

Н.А. САХАРОВ*

**ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА ЛИДЕРА:
ОПЫТ М.С. ГОРБАЧЕВА И Б.Н. ЕЛЬЦИНА**

Аннотация. Рассматривается генезис института президентства в СССР в 1990 г., выявляются политические факторы, обусловившие учреждение должности Президента в Советском Союзе, анализируются полномочия Президента СССР, использование Президентом СССР М.С. Горбачёвым практики издания указов для проведения своего политического курса по решению острых социально-политических проблем, сохранению целостности Союзного государства, поддержке науки, образования и культуры. Также рассматривается практика применения Президентом России Б.Н. Ельциным указного права в проведении курса «шоковой терапии», в периоды так называемого августовского путча 1991 г. и октябрьского политического кризиса 1993 г. Исследуется конституционная-законодательная база института президентства в СССР, РСФСР и Российской Федерации. Особый упор делается на сопоставление первоначального проекта Конституции Российской Федерации, внесенного Б.Н. Ельциным в Конституционное собрание в апреле 1993 г., и окончательного текста Конституции Российской Федерации, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Прослеживается дальнейшее развитие правовой базы института президентства в России на современном этапе.

Ключевые слова: политика; институт президентства; законодательная основа института президентства в СССР и в России; указное право; президентские указы М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина.

Для цитирования: Сахаров Н.А. Полномочия президента для реализации политического курса лидера: опыт М.С. Горбачёва и Б.Н. Ельцина // Политическая наука. – 2019. – № 4. – С. 151–167. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.05>

*Сахаров Николай Анатольевич, доктор политических наук, профессор, советник Дирекции Российской государственной библиотеки (Москва, Россия); e-mail: SakharovNA@rsl.ru

Институт президентства, действующий в нашей стране на протяжении без малого 30 лет, стал ведущей силой в политической системе современной России. В данной статье рассматриваются правовые основы института президентства в СССР, РСФСР и Российской Федерации.

Как известно, в Советском Союзе институт президентства был введен Законом СССР от 14 марта 1990 г. «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР»¹. Этот закон принимался в условиях нарастания целого комплекса кризисных явлений в Советском Союзе. Процесс перестройки, инициированный генеральным секретарем Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) М.С. Горбачевым, включал в себя проведение политической реформы советского общества, развитие рыночных начал в экономике, установление гласности, осуществление новых подходов во внешней политике. Все эти преобразования породили как позитивные, так и негативные последствия, включая разрыв многих традиционных экономических связей внутри Союза и между его республиками, рост социальной напряженности в обществе, появление широкого забастовочного движения, возникновение очагов острых межнациональных конфликтов, брожение и размежевание в правившей Коммунистической партии, явное падение авторитета власти на всех ее уровнях.

В этих условиях М.С. Горбачев и его «ближний круг», в котором главным идеологом считался А.Н. Яковлев, обратились к идее учредить пост Президента СССР. При этом именно М.С. Горбачёв должен был занять этот пост в целях не только повышения эффективности деятельности государства в целом, но и укрепления его собственной власти и авторитета.

Само учреждение поста президента означало, что главой государства становилось высшее должностное лицо – Президент СССР. До этого все высшие вожди – от В.И. Ленина до К.У. Черненко неизменно декларировали свою приверженность принципу коллективного руководства, закреплённому партийно-

¹ Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360–1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (основной закон) СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, № 12. 21 марта 1990 г., ст. 189.

советской идеологией [Сахаров, 1994]. К началу 1990 г. Горбачев и его команда решили отбросить этот принцип и встроить в Конституцию СССР норму об установлении единоличного руководства в лице Президента СССР.

Когда соответствующий законопроект обсуждался в Верховном Совете СССР, многие депутаты первоначально полагали, что в основном речь идет о переходе властных полномочий от Президиума Верховного Совета СССР и его Председателя к Президенту СССР¹. И действительно, Президент СССР как глава государства наделялся целым рядом полномочий, которыми раньше обладал Президиум Верховного Совета СССР, такими, как издание указов, награждение орденами и медалями, присвоение воинских и почетных званий, прием в гражданство Союза ССР, объявление состояния войны в случае нападения на СССР, введение частичной или общей мобилизации, введение военного положения в отдельных областях или по всей стране.

