

УДК 32 (470+571) "1992/1997"

Штурба Евгений Викторович

доктор исторических наук, доцент Кубанского
государственного университета
editor@hist-edu.ru

Shturba Yevgeny Viktorovich

Doctor of History, Associate Professor of
Kuban State University
editor@hist-edu.ru

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ
И ПОПЫТКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИИ В 1992 – 1997 гг.**

**MODERNIZATION OF THE POLITICAL
SYSTEM AND ATTEMPTS TO FORM THE
NATIONAL SECURITY CONCEPT IN
RUSSIA DURING 1992 - 1997**

В статье рассмотрены попытки построения концепции национальной безопасности Российской Федерации в 1992 – 1997 гг. как главного условия создания новой российской государственности. Выявлены и подввергнуты научной критике негативные процессы 1991-1993 гг., приведшие впоследствии систему государственного управления к кризису.

The article considers the attempts to form the concepts of national security in the Russian Federation during 1992 – 1997 as the main condition for establishment of the new Russian statehood. The negative processes of 1991 – 1993 that led the state administration system to crisis have been discovered and analyzed from the standpoint of scientific criticism.

Ключевые слова: государство, политическая система, суверенитет, федерализм, путч, КПСС, конституция, президент, республика.

Key words: state, political system, sovereignty, federalism, putsch, Communist Party of the Soviet Union, constitution, president, republic.

Основой любой государственности, важнейшим условием обеспечения национальной безопасности является наличие устойчивой политической системы, гарантирующей эффективность действующей власти. Революционные потрясения 1991 г. уничтожили власть КПСС как горизонтальной интегрирующей государственной корпорации. При этом, с одной стороны, отраслевые и территориальные бюрократические корпорации, которые быстро трансформировались под влиянием формировавшихся рыночных отношений и стремительной коммерциализации, оказались предоставленными самим себе. С другой стороны, уже принятие декларации о государственном суверенитете России и избрание Б.Н. Ельцина президентом Российской Федерации привели в СССР к ситуации двоевластия.

Для разрешения этой проблемы требовались нестандартные решения. В частности, В.Б. Кувалдин предложил формулу исторического компромисса в процессе перехода к демократии, суть которой состоит в следующем: «коммунисты признают, что старую систему необходимо демонтировать, оппозиция признает, что демонтаж системы – это не разрушение до основания, а мирный переход от старого к новому» [1].

В принципе, после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1991 г., теоретически возникли два возможных варианта существования СССР: а) превращение Союза из унитарного государства в действительную федерацию или конфедерацию и б) распад Союза.

Что касается первого варианта, то Ф. Били высказал мнение, что «остановленный процесс фрагментации приведет только к полу-федерализму, так как федерации редко возникали по такой схеме, а только при наличии общих конфедеративных настроений и мнений» [2, р. 116]. Вариант (а) означал ограничение центральных органов полномочиями, добровольно переданными им субъектами федерации, во всем остальном сохраняющими свой суверенитет. Но если бы в новый Союзный договор вошло сформулированное в Декларации о государственном суверенитете правило, согласно которому союзная республика по своему усмотрению могла приостанавливать союзные законы, это вызвало бы паралич в законодательстве и в его применении, что, по сути, вело бы к варианту (б). Центр признал право республик на суверенитет, но Союз мог существовать только до тех пор, пока Россия существовала как объединяющее начало. Суверенная Россия стала еще одним фактором дестабилизации и, в итоге, краха прежней госсосоциалистической системы. В принципе, вопрос о власти мог разрешиться путем переговоров. Однако из-за неспособности сторон прийти к компромиссу единственным выходом из создавшегося положения стал августовский путч 1991 г.

До путча режим в СССР из авторитарного превратился в режим смешанного типа, содержащего как авторитарные, так и плюралистические элементы. Несостоявшаяся попытка переворота стала поворотным пунктом в процессе трансформации политической системы. Путч явился пред-

посылкой следующего этапа – распада системы, сопровождавшегося оттеснением от власти прежней элиты и приходом к власти новых сил, занятием ими ключевых позиций.

Несостоявшаяся попытка разрешить все возникшие кризисы, предпринятая ГКЧП привела вначале к «временной приостановке», а затем и к реальному прекращению деятельности КПСС и к фактическому закреплению необратимости произошедших перемен.

В августе 1991 г. власть КПСС была разрушена. Еще раньше исчезло идеологическое доминирование партии. Иными словами, стало происходить постепенное разрушение тоталитаризма. Однако его начавшееся разложение не означало автоматического перехода к демократическому развитию. Для этого не было ни активных гражданских структур и инициатив, ни понимания на массовом уровне целей начавшихся преобразований, ни национального согласия по поводу дальнейших изменений. Система демократических ценностей в общественном мнении не утвердилась.

По мнению «демократически» заявленных авторов: «В 1991 г. рухнул только внешний, имперский контур организации тоталитарной власти. Однако крах системы не означал ликвидации самих институтов. Сегодня нет плановой экономики в прежнем объеме, но распределительная экономика в значительной степени еще сохраняется. Она проявляет себя в перераспределении ключевых финансовых ресурсов через госбюджет и контроль над директивными ценами на продукцию ведущих монополий, через отраслевые и региональные дотации и субсидии, консервацию ЖКХ и пр.» [3, с. 16].

Конечно, недооценивать масштабы произошедших перемен не представляется возможным. Однако известная доля истины в указанном тезисе несомненна. Вместе с тем, несомненно и то, что ситуация глубокого политического и социально-экономического кризиса самым негативным образом сказалась на эффективности государства, существенно ограничив его возможности в сфере обеспечения национальной безопасности.

В условиях слабости гражданского общества, неустойчивости институтов государства, ослабления роли права как всеобщего регулятора общественных отношений сохранить целостность государственности, консолидировать разные по мощи и влиянию корпорации смог только персоналистский фактор - режим личной власти национального лидера.

Его оформление активно происходило уже в 1991 г. В частности, выход Б.Н. Ельцина из иерархии Съезда и становление института президентства, а также последующее выступление участников ГКЧП в августе 1991 г. определили быстрые изменения структурных соотношений власти в РСФСР. Прежде всего, вместо избираемых Советами исполнительных органов появилась система назначаемых должностных лиц, фактически зависимых и подчиненных президенту. Вводились новые властные институты, разработанные до этого вместе с президентским пакетом поправок к Конституции, [4, с. 143-145] – глав администраций и представителей президента на местах. Главы администраций краев и областей с момента назначения их президентом на должность становились правопреемниками исполнительного комитета соответствующего Совета. Отмеченное право президента назначать глав администраций, по сути, в решающей степени обеспечивавшее реальную управляемость страной, действовало до всенародных выборов этих руководителей (проведены в основном только в 1996 г.).

Эти события практически похоронили удивительный политический феномен XX столетия, состоявший в том, что объявленные основой государственности Советы, фактически оказались декорацией власти партии. Следует напомнить, что в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию РСФСР 16 июня 1990 г., в Советской России впервые была законодательно введена многопартийность.

