: Захаров, 2005. С. 218–219.
- 16 *Кислицын С.А.* Политические контрэлиты и антиэлиты в российском политическом процессе // *Властные элиты современной России в процессе политической трансформации: сб. ст. / отв. ред. В.Г. Игнатов, О.В. Гаман-Голутвина, А.В. Понеделков, А.М. Старостин.* Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004. С. 297.
- 17 См.: *Глазунова Н.И.* Система государственного и муниципального управления: учеб. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 209. 218–219.
- 18 См.: *Прохоров А.П.* Русская модель управления. М.: Эксмо, 2007; *Данилов В.М.* Советское государство в Великой Отечественной войне: феномен чрезвычайных органов власти 1941–1945 гг. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2002.
- 19 См.: *Глазунова Н.И.* Указ. соч. С. 209.
- 20 Владимир Путин. Рано подводить итоги / под ред. Г.А. Бордюгова, А.Ч. Касаева. М., 2007. С. 120.
- 21 См.: *Федорин В.* Выбор пути: Появлению правительства реформаторов в ноябре 1991 года предшествовало десять лет подготовки, два месяца политических маневров и неделя колебаний // *Форбс.* 2010. № 03(72). С. 113.
- 22 См.: *Рогозин Д.О.* Враг народа. М.: Алгоритм, 2008. С. 239.
- 23 См.: *Замятина Н.Ю.* Создание федеральных округов: проект 1995 г. // *Регионы: экономика и социология.* 2001. № 1. С. 76–84.