Однако введение поста президента отнюдь не ограничивалось лишь перераспределением властных полномочий. Примечательно, что, обосновывая необходимость нового поста, многие из тех, кто совсем недавно превозносил достоинство коллегиальности при принятии решений и мудрость «ленинских принципов коллективного руководства», теперь, следуя новой политической конъюнктуре, так же рьяно заявляли, что коллективное руководство и коллективная ответственность – это синонимы коллективной безответственности. Единоличное же руководство в лице президента расценивалось как твердая гарантия личной ответственности высшего должностного лица за свои действия. К тому же с введением поста президента связывали надежды на то, что высшее руководство государства будет более оперативно и без излишнего бюрократизма реагировать на различные и, прежде всего, кризисные ситуации в стране. Весомым аргументом в пользу введения поста президента считалось то, что, наделенный значительными властными полномочиями, он будет независим от руководства КПСС,

¹ Верховный Совет СССР. 3-я сессия. Бюллетень № 8 совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей. 27 февраля 1990 г. // Третья сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Часть II. 26–28 февраля 1990 г. С. 129–172; Бюллетень № 9, С. 175–200.

что подавалось как залог движения в сторону дальнейшего развития демократии в Советском Союзе.

Предложенные в Конституции СССР изменения сохраняли норму о том, что высшим органом государственной власти по-прежнему оставался Съезд народных депутатов СССР. В то же время именно Президент СССР наделялся правом представлять Верховному Совету СССР, а затем Съезду народных депутатов СССР кандидатуры на должность Председателя Совета министров СССР и ряда других высших должностных лиц. С другой стороны, именно Президент становился правомочным ставить перед Верховным Советом СССР вопрос об отставке либо о принятии отставки Совета министров. К тому же президент получил право приостанавливать действие постановлений и распоряжений Совета министров.

Одним из ключевых полномочий, которыми был наделен Президент СССР, явилось то, что он по должности становился Верховным главнокомандующим Вооруженными силами СССР, имеющим право назначать и смещать высшее командование, присваивать высшие воинские звания, а также вводить, как уже отмечалось, военное положение и даже временное президентское правление. Впрочем, эти два последних полномочия президент, согласно нормам Конституции, мог осуществить лишь при условии последующего согласия Верховного Совета СССР.

Также Президенту СССР были приданы значительные законодательные полномочия. Он не только наделялся правом законодательной инициативы и правом подписания законов СССР, но и получил полномочия возвращать в случае своего несогласия тот или иной закон в Верховный Совет для его повторного рассмотрения. Кроме того, Президент СССР наделялся правом издавать указы, подлежащие обязательному исполнению на всей территории Советского Союза.

В сфере внешней политики Президент СССР был наделен не только правом подписывать международные договоры СССР, но прежде всего правом представлять страну в сфере международных отношений и от ее имени вести переговоры с зарубежными государствами и международными организациями.

Наконец, еще одним нововведением в Конституции стало положение о том, что Президент СССР представляет Съезду народных депутатов СССР ежегодный доклад о положении страны, а

также вправе информировать Верховный Совет СССР о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики страны¹.

15 марта 1990 г., т.е. буквально на следующий день после принятия закона, М.С. Горбачев был избран на Съезде народных депутатов СССР Президентом СССР и вступил в новую должность, оставаясь при этом генеральным секретарем ЦК КПСС. Позднее, 26 декабря 1990 г., по его настоянию в Конституцию СССР был внесен еще один блок поправок, предусматривавших, что Совет министров преобразовывался в Кабинет министров, который должен нести ответственность за свою деятельность как перед Президентом, так и перед Верховным Советом, но при этом подчиняться только Президенту².

