

**Б.В. Чернышев\***

## **Традиции авторитаризма в системе государственных учреждений России**

Традиции авторитаризма — слепого беспрекословного подчинения власти — заложены были в абсолютном характере власти, принадлежащей российским государям. В царской России не было пределов верховной власти императора. Статья 1 Свода законов Российской империи (1845 г.) гласила: «Император Российской есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает».

Вся система государственных учреждений России XVIII—XX вв. представляла собой механизм реализации в жизнь верховной воли государей.

---

\* Начальник кафедры истории и философии Саратовского юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор.

Это хорошо видно на примере истории введения в России представительного учреждения, способного отражать и закреплять в законодательстве интересы всех сословий и групп общества, которые верховная власть должна была бы учитывать во внутренней политике. Народное представительство имело на Руси многовековую историю. Так, в XI–XII вв. народ через вече (народные собрания) влиял на ход общественно-политической жизни Руси.

В XVII в. народное одобрение являлось обязательным условием легитимности важнейших государственных событий. Власть царя ограничивалась Боярской думой, Земским собором, «Освященным собором» во главе с Патриархом. Уложение 1649 г. признало законодательными источниками боярские приговоры наравне с государевыми указами. Неразделимость власти царя и Думы отразилась и в общей законодательной формуле: «Царь указал и бояре приговорили»<sup>1</sup>. Петиции земских соборов имели для государя значение непрерываемого голоса народа и непременно учитывались при издании соответствующих узаконений.

При Петре I ситуация кардинально изменилась: власть монарха приобрела самодержавный характер де-факто и формально-юридически. При первой же возможности он навсегда избавился от Патриарха, Боярской думы, «Освященного собора» и перестал созывать Земские соборы<sup>2</sup>.

Позднее некоторые крупные государственные деятели России предлагали различные планы введения народного представительства. В 1767–1768 гг. Екатерина II организовала работу Уложенной комиссии. По замыслам императрицы, Комиссия должна была стать представительным органом, охватывающим все население страны, за исключением крепостных крестьян и духовенства, во всех регионах. Комиссия на короткое время явилась первой трибуной свободного изложения общественного мнения<sup>3</sup>.

В начале XIX в. М.М. Сперанский выдвинул идею создания Государственной думы, П.А. Валуев – съезда государственных гласных с совещательными функциями, М.Т. Лорис-Меликов – народных представителей в комиссии Государственного совета. Однако поддержать предложение М.М. Сперанского Александр I не решился. Эту идею отвергал и Николай I. Александр II противился не только конституционному режиму, но и любому шагу к нему, даже в форме бесправных депутатских комиссий, предварительно, до Государственного совета, изучающих законопроекты. На пакет реформ П.Д. Святополка-Мирского Николай II прямо заявил: «Я никогда, ни в коем случае не соглашусь на представительный образ правления, ибо я его считаю вредным для вверенного мне Богом народа, и поэтому пункт этот вычеркну»<sup>4</sup>. Только под давлением чрезвычайных обстоятельств Николай II вынужден был пойти на подписание Манифеста 17 октября 1905 г. Даже после создания Государственной думы импе-

<sup>1</sup> См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. СПб., 1900. С. 79.

<sup>2</sup> См.: *Миронов Б.Н.* Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX вв.): В 2 т. СПб., 2000. Т. 2. С. 119, 122, 128, 130.

<sup>3</sup> См.: *Каменский А.Б.* От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М., 1999. С. 407.

<sup>4</sup> *Миронов Б.Н.* Указ. соч. Т. 2. С. 223.

ратор делал все, чтобы сохранить всю полноту власти по управлению страной через ответственное только перед ним правительство, руководство внешней политикой, управление армией и флотом.

