

**Л.В.Поляков,**  
**доктор философских наук,**  
**Московская высшая школа**  
**социальных и экономических наук**

## Российский авторитарный синдром: анамнез и эпикриз

**С**амоочевидность и неизбежность авторитаризма в России — тема не просто модная, но уже ставшая классической. Когда-то, в период перестройки наши политологи-первопроходцы Андриан Мигранян и Игорь Клямкин выдвинули концепцию авторитарного перехода к демократии, поставив, тем самым саму перспективу сохранения СССР в прямую зависимость от способности последнего генсека КПСС и первого президента СССР исполнить роль Пиночета.

После распада сверхдержавы, *узаконенного* Беловежскими соглашениями Белоруссии, России и Украины о денонсации союзного договора от 1922 г., тема авторитарного перехода в России обрела иное звучание. Если для СССР она выполняла роль рецепта спасения, то для России оказалась чем-то вроде погребального звона. Во всяком случае все 90-е годы прошли именно под этот звон: демократию в России хоронили много раз, и, похоже, собираются на очередные похороны в связи с так называемой безальтернативностью президентских выборов. Во Владимире Путине многим видится грядущий диктатор, избрав которого, Россия наконец вернется на исконный и неотвратимый путь авторитаризма.

В логике этих предсказаний — и мрачная тень КГБ, и тысячелетняя (якобы!) традиция российского самодержавия, и пресловутая русская ментальность. Так и получается, что многие комментаторы, принципиально расходясь во взглядах на Россию по всем остальным вопросам, сходятся в одном: авторитаризм в этой стране роковым образом преопределен.

В мою задачу не входит ни подтверждение, ни опровержение этого Великого Повествования об имманентном российском авторитаризме. Мне хотелось бы привлечь внимание аудитории к реальной истории становления российского конституционализма в 1992-1993 гг., когда фактически был совершен выбор в пользу того Основного закона, который сегодня определяет структуру российской власти, объем полномочий каждой из ее ветвей и, соответственно, тот несомненный *авторитарный оттенок*, который имеет современная российская президентская республика<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О соотношении демократической и авторитарной тенденций в Конституции России 1993 г. см. в открытом докладе гуманитарного и политологического центра "Стратегия". (Становление новой российской государственности: Реальность и перспективы. М., 1996. С. 23-34.)

Возвращаясь в период последних дней СССР, т.е. в декабрь 1991 г., стоит вспомнить, что тогда Президенту РСФСР Б.Ельцину Съездом народных депутатов были предоставлены чрезвычайные (практически авторитарные) полномочия сроком на один год. Можно сказать, что в России в течение 1992 г. существовал легальный авторитаризм. Однако парадоксально то, что именно этот год остался в памяти большинства россиян как год максимального разгула демократии. Год следующий прочно ассоциируется с тем, что многие умышленно, а большинство по инерции, именуют "расстрелом парламента". Возникает естественный вопрос: почему в период президентского полномочия в России был достигнут максимум демократии, когда правительство по требованию законодателей уходило в отставку (отставка первого вице-преьера Г.Бурбулиса в апреле 1992 г.), а премьер назначался президентом по итогам голосования на Съезде народных депутатов (назначение В.Черномырдина в декабре 1992 г.)? И почему в период полномочия Съезда народных депутатов народ в конечном счете на референдуме одобрил Конституцию, устанавливавшую в России гиперпрезидентскую республику? Нужно ли в таком исходе видеть решающую роль элитного отряда КГБ — группы "Альфа"? Или, может быть, все решили фальсификации во время подсчета голосов в декабре 1993 г.? А то, может, просто русский народ в очередной раз захотел посадить себе на шею царя — Бориса?!

Я предлагаю не выдвигать очередные гипотезы, а проследить, как в течение этих двух решающих лет шла конституционная реформа. Как прежняя советская федеративная социалистическая государственность постепенно мутировала в очередном конституционном проекте. И как, в конце концов, нынешняя Конституция России оказалась единственно возможным *демократическим* проектом новой российской государственности, что и доказывается трехразовым циклом парламентских (1993-1995-1999) и двухразовым циклом президентских (1996-2000) выборов.

