

С.В.Богданов

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В СССР (1990–1991)

Целью данной статьи является анализ формирования и развития института президентской власти в СССР в 1990–1991 гг. Автор анализирует процесс подготовки решения о введении должности Президента СССР. Рассматриваются основные этапы функционирования института Президента Советского Союза, деятельность структур президентской власти, эволюция полномочий и роли Президента в политической системе страны.

Ключевые слова. Президент СССР, М.С.Горбачев, Съезд народных депутатов СССР, Совет Министров СССР, Кабинет Министров СССР, Президентский Совет СССР, Совет Федерации, Совет Безопасности СССР, Государственный Совет СССР, Аппарат Президента СССР, Межрегиональная депутатская группа, разделение властей.

The aim of the article is the analysis of formation and evolution of the institution of presidential power in the USSR in 1990–1991. Author considers the elaboration of the decision to introduce the position of the President of the USSR. Stages of the functioning of the President of the Soviet Union are considered, the activities of presidential structures are studied. Evolution of the authorities and role of the President in the political system of the USSR is analyzed.

Key words. President of the USSR, Gorbachev, Assembly of the People's Deputies of the USSR, Council of Ministers of the USSR, Cabinet of Ministers of the USSR, Presidential Council of the USSR, Council of Federation, Council of Security of the USSR, State Council of the USSR, Apparatus of the President of the USSR, Cross-regional deputies' group, division of powers.

Вопрос о введении института президента в СССР поднимался неоднократно. В основе системы государственной власти страны находились Советы, которые, согласно Конституции, обладали всей полнотой власти в центре и на местах. Поэтому возможность учреждения должности президента могла теоретически рассматриваться только в контексте советской системы власти и управления.

Впервые возможность введения президентского поста обсуждалась в ходе подготовки проекта новой Конституции СССР, которая

Богданов Сергей Викторович — кандидат исторических наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова; *e-mail:* Bogdanov@spa.msu.ru

Работа подготовлена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

была принята в 1936 г. Однако от этой идеи было решено отказаться. В своем докладе по проекту Конституции И.В. Сталин говорил: «По системе нашей Конституции в СССР не должно быть единоличного президента, избираемого всем населением, наравне с Верховным Советом и могущего противопоставлять себя Верховному Совету». Сталин высказался за учреждение «коллегиального президента» — Президиума Верховного Совета СССР и его Председателя. По его мнению, «такое построение верховных органов является наиболее демократическим, гарантирующим страну от нежелательных случайностей»¹.

Вновь вопрос о целесообразности введения института президентской власти обсуждался в 1962 г., когда была создана комиссия для подготовки проекта новой Конституции СССР. В ходе работы комиссии Н.С. Хрущев поддержал идею учреждения поста президента, и даже была подготовлена соответствующая глава проекта. Однако после отставки Хрущева работа комиссии была приостановлена.

В середине 1970-х гг. была сформирована новая Конституционная комиссия во главе с Л.И. Брежневым. В ходе ее работы также обсуждался вопрос об учреждении президентской власти, однако в очередной раз эта идея была отклонена. В соответствии с новой Конституцией СССР, принятой в 1977 г., по-прежнему функции главы государства выполнял Президиум Верховного Совета, который был объявлен постоянно действующим органом Верховного Совета СССР.

Основная причина отказа от учреждения должности президента заключалась в том, что институт президентской власти был неразрывно связан с принципом разделения властей, который в СССР официально отвергался². Согласно Конституции, вся полнота власти была сосредоточена в представительных органах — Советах народных депутатов. Однако фактически реальными властными полномочиями обладала Коммунистическая партия. В подобной конструкции политической системы пост президента был явно излишним.

Вопрос о введении должности президента вновь возник с приходом на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева, когда новые руководители государства признали необходимость проведения реформ во всех сферах жизни страны. Уже в декабре 1985 г. А.Н. Яковлев представил М.С. Горбачеву аналитическую записку, озаглавленную «Императивы политического сознания», в которой были изложены основные контуры реформирования системы государственной власти. В этой записке Яковлев предлагал разделить КПСС на две партии, социалистическую и народно-демократическую, объединенные в по-

¹ Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. Соч. М., 1997. Т. 14. С. 144.

² См.: Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 48.

литический блок «Союз коммунистов СССР», которые сменяли бы друг друга у власти на основе свободных выборов. Неотъемлемой частью новой политической системы должен был стать Президент СССР, осуществлявший верховную партийную и государственную власть и являвшийся одновременно председателем «Союза коммунистов СССР». Президент должен был избираться на основе прямого всенародного голосования из числа кандидатов, выдвинутых партиями, входящими в политический блок «Союз коммунистов СССР», сроком на десять лет. Во главе исполнительной власти, в соответствии с проектом Яковлева, находилось правительство, которое должен был возглавлять генеральный секретарь партии, победившей на выборах³.

Основные идеи проекта А.Н. Яковлева не были реализованы на практике. Как показывает анализ содержания проекта, в основе политических преобразований должна была находиться реформа партии. В реальности же был выбран другой путь. В соответствии с решениями XIX конференции КПСС, основным направлением политической реформы стало усиление властных полномочий Советов. Тем не менее, в контексте переноса центра тяжести принятия решений на Советы и учреждения нового высшего органа государственной власти — Съезда народных депутатов СССР, вопрос о введении поста президента вновь приобрел актуальность.