Конституция, в частности, установила, что политические партии через своих представителей, избранных в Советы, и в других формах участвуют в выработке политики государства, в управлении государственными и общественными делами. Тем не менее, первоначально это оказало лишь косвенное воздействие на выборы, поскольку народные депутаты РСФСР в 1990 году были избраны по мажоритарной системе. Безусловно, такая система имела несомненные достоинства – она была проста и позволяла достаточно точно отразить мнение избирателей.

В последующем, в ходе политической реформы Советы стали отдаляться от той модели, которая служила ориентиром для органов государственной власти советского типа, то есть от «работающей корпорации» Маркса. Система Советов трансформировалась под воздействием процесса парламентаризации. Происходили постепенные изменения функций Председателя ВС и Президиума ВС, что подготавливало ввод нового института. Борьба в парламенте, освоение ее методов и успешная организационная работа становились ключом к успеху в новых условиях. Таким образом, центральное значение в рассматриваемый период приобрело выстраивание параллельных структур власти – президентской вертикали [5]. В данной связи также напомним, что внесение в

политическую систему поста Президента прошло несколько этапов. Третий СНД СССР в марте 1990 г. завершился избранием М. Горбачева на этот пост на Съезде, минуя всенародные выборы, «в качестве исключения». Заметим, что здесь события были на грани конфронтационности: «В течение двух дней ведущие ученые и руководство Верховного Совета уговаривали депутатов» [6, с. 83].

В отличие от данного сценария, Четвертый СНД РСФСР (6-21 апреля 1991 г.) был самым спокойным из Съездов. Без споров и дебатов здесь были окончательно утверждены Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» и соответствующие поправки в Конституцию.

Среди прочего, это позволило впервые предметно поставить и вопрос о создании специального органа, ответственного за проведение политики в сфере национальной безопасности.

С принятием Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции» от 24 мая 1991 г. в Основной Закон была включена норма, предусматривающая создание Совета Безопасности РСФСР [7, с. 776]. Таким образом, он изначально получил Конституционный статус. А 19 июля 1991 г. при Президенте РСФСР была сформирована Комиссия по разработке предложений по статусу, структуре и порядку деятельности Совета Безопасности РСФСР. В результате совместной работы этой комиссии, комитетов Верховного Совета Российской Федерации по безопасности и законодательству был подготовлен проект Закона Российской Федерации «О безопасности», который был принят 5 марта 1992 г. Этим же законом были определены статус, состав и порядок формирования Совета Безопасности Российской Федерации, его основные задачи и формы деятельности.

В последующем, Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. установил, что Совет Безопасности Российской Федерации создается «для обеспечения реализации функций президента по формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, сохранению государственного суверенитета России, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан» [8].

Отмеченное правовое положение и главные организационно-правовые формы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации позволили ему занять важное место в системе органов по обеспечению конституционных полномочий президента Российской Федерации, играть существенную роль в государственной политике по обеспечению национальной безопасности России.

В целом, Закон «О безопасности» закрепил правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определил систему безопасности и ее функции. В законе говорилось: «Безопасность - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Жизненно важные интересы - «совокупность потребностей, удовлетворение которых, надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства». К основным объектам безопасности закон относил: «личность - ее права и свободы; общество - его материальные и духовные ценности; государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность». Основным субъектом обеспечения безопасности определялось государство, «осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей» [9].

В целом, период 1991 – 1993 гг. стал завершающим в процессе реформирования советской политической системы, приведшим, к ее трансформации. В это же время Институтом социально-политических исследований (директор – академик Г. Осипов) была разработана новая парадигма безопасности страны.

Однако отмеченный процесс осмысления проблем безопасности, выработки государственной политики в данной сфере был осложнен внутривластным кризисом. Кризис советской политической системы, в конечном счете, привел к ее неизбежному краху. Причем данный процесс развивался не в конституционно-правовом поле, а, напротив, в полной мере определялся деградацией бывших союзных структур, в том числе и органов представительной власти – Съезда народных депутатов СССР. В частности, это в полной мере проявилось в массовом оттоке депутатов Советов различных уровней в органы исполнительной власти.

Именно депутаты из российского и союзного парламентов стали политическим костяком властных структур нового Российского государства, формирование которого усиленно развернулось в 1991 году после прихода Б. Ельцина на президентский пост и особенно после распада СССР. В частности, вице-премьерские кресла получили заместители Председателя Верховного Совета РСФСР В. Шумейко и Ю. Яров, председатель комитета С. Шахрай. Заместителями министров были назначены Ф. Шелов-Коведяев, Б. Денисенко, В. Варов, В. Лысенко, О. Качанов и ряд других депутатов. Несколько позже ушли работать в Администрацию Президента РФ С. Филатов,

В. Волков, С. Красавченко, Филиппов. Советниками Президента стали Е. Лахова, А. Грандберг, Д. Волкогонов. Около трети представителей Президента России в субъектах Федерации также были народными депутатами РФ. Примерно такова же была доля выходцев из депутатского корпуса среди назначенных Б. Ельциным глав администраций в краях и областях Российской Федерации [10].

В известной степени этот отток кадров из органов представительной власти в исполнительные свидетельствовал об общей слабости представительной власти в стране, об определяющем влиянии на ее развитие властных инициатив исполнительных структур государства, а также факторов субъективного порядка.

Таким образом, процессы суверенизации России еще в 1991 г. получили свое логическое завершение. При этом модернизация политического строя России оказала определяющее воздействие на формирование концепции национальной безопасности. На волне демократизации, под влиянием опыта западных демократий, в 1992 г. государство впервые прямо заявило о намерении во главу угла политики в сфере безопасности поставить либеральные ценности. Безопасность стала трактоваться как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [11].

Однако уже первые шаги реформ доказали, что достижению данных целей препятствовал углублявшийся кризис российской государственности, связанный с ослаблением федеральной власти, прежде всего, с конфликтом ее исполнительной и законодательной ветвей. Параллельно набрали силу, поставившие страну на грань распада, процессы «регионализации», политической дезинтеграции, разрушения единого правового пространства.

В условиях растущего самоопределения союзных республик, прежде всего, стремления РСФСР получить необходимую степень самостоятельности обусловило особое внимание к сфере контроля за силовыми ведомствами, обеспечивающими не просто поддержание законности и обеспечения правопорядка, но и внутривластную стабильность в целом. При этом по старой советской традиции, наряду с военными, на переднем плане здесь оказалось Министерство внутренних дел. Внимание, которое российское руководство уделило МВД, позволило ему нейтрализовать ведомство в условиях сложных коллизий 1991 г. Более того, после своей «победы» в 1991 г. Б. Ельцин сделал МВД своей главной опорой в системе правоохранительных органов. Об относительно привилегированном положении традиционных правоохранительных органов в лице МВД и прокуратуры отчасти свидетельствует и первоочередное законодательное обеспечение их деятельности. В рамках курса на постановку под контроль наиболее влиятельных из традиционных ведомств, вслед за принятием закона «О милиции», в 1992 г. появился закон «О Прокуратуре РФ» [12].