С таким внушительным арсеналом властных полномочий М.С. Горбачёв рассчитывал укрепить свой пошатнувшийся авторитет в народе и более результативно проводить провозглашенный им курс на демократическое преобразование советского общества. Но первый же изданный им президентский указ № 1 звучал вполне державно: «Определить место нахождения резиденции Президента СССР, Президентского совета СССР и Совета Федерации СССР в Кремле, город Москва»³. После этого президентские указы стали появляться в огромном количестве. Многие из них касались злободневных вопросов социально-экономической политики – указ «О создании в 1991 г. внебюджетных фондов стабилизации экономики»⁴, «О реформе розничных цен и социальной защите населения»⁵, «О компенсации населению потерь от обесценения сбережений в связи с единовременным повышением розничных цен»⁶, «О чрезвычайных мерах по обеспечению материальными ресурса-

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. С изм. и доп., внес. законами СССР от 1 дек. 1988 г., 20 дек., 23 дек. 1989 г. и 14 марта 1990 г. – М., 1990. – С. 70.

² Закон СССР от 26 декабря 1990 г. № 1861–1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

³ Указ Президента СССР от 21.03.1990 № 1 «О месте нахождения резиденции Президента СССР, Президентского Совета СССР и Совета Федерации СССР».

⁴ Указ Президента СССР от 29.12.1990 № УП-1271.

⁵ Указ Президента СССР от 19.03.1991 № УП-1666.

⁶ Указ Президента СССР от 22.03.1991 № УП-1708.

ми предприятий, объединений и организаций»¹, «О безотлагательных мерах по увеличению производства товаров и услуг для населения»², «О неотложных мерах по обеспечению стабильной работы базовых отраслей народного хозяйства»³ и др. Появился и указ с грозным названием «О мерах по обеспечению борьбы с экономическим саботажем и другими преступлениями в сфере экономики»⁴.

Очевидно, что своими указами М.С. Горбачев пытался повернуть вспять процессы развала советской экономики, в которой уже были подорваны планово-административные основы и только-только начали создаваться рыночные механизмы. Правда, эти механизмы Президент СССР пытался развить и поддержать. При нем были приняты указы «О первоочередных мерах по переходу к рыночным отношениям»⁵, «Об иностранных инвестициях в СССР»⁶, «О введении коммерческого курса рубля к иностранным валютам и мерах по созданию общесоюзного валютного рынка»⁷ и др.

Исходя из конституционного положения о том, что Президент СССР принимает необходимые меры по охране суверенитета Союза ССР и союзных республик, безопасности и территориальной целостности страны, М.С. Горбачев пытался указами, заявлениями и обращениями воспрепятствовать отделению от СССР Эстонии, Литвы, Латвии и Молдовы⁸, а также пресечь действия руководства РСФСР во главе с Б.Н. Ельциным по выводу круп-

¹ Указ Президента СССР от 12.04.1991 № УП-1807.

² Указ Президента СССР от 03.08.1991 № УП-2297.

³ Указ Президента СССР от 16.05.1991 № УП-1977.

⁴ Указ Президента СССР от 26.01.1991 № УП-1380.

⁵ Указ Президента СССР от 04.10.1990 № УП-809.

⁶ Указ Президента СССР от 26.10.1990 № УП-942.

⁷ Указ Президента СССР от 26.10.1990 № УП-943.

⁸ Обращение Президента СССР от 31.03.1990 № 26 «К народу Литовской ССР»; послание Президента СССР, Председателя Совета Министров СССР от 13.04.1990 № 47 Верховному Совету Литовской ССР, Совету Министров Литовской ССР; указ Президента СССР от 14.05.1990 № 164 «О признании недействительным Постановления Верховного Совета Эстонской ССР “О государственном статусе Эстонии”»; указ Президента СССР от 14.05.1990 № 163 «О Декларации Верховного Совета Латвийской ССР. О восстановлении независимости Латвийской Республики»; обращение Президента СССР от 13.10.1990 № 869 а «К народу Молдовы».

нейшей республики СССР из-под контроля союзного центра¹. Помимо этого, Президент СССР выступал с обращениями к трудящимся Грузинской ССР², к народу Азербайджана и жителям Нагорного Карабаха³, призывая их соблюдать общесоюзное законодательство, сохранять единую страну и разрешать межнациональные конфликты только мирным путем.

Большое политическое и общественное значение имел указ Горбачева, направленный на полное восстановление прав всех жертв политических репрессий сталинского руководства в 1920–1950-е годы⁴.

