XXXIII ХАРАКСКИЙ ФОРУМ «ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И СОЦИАЛЬНОЕ ВРЕМЯ: ДИАЛОГ ЭПОХ И ЦЕННОСТИ ПОКОЛЕНИЙ»

Пашковский П.И.
кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук и международных отношений Таврической академии
ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского»

ВЛИЯНИЕ СОВЕТСКОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ

Аннотация: *Предметом исследования является проблема участия советской представительной и законодательной власти во внешнеполитической жизни государства в период 1917-1991 гг. Приведены подходы исследователей. Показано, что в советский период влияние Верховного Совета СССР на внешнюю политику государства не имело определяющего значения. Задачи формирования и реализации внешнеполитического курса страны решались узким кругом лиц – высшей советской номенклатурой, а в послевоенные годы – в аппарате ЦК КПСС, обладавшим достаточными полномочиями, информацией и экспертными ресурсами. Вследствие реформирования времен «перестройки» роль Верховного Совета во внешнеполитической жизни государства увеличивается. В 1989-1991 гг. этим институтом были осуществлены крупные международно-политические и дипломатические акции для исполнения курса, утвержденного первым Съездом народных депутатов, что привело к значительным изменениям внешнеполитического позиционирования СССР и его отношений с рядом государств, обусловив последующую трансформацию международной системы.*

Ключевые слова: *СССР, внешнеполитический механизм, Верховный Совет, Съезд народных депутатов, представительная и законодательная власть, советская номенклатура, аппарат ЦК КПСС.*

Изучение специфики воздействия ранних форм отечественного народного представительства и парламентаризма на внешнюю политику нашего государства позволяет определить внутренние факторы принятия внешнеполитических решений, роль конкретных социальных групп и отдельных личностей в контексте исторической эволюции многогранного и противоречивого внешнеполитического процесса[123]. Исследование различных аспектов функционирования российского парламентаризма располагает обширной отечественной и зарубежной историографией. Выделяется четыре этапа его становления в России: исторические истоки и предпосылки парламентаризма (X – XIX вв.); первый парламентский опыт (1905 – 1917 гг.); советская представительная и законодательная система власти (1917 – 1991 гг., иногда хронология данного этапа продлевается до 1993 г. – принятия Конституции РФ); формирование и развитие современной парламентской системы (1991/1993 гг. – настоящее время)[41]. Однако

[1] *Пашковский П.И.* Внешнеполитический механизм: проблемные теоретические аспекты исследования// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология, 2016. Т. 16. Вып. 4. С. 452-456.
[2] *Пашковский П.И.* Внешнеполитический механизм: проблемные теоретические аспекты исследования// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология, 2016. Т. 16. Вып. 4. С. 452-456.
[3] *Cohen A.* Domestic Factors Driving Russia's Foreign Policy. URL: http://www.heritage.org/Research/Reports/2007/11/Domestic-Factors-Driving-Russias-Foreign-Policy (дата обращения: 15.10.2017).
[4] *Гайсин У.Б., Филимонов М.А., Конюков Т.С.* Основные этапы становления и развития парламентаризма в России// Парламентаризм в России: история и современность: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием: Сб. ст. - Уфа: УГАТУ, 2015. С. 51-71.

вопросы его значения во внешнеполитическом механизме государства находили преимущественно ситуативное освещение. Во многом подобное было связано с особенностями анализа механизма формирования внешней политики, сравниваемого исследователями с «черным ящиком», на входе в который все и вся, а на выходе – собственно внешнеполитические действия»[2]. В данной статье предпринимается попытка обзорного рассмотрения проблемы участия советской представительной и законодательной власти во внешнеполитической жизни государства в период 1917-1991 гг.

В условиях отсутствия идеологического многообразия в советский период парламентаризм рассматривался как сугубо буржуазное и, следовательно, реакционное явление[3]. По Конституции СССР 1924 г. высшим органом власти являлся Съезд Советов, созываемый на один год. В период между съездами высшая власть принадлежала ЦИК СССР, состоящему из двух равноправных палат – Союзного Совета и Совета Национальностей. Между сессиями ЦИК высшим законодательным и распорядительным органом признавался Президиум ЦИК, избираемый на совместном заседании палат[4]. Следуя Конституции 1936 г., высшим органом государственной власти являлся Верховный Совет СССР, осуществляющий законодательные и иные полномочия. Он состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей[5]. Конституция 1977 г. сохранила систему органов государственной власти, дав новое наименование их представительным органам – Советы народных депутатов[6].