### Конституционный проект 1992 г.

Сейчас уже ушло в забвение, что у истоков конституционной реформы в России стояла комиссия под председательством Президента Б.Ельцина, в которой ключевую роль играл ее секретарь — депутат Олег Румянцев. Именно он, вдохновленный примером американских федералистов конца XVIII в., предложил и всеми силами продвигал конституционный дизайн, во многом напоминавший американский вариант президентской республики.

Представительную и законодательную власть воплощал двухпалатный парламент, Верховный Совет, состоявший из Государственной Думы (450 депутатов) и Федерального Собрания (по два

депутата — от субъекта федерации, по одному — от автономного округа). Депутатский срок — 4 года (ст. 83 и 84 проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Съездом народных депутатов 18 апреля 1992 г.).

Президент являлся высшим должностным лицом, возглавляющим исполнительную власть. Срок полномочий — 5 лет (ст. 92).

В соответствии с принципом разделения властей (ст. 6) предусматривалась самостоятельная система судебной власти.

На шестом съезде народных депутатов подавляющее большинство одобрило конституционный проект. Депутатам он нравился, тем более что председатель Верховного Совета Р.Хасбулатов в докладе намеренно подчеркнул, что предлагается "разновидность парламентско-президентской республики. Она учитывает нашу реальную обстановку, социопсихологические и этнические ориентации больших групп населения; учитывает необходимость безусловного прогресса личности, общества, государства; содействует децентрализации власти.

От классической президентской республики (например, США) она отличается тем, что парламент может по установленной процедуре добиваться смещения членов правительства<sup>1</sup>. В соответствующей статье (ст. 99 пункт 4) так описывалась эта важнейшая процедура: "Верховный Совет может большинством голосов потребовать отставки члена Правительства РФ или иного назначенного Президентом РФ лица. Если Президент РФ не увольняет это лицо в отставку, он обязан обосновать свое решение перед палатой. Признание двумя третями (вариант: "*простым большинством*") голосов избранных депутатов каждой из палат обоснования Президента РФ неудовлетворительным влечет *обязательное* (курсив мой. — Л.П.) увольнение Президентом РФ указанного должностного лица в отставку".

Весь смысл этой "небольшой" корректировки американской модели президентской республики заключался в том, что фактически для России был подготовлен и одобрен Съездом народных депутатов (т.е. высшим органом государственной власти согласно ст. 104 действовавшей на тот момент Конституции) проект *парламентской республики*, традиционно считающейся самой демократической формой представительного народовластия. Президент, будучи номинально главой исполнительной власти ("правительства"), на деле при решении ключевого вопроса формирования состава правительства полностью зависел от воли двух третей (или даже простого большинства) парламента. Проблема ответственного правительства, в феврале—марте 1917 г. взорвавшая российскую конституционную монархию, казалось, нашла свое благополучное разрешение. Верховному Совету и Конституционной комиссии Съезд

---

<sup>1</sup> Проект Конституции Российской Федерации: Сб. матер. М., 1992. С. 9.

народных депутатов поручил внести доработанный проект на очередной Съезд.

Однако ни на один последующий Съезд народных депутатов этот проект так и не был внесен. Что же помешало России уже в 1992 г. превратиться в максимально возможное демократическое государство?

На мой взгляд, решающими оказались три момента. Во-первых, желание большинства депутатов съезда (полный состав — 1068 человек) как можно дольше продлить свои полномочия, ибо при немедленном их сложении депутатов ожидали новые выборы (прежние прошли весной 1990 г.) без всяких гарантий, что они вновь попадут в двухпалатный парламент.

Во-вторых, принципиальное сопротивление фракции "Коммунисты России" (около 400 депутатов) самой перспективе отказа от советской системы, которую они (и их союзники) считали залогом реставрации СССР.

В-третьих, личные амбиции Председателя Верховного Совета Р.Хасбулатова (избранного на этот пост при поддержке незначительного реформаторского большинства как преемника Б.Ельцина), которому сохранение института съезда в качестве высшего органа государственной власти гарантировало — как он полагал — статус первого лица в государстве. Ибо вопреки ст. 3, действовавшей тогда Конституции, в которой говорилось о принципах разделения властей, в ст. 107 Верховный Совет определялся как "постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти Российской Федерации". Это значило, что в руках председателя Верховного Совета фактически сосредоточивалась законодательная, исполнительная (право распоряжаться) и даже судебная (право контролировать, т.е. выносить определения о правомерности использования власти всеми другими инстанциями) власть. Учитывая, что Верховный Совет не избирался, а формировался (ст. 107), у его председателя, руководившего заседаниями Съезда народных депутатов, фактически оказывались все рычаги власти. Именно Р.Хасбулатов реально являлся тогда в России *легальным* авторитарным диктатором. Именно ему предстояло потерять все, допусти он принятие на очередном Съезде народных депутатов новой демократической Конституции России.