Уже осенью 1989 г., в ходе подготовки II Съезда народных депутатов СССР, помощники М.С. Горбачева В.А. Медведев и Г.Х. Шахназаров представили ему свои предложения по дальнейшему реформированию политической системы страны, которые включали в себя дальнейшее внедрение принципа разделения властей, упразднение Съезда и переход к традиционной парламентской системе, учреждение института Президента СССР как главы государства и распорядительно-исполнительной ветви власти⁴. Основной аргумент состоял в том, что появление сильного парламента, избранного в ходе демократических выборов, требует введения должности президента страны. Как отмечал Шахназаров, если «Верховному Совету в прежнем варианте соответствовал коллегиальный глава государства — Президиум», то «парламенту, избранному на действительно свободных выборах и представляющему форму соперничества и сотрудничества политических партий, не единственному органу верховной власти, а только одной из трех ее ветвей — такому парламенту соответствовал президент как единоличный глава государства»⁵.

³ См.: Яковлев А.Н. Горькая чаша. Большевизм и реформация России. Ярославль, 1993. С. 211–212.

⁴ См. Медведев В.А. В команде Горбачева: взгляд изнутри. М., 1994. // <http://lib.ru/MEMUARY/GORBACHEV/medvedev.txt>

⁵ См.: Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. М., 1993. С. 136.

По мнению Шахназарова, отказ от введения поста президента в 1988 г. был ошибкой, так как весной 1988 г. еще можно было избрать президента на всеобщих выборах, и даже в 1989 г. Горбачева оставались шансы быть избранным. Однако в условиях нараставшего экономического кризиса проводить еще одну избирательную кампанию было рискованно⁶. Тот факт, что Горбачев впоследствии был избран Президентом не всенародным голосованием, а на Съезде народных депутатов СССР, стал, по мнению Шахназарова, его «ахиллесовой пятой»⁷.

М.С. Горбачев на первом этапе не соглашался с идеей учреждения должности Президента, полагая, что основой политической системы должна оставаться система Советов, с которой, по его мнению, институт президентской власти сочетался плохо. Он считал вполне достаточной замену должности Председателя Президиума Верховного Совета должностью Председателя Верховного Совета, имея в виду также и то, что Председатель Верховного Совета обладает некоторыми чисто президентскими полномочиями. Преимущество этой должности, по мнению Горбачева, заключалось также и в том, что глава государства остается во главе Верховного Совета и, таким образом, продолжает работать над законами вместе с депутатами⁸.

Однако уже через несколько месяцев Горбачев изменил свою позицию и принял точку зрения о необходимости введения поста Президента. По его словам, «просидев на первой сессии Верховного Совета на председательском кресле, старательно вникая во все детали процедуры, регламента, работы комитетов и комиссий, понял, что просто невозможно физически сочетать непосредственное руководство парламентом с другими функциями»⁹. Кроме того, к нему пришло понимание необходимости установления принципа разделения властей, так как практический опыт показал, что законодательная и исполнительная власть требуют различных подходов. Они должны контролировать друг друга, а в варианте должности Председателя Верховного Совета СССР как главы государства такая возможность исключалась, и, таким образом, одно из ключевых преимуществ системы разделения властей обесценивалось. Основной же аргумент с точки зрения Горбачева заключался в том, что неотъемлемой частью политической культуры и психологии народа была единоличная власть лидера страны. По его словам, «за многие десятилетия у нас сложился своего рода культ Политбюро и генсека, требующий беспрекословного подчинения исходящим от него приказам и указаниям», и то обстоя-

⁶ См.: Там же. С. 137.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: *Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Книга 1.* М., 1995. С. 22. // http://www.gorby.ru/imgubrbs.asp?img=file&art_id=24401

⁹ См.: Там же. С. 23.

тельство, что «этот авторитетный источник власти... как бы иссяк, сразу же отразилось на государственной дисциплине», тем более что «функции его перешли к Верховному Совету, который традиционно воспринимался как декоративный орган»¹⁰.

Необходимость усиления исполнительной власти становилась еще более острой в связи с нарастанием кризисных явлений в союзных республиках на рубеже 1989—1990-х гг. Компартия Литвы объявила о своем выходе из КПСС, что воспринималось наблюдателями как важный шаг на пути к независимости республики. В январе начались кровавые межнациональные конфликты в Азербайджане. Эти обстоятельства свидетельствовали о том, что события в стране начинают выходить из под контроля органов власти Союзного государства.

Таким образом, к концу 1989 г. принципиальное решение об учреждении института президентской власти было принято. Подготовкой реализации данного решения занимались сразу несколько рабочих групп, в состав которых входили сотрудники отделов ЦК КПСС, Института государства и права, аппарата Президиума Верховного Совета СССР. В работе принимали участие ведущие ученые и эксперты, среди которых были участники работы над проектом Конституции СССР 1977 г. — В.К. Собакин, Г.Х. Шахназаров, В.Н. Кудрявцев.

О работе одной из рабочих групп помощник Горбачева А.С. Грачев вспоминал, что в начале 1990 г. его и другого сотрудника международного отдела ЦК В.К. Собакина пригласил к себе А.Н. Яковлев и предложил им подумать о возможности введения поста президента в СССР. Они должны были изучить зарубежный опыт и дать политическое обоснование. По словам Грачева, «через пять дней мы с Собакиным принесли ему толстую папку — в ней кроме политических аргументов в пользу введения поста президента СССР (одновременно с отменой 6-й статьи) находился первый вариант закона о распределении полномочий между президентом, парламентом и правительством»¹¹.

Подготовленные рабочими группами документы содержали анализ различных моделей президентской власти, действовавших в зарубежных государствах. В итоге за основу были взяты две модели: американская и французская. С точки зрения экспертов принципиальное отличие между ними заключалось в том, что в США президент являлся одновременно главой исполнительной власти, которому подчинялось правительство, в то время как во Франции, кроме поста президента, существовала отдельная должность премьер-министра, осуществлявшего непосредственное руководство правительством и, таким образом, возглавлявшего исполнительную власть.

¹⁰ См.: *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. Книга 1. М., 1995. С. 22. // http://www.gorby.ru/imgrubrs.asp?img= file&art_id=24401

¹¹ *Жарков В., Колесников А.* Первый и последний. 20 лет назад лидер СССР поменял должность // *The New Times*. 2010. № 9.