Несколько забегаая вперед, заметим, что такой подход явно закреплял политическую роль МВД, которое фактически стало рассматриваться в качестве важнейшей опоры новой власти. При этом основной негативный урок, полученный Б. Ельциным, на наш взгляд, состоял в признании им приоритетной роли чисто силовых подразделений в структуре органов внутренних дел. В данной связи рост внимания к правоохранительной сфере в 1992-1993 гг. означал в первую очередь принятие мероприятий по усилению ОМОНов, СОБРов и пр. Не случайно Р. Хасбулатов впоследствии сетовал на то, что Верховный Совет, увеличивая финансирование МВД, «просмотрел» перераспределение средств в министерстве с целью «подкормки» ОМОНа [13, с. 37].

С 1991 г. наметилась также и тенденция к стремительному увеличению численности служащих МВД, причем в основном в частях внутренних войск и всевозможных силовых подразделений, в конечном счете, превратившая данное ведомство в самое многочисленное среди «силовых» министерств. Оно оставило позади даже Вооруженные Силы. Столь стремительный рост численности ведомства является, на наш взгляд, особым фактором внутреннего порядка, оказавшим важнейшее влияние на политику в сфере обеспечения национальной безопасности.

В плане политической оценки данного фактора, отметим, что, вряд ли он может являться признаком демократизации российской общественной жизни. Скорее он свидетельствовал о кризисе власти в стране, о стремлении превратить правоохранительные органы в инструмент политической борьбы. В организационном плане стремительное увеличение численности ведомства не могло не создавать серьезных проблем в плане его комплектования достойными сотрудниками.

Несмотря на известную неприязнь Б.Н. Ельцина к КГБ, в течение 1991-1993 гг. произошло постепенное оформление и новой системы органов, непосредственно обеспечивающих национальную безопасность.

При этом процесс реорганизации сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации после развала Советского Союза и ликвидации единой монополярной структуры в сфере

безопасности, – КГБ СССР, – развивался противоречиво и болезненно, заняв ряд лет. После 1991 г. шел трудный поиск оптимального построения системы отечественных спецслужб, определялся характер и основные направления их деятельности в условиях кардинальных изменений в стране.

Основным направлением перестройки прежней системы безопасности явилось выделение из единой организации ряда специальных служб, решающих отдельные задачи в сфере безопасности российского государства. На базе 1-го Главного управления КГБ СССР была образована самостоятельная Служба внешней разведки России. На основе Управления правительственной связи, 8-го Главного и 16-го управлений КГБ сформировалось Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте России. Главное управление погранвойск КГБ СССР было преобразовано в самостоятельную Федеральную пограничную службу России. Федеральная служба охраны стала наследницей 9-го Управления КГБ СССР. Оставшаяся часть прежнего Комитета госбезопасности СССР (управления контрразведки, оперативно-поисковых, научно-технических и вспомогательных подразделений) трансформировалась в 1991 г. в Межреспубликанскую службу безопасности (МСБ), затем в АФБ РСФСР (Агентство федеральной безопасности) и МБВД (Министерство безопасности и внутренних дел), а в 1992 г. - в Министерство безопасности Российской Федерации, просуществовавшее до декабря 1993 г. и преобразованное в ФАК РФ (Федеральное агентство контрразведки), затем - в ФСК РФ (Федеральная служба контрразведки). Наконец, с 21 декабря 1994 г. в Российской Федерации появилась ныне действующая Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ РФ) [14, с. 324-325].

В целом, нельзя не видеть, что политические реформы влекли за собой серьезные изменения в организации российской власти.

Прежде всего, начальный этап модернизации политической системы России был в решающей степени связан с непосредственным усилением президентских структур. Так, на втором этапе пятого Съезда (28 октября – 2 ноября 1991 г.), объявляя о намерениях осуществить радикальную экономическую реформу, Президент попросил о расширении своих властных полномочий. Решения о начале реформы и о корректировках властных полномочий содержались в нескольких постановлениях Съезда: «О социально-экономическом положении в РСФСР»; «О правовом обеспечении экономической реформы» и «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы». Ельцин получил «добро» на проведение экономической реформы и практически в свое распоряжение область исполнительной власти. Президент имел право самостоятельно решать вопросы персонального состава правительства и структуры высших органов исполнительной власти, издавать указы и распоряжения по экономическим вопросам, которые могли противоречить существующим законодательной и нормативной базам [15, с. 336-340].

Указанные нововведения и получение Президентом на год дополнительных полномочий на пятом Съезде народных депутатов наглядно показывали разворачивавшийся процесс концентрации власти вокруг президента и выстраивание новой исполнительной вертикали власти. В данной ситуации, при неразвитости гражданского общества, это вскоре привело к очевидной бесконтрольности и даже безответственности исполнительных, прежде всего, президентских структур.

Таким образом, с распадом Советского Союза общественная ситуация в Российской Федерации в 1992-1993 гг. изменялась стремительно. Тем не менее, в условиях, когда фактически произошло оформление нового суверенного государства, система государственной власти, в значительной степени, осталась прежней. В данной ситуации объективно существовала потребность в более четком и ясном определении статуса различных органов государственной власти и управления, порядка их взаимодействия и взаимоотношений. Вполне естественно, что существенные изменения при этом должна была претерпеть вся система и представительной, и исполнительной власти.

Лишь учитывая, что начальный этап становления российской государственности отличался редким единодушием Президента и Верховного Совета РСФСР, можно понять причины того, что решение отмеченного блока задач оказалось существенно растянутым во времени. Однако по этой же причине, особую остроту приобрел их последующий конфликт. Соответственно, актуализация отмеченного блока вопросов была связана с обострением противостояния между сторонниками проводимых Президентом Б. Ельциным и правительством Е. Гайдара реформ и их противниками. С одной стороны, здесь явно действовали факторы субъективного плана. С другой стороны, следует видеть принципиальную основу отмеченного противостояния. В силу роста общественного недовольства сложившейся в стране социально-экономической ситуацией, представительная власть объективно не могла не высказаться против наиболее непопулярных шагов правительства.

Как известно, именно массовое общественное недовольство обусловило отставку правительства Е. Гайдара. Несмотря на все старания Президента, VII Съезд народных депутатов Рос-

сии (декабрь 1992 г.), отстранил правительство Гайдара от проведения реформ. Из того, что было им задумано и обещано, реализовать удалось немного. Главное, не удалось запустить механизмы саморегуляции экономики [16]. Это с неизбежностью привело к тому, что к 1993 г. противостояние властей достигло своего апогея.

Впрочем, по мнению сторонников радикально настроенных реформаторов, причиной неудач стала робость реформаторов в разрушении прежних структур и расчистке властного поля от коммунистической номенклатуры: «Расчет реформаторов из числа сторонников Егора Гайдара на то, что их тактический союз с выходцами из советской номенклатуры позволит провести «модернизацию сверху», оказался совершенно ошибочным. Постепенно и те, и другие превратились в заложников спецслужб, а затем – в декоративное украшение становящегося все более авторитарным режима» [17, с. 24]. Таким образом, как сторонники, так и критики радикальных реформ, в принципе, сходились в том, что внутривластный курс страны, в том числе и выработка политики в сфере национальной безопасности, все в большей степени стали определяться узким кругом политиков, связанных со структурами исполнительной власти.