По мере нарастания трудностей первого года реформ, на базе съездовской антиельцинской коалиции складывался широкий альянс всех сил, заинтересованных в блокировании конституционной реформы. Под этим знаменем объединились красные директора и просто воры, быстро ощутившие все выгоды политической смуты; крепкие хозяйственники и академическая общественность, обиженная предпочтением, оказанным гайдаровской команде "мальчиков в розовых штанишках" (так в начале 1992 г. аттестовал назна-

ченное Президентом правительство вице-президент А.Руцкой!); оголтелые имперские шовинисты и коммунисты, не признававшие распада СССР; сверхдемократы, подозревавшие Б.Ельцина в диктаторских наклонностях, и главы национальных республик, рассчитывавшие "наглотаться суверенитета" под шумок нарастающей конфронтации президента и Верховного Совета.

В такой обстановке вполне естественно, что ни на седьмом, ни на восьмом съездах народных депутатов не шла речь о принятии новой Конституции. Антиельцинская коалиция сознательно сделала ставку на внеконституционное разрешение конфликта, хотя и пыталась обеспечить себе формальную легитимацию с помощью привлечения на свою сторону Конституционного суда и особенно его Председателя — В.Зорькина. Последний, сделав все, чтобы помочь КПСС и ее наследнице КПрФ избежать конституционного запрета (на так называемом "суде над КПСС" летом 1992 г.), зимой 1992-1993 гг. прямо занялся политической деятельностью, грубейшим образом нарушая статус судьи. Не обращая внимания на непримиримые противоречия действовавшей Конституции (центральное противоречие — принцип разделения властей и полномочие Съезда народных депутатов), он выступил в роли политического посредника-миротворца, призвав президента и председателя Верховного Совета оставаться в "рамках конституционного поля".

Вышеприведенный анализ показывает, что этот призыв фактически был направлен на то, чтобы как можно дольше продлить ситуацию конституционного двоевластия, т.е. властно-политического паралича страны. На чьей стороне в конфликте президента с Верховным Советом и вице-президентом А.Руцким был В.Зорькин показали события начала октября 1993 г. Именно к В.Зорькину как к последней надежде взывал по рации А.Руцкой из осажденного "Белого дома".

### 1993 г.: Конституция или гражданская война?

Попытка вырваться из тупика двоевластия, бросившего в октябре 1917 г. Россию в большевизм, была предпринята Б.Ельциным в марте 1993 г. В телевизионном выступлении он заявил о намерении приостановить деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов до принятия новой Конституции России. В ответ Съезд народных депутатов начал процедуру импичмента президента и в марте же Верховный Совет опубликовал новейшую редакцию Конституции со всеми поправками за период от 27 октября 1989 г. по 12 марта 1993 г. Эта публикация означала, что конституционный проект 1992 г. похоронен навсегда. Незыблемым основанием для любых последующих конституционных проектов становилась ст. 2, гласившая: "Народ осуществляет государственную власть

через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации, и непосредственно"<sup>1</sup>.

После процедуры неудачного импичмента (для отставки президента не хватило около 70 голосов) и требования Б.Ельцина о проведении референдума по доверию себе и Съезду народных депутатов, Р.Хасбулатов вместе с коммунистической верхушкой Верховного Совета разрабатывают сложную систему из четырех вопросов, которая, по их замыслу, должна была привести к всенародному вотуму недоверия "антинародному режиму". Результат референдума, проведенного в апреле 1993 г., оказался катастрофическим для противников Б.Ельцина. Большинство проголосовало за поддержку курса, проводимого президентом и правительством, и за роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Только очередное *политическое* вмешательство В.Зорькина помешало президенту немедленно распустить псевдопарламент. Толкование результатов референдума, данное Конституционным судом, означало, что роспуск был бы законен, если бы "за" высказалось не просто большинство голосовавших, а большинство всех зарегистрированных избирателей, т.е. вопреки всем традициям демократии неучастие в голосовании было интерпретировано как голосование в пользу проигравшей стороны!