Несколько президентских указов М.С. Горбачева были направлены на дальнейшее развитие науки и культуры в нашей стране. Так, указ «О статусе Академии наук СССР» установил, что Академия наук является общественной самоуправляемой организацией без какого-либо вмешательства государственных и иных структур⁵. Характерным для того времени был указ Президента СССР «О государственной программе развития высшего образования в СССР»⁶. В этом указе было заявлено радикальное преобразование высшей школы, но в то же время предусматривалось привлечение к выработке программы ректоров высших учебных заведений и научно-педагогической общественности. Еще один указ предусматривал ряд конкретных мер по оказанию государственной поддержки крупнейшим библиотекам страны в целях их адаптации к новым условиям рыночной экономики⁷.

Принципиально важным явился указ Президента СССР «О демократизации и развитии телевидения и радиовещания в

¹ Указ Президента СССР от 23.08.1990 № 628 «О Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 года» (указ принят в связи с Постановлением Верховного Совета РСФСР «О защите экономической основы суверенитета РСФСР»).

² Обращение Президента СССР от 07.04.1990 № 41 «Верховному Совету Грузинской ССР, всем трудящимся Республики»; указ Президента СССР от 07.01.1991 № УП-1286 «О некоторых законодательных актах, принятых в декабре 1990 года в Грузинской ССР».

³ Обращение Президента СССР от 14.03.1991 № ОП-1631 «К народу Азербайджана, жителям Народного Карабаха».

⁴ Указ Президента СССР от 13.08.1990 № 556.

⁵ Указ Президента СССР от 23.08.1990 № 627.

⁶ Указ Президента СССР от 15.05.1990 № 177.

⁷ Указ Президента СССР от 13.04.1991 № УП-1808.

СССР»¹. В нем предусматривалось, что Советы народных депутатов всех уровней, общественные организации и партии имеют право открывать новые теле- и радиочастоты за счет собственных финансовых и технических ресурсов. Также устанавливалось, что функции государственного телевидения и радиовещания должны осуществляться независимо от политических и общественных организаций, служить объективному и всестороннему освещению происходящих в стране процессов.

Несмотря на обилие президентских указов и наличие в них полезных и своевременных инициатив, кризисное положение в СССР все более усугублялось. Многие президентские указы, да и законы, по существу, не выполнялись. Возникла реальная угроза потери управляемости огромным государством. Дело дошло до того, что в июне 1991 г. на закрытом заседании Верховного Совета СССР из уст премьер-министра В.С. Павлова, председателя КГБ СССР В.А. Крючкова и министра обороны СССР Д.Т. Язова прозвучала плохо завуалированная критика в отношении курса М.С. Горбачева, хотя он и не был назван по имени². Но депутаты не стали, как говорится, «соблюдать политес» и в постановлении Верховного Совета СССР от 26 июня 1991 г. записали: «...Обратить внимание Президента СССР и Кабинета Министров СССР на то, что несмотря на имеющиеся у них конституционные права и предоставленные Президенту СССР дополнительные полномочия, несвоевременно и непоследовательно принимаются меры по реализации законов СССР, указов и постановлений высших органов государственной власти и управления...»³.

К М.С. Горбачеву неоднократно зывали те, кто считал, что для решения кризисных ситуаций в стране он должен воспользоваться такими полномочиями главы государства, как введение прямого президентского правления в отдельных местностях или введение всеобщего чрезвычайного положения. Но М.С. Горбачев так и не пошел на эти крайние меры, утверждая, что он является

¹ Указ Президента СССР от 14.07.1990 № 357.

² Ельцин Б.Н. Записки Президента. – М.: Огонек, 1993. – С. 61–62; Шахназаров Г. Цена свободы. Реформация Горбачёва глазами его помощника. – М.: Зевс, 1993. С. 272; Млечин Л. Горбачёв. – СПб.: Амфора, 2015. – С. 305.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, № 27. 3 июля 1991 г., ст. 780.

принципиальным противником любых «чрезвычайек» в государственной политике.