Следует также особо отметить, что в основе объективной слабости и низкой дееспособности власти, среди прочего, питавшей и отмеченное противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти, лежали не только промахи реформаторов президентской команды, но и проблемы, характеризующие несовершенство власти представительной.

Громоздкий институт Съезда народных депутатов, по своему составу представлявшему в основном бывшую номенклатуру, как механизм принятия решений в сложной, быстро меняющейся обстановке переходного периода давно уже не удовлетворял никого, кроме наиболее консервативной части самого депутатского корпуса. А то же время состав Съезда, Верховного Совета, хотя и отражал в целом, структуру социально-политических и экономических ориентации российского общества, все же был далек от необходимого уровня профессионализма.

По сути, на начало 1990-х гг., система представительной демократии советского типа, закрепленная в Конституции 1978 г., фактически уже далеко не соответствовала своему первоначальному виду. Как было показано выше, на фоне внешне бурной активности съездов Советов, приковывавших к себе пристальное внимание всей страны, усилиями президента при поддержке значительной части народных депутатов была создана управляемая из центра система властных органов на местах, альтернативная Советам. С этого момента у народных депутатов и президента начались взаимные претензии по вопросам полномочий, авторитарных тенденций и антиконституционности некоторых действий. Соответственно, началась полоса кризисов и открытых конфликтов.

В конце 1992 г. в своем знаменитом обращении к народу Президент заявил, что парламент превратился в «реакционную силу» и что он отказывается с этим парламентом сотрудничать. По его мнению, только народ (через референдум) должен был определить, кто прав. Парламентское большинство в ответ лишило президента всех дополнительных полномочий, данных ему за год до этого [18]. Представительная власть явно перешла в наступление. IX (апрельскому) Съезду народных депутатов РФ не хватило всего нескольких десятков голосов, чтобы объявить Б. Ельцину импичмент [19].

Сложившаяся ситуация требовала принятия комплекса мер по выводу страны из политического кризиса. Как и настаивал Президент, первоначально в качестве инструмента разрешения противоречий был избран референдум. Итоги референдума 25 апреля 1993 г. показали, что большинство его участников высказались в поддержку президентского и правительственного курса. При этом надо иметь в виду, что 38 млн из 107 млн чел., имеющих право голоса, не участвовали в голосовании. Почти 60% от участвовавших в референдуме выразили прямую поддержку лично Б.Н. Ельцину, в то время как за проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации высказалось 46,2 млн чел., что составляло 43,1% от списка и почти 67% от принявших участие в голосовании. На этом основании президентское окружение сделало вывод о своей победе и развернуло решительные действия против Верховного Совета и Съезда народных депутатов РФ, которые Президент объявил «главным тормозом реформ» [20, с. 280].

Однако в условиях стремительного развития конфликта между Президентом и Верховным Советом РФ, в конечном счете, решение данной задачи было осуществлено неконституционным образом. Б.Н. Ельцин распустил депутатский корпус, объявил о ряде принципиальных изменений в организации представительной власти и избирательной системе страны.

21 сентября 1993 г. Президент издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», по которому прекращались полномочия Верховного Совета и Съезда народных депутатов и назначались выборы в новый двухпалатный парламент на 12 декабря этого

же года. Этот документ был воспринят как объявление конца советской власти в России.

Согласно предложенному президентом варианту, новый высший орган представительной власти получил наименование Федеральное Собрание, и, согласно президентскому Указу, состоял из верхней и нижней палат – Совета Федерации и Государственной Думы. При этом первоначально выборы в верхнюю палату Президентом не планировались. Предполагалось, что членами этой палаты автоматически станут первые лица законодательной и исполнительной власти каждого субъекта Российской Федерации [21].

Практически все партии, блоки и объединения поддерживали принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, выступали за становление демократического правового государства. Тем не менее, отношение к процессу конституционной реформы в России, к становлению демократической политической системы было принципиально различным у политиков той или иной ориентации. Многие программные установки партиям пришлось формулировать практически сразу же после фактической отмены Конституции президентским Указом № 1400. Столь вольное обращение с Основным Законом государства не могло не вызвать у ряда партий и блоков либо скептического, либо негативного отношения к новому конституционному процессу. Некоторые же, настаивая на ускоренном принятии президентского варианта Конституции, всего лишь отдавали дань политической конъюнктуре. В связи с этим большинство партий, вероятно, воспринимали предложенные сверху политические реформы как сугубо временные.

В частности, блок «Я-Б-Л» выступал за восстановление институтов представительной власти на всех уровнях, за ограничение функций исполнительной власти правовыми, конституционными рамками, за реальное разделение полномочий властей, за независимый суд. По мнению лидеров блока, новому Федеральному Собранию необходимо было срочно принять избирательный кодекс, провести не позднее первой половины 1994 г. (на основе нового избирательного закона) выборы всех органов представительной власти в субъектах Федерации и органов местного самоуправления и, наконец, провести выборы Президента России на основе новой Конституции [22].

В целом, центральным для этого этапа стал вопрос о представительной власти.

Наиболее показательной здесь была позиция КПРФ. Избираемое Федеральное Собрание КПРФ не считала легитимным ни по происхождению, ни по процедуре избрания. Ему предлагалось объявить юридически недействительными Указ № 1400 и все вытекающие из него акты, восстановить дееспособность Конституционного суда, расследовать обстоятельства государственного переворота и привлечь к ответственности его организаторов. Затем Федеральному Собранию предлагалось совместно с представителями Советов народных депутатов назначить выборы в Конституционное собрание для выработки и принятия новой Конституции. Далее необходимо было провести выборы в новый орган представительной власти [23].

Любопытно, что одним из наиболее последовательных и жестких противников принятия президентского варианта Конституции вместе с коммунистами стала ДПР, за что верховная власть даже пригрозила исключить эту партию из избирательной кампании. Критика проекта основывалась, прежде всего, на том, что он предоставлял неограниченные полномочия президенту и исполнительной власти в целом, практически устраняя в качестве противовеса им представительную власть. В этом обществе видело прямую угрозу демократии, рассматривавшейся в качестве фундамента дальнейшего развития страны.

В итоге, под давлением общественного мнения Б.Н. Ельцин существенно изменил этот порядок в Положении о выборах в Совет Федерации, в котором уже были предусмотрены прямые, всеобщие, равные, тайные выборы депутатов этой палаты, проводимые по мажоритарной системе относительного большинства в один тур в двухмандатных округах в каждом субъекте Федерации [24, с. 5-16].

Конституция определила круг представительных коллегиальных органов и должностных лиц, которые формировались посредством выборов: Президент, парламент Российской Федерации (статья 94 Конституции). Следует подчеркнуть, что представительными являлись не только коллегиальные, но и единоличные органы государственной власти и местного самоуправления.

В целом, что кризис 1993 г. предельно явно обнажил проблему неконтролируемого усиления исполнительной власти. В частности, особенности выхода из кризиса показали, что ресурсы государственной исполнительной власти довольно широко использовались для обеспечения поддержки отдельных избирательных объединений и кандидатов и, в конечном счете, для определения состава представительных органов власти. Было также немало случаев, когда должностные лица, выдвинутые кандидатами в депутаты, активно использовали свое служебное положение в период проведения избирательной кампании.