Какова цена этой интерпретации показала волна первомайского насилия: несколько десятков тысяч красно-коричневых устроили погром на Ленинском проспекте. Операторы, проводившие теле съемку, зафиксировали, как был раздавлен грузовиком сержант милиции. Мелькнул даже профиль убийцы, управлявшего грузовиком. Кажется, он не найден до сих пор.

Сегодня часть демократов высказывает точку зрения, согласно которой Б.Ельцину следовало на волне референдума все-таки распустить Съезд народных депутатов и Верховный Совет и объявить выборы на осень. Возможно, стратегия прямого действия и впрямь была бы воспринята абсолютным большинством населения. Однако реакция элит была предсказуемо негативной. И Б.Ельцин решил использовать эту волну, чтобы все же разрешить кризис двоевластия на основе принятия новой Конституции России и проведения парламентских выборов, а не с помощью гражданской войны.

В июне 1993 г. в Кремле было собрано Конституционное совещание, на пленарном заседании которого произошел характерный инцидент. Охрана в буквальном смысле вынесла из зала депутата-коммуниста, попытавшегося учинить скандал. После своего выступления Р.Хасбулатов покинул совещание, заявив, что Верховный Совет в его работе участия не примет. В первый же день стало

---

<sup>1</sup> Напомню, что в проекте 1992 г. в аналогичной ст. 4 утверждалось: "Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и местное самоуправление в формах и пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и законом".

ясно, что антиельцинская коалиция во главе с Р.Хасбулатовым, АРущким и В.Зорькиным отвергла предложенный президентом компромисс. И хотя Олег Румянцев все же представил на совещание проект Конституции России 1992 г. (как бы от Верховного Совета) в качестве альтернативного проекту, разработанному президентской командой, сам факт отказа председателя Верховного Совета от участия в совещании решающим образом сказался на том конституционном дизайне, который был принят по итогам работы пяти самостоятельных секций.

На совещании собрались представители исполнительных органов власти, органов власти субъектов федерации (кроме Чечни), промышленников, предпринимателей, профсоюзов, СМИ, деятелей культуры и науки — практически все элитные группы. В результате был выработан проект, принятый всеми участниками 26 июня 1993 г. А затем на заключительном заседании, 12 июля 1993 г., был утвержден окончательный вариант проекта новой Конституции.

#### Проект-1993 г.: от парламентской к президентской республике

История непринятия Конституции образца 1992 г. не прошла даром. На летнем совещании отчетливо просматривалась тенденция усиления президентской власти за счет наделения президента статусом главы государства и передачи ему функций контроля над правительством.

Как глава государства президент получил право распускать нижнюю палату парламента — Государственную Думу в случаях ее конфликта с правительством (вотум недоверия, неутверждение председателя правительства).

А как высшее должностное лицо президент получил правительство в свое фактическое подчинение. В частности, в проекте от 26 июня 1993 г. в ст. 106 содержалась формула: "Исполнительную власть в Российской Федерации *возглавляет* (курсив мой. — Л.П.) Правительство Российской Федерации". Аналогичная ст. ПО финального проекта от 12 июля 1993 г. звучит уже иначе: "Исполнительную власть российской Федерации *осуществляет* (курсив мой. — Л.П.) Правительство Российской Федерации".

Не менее характерны изменения в статье, описывающей статус председателя правительства. В первоначальном проекте в ст. 109 он определялся следующим образом: "Председатель правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления *политики* (курсив мой. — Л.П.) и деятельности правительства". В финальном варианте от 12 июля 1993 г. в соответствующей ст. 113 председатель ставится в непосредственную зависимость от президента: "Председатель Правительства Российской

Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу".

Логика изменения статуса председателя правительства отразила наделение президента полномочиями определять "основные направления внутренней и внешней политики государства" (ст. 80); в финальном варианте была изъята из полномочий правительства формулировка "осуществляет внутреннюю и внешнюю политику" (ст. ПО проекта от 26 июня 1993 г.).

Однако одновременно согласно новому проекту сокращается срок президентства с пяти до четырех лет и сохраняется ограничение по возрасту: не младше 35 и не старше 65 лет.