В ночь с 18 на 19 августа 1991 г., во время отпуска М.С. Горбачёва в Крыму, сторонники жесткой линии в руководстве Советского Союза создали Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП). Когда накануне, 18 августа, представители ГКЧП приехали в Форос к М.С. Горбачеву, тот отказался подписать президентский указ по введению в стране чрезвычайного положения до получения согласия Верховного Совета СССР¹. После этого своим постановлением № 1 от 19 августа 1991 г. ГКЧП ввел в стране режим чрезвычайного положения². Через два дня ГКЧП потерпел политическое поражение и был упразднен, а президент РСФСР Б.Н. Ельцин занял доминирующее положение в российской политике.

Что касается М.С. Горбачева, то он, оставаясь еще несколько месяцев президентом СССР, лихорадочно пытался уговорить руководителей нескольких союзных республик подписать видоизмененный Союзный договор и сохранить тем самым пусть конфедеративное, но общее государство. Все его попытки оказались тщетными, и сам он фактически был лишен возможности проводить свой политический курс. В этот последний период своего пребывания во власти Горбачев, по свидетельству его помощника Г.Х. Шахназарова, признал: «Мы не сумели организовать сильную президентскую власть»³. В итоге 25 декабря 1991 г. первый и последний Президент СССР ушел в отставку в условиях, когда самого СССР после Беловежских соглашений и образования Содружества Независимых Государств фактически уже не существовало. Своим последним президентским указом М.С. Горбачёв сложил с себя полномочия Верховного главнокомандующего Вооруженными силами СССР и передал право на применение ядерного оружия победившему в борьбе за власть сопернику – Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину⁴.

¹ Горбачев М.С. Августовский путч. Причины и следствия. – М., 1991. С. 11–12. – Режим доступа: <http://www.gorby.ru/userfiles/august.pdf> (Дата посещения: 29.07.2019.)

² Правда. – 1991. – 20 августа. – С. 1.

³ Шахназаров Г. Цена свободы. Реформация Горбачева глазами его помощника. – М.: Зевс, 1993. – С. 294.

⁴ Указ Президента СССР от 25.12.1991 № УП-3162.

В Российской Советской Федеративной Социалистической Республике должность Президента была учреждена 24 апреля 1991 г., т.е. спустя чуть больше года после учреждения должности Президента СССР¹². В отличие от М.С. Горбачева, избранного на Съезде народных депутатов СССР, Б.Н. Ельцин был избран на прямых всенародных выборах 12 июня 1991 г., что сразу же принесло ему важные политические очки. Его президентские полномочия были в целом аналогичны полномочиям Президента СССР и так же, как и у М.С. Горбачева, ограничены полномочиями Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. Кстати, закон РСФСР «О Президенте РСФСР» не давал Президенту Б.Н. Ельцину полномочия приостанавливать и тем более распускать эти высшие республиканские законодательные и представительные органы³.

Вступив в должность Президента РСФСР 10 июля 1991 г., Б.Н. Ельцин уже на следующий день, т.е. 11 июля, издал президентский указ № 1 «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР»⁴. И хотя многое из того, что там было заявлено, оказалось невыполненным, первоначальный позитивный эффект от этого указа в глазах избирателей был достигнут. А через месяц

¹ Напомним, что после учреждения должности Президента СССР 14.03.1990 г. стремительно начался аналогичный процесс в союзных республиках Советского Союза. В 1990 г. были учреждены должности: Президента Узбекской ССР (24.03.1990); Президента Казахской ССР (24.04.1990); Президента Азербайджанской ССР (19.05.1990); Президента Молдавской ССР (03.09.1990); Президента Туркменской ССР (27.10.1990); Президента Киргизской ССР (27.10.1990); Президента Таджикской ССР (30.11.1990).

В 1991 г. были учреждены должности: Президента РСФСР (24.04.1991); Президента Грузии (14.04.1991); Президента Украины (05.07.1991); Президента Республики Армения (17.10.1991).

В 1992 г. были восстановлены должности: Президента Эстонии (06.10.1992); Президента Литвы (25.10.1992).

В 1993 г. была учреждена должность Президента Республики Беларусь (май 1993 г.); восстановлена должность Президента Латвии (05.07.1993).

² Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР».

³ Ст. 5 п. 11, абзац 3-й Закона: «Президент РСФСР не имеет права распустить либо приостановления деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР».

⁴ Указ Президента РСФСР от 11.07.1991 № 1 // Сборник указов Президента РСФСР. Июль – октябрь 1991 г. Общий отдел Управления делами Администрации Президента РСФСР. – [1991?]. – С. 3–4.

с небольшим после начала своего президентства Б.Н. Ельцин должен был действовать в экстремальных условиях так называемого «августовского путча». И здесь он умело создал себе облик сильного лидера. В то время как Президент СССР М.С. Горбачев, находясь в Крыму, оказался в стороне от эпицентра событий, Президент РСФСР Б.Н. Ельцин в Москве за три дня пребывания ГКЧП у власти и сразу же после этого обнародовал целый каскад своих указов, предусматривавших конкретные и решительные действия¹. После поражения ГКЧП Б.Н. Ельцин прямо на заседании Верховного Совета РСФСР, игнорируя слабый протест со стороны присутствовавшего там и все еще остававшегося генеральным секретарем Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС) М.С. Горбачева, эффектно подписал президентский указ «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР»². А на следующий день М.С. Горбачев снял с себя ответственность за руководство собственной партией и ушел с поста генерального секретаря ЦК КПСС. И тогда ни у кого не осталось сомнений, кто стал главной политической фигурой в стране.

В дальнейшем Б.Н. Ельцин активно использовал свои президентские полномочия и прежде всего указное право для форсированного разгосударствления экономики, приватизации предприятий и насаждения института частной собственности в Российской Федерации. В ноябре 1991 г. Ельцин даже пошел на совмещение постов президента и премьер-министра, издав соответствующий указ. Он лично возглавил правительство РСФСР для того, чтобы обеспечить свободу действий так называемым младореформаторам во главе с его протеже Е.Т. Гайдаром, назначенным заместителем Председателя Правительства РСФСР по вопросам экономической политики. При этом самые жесткие и непопулярные меры этой команды в руле «шоковой терапии» Б.Н. Ельцин осуществлял посредством своих президентских указов. Так, указом Президента была утверждена Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской

¹ Сборник указов Президента РСФСР... Указы № 59, 61–69, 73–79, 81–90, 93, 96.

² Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 № 171.

Федерации¹. Также были изданы президентские указы «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»², «О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации»³, «Об особенностях преобразования государственных предприятий и организаций топливно-энергетического комплекса в акционерные общества»⁴, «О свободе торговли»⁵, «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»⁶ и др.

Все эти целенаправленные действия привели не только к демонтажу государственного механизма управления социалистической экономикой, но и нанесли значительный ущерб всей сфере реального производства в России.

Это вызвало рост противостояния между силами, группировавшимися вокруг Б.Н. Ельцина, и оппозиционными силами на Съезде народных депутатов и в Верховном Совете Российской Федерации. Многие ельцинские указы оспаривались, его кандидат на пост премьера Е.Т. Гайдар не был утвержден депутатами, а те или иные министры постоянно вызывались в Верховный Совет «на ковер» для пристрастного отчета о своих действиях. Пик этого противостояния наступил в сентябре 1993 г., когда президент Б.Н. Ельцин, переступив через законодательный запрет, прервал осуществление законодательной, распределительной и контрольной функций Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, издав знаменитый указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁷. Этот указ был направлен на ликвидацию двоевластия в стране между Президентом и Верховным Советом. После отказа противоборствующих сторон пойти на какой-либо компромисс Б.Н. Ельцин подписал 3 октября указ о введении чрезвычайного положения в городе Москве⁸. 4 октября 1993 г. по приказу Б.Н. Ельцина был предпринят танковый обстрел Верховного Совета Рос-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24.12.1993 № 2284.

² Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1992 № 914.

³ Указ Президента Российской Федерации от 05.12.1993 № 2096.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 14.08.1992 № 922.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 29.01.1992 № 65.

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 27.12.1991 № 323.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21.09.1993 № 1400.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1993 № 1575.