В данной связи, уже в ходе подготовки к выборам 1993 г. в стране развернулась дискуссия

по вопросу о несовместимости мандата депутата Государственной Думы с занятием поста на государственной службе, в том числе и в Правительстве. Заметим, что данная проблема стала для России хронической на протяжении всего рассматриваемого периода.

Не случайно исследователи, указывавшие на подобные примеры, уже после выборов 1993 г. предлагали: «При наличии давней традиции формирования представительных органов преимущественно из номенклатуры (о чем свидетельствует и нынешний состав Государственной Думы, а особенно состав законодательных органов субъектов федерации и органов местного самоуправления, избранных в 1994 г.) было бы целесообразно предусмотреть неизбираемость определенных категорий граждан» [25, с. 34].

В контексте оценки результатов выборов 1993 г. отметим, что, в известном смысле, они законсервировали конфликт исполнительной и законодательной ветвей власти и на личностном уровне. С одной стороны, около ста человек из числа бывших депутатов были избраны вновь депутатами Федерального Собрания РФ. В то же время свыше ста народных депутатов демократической ориентации были трудоустроены Администрацией Президента (С. Степашин был назначен руководителем ФСК РФ; А. Починок, Л. Гуревич, Е. Кожокин, В. Варов, Н. Медведев стали заместителями министров; С. Носовец возглавил Информационно-аналитическую службу Администрации Президента и т.д.). Лишившись депутатских мандатов, сохранили свои должности в регионах главы администраций и представители Президента [26].

Жизнь настоятельно требовала законодательной проработки отмеченного блока вопросов, связанных с существованием представительных органов власти. Впервые системно она была проведена при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот федеральный закон отвечал конституционному принципу федерализма, так как опирался на закрепленное в Конституции разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которым регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (пункт «в» ст. 71 Конституции) [27].

В силу сохранявшегося в своей основе внутривнутриполитического кризиса, серьезно затормозилась и дальнейшая проработка вопросов национальной безопасности. Отдельные попытки оппозиционно настроенных политиков к изучению данной проблематики в основном имели своим итогом подготовку различного рода законопроектов. В частности, в качестве позитивной программы движения новой мыслящей оппозиционной общественности предлагался проект национальной доктрины, разработанный С. Кургиным. В 1994 г. был опубликован проект Концепции обеспечения национальной безопасности, подготовленный группой А. Подберезкина [28].

В данной связи, было совершенно очевидно, что дальнейшее продвижение по пути выработки общегосударственной концепции национальной безопасности зависит, прежде всего, от характера расстановки сил в высших эшелонах власти.

В частности, в середине 1990-х гг., по мере приближения очередных думских и президентских выборов, стала еще более очевидной необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о выборах органов представительной власти. Особое значение при этом приобрел вопрос о политических партиях. Очевидному росту партийной инициативы режим решил новое противопоставить проправительственное избирательное объединение – «Наш дом – Россия», которое развило в 1995 г. чрезвычайно активную деятельность по мобилизации административного ресурса [29].

Однако деятельность этого очередного административного детища не внушала исполнительной власти оптимизма. В данной связи Б. Ельциным была даже предпринята попытка ослабить роль политических партий на выборах. В мае 1995 г., отвергнув предложенный Думой избирательный закон, Президент предложил изменить пропорцию выборов от партий и по одномандатным округам с 225/225 на 150/300. Его аргументы сводились к тому, что современные партии в России слабы, малоизвестны, носят «столичный» характер и не представляют интересов миллионов россиян [30].

В данной связи отметим, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», как и Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., установил «смешанную» избирательную систему.

225 депутатов, т.е. половина состава Государственной Думы, избирались по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ, за исключением избирательных округов,

образуемых в субъектах Российской Федерации, число избирателей в которых меньше единой нормы представительства. Другая половина числа депутатов Государственной Думы – еще 225 депутатов – избиралась по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, избирательными блоками [31].

В целом, осмысливая изменения в жизни страны после 1993 г., нельзя не обратить внимания и на следующую ее черту. Объективно, после событий 1993 г., исполнительная власть стала чрезвычайно сильной, даже бесконтрольной. Она могла в принципе решать любые задачи и планировала это сделать. Однако на практике особых позитивных результатов ее деятельности, особенно в сфере обеспечения национальной безопасности, так и не обнаружилось.

В частности, это очевидно при обращении к опыту совершенствования структуры системы МВД России и органов внутренних дел. В принципе, по мнению экспертов, в это время необходимо было обеспечить сохранение вертикали подчиненности подразделений федерального значения, четко разграничить полномочия между центральным аппаратом и МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации по руководству подразделениями криминальной милиции, следственного аппарата, Государственной противопожарной службы и органами исполнения наказания. Требовалось передать часть функций по организации деятельности милиции общественной безопасности на уровень субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Эти и другие мероприятия определили основные направления совершенствования и развития системы органов внутренних дел и ее правовой базы в соответствии с международными стандартами [32, с. 96].

Тем не менее, сам факт некоторого укрепления исполнительной и, отчасти, судебной власти следует признать позитивным. В данном контексте, в частности, особо отметим принятие Государственной Думой России в апреле 1995 г. федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации», создавшее прочную правовую основу для деятельности органов госбезопасности.

Отметим также возросшее внимание к вопросам защиты работников судебной и правоохранительной систем. К примеру, в связи с принятием ФЗ №45-ФЗ от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство были внесены дополнения. В частности, УК был дополнен новой статьей – «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа и их близких родственников».

Тем не менее, выявляя наиболее существенные черты процесса реорганизации органов правопорядка в новых условиях, укажем на тот факт, что ее отличительной чертой стала эскалация силового начала и, связанной с этим, борьбы за привилегированное место в обойме «силовики». В системе органов охраны правопорядка расцвел принцип фаворитизма, когда авторитет и реальные возможности ведомств (их руководителей) стали определяться не столько законом, сколько близостью их руководителей к Б.Н. Ельцину.

На наш взгляд, это обусловило укрепление авторитарных начал, а также торжество популизма в политике кремлевской администрации, проявившегося, в частности, в политике персональных перестановок в руководстве государственных органов, связанных с укреплением личной власти президента, но зачастую преподносимых как борьбу за наведение порядка и повышение дисциплины. В данном контексте чрезвычайно показателен пример с «возвышением» в 1993г., а также освобождением от должности в июне 1995г. после трагедии в Буденновске министра МВД В. Ерина (и директора ФСБ С. Степашина) [33]. Типичный популистский жест оказался тем более комичен, что сменившие их М. Барсуков и А. Куликов через полгода успешно провалили аналогичную операцию в Первомайском, однако сохранили посты.

В контексте восторжествовавшей политики «фаворитизма», следует все же признать, что в ряде случаев, в зависимости от личностного потенциала «силовики», им удавалось проводить и вполне полезные решения. Получив немалое влияние, они в меру своих представлений, способствовали выполнению поставленных задач. К примеру, в марте 1996 г. они даже переубедили Ельцина, отказаться от подписания указа о роспуске Государственной Думы (А. Куликов, при поддержке Ю. Скуратова).