Советская система управления предполагала принципиальную неразделенность партийной и советской власти во всех ее ипостасях – законодательной, исполнительной и судебной. Для осуществления властных полномочий партии был необходим аппарат, составлявший советскую номенклатуру, которая, формируясь устойчиво и целенаправленно, реализовывала политическое руководство обществом. Высшая номенклатура выделяла из своей среды узкий круг людей – политическую элиту, непосредственно участвовавшую в выработке, принятии и организации выполнения политических решений[7]. В целом, концепция представительного института, заложенная в советской модели, существенно отличалась от классических парламентских идей, предполагавших борьбу интересов не только правящих, но и других сил, составляющих сущность данного общественного строя. По мнению исследователей, Верховный Совет СССР был своего рода «Верховным Собором», который хотя и являлся

---

[1] *Еременко В.И.* Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты. СПб.: Издательства политехнического университета, 2013. С. 58-106.

[2] *Салмин А.М.* Изнанка внешней политики// Российская полития на рубеже веков (избранные статьи). К десятилетию фонда «Российский общественно-политический центр» / Глав. ред., председ. Совета А. М. Салмин. - М.: Летний сад, 2001. С. 102-103.

[3] *Гайсин У.Б., Филимонов М.А., Конюков Т.С.* Основные этапы становления и развития парламентаризма в России// Парламентаризм в России: история и современность: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием: Сб. ст. - Уфа: УГАТУ, 2015. С. 67.

[4] Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II Съезда Советов СССР 31 января 1924 г.// Конституция общенародного государства. - М.: Политиздат, 1978. С. 212-225.

[5] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г.// Конституция общенародного государства. - М.: Политиздат, 1978. С. 226-244.

[6] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.// Конституция общенародного государства. М.: Политиздат, 1978. С. 111-144.

[7] *Еременко В.И.* Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты. СПб.: Издательства политехнического университета, 2013. С. 98.

представительным органом народовластия, но его качественные характеристики были далеки от представительной природы, что обусловливало низкий уровень представительства[1].

Подобная характеристика была актуальной и применительно влияния высших советских представительных и законодательных органов на внешнюю политику государства. «Внешнеполитические, как и все другие, функции парламента, - отмечает А. Салмин, - были в СССР фикцией, элементом ритуала государства-партии. Торжественные «ратификации» международных договоров должны были демонстрировать общественности зарубежных стран легитимность подписывающих их властей, признанных международным сообществом, «межпарламентские» контакты были частью агитпропа»[2]. В послевоенный период задачи формирования и реализации внешнеполитического курса советского государства в основном решались в аппарате ЦК КПСС, обладавшим достаточными полномочиями, информацией и экспертными ресурсами для того, чтобы обеспечивать «концептуальный» контроль над деятельностью внешнеполитических ведомств и осуществлять на регулярной основе согласование их позиций. Последнее по наиболее важным направлениям часто реализовывалось путем создания разных межведомственных комиссий, обязанных представлять высшей инстанции, принимавшей решения, т.е. Политбюро ЦК КПСС, согласованные позиции и предложения[3].

В процессе «перестройки» происходит трансформация элементов советского парламентаризма. На основе решений XXVII съезда КПСС и XIX Всесоюзной партийной конференции Верховный Совет СССР 1 декабря 1988 г. вносит ряд существенных изменений в Конституцию. Единую систему представительных органов государственной власти стали составлять Съезд народных депутатов и Верховный Совет СССР[4]. Высшим органом государственной власти теперь являлся Съезд народных депутатов СССР, состоящий из 2250 депутатов: 750 избирались от территориальных округов с равной численностью избирателей, 750 – от национально-территориальных округов и другие 750 – от всесоюзных общественных организаций. К исключительным полномочиям Съезда среди прочих относилось и определение основных направлений внутренней и внешней политики[5].

Верховный Совет СССР объявлялся постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным (позднее – законодательным и контрольным) органом государственной власти. Он избирался тайным голосованием из числа народных депутатов СССР Съездом народных депутатов и был ему подотчетен. Как и прежде, Верховный Совет состоял из двух равноправных палат: Совета Союза и Совета Национальностей, равных по численному составу[6]. В числе его довольно широких полномочий значились ратификация и денонсация международных договоров, а также – оказывающие воздействие и на внешнюю политику государства – назначение выборов народных депутатов, утверждение членов

---

[1] *Паронян К.М.* Сравнительно-правовой анализ советского типа представительства с парламентаризмом в России// Юристъ-Правоведъ, 2008. № 2. С. 91.