сии. После этого события президентская сторона смогла форсированно завершить работу над своим проектом новой Конституции Российской Федерации, обсуждение которого началось еще весной 1993 г. на созданном Б.Н. Ельциным Конституционном совещании¹.

Очень показателен сравнительный анализ первоначального варианта президентского проекта Конституции, опубликованного газетой «Известия» 30 апреля 1991 г.² и текста Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием на выборах 12 декабря 1993 г.³ Так, в первоначальном президентском варианте предполагалось, что Президентом Российской Федерации не может быть лицо старше 65 лет. В окончательном варианте Конституции это возрастное ограничение было снято.

Но самым главным стало то, что в отличие от первоначального варианта в текст Конституции было включено принципиально важное положение: «Президент Российской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Кроме того, в окончательный текст проекта Конституции, одобренный Конституционным совещанием, Президент Б.Н. Ельцин собственноручно вписал норму о том, что Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации⁴.

По настоянию президентской стороны Конституция Российской Федерации не допускает реальных ограничений полномочий Президента формировать по своему усмотрению персональный состав Правительства. Также Конституция закрепила за Президентом единоличное право отправлять Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров в отставку. Тем самым творцы Конституции скорректировали первоначальную норму президентского проекта о том, что Президент назначает и освобождает федеральных министров и руководителей федеральных ведомств по представлению Председателя Правительства и

¹ См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. Т. 1–20. – М., 1995–1996.

² Конституционное совещание. – М., 1993. – Т. 1. – С. 11–66.

³ Конституция Российской Федерации. – М., 1993. Подробный анализ конституционных полномочий Президента Российской Федерации см.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – 240 с.

⁴ Конституционное совещание. – М., 1993. – Т. 20. – С. 473–542.

после консультации с Советом Федерации. В принятой конституционной модели безусловно отразился опыт жесткого противостояния между президентом Б.Н. Ельциным, Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом России.

Точно так же в окончательном варианте конституции возобладали позиция о необходимости наделения президента неограниченным правом формировать персональный состав такого конституционного органа, как Совет безопасности Российской Федерации (в первоначальном варианте это полномочие президент осуществлял с одобрения Совета Федерации).

При сопоставлении первоначального варианта проекта конституции и ее окончательного текста бросается в глаза то, что ее творцы намеренно усложнили процедуру отрешения президента от должности путем импичмента. Было установлено, что подобные решения Государственная дума и Совет Федерации могут принимать только двумя третями голосов от общего состава каждой из палат. Кроме того, для официального утверждения обвинения каждой из палат против президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления требуются заключения как Верховного, так и Конституционного суда Российской Федерации. Очевидно, что творцы конституции постарались не допустить того, чтобы смещение главы государства произошло в результате лишь простого голосования в парламенте.

В то же время норма первоначального президентского проекта о том, что президент принимает указы и издает распоряжения, в окончательной редакции конституции была дополнена положениями о том, что, во-первых, эти указы и распоряжения обязательны на всей территории Российской Федерации, и, во-вторых, данные нормативные акты не должны противоречить Конституции и федеральным законам. Тем самым конституция создала возможность для соответствующих обращений в Конституционный суд Российской Федерации.

Со времени принятия Конституции Российской Федерации прошло более четверти века. За этот исторический период институт президентства в нашей стране доказал свою жизнеспособность и в настоящее время функционирует и развивается на прочной конституционной основе. Законодательно были закреплены полномочия Президента Российской Федерации в сферах обеспечения

государственной безопасности и правопорядка¹, установления экспортного контроля², предоставления гражданства Российской Федерации³ и ряде других. В политической системе нашей страны институт президентства является ведущей политической силой, которая обеспечивает общественно-политическую стабильность и дальнейшее развитие нашего Отечества.