В связи с темой, нельзя не отметить и интересный опыт, связанный с назначением 4 февраля 1997 г. А. Куликова вице-премьером с сохранением должности министра МВД. В его задачи входило кураторство над налоговой полицией, таможенной службой, блоком силовых ведомств. На наш взгляд, данное назначение стало триумфом политики, нацеленной на активное привлечение силовиков к решению экономических проблем.

Однако логическим завершением избранного курса явились определенное разочарование президента в фаворитах, рост его опасений в связи с усилением позиций последних. В конечном счете, Б. Ельцин решил усилить свои собственные позиции в системе исполнительной власти, особенно в блоке правоохранительных и контрольных ведомств, произведя некоторые организационные и кадровые изменения и, главное, замкнув их непосредственно на себе. Мартовская реформа исполнительной власти, начавшаяся 6 марта 1997 г. с послания Президента Федеральному Собранию – «Порядок во власти – порядок в стране» свидетельствовала о возобладавшей тенденции к усилению личной власти первого лица [34].

Таким образом, очевидно, что провозглашенная в начале 1990-х гг. программа социально-политической и экономической трансформации, политический курс на строительство демократии и рыночной экономики, зафиксированные в Конституции России 1993 г., в основном были свернуты уже к следующим выборам (1995-1996 гг.). При этом доминировавшая тактика борьбы за удержание власти «заставила окружение Ельцина реанимировать прежние комплексы закрытого общества, идеологию противостояния, поиски внутренних врагов и другие компоненты евразийской (имперской) негативной исключительности, бывшие катализаторами возвращения к мобилизационному обществу» [35, с. 24-25].

Ситуация кардинальным образом не изменилась и во второй половине 1990-х гг., когда на ключевые роли в российской политике выдвинулись только что сформировавшиеся в процессе приватизации государственной собственности финансово-промышленные олигархии, оттеснившие с лидирующих позиций бюрократические корпорации. Государство как система устойчивых институтов, стоящих над группами интересов, так и не сложилось. В результате оно было подменено приватизированными административный ресурс различными фракциями бюрократического аппарата, прочность позиций которых в решающей степени зависела от воли верховной власти, чей персонализированный характер стал фундаментальным основанием посткоммунистической государственности, остающимся неизменным при разных политических режимах.

В подобных условиях позиции бюрократических корпораций и финансово-промышленных олигархий оказались в сильной зависимости от характера их взаимоотношений с правящим режимом, который как партнер и опекун является непостоянной политической величиной, поскольку подвержен значительному влиянию со стороны целого ряда факторов.

Следует также особо отметить то обстоятельство, что характер событий 1993 г., связанных с разрешением острого противостояния президента и Съезда народных депутатов, наложил неизгладимый отпечаток на отношения законодательной и исполнительной ветвей власти и после проведения конституционной реформы. Ситуации 1994 – 1999 гг. отличалась хронической напряженностью в отношениях Государственной Думы с Президентом и Правительством РФ. При этом периодически, в связи с различными причинами внутреннего и внешнего порядка, неурегулированность взаимоотношений законодательной и исполнительной властей проявлялась в острых внутривластных кризисах. Попытки осудить президентско-правительственный курс продолжались и после конституционной реформы 1993 г.

Наиболее яркое отражение они нашли в попытках вынесения думского вотума недоверия Правительству. Впервые вопрос о недоверии Правительству, в частности Министру внутренних дел В.В. Ерину, был поставлен Думой в 1994 г. в связи с убийствами депутатов В.С. Мартемьянова, С.Г. Скорочкина, С.А. Маркедонова, А.Д. Айздердзиса. Этот опыт и открыл серию попыток решить проблему взаимоотношений с исполнительной властью после 1993 г.

Однако основным побудительным мотивом для думцев являлось ухудшение социально-экономической ситуации в стране. В частности, после неудачной попытки К.Ф. Затулина поставить в Думе вопрос о недоверии Правительству, его инициировала фракция ДПР. 7 апреля 1995 г. Национальный совет партии принял постановление «О недоверии Правительству», основной идеей которого была неспособность его создать условия для роста экономики. При этом С.Ю. Глазьев заявил о поддержке его позиции 200 депутатами.

В связи с тем, что руководство Думы всячески старалось смягчить конфликт, в середине апреля К.Ф. Затулин направил открытое письмо И.П. Рыбкину, в котором обвинил его в превращении Думы в «придаток исполнительной власти», чему яркий пример - затянувшийся в марте -апреле «политический стриптиз» со снятием вопроса о недоверии правительству [36].

В условиях острого политического и экономического кризиса, позиции президентско-правительственных сил вновь существенно пошатнулись в связи с началом войны в Чечне, событиями в Буденовске, Первомайском. В данной связи в июне-июле 1995 г. вновь был поставлен вопрос о недоверии Правительству. Однако и тогда он не получил поддержки большинства депутатов. Тем не менее, 229 голосами было принято постановление о неудовлетворительной деятель-

ности правительства, итогом которого стали отставки силовых министров. О радикальной перемене политического климата в стране при этом свидетельствовало то, что за вотум недоверия в июне-июле 1995 г. дважды голосовала даже фракция «Яблока».

Итак, масштабный парламентско-правительственный кризис разразился в июне-июле 1995 г. Важной особенностью этого кризиса было то, что в основе его, конечно, лежали противоречия между парламентом и исполнительной властью по проблемам социально-экономической политики, но детонатором его резкого обострения стали военные действия в Чечне и события в Буденновске. Они усилили общественное звучание позиции Государственной Думы, нанесли чувствительный удар по репутации Президента и Правительства, серьезно повлияли на расстановку политических сил накануне парламентских выборов. Кроме того, Дума впервые сделала попытку запустить процедуру отрешения Президента от должности и выразить недоверие Правительству.

Здесь следует подчеркнуть важный момент – у Федерального Собрания к этому времени не было реальных инструментов влияния и контроля за деятельностью исполнительной власти, как и законодательной базы этого контроля и влияния. В частности, Счетная палата только приступала к своей работе, и ждать результатов ее работы следовало лишь во второй половине 1995 г. Также все еще не были приняты два очень важных закона: «О Правительстве Российской Федерации» и «О федеральных органах исполнительной власти». Первый был внесен еще в 1994 г., но набрал при первом чтении лишь 60 голосов. Второй законопроект был внесен Президентом с опозданием на полгода и еще не дошел до первого чтения.

По причине отсутствия закона фактически не работал и институт Уполномоченного по правам человека. Поэтому в иронии депутата В.И. Нестеренко, задавшего вопрос о том, чьим уполномоченным по правам человека является С.С. Ковалев – чеченского или российского президента? – была доля правды [37, с. 25-26].

Начало переговоров, обсуждение буденновских событий в Совете Безопасности РФ, кадровые изменения в силовых министерствах позволили Думе вернуться к законопроекту по чеченской проблеме. Изменилось его название – «О временных мерах по политическому урегулированию кризиса в Чеченской Республике». Изменения коснулись и содержания. По мнению думцев: форма органов государственной власти в Чечне должна была определяться комиссией при Президенте РФ (ст.4). Подразделения Вооруженных Сил РФ предлагалось вывести с территории Чеченской Республики, за исключением постоянно здесь дислоцированных (ст.5). 12 июля закон был принят Думой.