Проект, предложенный А.С. Грачевым и В.К. Собакиным, был основан на французской модели. Сторонником этой модели был также Г.Х. Шахназаров. Его основной аргумент состоял в том, что данная модель позволяла президенту сохранять роль арбитра и не становиться объектом для критики при каждой неудаче правительственного курса. Кроме того, французской модели отвечали традиции советской политической системы, в которой в течение многих десятилетий главными звеньями были Советы и их исполнительные комитеты. Американская же модель выводила правительство из-под парламентского контроля и подставляла под удар непосредственно главу государства. Опыт США, по мнению Шахназарова, был более применим для страны с устоявшейся политической системой и высоким уровнем экономической стабильности¹².

При этом, по свидетельству Г.Х. Шахназарова, сам М.С. Горбачев и часть его окружения считали более предпочтительным американский опыт, аргументируя это тем, что в советской действительности кабинет будет подвергаться яростным нападкам, если его не возглавит сам президент, и тем самым не защитит его своим авторитетом. Кроме того, общим между СССР и США было то, что Советский Союз являлся федеративным государством с обширной территорией и высокой численностью населения, и поэтому американский опыт был ближе к советским реалиям.

В результате обсуждений М.С. Горбачев остановился на компромиссном варианте, при котором должности президента и главы правительства были разделены, правительство фактически подчинено президенту, но при этом отчитываться должно было перед парламентом. По мнению Г.Х. Шахназарова, «это было не самое удачное решение», для правительства «оно стало источником многих недоразумений, вплоть до обращения... к Верховному Совету за дополнительными полномочиями»¹³.

В январе — феврале 1990 г. в глазах окружения М.С. Горбачева необходимость учреждения президентской власти становилась все более острой, как минимум, чтобы выиграть время, а как максимум — для более решительного проведения преобразований. 1 января помощник Генерального секретаря А.С. Черняев записал в своем дневнике: «Не думаю, что он (М.С. Горбачев. — *Прим. авт.*) захочет уйти. Скорее ему придется стать “президентом” и тогда появится еще одна “пауза” — “будут смотреть” как он распорядится и справится, не обремененный Лигачевым, ПБ, ЦК». 3 января появилась другая запись: «...Пока он не сбросит с себя “коммуниста, верного социалистическим ценностям”, перестройку ему больше не двинуть». В тот же день на заседании в

¹² См.: Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. М., 1993. С. 138.

¹³ См.: Там же.

Ново-Огарево помощник Горбачева Г.Х. Шахназаров сказал: «Необходимо признать многопартийность. Как бы не опоздать». На что Горбачев заметил: «Еще хуже поторопиться зря и наломать дров». 22 января состоялось заседание Политбюро, в ходе которого А.Н. Яковлев признал как очевидный факт: «надо честно сказать, что КПСС придется соревноваться за участие в государственных органах»¹⁴.

Введение президентской власти в окружении М.С. Горбачева расценивалось как радикальное изменение политического режима. В 20-х числах января А.Н. Яковлев два раза встречался с Горбачевым и говорил о необходимости созыва внеочередного Съезда народных депутатов СССР, который должен принять решение о введении должности президента страны. Это, по словам Яковлева, давало возможность отеснить «от рычагов власти Политбюро и даже разговорчивый Верховный Совет». В ходе одной из встреч с Яковлевым А.С. Черняев заметил, что «речь идет о *coup d'état*». Яковлев ответил: «Да, и нельзя медлить»¹⁵.

22 февраля на очередном заседании Политбюро поддержало идею учреждения института президентской власти, однако в том смысле, что пост президента и отмена 6-й статьи Конституции, поданная как уступка, должны стать способом борьбы с демократической оппозицией. В ходе заседания обсуждались три варианта замещения должности президента: простое переименование должности Председателя Верховного Совета СССР в должность Президента СССР; всенародные выборы; проведение выборов на Съезде народных депутатов СССР на альтернативной основе. В итоге Горбачев отказался от всенародных выборов и высказался за избрание Президента на Съезде народных депутатов СССР¹⁶.

7 марта состоялось очередное заседание Политбюро. В повестке дня значились вопросы «О проекте Закона об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам политической системы (статьи 6 и 7 Конституции СССР)», «О внеочередном Съезде народных депутатов СССР». С информацией по этим вопросам выступил А.И. Лукьянов, член Политбюро, заместитель Председателя Верховного Совета СССР.

В своем выступлении и в процессе обсуждения А.И. Лукьянов приводил аргументы противников введения поста президента и обращал внимание на возможные негативные последствия этого решения. По его прогнозам, при включении в повестку дня Съезда вопроса об изменении Конституции депутаты могли поставить вопрос об отчете кандидата в Президенты, что было бы не очень удобно для М.С. Гор-

¹⁴ Жарков В., Колесников А. Указ. соч.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

бачева. Кроме того, могло быть выдвинуто предложение не избирать президента до принятия изменений Конституции, или же избрать президента путем всенародного голосования. Особо спорным вопросом, по мнению Лукьянова, мог стать отказ от всенародных выборов президента. Этот шаг оппозиция расценила бы и преподнесла обществу как признак недоверия власти к народу.

Еще одно серьезное опасение, которое прозвучало в ходе обсуждения, заключалось в том, что делегации некоторых союзных республик могут отказаться от участия в выборах президента СССР. Это даст им возможность заявить о непризнании законности своего пребывания в СССР, что в свою очередь может стать шагом к ликвидации Союзного государства. Ответ Горбачева на все высказанные опасения был однозначным: надо лучше работать с депутатским корпусом¹⁷.