При этом в процессе функционирования института президентства особо важную роль играет личностный фактор. Поскольку глава государства наделяется столь значимыми полномочиями и исключительно высоким статусом, он, безусловно, должен соответствовать тем ожиданиям и представлениям, которые на нем фокусируются. М.С. Горбачев, приобретя невиданный ранее в нашей стране объем властных полномочий, не сумел ими воспользоваться в полной мере. Он старался активно использовать указное право, но его президентские указы оказались лишены опоры в политическом пространстве. Перестав опираться на всемогущий ранее политический ресурс, каковым была правившая Коммунистическая партия, он не смог сохранить свою опору в политическом классе и поддержку массовых общественных сил. К тому же в обострившемся политическом противоборстве ему явно не хватило решимости в использовании всех рычагов президентской власти.

Что же касается Б.Н. Ельцина, то он, напротив, особенно на начальном этапе своего президентства, проявил высокую степень решимости и тот агрессивный напор, который был всегда присущ его натуре. Умело манипулируя общественным мнением, этот политический лидер сумел создать массовую поддержку своему курсу. Он также активно использовал президентское указное право, но отнюдь не ограничился только этим политико-правовым инстру-

¹ Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», ст. 1. «Федеральная служба безопасности и ее назначение»; Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке», ст. 12. «Руководство органами внешней разведки Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», ст. 5. «Руководство и управление войсками национальной гвардии».

² Федеральный закон от 18 июля 1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», ст. 8. «Полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области экспортного контроля».

³ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ст. 29. «Полномочия Президента Российской Федерации».

ментом. В борьбе за власть Б.Н. Ельцин решился на крайнюю и явно нелегитимную меру, отдав приказ на прямое применение военной силы против своих оппонентов в центре Москвы. В целом, располагая примерно равным объемом властных полномочий, каждый из этих лидеров по-разному реализовывал свои полномочия и проводил свой политический курс под воздействием многих сил, обстоятельств и факторов.

В свою очередь, Президент Российской Федерации В.В. Путин является консолидирующим и авторитетным политическим лидером. Эта глава нашего государства опирается на устойчивую поддержку преобладающего большинства российского общества. В.В. Путин твердо и в то же время гибко использует свои президентские прерогативы, последовательно и целенаправленно достигает осуществления фундаментальных целей во внутренней и внешней политике Российского государства.

Список литературы

Сахаров Н.А. Выступление на круглом столе, посвященном теме «Легальность и легитимность власти» // Вестник Московского университета. Серия 12: Социально-политические исследования. – 1994. – № 2. – С. 14–17.

N.A. Sakharov*

The authority of president in the process of implementation of political leader's course: M. Gorbachev's and B. Yeltsin's experience

Abstract. Discusses the genesis of the institute of presidency in the USSR in 1990, identifies the political factors that led to the establishment of the post of the President in the Soviet Union, analyzed the authority of the President of the USSR, the usage by the President of USSR M.S. Gorbachev of the practice of issuing decrees for carrying out his policies for the solution of acute socio-political problems, the preservation of the integrity of the Union state, the support of science, education and culture. The practice of application by the President of Russia B.N. Yeltsin of rule by decree is also considered. Yeltsin of the decree right in carrying out a course of «shock therapy», during the so-called August coup of 1991 and the October political crisis of 1993. The constitutional and legislative base of the Institute of presidency in the USSR, the

* **Sakharov Nikolai**, The Russian State Library (Moscow, Russia), e-mail: SakharovNA@rsl.ru

RSFSR and the Russian Federation is studied. Particular emphasis is placed on comparing the original draft Constitution of the Russian Federation, submitted by Boris Yeltsin to the Constitutional Assembly in April 1993, and the final text of the Constitution of the Russian Federation, adopted by referendum on December 12, 1993. The further development of the legal basis of the Institute of presidency in Russia at the present stage is traced.

Keywords: politics; institute of presidency; legislative basis of the institute of presidency in the USSR and Russia; rule by decree; presidential decrees of M. Gorbachev and B. Yeltsin.

For citation: Sakharov N.A. The authority of President in the process of implementation of political leader's course. M. Gorbachev's and B. Yeltsin's experience. *Political science (RU)*. 2019, N 4, P. 151–167. <http://www.doi.org/10.31249/poln/2019.04.05>

References

Sakharov N. Address at the round-table discussion «On legality and legitimacy of power». *Moscow University Bulletin. Series 12. Political Science*. 1994, N 2, P. 14–17. (In Russ.).