Очевидно, что Конституционное совещание разработало проект достаточно сильной президентской республики, и это явилось ценой за отказ Съезда народных депутатов учредить в России парламентскую республику годом раньше. Но события сентября—октября 1993 г. внесли еще более существенные коррективы в дизайн российской государственности.

К началу осени 1993 г. в России сложилась ситуация классического двоевластия. С одной стороны — Съезд народных депутатов (вернее чуть более 600 депутатов), Верховный Совет, вице-президент Аруцкой и председатель Конституционного суда В.Зорькин. Они опирались на Конституцию РСФСР 1978 г. с поправками, внесенными депутатами Съезда народных депутатов.

С другой стороны — президент и правительство, опиравшиеся на результаты апрельского референдума 1993 г. (большинство голосовавших поддержало курс президента и правительства и было за роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета), а также имевшие проект новой Конституции, заменяющий систему советской власти на президентскую республику.

Ни одна из сторон не намерена была уступить. И даже более. В августе 1993 г. на совещании представителей советов всех уровней Р.Хасбулатов от имени руководства Верховного Совета объявил о намерении к ноябрю 1993 г. упразднить институт президента в России и начать восстановление СССР. 21 сентября 1993 г. Б.Ельцин опубликовал знаменитый Указ № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". Согласно этому указу прерывалось исполнение законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Выборы в Государственную Думу были назначены на 11-12 декабря 1993 г., а Конституционной комиссии и Конституционному совещанию было поручено представить к 12 декабря 1993 г. "единый согласованный проект Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии". По этому же указу Совет Федерации (т.е. со-



брание глав администрации субъектов федерации ) автоматически становился верхней палатой федерального парламента.

Если представить себе невозможное — согласие большинства Съезда народных депутатов на этот вариант, — то мы получили бы сильную президентскую республику в сверхслабой, так называемой договорной, федерации, которая была обречена стать конфедерацией *de facto* с ясной перспективой исчезновения России как государства, которое мы имеем на сегодняшний день. Дело в том, что в окончательном варианте проекта Конституционного совещания Конституция России включала в себя раздел II, где содержались три типа договора о разграничении полномочий между федеральным центром и, соответственно, республиками, областями/краями и автономными округами. Стань Совет Федерации действительно верхней палатой федерального парламента без выборов, на референдуме 12 декабря 1993 г. мы неминуемо получили бы именно этот вариант Конституции России.

Однако и большинство Съезда народных депутатов, и Совет Федерации фактически отказались от президентского решения кризиса двоевластия. События 3—4 октября 1993 г. в Москве продемонстрировали, что Россия готова к гражданской войне. И Б.Ельцин после подавления октябрьского путча и ареста Р.Хасбулатова и А.Руцкого вышел на референдум последний вариант Конституции России, в котором был устранен всякий намек на договорный характер федерации, а разграничение полномочий между федеральной властью и властями субъектов было включено в ст. 71-72.

И еще два момента обозначили превращение Конституции из сильной президентской в гиперпрезидентскую. По ст. 83 проекта Конституционного совещания президент всего лишь "*представляет*" (курсив мой. — Л.П.) Государственной Думе предложение о назначении председателя правительства Российской Федерации". По нынешней Конституции, согласно той же статье, президент "*назначает*" (курсив мой. — Л.П.) с согласия Государственной Думы председателя Правительства Российской Федерации". Разница очевидна и чувствительна.

В том же духе изменились и полномочия президента в отношении отставки правительства. В варианте Конституционного совещания в ст. 116 предлагалось: "Президент российской Федерации вправе *поставить* перед Государственной Думой вопрос (курсив мой. — Л.П.) об отставке Правительства". В нынешней Конституции России под этим номером появилась статья об автоматическом сложении полномочий Правительством перед вновь избранным президентом. А пункт 2 ст. 117 теперь гласит: "Президент Российской Федерации *может принять решение об отставке правительства*" (курсив мой. — Л.П.) Российской Федерации".

Круг замкнулся. В апреле 1992 г. Россия при полном консенсусе всех властей (и президента в первую очередь!) стояла на пороге

превращения в максимально демократическую парламентскую республику. В декабре 1993 г. мы выбрали вариант республики гиперпрезидентской. Срок слишком короткий, чтобы искать объяснения с помощью тех или иных Grand Narratives. Ведь недаром говорится: дьявол кроется в деталях!