III Внеочередной Съезд народных депутатов СССР начал свою работу 12 марта 1990 г. Первым в прениях по введению поста президента СССР на Съезде выступил Н.А. Назарбаев. Он поддержал идею введения президентского поста, отметив при этом, что настало время учреждать посты президентов союзных республик. Как вспоминал М.С. Горбачев, такого хода от лидеров союзных республик он не ожидал. Впоследствии учреждение поста Президента СССР стало прецедентом для союзных республик, что ускорило процесс их суверенизации¹⁸.

Против учреждения должности президента на Съезде выступали представители демократической оппозиции. Один из лидеров Межрегиональной депутатской группы Ю.Н. Афанасьев в своем выступлении говорил о том, что, в принципе одобряя президентскую форму правления, но и не считая этот вопрос бесспорным, демократическая оппозиция выступает против поспешного введения поста президента на Съезде. По его мнению, пост президента можно вводить только в том случае, если он будет органично встроен в текст новой демократической Конституции. При этом Афанасьев назвал основные конкретные условия согласия с введением президентской власти: заключение нового Союзного договора; формирование полномочного Верховного Совета, могущего стать реальным противовесом исполнительной власти; избрание президента прямым, равным и всеобщим голосованием после подписания и на основе Союзного договора; проведение многопартийных выборов, при которых избрание президента является результатом нормальной политической борьбы; запрет на совмещение должности президента с должностью в партийной номенклатуре; свобода печати. По мнению Афанасьева, тот факт, что вопрос о президентстве решается

¹⁷ См.: *Пихоя Р.Г., Соколов А.К.* История современной России. Кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х — 1991 гг. М., 2008. С. 262.

¹⁸ Там же.

в условиях кризиса, когда политика руководства терпит очевидное поражение, идея введения президентского поста может означать только то, что власть решила сделать ставку на силовое решение проблем и принятие чрезвычайных мер¹⁹.

Тем не менее большинство депутатов Съезда поддержало идею введения института президентства. 14 марта 1990 г. был принят Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР», а 15 марта М.С. Горбачев был избран Президентом СССР.

Одна из причин того, что большинство депутатов поддержало М.С. Горбачева, заключалась в отсутствии единства демократической оппозиции и представителей республик по вопросу о президентской власти. Некоторые депутаты из прибалтийских республик, вопреки изначальной позиции, проголосовали за введение поста президента (по некоторым оценкам это было связано с закулисным торгом по проблеме суверенитета). В то же время в самой Межрегиональной депутатской группе не было единого мнения. На пост президента от этой группы была выдвинута не одна, а несколько кандидатур. В результате, хотя в сумме количество голосов, поданных за оппозиционных кандидатов оказалось достаточно велико, каждая из них получила намного меньше, чем ранее при сходных голосованиях²⁰. В.А. Медведев отмечал то обстоятельство, что неожиданно за идею безотлагательного избрания Президента СССР на Съезде выступили такие авторитетные сторонники демократических реформ, как С.П. Залыгин, А.Н. Яковлев, Д.С. Лихачев, А.А. Собчак²¹.

Вопрос о введении поста Президента СССР был внесен на рассмотрение Съезда в пакете с вопросом об изменении 6-й статьи Конституции. В новой редакции, утвержденной Съездом, эта статья звучала следующим образом: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие политические партии, а также профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами».

Сохранение в 6-й статье Конституции упоминания о КПСС интерпретировалось представителями демократической оппозиции как уступка консервативной части руководства страны, а идея уста-

¹⁹ См.: *Афанасьев Ю.Н.* Источник напряженности — ошибочная и опасная политика (Речь на III Внеочередном Съезде народных депутатов СССР 12 марта 1990 г. // Афанасьев Ю.Н. Россия на распутье. Т.1. // <http://www.yuri-afanasiev.ru/afanasev/tom1/try1.htm>

²⁰ См.: Коммерсант. № 11. 19.03.1990.

²¹ См.: *Медведев В.А.* В команде Горбачева: взгляд изнутри // <http://lib.ru/MEMUARY/GORBACHEV/medvedev.txt>

новления президентской власти рассматривалась как своеобразная маскировка достигнутого компромисса. По словам М.С.Горбачева, это было не так. По его мнению, изменение 6-й статьи означало, что государство перестает быть однопартийным²². В сочетании с введением поста Президента СССР это свидетельствовало об окончательном переходе ключевых властных полномочий от партийных организаций к государственным органам управления.

Учреждение должности Президента СССР означало дальнейшее развитие принципа разделения властей, который непосредственно был выражен в двух конституционных нормах. В соответствии с первой из них, Президент СССР, как и Съезд, получал свой мандат непосредственно от избирателей и союзных республик, при этом он не мог быть народным депутатом. Кроме того, Президент именовался главой государства, что впервые было введено в советский конституционный лексикон. Второе новшество состояло в том, что из Конституции была исключена формулировка, определявшая Верховный Совет как «распорядительный орган». В Законе от 14 марта 1990 г. он был назван законодательным и контрольным органом²³.

Место Президента СССР в политической системе определялось прежде всего тем, что он становился главой государства, являлся гарантом прав и свобод граждан, а также обладал такими правами, как право предлагать кандидатуры всех высших должностных лиц государства и входить с представлением об их отставке; правом объявления состояния войны, введения чрезвычайного положения, президентского правления в отдельных местностях. Президент СССР являлся Верховным главнокомандующим Вооруженными силами, а также осуществлял высшее представительство во внешних сношениях.

В сферу его основных полномочий входили: представление кандидатуры Председателя Совета Министров СССР; назначение и освобождение от должности министров (по согласованию с Председателем Совета Министров); внесение в Верховный Совет вопроса об отставке правительства; приостановка решений правительства; право законодательной инициативы, утверждение законопроектов; созыв внеочередного Съезда либо сессии Верховного Совета; постановка вопроса об избрании нового состава Верховного Совета в случае неразрешимых разногласий между палатами²⁴.