[2] *Салмин А.М.* Изнанка внешней политики// Российская полития на рубеже веков (избранные статьи). К десятилетию фонда «Российский общественно-политический центр» / Глав. ред., председ. Совета А. М. Салмин. - М.: Летний сад, 2001. С. 155.

[3] *Торкунов А.В.* Движущие силы внешней политики Российской Федерации. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/17.php (дата обращения: 15.10.2017).

[4] *Гайсин У.Б., Филимонов М.А., Конюков Т.С.* Основные этапы становления и развития парламентаризма в России// Парламентаризм в России: история и современность: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием: Сб. ст. - Уфа: УГАТУ, 2015. С. 69.

[5] *Еременко В.И.* Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты. СПб.: Издательства политехнического университета, 2013. С. 102-103.

[6] Красная эпоха: 70-летняя история СССР/ Автор-сост. *П.Г. Дейченко*. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2010. С. 127.

правительства, образование и упразднение министерств и других центральных органов, принятие законов и т.д[1].

Что касается внешнеполитической позиции Советского Союза относительно важнейших вопросов, то таковая, по словам П. Палажченко, переводчика М. Горбачева и Э. Шеварднадзе, участвовавшего в 1985-1991 гг. во всех советско-американских встречах на высшем уровне, формировалась следующим образом: «Она рождается в ходе трудных, порой затяжных согласований между ведомствами. Генри Киссинджер как-то даже сказал, что переговоры внутри администрации были для него труднее, чем с Брежневым и Громыко. И в нашей стране переговорная позиция вырабатывается таким же образом, то есть коллегиально. В горбачевские годы позиция по вопросам ограничения вооружений согласовывалась так называемой «пятеркой», в которую входили представители ЦК, Минобороны, МИД, КГБ и военно-промышленной комиссии Совмина. «Большая пятерка» - на уровне руководителей ведомств или их заместителей – формировала основу, а «малая» - на экспертном уровне – отрабатывала технические вопросы. В результате рождалось то, что называется «директивами» - это руководство к предстоящим переговорам»[2].

Период 1989-1991 гг. характеризуется увеличением роли союзного парламента в международной деятельности СССР. В это время Верховным Советом были осуществлены крупные международно-политические и дипломатические акции для исполнения курса, утвержденного первым Съездом народных депутатов: политическая и правовая оценка наиболее одиозных «белых пятен» в истории советской внешней политики; новые подходы к объединению Германии и «европейскому строительству»; обновленные подходы к урегулированию конфликта на Ближнем Востоке – в зоне Персидского залива; изменение подходов к проблемам на Дальнем Востоке, что привело к переменам в советско-южнокорейских и советско-японских отношениях; значительный вклад в укрепление советско-американского взаимодействия по всем основополагающим вопросам международных отношений. Взаимодействие союзного парламента с дипломатической службой позволило нормализовать отношения между СССР и КНР, способствовало дальнейшему развитию дружественных отношений с Индией и странами тихоокеанского бассейна. Вместе с тем, как отмечал исследователь С. Моисеенко, именно «в недрах Верховного Совета СССР, на его съездах и сессиях, на заседаниях многочисленных комитетов и комиссий, в частности Комитета по международным делам, назревало то, крайне опасное противостояние различных политических сил, мнений, подходов к различным проблемам, которое привело к трагическим августовским событиям»[3].

Таким образом, в советский период влияние Верховного Совета СССР на внешнюю политику государства не имело определяющего значения. Задачи формирования и реализации внешнеполитического курса страны решались узким кругом лиц – высшей советской номенклатурой, а в послевоенные годы – в аппарате ЦК КПСС, обладавшем достаточными полномочиями, информацией и экспертными ресурсами. Вследствие реформирования времен «перестройки» роль Верховного Совета во внешнеполитической жизни государства увеличивается. В 1989-1991 гг. этим институтом были осуществлены крупные международно-политические и дипломатические акции для исполнения курса, утвержденного первым Съездом

[1] *Еременко В.И.* Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты. СПб.: Издательства политехнического университета, 2013. С. 103.

[2] *Чернозатонская Е.* Павел Палажченко. Понимание на высшем уровне. URL: http://hbr-russia.ru/karera/kommunikatsii/a17241/ (дата обращения: 15.10.2017).