В отношении Правительства Дума была более решительна, чему способствовали именно события в Буденновске, хотя в перечне главных претензий к нему значились: развал экономики; снижение жизненного уровня населения; разгул преступности; разграбление под видом приватизации общенародной собственности и т.п.

21 июня 1995 г. 241 депутат проголосовал за выражение недоверия Правительству В.С. Черномырдина. Заявление Президента о несогласии с решением Думы и намерение В.С. Черномырдина поставить вопрос о доверии Правительству обострили обстановку до предела и поставили на повестку дня перспективу роспуска Думы. Тем не менее, одновременно начался согласительный процесс, в том числе встречный шаг Президента в виде отставки 3 министров, непосредственно ответственных за провалы федеральной политики на Северном Кавказе. В итоге, при повторном голосовании за недоверие Правительству высказались лишь 193 депутата. Общая оценка комментаторов данной ситуации свелась к тому, что разрешение парламентско-правительственного кризиса летом 1995 г. стало первым опытом конституционного и неструктивного преодоления такого конфликта [38].

Процесс выражения недоверия Правительству, начатый Думой строго в соответствии с Конституцией РФ, был воспринят В.С. Черномырдиным и демократическими средствами массовой информации как чуть ли не подрывная акция против исполнительной власти, были предприняты попытки возродить атмосферу конфронтации времен «Ельцин-Хасбулатов». В.С. Черномырдин, в частности, потребовал немедленно поставить вопрос о «вотуме доверия», чтобы не дать Думе возможность в течение трех месяцев вновь поставить вопрос о недоверии. То есть он намеревался перехватить инициативу и добиться одного из двух одинаково ему выгодных вариантов выхода из кризиса: или дискредитировать Думу, если спустя десять дней, то есть 1 июля, проголосует за доверие Правительству, или добиться роспуска Думы в случае выражения ею недоверия. Расчет был тонкий с учетом того, что Президент уже заявил о несогласии с решением Думы 21 июня.

М.Л. Шакум считал, что В.С. Черномырдин сознательно шел на роспуск Думы в ущерб интересам стабильности в стране, действовал как корпоративный лидер, а не ответственный политик, рассчитывая, руками Президента расправиться с Думой, свалив на нее ответственность за

углубление политического кризиса [39].

Важным следствием этих событий стала новая расстановка политических сил, быстрее всего проявившаяся в динамике структуры депутатского корпуса. Если в весеннюю сессию 1994 г. фракционную принадлежность поменяли 54 депутата, в осеннюю – 41, то в течение весенней сессии 1995 г. – 132. Аналитики Думы считали, что это стало следствием возникшей после разрешения парламентско-правительственного кризиса уверенности в том, что парламентские выборы пройдут в конституционные сроки.

Таким образом, в 1994-1995 гг. неоднократные попытки вынесения вотума недоверия Правительству заканчивались неудачей парламентской оппозиции в силу рыхлости в плане организационном и политическом.

Выборы декабря 1995 г. резко изменили расстановку сил в Государственной Думе. Получив намного больше мест в Государственной Думе, оппозиция предприняла ряд шагов, которые не могли резко не обострить взаимоотношения с Правительством Российской Федерации и Президентом Российской Федерации. Особое звучание при этом приобрело рассмотрение в Государственной Думе второго созыва вопросов, связанных с Беловежскими соглашениями 1991 г. В данной связи имеется ряд свидетельств, указывающих на то, что в марте 1996 г. Государственная Дума была на грани роспуска. Во всяком случае, идея об этом серьезно обсуждалась в окружении Президента Российской Федерации.

Таким образом, следует особо отметить, что в начале 1996 г. Государственная Дума сделала решительный шаг в сфере реинтеграции постсоветского пространства, хотя, например, Кратулин назвал его «бездарным» на дискуссии в Горбачев-фонде и препятствующим процессу реинтеграции. Тем не менее, очевидны и позитивные подвижки во взаимодействии России, Белоруссии, Казахстана, ряда других республик.

Так, 15 марта 1996 г. на пленарном заседании Дума рассмотрела и приняла два постановления: «Об углублении интеграции народов, объединившихся в Союз ССР и отмене Постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР», внесенное депутатами фракции КПРФ и депутатских групп аграриев и «Народовластие» и «О юридической силе для Российской Федерации - России результатов референдума СССР от 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР», внесенное депутатами - членами Комитета ГД по делам СНГ и связи с соотечественниками и заместителем Председателя ГД С.Н. Бабуриным. Естественно, что реакция Президента РФ на эту инициативу депутатов левых фракций была отрицательной [40].

Б.Н. Ельцин назвал принятые парламентом решения невыполнимыми, более того, способными отрицательно сказаться на интеграционных процессах. В направленном в Совет Федерации обращении Президент подчеркнул, что принятые Думой постановления, если их признать юридически состоятельными, восстанавливают на территории России действие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., а кроме того, «ставят под сомнение легитимность самой Государственной Думы» и вносят «неопределенность в порядок принятия законов и других важнейших решений государства», а действия Думы «подрывают единство государственной власти в Российской Федерации».

19 марта на своем заседании Совет Федерации принял Обращение к депутатам Думы, в котором повторилась мысль Президента о том, что постановления «могут вызвать определенные затруднения на пути» к благородной цели - ускорению интеграции народов стран СНГ. При этом члены Совета Федерации ссылались на уже высказанное негативное отношение к постановлению Думы ряда лидеров этих стран.

В течение марта – апреля 1996 г. проходил интенсивный процесс согласования как позиций Президента и Парламента, так и позиций различных фракций по сути принятых постановлений. Позиция Президента была выражена во внесенном законопроекте «Об обеспечении стабильности правовой системы Российской Федерации и подтверждении международных обязательств России». 10 апреля Дума приняла одноименное постановление, в котором, в частности, говорилось, что принятые 15 марта документы «отражают гражданскую и политическую позицию депутатов и не затрагивают стабильность правовой системы и международных обязательств России. Это было логично, поскольку известен юридический статус думских постановлений.

В Обращении Думы «К членам Совета Федерации...» отмечалось, что Президент и Правительство неоднократно делали аналогичные заявления об углублении сотрудничества между странами СНГ, что совпадает с позицией депутатов. Учитывая реакцию лидеров стран Сотрудничества, в специальном Заявлении подчеркивалось, что она далеко не адекватна «реальному содержанию известных документов».

Первая половина 1996г. была посвящена президентским выборам, поэтому основные конфронтационные коллизии с Правительством передвинулись на конец лета – зиму, тем более что к этому времени должен был накопиться соответствующий горючий материал.

Естественно, что, когда должен был решиться вопрос о новом главе федерального Правительства, проблема выхода из еще более углубившегося социально-экономического кризиса становилась чрезвычайно острой.