²² См.: *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. Книга 1. М., 1995. С. 21–22 // http://www.gorby.ru/imgrubrs.asp?img=file&art_id=24401

²³ См.: *Овсепян Ж.И.* О ходе конституционной реформы в СССР // Правоведение. 1991. № 3. // <http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=3&magYear=1991&articleID=1135586>

²⁴ См. Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» от 14 марта 1990 года № 1360-1. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/>

Важная особенность места Президента СССР в политической системе состояла в том, что он в значительной мере был интегрирован в структуру исполнительной власти, а Совет Министров должен был выполнять свои функции, во многих вопросах замыкаясь на него²⁵. При этом полномочия Совета Министров оказались распределены по остаточному принципу: Совет Министров был правомочен решать все общесоюзные вопросы, поскольку они не входили в компетенцию Съезда, Верховного Совета и Президента.

В итоге утвержденная конструкция президентской власти не совпадала ни с американской, ни с французской моделями. Право Президента ставить вопрос о досрочном прекращении полномочий парламента и наличие должности премьер-министра сближали советскую модель с французской. С США советскую модель сближали сильные позиции парламента. Однако, в отличие от Франции и США, в СССР действовала двухзвенная структура представительной власти, состоявшей из Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Таким образом, СССР перешел к системе, сочетавшей признаки парламентской и президентской республик, но в рамках и на основе республики Советов²⁶.

Подводя итоги работы III Съезда, еженедельник «Коммерсант» отмечал, что фактически КПСС победила в борьбе за президентский пост — без всеобщих выборов, так как М.С. Горбачев, став Президентом, сохранил за собой должность Генерального секретаря ЦК КПСС, и, кроме того, в соответствии с новой редакцией 6-й статьи Конституции Компартия оставалась первой и главной политической организацией в стране. Обозреватель «Коммерсанта» прогнозировал, что в реальной политике с введением президентского поста мало что изменится. Горбачев, сохранив за собой пост руководителя правящей партии, будет по-прежнему в своей деятельности опираться на существующие структуры исполнительной власти, и поэтому реализация принимаемых им решений в значительной мере зависит от настроений аппарата. Президентская власть может стать действительно эффективным инструментом реформ только в ситуации общего доверия всех действующих политических сил и республик к Президенту и правилам игры, которые он собой воплощает. В отсутствие доверия она превратится лишь в силовой инструмент системы, способный подавлять вспышки межнациональных и политических конфликтов, но не устранять их причины. Между тем, по мнению обозревателя, особенности

²⁵ См.: О приоритетах власти: Интервью с Н. И. Рыжковым на сессии Верховного Совета СССР 27 февраля 1990 г. // Советская Россия. 1990. 28 февраля.

²⁶ См.: *Овсепян Ж.И.* О ходе конституционной реформы в СССР // Правоведение. 1991. № 3 // <http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=3&magYear=1991&articleID=1135586>

процедуры выборов и напряженная атмосфера, в условиях которой состоялось избрание Президента на Съезде, не могли содействовать формированию доверия к лидеру страны²⁷.

Важными мерами по укреплению президентской власти М.С. Горбачев считал создание новых государственных органов, на которые Президент мог опираться в своей работе. Особое значение придавалось Президентскому совету, который, по мнению Горбачева, должен был стать «своеобразным эквивалентом Политбюро в новой политической системе»²⁸. Фактически речь шла о воспроизводстве в новых условиях своеобразного разделения труда: Совет Министров занимался хозяйственными вопросами, а Политбюро — политическими. Таким образом, Президентский Совет должен был стать своеобразным «государственным Политбюро»²⁹. В соответствии с новой редакцией Конституции СССР, его задачей являлась «выработка мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики СССР, обеспечение безопасности страны»³⁰. В реальности он стал чисто консультативным органом, члены которого не обладали никакими реальными полномочиями, кроме тех, кто занимал государственные посты, а также председателя Совета Министров, который входил в его состав по должности. Как вспоминал Г.Х. Шахназаров: «Президент очень скоро потерял к Совету интерес и перестал его собирать. Со своей стороны, члены Совета «маялись бездельем». Как кто-то тогда сострил: «Что такое член Президентского Совета? Это безработный с президентским окладом»³¹. В итоге уже в декабре 1990 г. Президентский Совет был упразднен.

В связи с учреждением поста Президента был создан еще один государственный орган — Совет Федерации, в состав которого входили высшие должностные лица союзных республик. К компетенции Совета Федерации относились вопросы соблюдения Союзного договора, разработка мер по реализации национальной политики и выработка рекомендаций по разрешению межнациональных споров и конфликтов, координация деятельности союзных республик и обеспечение их участия в решении вопросов, отнесенных к ведению Президента СССР.

²⁷ См.: Коммерсант. 1990. №11 от 19.03.

²⁸ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Книга 1. М., 1995. С. 24 // http://www.gorby.ru/imgrubrs.asp?img=file&art_id=24401

²⁹ Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. М., 1993. С. 139.

³⁰ Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР» от 14 марта 1990 года №1360-1 // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/>

³¹ Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. С. 143.