[3] *Моисеенко С.А.* Внешнеполитические аспекты деятельности союзного парламента СССР в 1985 – 1991 годах: Автореф. дис. … канд. истор. наук. М., 1992. С. 10-11.

народных депутатов, что привело к значительным изменениям во внешнеполитическом позиционировании СССР и его отношениях с рядом государств, обусловив последующую трансформацию международной системы.

Весьма характерно, что в рассмотренный период проявилась общая для разных исторических эпох тенденция функционирования Российского государства, когда вопросы обороны и международной политики замыкались не на формальном главе исполнительной власти, а, преимущественно, на верховном руководителе. Именно в его окружении, куда входили наиболее влиятельные деятели своего времени, и с учетом их подчас определяющего воздействия, принимались конкретные внешнеполитические решения.

Литература:

1. *Гайсин У.Б., Филимонов М.А., Конюков Т.С.* Основные этапы становления и развития парламентаризма в России// Парламентаризм в России: история и современность: Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием: Сб. ст. - Уфа: УГАТУ, 2015. С. 51-81.
2. *Еременко В.И.* Российский парламентаризм: политологические, правовые и социально-культурные аспекты. СПб.: Издательства политехнического университета, 2013. - 166 с.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г.// Конституция общенародного государства. - М.: Политиздат, 1978. С. 226-244.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.// Конституция общенародного государства. М.: Политиздат, 1978. С. 111-144.
5. Красная эпоха: 70-летняя история СССР/ Автор-сост. *П.Г. Дейченко*. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2010. - 208 с.
6. *Моисеенко С.А.* Внешнеполитические аспекты деятельности союзного парламента СССР в 1985 – 1991 годах: Автореф. дис. … канд. истор. наук. М., 1992. - 15 с.
7. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик: Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II Съезда Советов СССР 31 января 1924 г.// Конституция общенародного государства. - М.: Политиздат, 1978. С. 212-225.
8. *Паронян К.М.* Сравнительно-правовой анализ советского типа представительства с парламентаризмом в России// Юристъ-Правоведъ, 2008. № 2. С. 88-92.
9. *Пашковский П.И.* Внешнеполитический механизм: проблемные теоретические аспекты исследования// Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология, 2016. Т. 16. Вып. 4. С. 452-456.
10. *Пашковский П.И.* Внешнеполитическая традиция России: основные характеристики// Научные ведомости Белгородского государственного университета. История. Политология, 2016. № 15 (236). Вып. 39. С. 188-192.
11. *Салмин А.М.* Изнанка внешней политики// Российская полития на рубеже веков (избранные статьи). К десятилетию фонда «Российский общественно-политический центр» / Глав. ред., председ. Совета А. М. Салмин. - М.: Летний сад, 2001. С. 102-210.
12. *Торкунов А.В.* Движущие силы внешней политики Российской Федерации. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/17.php (дата обращения: 15.10.2017).
13. *Чернозатонская Е.* Павел Палажченко. Понимание на высшем уровне. URL: http://hbr-russia.ru/karera/kommunikatsii/a17241/ (дата обращения: 15.10.2017).

14. *Cohen A.* Domestic Factors Driving Russia's Foreign Policy. URL: http://www.heritage.org/Research/Reports/2007/11/Domestic-Factors-Driving-Russias-Foreign-Policy (дата обращения: 15.10.2017).

References:

1. *Gaisin U.B., Filimonov M.A., Koniukov T.S.* Osnovnye etapy stanovleniia i razvitiia parlamentarizma v Rossii// Parlamentarizm v Rossii: istoriia i sovremennost': Vserossiiskaia nauchno-prakticheskaia konferentsiia s mezhdunarodnym uchastiem: Sb. st. - Ufa: UGATU, 2015. S. 51-81.
2. *Eremenko V.I.* Rossiiskii parlamentarizm: politologicheskie, pravovye i sotsial'no-kul'turnye aspekty. SPb.: Izdatel'stva politekhnicheskogo universiteta, 2013. - 166 s.
3. Konstitutsiia (Osnovnoi Zakon) Soiuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: Utverzhdena Chrezvychainym VIII s"ezdom Sovetov Soiuza SSR 5 dekabria 1936 g.// Konstitutsiia obshchenarodnogo gosudarstva. - M.: Politizdat, 1978. S. 226-244.
4. Konstitutsiia (Osnovnoi Zakon) Soiuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: Priniata na vneocherednoi sed'moi sessii Verkhovnogo Soveta SSSR deviatogo sozyva 7 oktiabria 1977 g.// Konstitutsiia obshchenarodnogo gosudarstva. M.: Politizdat, 1978. S. 111-144.
5. Krasnaia epokha: 70-letniaia istoriia SSSR/ Avtor-sost. *P.G. Deichenko*. M.: OLMA Media Grupp, 2010. - 208 s.
6. *Moiseenko S.A.* Vneshnepoliticheskie aspekty deiatel'nosti soiuznogo parlamenta SSSR v 1985 – 1991 godakh: Avtoref. dis. … kand. istor. nauk. M., 1992. - 15 s.
7. Osnovnoi Zakon (Konstitutsiia) Soiuza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: Priniat vtoroi sessiei TsIK SSSR pervogo sozyva 6 iiulia 1923 g. i v okonchatel'noi redaktsii II S"ezda Sovetov SSSR 31 ianvaria 1924 g.// Konstitutsiia obshchenarodnogo gosudarstva. - M.: Politizdat, 1978. S. 212-225.
8. *Paronian K.M.* Sravnitel'no-pravovoi analiz sovetskogo tipa predstavitel'stva s parlamentarizmom v Rossii// Iurist"-Pravoved", 2008. № 2. S. 88-92.
9. *Pashkovskii P.I.* Vneshnepoliticheskii mekhanizm: problemnye teoreticheskie aspekty issledovaniia// Izvestiia Saratovskogo universiteta. Novaia seriia. Seriia: Sotsiologiia. Politologiia, 2016. T. 16. Vyp. 4. S. 452-456.
10. *Pashkovskii P.I.* Vneshnepoliticheskaia traditsiia Rossii: osnovnye kharakteristiki// Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriia. Politologiia, 2016. № 15 (236). Vyp. 39. S. 188-192.
11. *Salmin A.M.* Iznanka vneshnei politiki// Rossiiskaia politiia na rubezhe vekov (izbrannye stat'i). K desiatiletiiu fonda «Rossiiskii obshchestvenno-politicheskii tsentr» / Glav. red., predsed. Soveta A. M. Salmin. - M.: Letnii sad, 2001. S. 102-210.
12. *Torkunov A.V.* Dvizhushchie sily vneshnei politiki Rossiiskoi Federatsii. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/tork/17.php (data obrashcheniia: 15.10.2017).
13. *Chernozatonskaia E.* Pavel Palazhchenko. Ponimanie na vysshem urovne. URL: http://hbr-russia.ru/karera/kommunikatsii/a17241/ (data obrashcheniia: 15.10.2017).
14. *Cohen A.* Domestic Factors Driving Russia's Foreign Policy. URL: http://www.heritage.org/Research/Reports/2007/11/Domestic-Factors-Driving-Russias-Foreign-Policy (data obrashcheniia: 15.10.2017).

THE INFLUENCE OF THE SOVIET REPRESENTATIVE AND LEGISLATIVE POWER IN THE STATE'S FOREIGN POLICY

Pashkovsky P.I.
Candidate of Political Sciences, Crimean Federal University

Abstract: *The research subject is the problem of participation of the Soviet representative and legislative power in the foreign policy of the state in the period 1917-1991. Approaches of researchers have been offered. . It is shown that in the Soviet period the USSR Supreme Soviet influence on the foreign policy of the state wasn't the deciding factor. The tasks of formation and implementation of the country's foreign policy were decided by narrow circle of people – the highest Soviet nomenclature, and in the postwar years – at the Central Committee of the CPSU, which had sufficient authority, information and expert resources. As a result of the reform of the times of «perestroika» the role of the Supreme Council in the foreign policy life of the state increases. In 1989-1991 this institute were implemented major international political and diplomatic action for the execution of the course, which was approved by the First Congress of People's Deputies, that has led to significant changes in the foreign positioning of the USSR and its relationship with a number of states, and led to the subsequent transformation of the international system.*
Keywords: *USSR, foreign policy mechanism, Supreme Council, Congress of People's Deputies, representative and legislative power, Soviet nomenclature, apparatus of CPSU Central Committee.*

Для цитирования: *Пашковский П.И.* Влияние советской представительной и законодательной власти на государственную внешнюю политику// Архонт, 2018. № 1(4). С. 71-77.