Предложенный на этот пост В.С. Черномырдин уже в конце июля – начале августа начал консультации с думскими фракциями, и ключевой представлялась беседа с представителями КПРФ. Как затем заявил Г.А. Зюганов, коммунисты «не смогли получить ответы на интересующие их вопросы». В числе нерешенных вопросов оказались: структура кабинета, руководители ключевых блоков в нем, роль государства в структурной политике, меры по защите отечественного товаропроизводителя, восстановление технологической базы, стратегия в области ценообразования, преступность, состояние науки, образования и другие [41].

Весьма примечательно, что спикер нижней палаты Г.Н. Селезнев так оценил ситуацию с утверждением В.С. Черномырдина главой Правительства: «Понимаю, не всем нравится, что левая, оппозиционная Дума превратилась в фактор социальной и политической стабильности на основных стратегических направлениях развития России. Но это так... Дума сделала все от нее зависящее, чтобы сразу после президентских выборов было незамедлительно сформировано Правительство. Утвердив председателя Правительства, нижняя палата парламента не допустила «вакуума» власти. Осознавая, что при больном Президенте по Конституции его может замещать лишь председатель Правительства, Дума постоянно стремится к более продуктивному взаимодействию с Правительством» [42].

Тем не менее, в ноябре-декабре 1996 г. ситуация грозила перерасти в острое противостояние. 23 ноября В.С. Черномырдин и А.Г. Масхадов подписали соглашение по Чечне, вызвавшее негативную реакцию в Думе, несмотря на заключение Министерства юстиции РФ о соответствии его Конституции. В.В. Жириновский заявил, что заключение «не имеет никакого значения для парламента, который выше, чем это правительственное подразделение». В.И. Илюхин подтвердил эту мысль, подчеркнув, что речь, по сути, идет не о том быть или не быть Чечне в составе РФ, а о том, что это вопрос непосредственной компетенции высших законодательных органов власти. И хотя представленное постановление Думы не содержало упоминаний об импичменте Президенту и недоверии Правительству, С.Н. Бабурин заявил, что фракция «Народовластие», как и фракция ЛДПР, поднимет на внеочередном заседании именно эти вопросы [43].

Однако, принятое в итоге постановление, содержало предложение Президенту и Правительству приостановить действие указа о выводе войск из Чечни и соглашения «Черномырдин-Масхадов», Совету безопасности – собраться для обсуждения проблем по Чечне, Совету Федерации – установить степень исполнения своего постановления, подтверждающего принадлежность Чечни к Российской Федерации.

Таким образом, 1990-е гг. ознаменовались радикальным переустройством российской политической системы на основе попыток строительства демократического общества и формирования основ правового государства, которые породили в свою очередь новые схемы национальной безопасности. Их появлению на свет способствовал ряд важных факторов: пересмотр и решительное обновление представлений о современных глобальных проблемах; становление нового мирового порядка; существенные изменения геополитической ситуации; рост тенденции к избавлению человечества от ядерных и военных угроз, осуждению войны как средства разрешения межгосударственных противоречий; укрепление мер доверия между народами, крен в сторону политических средств обеспечения национальных и международных вопросов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Независимая газета. 1991. 3 июля.
2. *Bealey F.* Democracy in a contemporary state. Oxford, 1988.
3. Пути российского посткоммунизма: Очерки. М., 2007.
4. На 4 Снд РСФСР 24 мая 1991 г. одобрили Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». На основе этих поправок к июню 1991 г. планировалось принять в ВС РСФСР Закон «О местном самоуправлении». Поправки, касающиеся местной администрации, должны были вступить в действие одновременно с выборами Президента // Четвертый Снд РСФСР. Т. 3.
5. Известия ЦК КПСС. 1991. № 4.
6. *Лукьянова Е.А.* Российская государственность и конституционное законодательство (1917-1993). М., 2000.

7. Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции» №1326-1 24 мая 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета. 1991. № 22.
8. Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 547 // Банк правовых актов. НТЦ «Система».
9. Закон Российской Федерации «О безопасности» № 2446-1 5 марта 1992 г // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
10. ТА Министерства юстиции РФ.
11. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
12. СЗ РФ. 1992. № 47. Ст. 4472.
13. Кровавый Октябрь в Москве. М., 1994.
14. Лубянка, 2. Из истории отечественной контрразведки. М., 1999.
15. Сборник документов, принятых первым-шестым Съездами народных депутатов РФ.
16. См.: VII Съезд народных депутатов РФ и развитие политической обстановки в России // Обозреватель – Observer. 1993. № 1.
17. Пути российского посткоммунизма: очерки. М., 2007.
18. Известия. 1992. 10, 24 дек.
19. См.: Червяков В. Президентская оппозиция в парламенте, или парламентская коалиция реформ // Обозреватель – Observer. 1993. № 9.
20. Цит. по: Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1996.
21. Положение о федеральных органах власти на переходный период, введенное в действие Указом Президента Российской Федерации № 1400 от 21 сентября 1993 г. // Известия. 1993. 24 сент.
22. См.: Блок: Явлинский - Болдырев - Лукин: Предвыборная платформа. М., 1993.
23. См.: Куксин А.Н. Кодин Е.В. Политические партии России: Документы и материалы. Смоленск, 1993.
24. Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году, утвержденное Указом Президента Российской Федерации № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 11 октября 1993 г. // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 3.
25. Юдин Ю.А. Парламентские выборы 1993 года и проблемы развития избирательного законодательства // Федеральное Собрание России: опыт первых выборов. М., 1994.
26. ТА Государственной Думы ФС РФ.
27. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 26 ноября 1996 г. № 139-ФЗ // СЗ РФ. 1994. Ст. 33. Ст. 3406.
28. Подберезкин А.И. Проект концепции национальной безопасности // Обозреватель (Observer). 1995. № 3, 4. URL: http://www.nasledie.ru/oboz/N03-04_95/. (дата обращения 23.12.2011).
29. См. напр.: Материалы второго съезда Всероссийского общественно-политического движения «Наш дом – Россия» (первый этап). М., 1995.
30. См.: Обозреватель – Observer. 1994. № 14.
31. Авакьян С. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23.
32. Права человека и статус правоохранительных органов (Материалы симпозиума в СПбЮИ МВД РФ) // Государство и право. 1994. № 11.
33. См.: Криминальный режим. Чечня, 1995г.; Факты, документы, свидетельства. М., 1995.
34. Российская газета. 1997. 6 марта.
35. Пути российского посткоммунизма: очерки. М., 2007.
36. Независимая газета. 1995. 15, 18 апреля.
37. Государственная Дума в весеннюю сессию 1995 года. М., 1995.
38. ТА Государственной Думы ФС РФ.
39. Правильнее будет сказать, что В.С. Черномырдин, учитывая свой возросший рейтинг после разрешения «буденновского кризиса», рассчитывал на большой успех на выборах движения «Наш дом - Россия». Этим же объясняется столь нехарактерный для него ранее бесцеремонный стиль поведения, «лобовой» нажим на парламент.
40. ТА Государственной Думы ФС РФ.
41. Сегодня. 1996. 2 авг.
42. Сегодня. 1996. 26 нояб.
43. Сегодня. 1996. 27 нояб.