Следующий этап в становлении президентской власти в СССР начался осенью 1990 г. К этому времени процесс размежевания партийных и государственных органов усиливался. Об этом свидетельствовало, например, то обстоятельство, что никто из членов Президентского Совета не остался в составе Политбюро, а из членов Политбюро — не вошел в Президентский Совет. На М.С. Горбачева оказывалось давление как со стороны демократической оппозиции, требовавшей окончательно устранить «партийный диктат», так и со стороны консерваторов, недовольных отстранением партии от решения важнейших вопросов. Процесс перехода к рынку и повышение статуса союзных республик приводили к тому, что многие функции союзных министерств и ведомств становились избыточными. Практически была парализована на местах исполнительная власть, находившаяся под контролем местных Советов. В этой ситуации возникала потребность в консолидации президентской власти и создании вместо Совета Министров сравнительно узкого исполнительно-распорядительного органа управления, работающего под прямым руководством Президента. 17 ноября Горбачев выступил на заседании Верховного Совета, в котором заявил о необходимости проведения экономических и политических реформ, что в свою очередь требовало реорганизации системы управления. Он предложил упразднить Президентский Совет и создать Кабинет Министров, работающий под непосредственным руководством Президента. Его предложения в целом были одобрены Верховным Советом и переданы на рассмотрение в комитеты и комиссии.

17 декабря 1990 г. начал свою работу IV Съезд народных депутатов СССР. 26 декабря был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления», в соответствии с которым была сформирована новая структура исполнительной власти во главе с Президентом СССР. В соответствии с новым законом Президент возглавлял систему органов государственного управления и обеспечивал их взаимодействие с высшими органами государственной власти СССР. Вместо Совета Министров вводился Кабинет министров, подчинявшийся непосредственно Президенту, который формировал Кабинет министров «с учетом мнения Совета Федерации и по согласованию с Верховным Советом СССР». Президент имел право отменять постановления и распоряжения Кабинета Министров СССР, министерств и других подведомственных ему органов, приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик в случаях нарушения Конституции и законов СССР. Вместо Президентского Совета был создан Совет Безопасности СССР, функции которого были детально конкретизированы. На него возлагалась выработка рекомендаций по проведению в жизнь общесоюзной политики «в области обороны страны, поддержанию ее надежной государственной, эконо-

мической и экологической безопасности, преодолению последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, обеспечение стабильности и правового порядка в обществе». Новым законом был сохранен Совет Федерации, в состав которого по-прежнему входили главы союзных республик. Он должен был осуществлять координацию деятельности высших органов государственного управления Союза и республик. Вводилась должность Вице-президента СССР, функции которого заключались в выполнении отдельных поручений Президента и его замещении в случае отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей³².

В прессе IV Съезд народных депутатов был назван «съездом консолидации», под которой подразумевалась консолидация большинства депутатов с союзным центром в лице Президента СССР. Одно из объяснений того, почему Съезд поддержал Горбачева, заключалось в том, что в период с марта (когда проходил III Съезд) по декабрь 1990 г. прошли выборы в республиканские парламенты, и, таким образом, сформировалась новая республиканская политическая элита. Часть депутатского корпуса еще весной делала ставку на республиканские структуры, однако для большей части союзных депутатов места в органах власти республик были уже заняты. В результате они связали свое политическое будущее с союзным руководством³³.

Принятые Съездом решения, направленные на укрепление президентской власти в СССР, оказались неэффективными. Одна из причин состояла в том, что в республиках происходили события, подрывавшие единство Союзного государства. Если в марте 1990 г. учреждение института Президента СССР сопровождалось объявлением независимости Литвы, то в декабре 1990 г. РСФСР приняла свой государственный бюджет, что расценивалось многими наблюдателями как подрыв экономической целостности Союза и свидетельствовало о том, что дезинтеграционные процессы уже заходят слишком далеко. Даже те лидеры республик, которые были лояльно настроены по отношению к союзному центру, выражали скептическое отношение к решениям IV Съезда. Так, например, лидер Казахстана Н.А. Назарбаев говорил о том, что эти решения на практике невыполнимы, и прежде всего потому, что республиканские руководители будут выполнять волю своих парламентов, которые уже проголосовали за суверенитет. Он не поддержал резолюцию, предложенную Горбачевым, отменявшую российский бюджет, и предложил просить Россию «в порядке исключения» продлить финансирование Союза на один квартал³⁴.

³² См.: Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» №1861-I от 26 декабря 1990 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/>

³³ См.: Коммерсант. № 50. 24.12.1990.

³⁴ См.: Там же.

Учреждение института Президента СССР поставило вопрос о создании президентского аппарата. По воспоминаниям В.И. Болдина, заведующего общим отделом ЦК КПСС, после избрания М.С. Горбачева Президентом «уже на следующий день Михаил Сергеевич попросил зайти к нему. Вопрос один — для работы президента нужен соответствующий аппарат управления»³⁵. И хотя проблема организации аппарата Президента ставилась еще в процессе обсуждения самой идеи введения президентского поста, никакой четкой концепции сформулировано не было. Важное значение имело и то обстоятельство, что Горбачев оставался Генеральным секретарем ЦК КПСС, который имел в своем распоряжении давно отлаженные партийные структуры управления. В итоге он попросил своих помощников, а также В.А. Крючкова, А.И. Лукьянова, Г.Х. Шахназарова и В.А. Болдина подготовить свои предложения по созданию аппарата Президента. Общая идея М.С. Горбачева состояла в том, что аппарат Президента должен быть небольшим и эффективным.

Формирование президентского аппарата было тесно связано с вопросом о системе исполнительной власти в целом. Убеждаясь со временем в необходимости усиления президентских полномочий, М.С. Горбачев в то же время приходил к выводу о том, что структура правительства Союза является громоздкой, а количество министерств и численность их сотрудников — избыточными. Он говорил: «Нам нужно пять-шесть общесоюзных министерств: энергетика, оборона, транспорт, экономика, финансы, ну и что-то еще, надо додумать. Решение всех остальных задач — на места, в республики. Но и оставшиеся в ведении центра министерства сократить и преобразовать. Совет Министров СССР, каким он был, больше не нужен. Все возглавляет Президент, а для решения текущих хозяйственных вопросов следует создать Кабинет министров во главе с премьером. Заместителей поменьше, аппарат управления президента и премьера должен быть общий, все технические службы тоже»³⁶. Основная идея состояла в том, что президентский аппарат должен включать в себя подразделения для обслуживания Кабинета министров.

Структура Аппарата была утверждена Президентом и состояла из отделов, обеспечивавших деятельность Президента, Вице-президента, Совета Безопасности, а также помощников и советников Президента и Вице-президента. У помощников Президента — свои собственные службы, включавшие помощников, консультантов, референтов, секретарей, машинисток-стенографистов. У М.С. Горбачева — большое количество внештатных советников, в число которых входили акаде-

³⁵ Болдин В.И. Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М.С. Горбачева. М., 1993. С. 368.

³⁶ См.: Там же. С. 369.

мики Л.А. Абалкин, С.А. Ситарян, В.П. Осипян и др.³⁷. Руководителем Аппарата стал В.И. Болдин.

Что касается идеи создания совместного аппарата Президента и Правительства, то она так и не была реализована. Для правительства был создан отдельный аппарат, численность которого постоянно росла. Это было в значительной мере связано с тем, что количество ведомств в Кабинете министров увеличивалось, его структура становилась все более громоздкой, и в итоге он стал мало чем отличаться от Совета Министров. В результате аппарат Кабинета министров увеличился до более 2 тыс. человек, а всего аппараты правительства и министерств насчитывали около 16 тыс. хозяйственных и технических работников, в то время как численность Аппарата Президента СССР к августу 1991 г. вместе с техническим персоналом составляла менее 400 человек³⁸.

Становление Аппарата Президента сопровождалось постоянными изменениями в его структуре, что приводило к сбоям и неразберихе. Г.Х. Шахназаров вспоминал: «Создаются все новые и новые подразделения, количество чиновников растет в геометрической пропорции по отношению к числу органов, растущих в пропорции арифметической... В приемной президента то и дело разыскивают неизвестно куда запропастившиеся документы. Сам он названивает помощникам, выясняя, кому из них он поручил подготовить материал к очередной встрече. Контроль за принимаемыми решениями подменяется бюрократической процедурой составления гроссбухов с перечнем заданий и указанием ответственных лиц, которые потом пылятся в папках в одном из бесконечных помещений Общего отдела. Президентские указы не прорабатываются достаточно тщательно, в результате на другой день после опубликования приходится вносить в них коррективы и краснеть, выслушивая справедливые упреки коллег-юристов»³⁹.

Помощник М.С. Горбачева В.А. Медведев отмечал тенденцию превращения аппарата Президента в громоздкую бюрократическую структуру, занимавшую преимущественно выполнением делопроизводственных функций, и в то же время подчеркивал, что острая потребность в организации работы структур, которые должны были бы решать задачи политического анализа и планирования, в полной мере не реализовывалась⁴⁰.

Последний этап в развитии политической системы и института президентской власти в СССР начался после августовских событий 1991 г., в условиях распада союзных структур управления и обретения

³⁷ См.: Там же. С. 371.

³⁸ См.: Там же. С. 372.

³⁹ *Шахназаров Г.Х.* Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. С. 144–145.

⁴⁰ См.: *Медведев В.А.* В команде Горбачева: взгляд изнутри // <http://lib.ru/MEMUARY/GORBACHEV/medvedev.txt>

республиками фактической независимости. 5 сентября 1991 г. был принят Закон «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период». Съезд народных депутатов СССР объявил о самороспуске, и высшим представительным органом власти стал Верховный Совет СССР. Совет Федерации был упразднен, и вместо него создавался Государственный Совет СССР, в компетенцию которого входило согласованное решение вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик. В состав Государственного Совета входили Президент СССР и высшие должностные лица республик. При этом Президент не являлся председателем Госсовета, однако руководил его работой, то есть фактически был «первым среди равных». Должность Вице-президента СССР упразднялась. Если Президент СССР по каким-либо причинам не мог выполнять свои обязанности, Государственный Совет должен был избрать из числа своих членов Председателя Государственного Совета, временно исполняющего обязанности Президента⁴¹.

Первые решения Госсовета были приняты 6 сентября 1991 г., в соответствии с которыми признавалась независимость прибалтийских республик, и было принято решение о военной реформе, а также о передислокации ядерных вооружений СССР на территорию России. Это дало основание наблюдателям говорить о том, что Госсовет фактически соединял в себе черты и законодательной, и исполнительной власти. При этом прогнозировалось, что он будет занимать совершенно исключительное место среди учреждений переходного периода⁴².

Вместо Кабинета Министров создавался Межреспубликанский экономический комитет, в компетенцию которого входила координация управления народным хозяйством, согласованное проведение экономических реформ и социальной политики. Председатель комитета назначался Президентом СССР с согласия Государственного Совета.

Однако новые органы союзной власти оказались недостаточно эффективными, чтобы сохранить Союз. Дезынтеграционные процессы приняли необратимый характер. В течение двух месяцев, с августа по октябрь 1991 г., о своей независимости объявили девять республик: Украина, Белоруссия, Молдавия, Азербайджан, Узбекистан, Киргизия, Армения, Таджикистан, Туркмения.

1 декабря 1991 г. состоялся референдум о независимости Украины. За независимость проголосовало 90,32% населения республики, в том числе Крым, южные и восточные районы республики. Президентом Украины был избран Л.М. Кравчук, который уже 5 декабря объявил,

⁴¹ См.: Закон «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» №2392-1 от 5 сентября 1991 г. // <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr0036.htm>

⁴² См.: Союз развалился республик свободных... // Коммерсант. № 36 (80). 09.09.1991.

что Украина выходит из Союзного договора 1922 г. Это означало, что распад СССР практически неизбежен.

Президент СССР пытался оказать влияние на ход событий и заявил о том, что положительный ответ на вопрос референдума сам по себе не должен означать выхода Украины из Союза. 3 декабря М.С.Горбачев обратился к членам Верховного Совета СССР с просьбой со всей серьезностью отнестись к обсуждению проекта нового союзного договора. 4 декабря на заседании Верховного Совета проект был одобрен, однако это уже не имело практического значения. 8 декабря лидеры России, Белоруссии и Украины подписали Беловежское соглашение, в соответствии с которым констатировалось прекращение существования СССР как геополитической реальности и как субъекта международного права. В течение нескольких дней соглашение было ратифицировано республиканскими парламентами, а 21 декабря о своем присоединении к нему заявили все бывшие союзные республики кроме Грузии и стран Балтии.

12 декабря 1991 г. на встрече с журналистами М.С. Горбачев заявил о том, что «в случае создания аморфной структуры на месте Союзного государства» он не видит «в ней места для себя и уйдет в отставку по принципиальным соображениям»⁴³. В тот же день состоялось последнее заседание Верховного Совета СССР.

19 декабря стало известно о подготовке Указа Президента РСФСР о переходе имущества Президента СССР в распоряжение российских властей. 23 декабря в течение всего дня шли переговоры М.С. Горбачева и Президента России Б.Н. Ельцина о порядке и характере завершения деятельности президентских структур Союзного государства. На следующий день Президент СССР провел заключительную встречу со своим аппаратом, а 25 декабря состоялось выступление Горбачева по телевидению, в котором он заявил о своей отставке с поста Президента СССР, мотивировав свое решение «принципиальными соображениями» в связи образованием вместо СССР Содружества Независимых Государств.

Таким образом, в процессе функционирования института президентской власти роль Президента СССР в политической системе страны неоднократно менялась. В марте 1990 г. Президент СССР оказался во главе сложной системы государственной власти, в основе которой находились Советы, в то время как многие важные решения по-прежнему принимались руководством Компартии, тем более что М.С. Горбачев, став Президентом, сохранил за собой должность Генерального секретаря ЦК КПСС. Создание института президентской власти ускорило размежевание государственных и партийных органов,

⁴³ *Медведев В.А.* В команде Горбачева: взгляд изнутри. М., 1994 // <http://lib.ru/MEMUARY/GORBACHEV/medvedev.txt>

нормативной основой которого стала отмена 6-й статьи Конституции СССР в ее прежнем виде. Данное обстоятельство, а также нарастание кризисных явлений в стране, требовало усиления союзной власти, в первую очередь ее исполнительной ветви. В результате в декабре 1990 г. были внесены изменения в Конституцию СССР, в соответствии с которыми Президент был наделен дополнительными полномочиями и фактически возглавил исполнительную власть. Последний этап в функционировании института Президента начался после событий августа 1991 г., когда союзные республики фактически стали независимыми, а роль Президента свелась к попыткам координации деятельности лидеров союзных республик и сохранения Союзного государства хотя бы в виде конфедерации. Этого сделать не удалось, и в декабре 1991 г. СССР прекратил свое существование.

Анализируя события перестройки через 25 лет после ее начала, М.С. Горбачев пришел к выводу о том, что первая и главная ошибка состояла в опоздании с реформированием КПСС, в результате чего правящая партия из инициатора перестройки превратилась в ее тормоз⁴⁴. Таким образом, можно предположить, что если бы введение института президентской власти сопровождалось реформой партии, возможно, удалось бы создать более устойчивую политическую систему. В реальности, как показал исторический опыт, институт президента не смог обеспечить сохранения Союзного государства. В то же время необходимо отметить, что сама идея поста президента как главы государства не исчезла вместе с распадом Советского Союза. Учреждение должности Президента СССР стало первым шагом на пути создания институтов президентской власти, которые в настоящее время продолжают функционировать в России и в других государствах на постсоветском пространстве.

Список литературы

Афанасьев Ю.Н. Источник напряженности — ошибочная и опасная политика (Речь на III Внеочередном Съезде народных депутатов СССР 12 марта 1990 года). URL: <http://www.yuri-afanasiev.ru/afanasev/tom1/try1.htm>

Афанасьев Ю.Н. Россия на распутье. Т. 1. URL: <http://www.yuri-afanasiev.ru/afanasev/tom1/try1.htm>

Болдин В.И. Крушение пьедестала. Штрихи к портрету М.С. Горбачева. М., 1993.

Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Кн. 1. М., 1995.

Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005.

Жарков В., Колесников А. Первый и последний. 20 лет назад лидер СССР поменял должность // The New Times. 2010. № 9. 15 марта 2010.

⁴⁴ См.: *Горбачев М.С.* Перестройка, 25 лет спустя // Российская газета — Федеральный выпуск № 5130 (51) от 12 марта 2010 г.

Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» №1861-1 от 26 декабря 1990 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/>

Закон «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» №2392-1 от 5 сентября 1991 г. URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sss0036.htm>

Закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» от 14 марта 1990 года №1360-1. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185465/>

Коммерсант. 1990. № 11.

Коммерсант. 1990. № 50.

Медведев В.А. В команде Горбачева: взгляд изнутри. М., 1994.

О приоритетах власти: Интервью с Н. И. Рыжковым на сессии Верховного Совета СССР 27 февраля 1990 г. // Советская Россия. 1990. 28 февраля.

Овсепян Ж.И. О ходе конституционной реформы в СССР // Правоведение. 1991. № 3. URL: <http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=3&magYear=1991&articleID=1135586>

Пихоя Р.Г., Соколов А.К. История современной России. Кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х — 1991 гг. М., 2008.

Союз развалился республик свободных... // Коммерсант. №36 (80). 09.09.1991.

Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР: Доклад на Чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1936 г. // Соч. М., 1997. Т. 14.

Шахназаров Г.Х. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. М., 1993.

Яковлев А.Н. Горькая чаша. Большевизм и реформация России. Ярославль, 1993.