Созданный в 1810 г. Государственный совет стал не представительным, а бюрократическим учреждением. Его члены, количество которых с 1810 по 1890 г. увеличилось с 35 до 60 человек, назначались императором из числа влиятельных чиновников, нередко вышедших в отставку. В состав Совета по должности входили и министры. С момента образования Государственного совета все законы должны были предварительно обсуждаться в нем, прежде чем поступить на утверждение императора, что привело в XIX в. к единообразному контролю над законотворческой деятельностью правительственных ведомств, упорядочивало законодательство и затрудняло его пересмотр из личных и узковедомственных побуждений<sup>5</sup>. На заседаниях Госсовета император не был ограничен мнением большинства, он мог согласиться и с мнением меньшинства, тем не менее в 64 из 100 случаев утверждалось мнение большинства. Да и меньшинство должно было обосновать свое решение<sup>6</sup>.

Александр II, зачастую пренебрегая законодательными путями и нарушая права Государственного совета, принимал единоличные решения, которые должны были предварительно пройти процедуру обсуждения в законосовещательном учреждении. Не доверял Государственному совету обсуждение серьезных законопроектов и Александр III.

Николай II предпочитал рассматривать важные вопросы в узком кругу приближенных. В 1906 г. Государственный совет был преобразован в верхнюю палату парламента. Половина ее членов назначалась царем, а 74 человека из 98 избираемых членов представляли крупных землевладельцев. Получив право вето на решения Государственной думы, Государственный совет стал явным противовесом в законотворческом процессе, превратившись в одно из основных орудий консервативных правительственных кругов в их попытках замедлить ставшие необходимыми преобразования в стране.

Совет министров — главный орган исполнительной власти, назначался императором без участия Государственной думы (даже председатель Совета министров не обладал правом смены министров, это была компетенция государя). Вследствие этого Совет министров не нес перед Думой никакой ответственности за проводимую политику. Данный орган не имел характера кабинета министров, а его председателя нельзя было сравнивать с премьер-министром в других странах. Он должен был «объединять» деятельность министерств. На деле же каждый руководитель ведомства сохранял полную самостоятельность и имел право доклада непосредственно императору. Министры проводили политику монарха и приближенных к престолу, не считаясь с мнением законодательного учреждения.

Во всей российской истории государи пытались обходить официальные совещательные органы власти, отдавая предпочтение обсуждению и

<sup>5</sup> См.: Демин В.А. Государственный Совет Российской империи в начале XX века: механизм формирования и функционирования // Отечественная история. 2006. № 6. С. 84.

<sup>6</sup> См.: Миронов Б.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 141.

принятию решений в узком кругу приближенных лиц. Предложения же отдельных чиновников о создании четких процедур подготовки важнейших государственных решений они оставляли без внимания.

К обсуждению проблем правители допускали доверенных лиц, принадлежащих к определенным структурам власти. Их юридический статус и права не закреплялись в законах, но именно здесь предрешалась судьба важнейших решений, принимаемых в официальных органах власти. Речь идет о таких структурах, как, например, Верховный тайный совет (Екатерина I, Павел II), Конференция (Совет) при Высочайшем Дворе (Елизавета Петровна, Екатерина II), Непременный Совет, Негласный Комитет (Александр I), «тройка», «пятерка» в составе Политбюро ЦК партии большевиков (И. Сталин), круг отдельных членов секретариата ЦК КПСС (Л.И. Брежнев), Политбюро ЦК («ореховая комната» М.С. Горбачева), «семья» первого президента России Б.Н. Ельцина.

Так, Верховный тайный совет, созданный указом Екатерины II от 8 февраля 1726 г. как высшая правительственная инстанция в виде узкого, подконтрольного императрице органа, состоял из доверенных лиц: А.Д. Меншикова, Ф.М. Апраксина, Г.И. Головкина, А.И. Остермана, П.А. Толстого и Д.М. Голицына. В него также вошли президенты Военной, Адмиралтейской и Иностранной коллегий, которые были выведены из подчинения Сената и стали подотчетны непосредственно императрице. Круг дел Совета, который являлся высшей законосовещательной, судебной и распорядительной властью, не был ограничен. Острейшие государственные проблемы обсуждались узкой группой лиц и не становились предметом внимания широкой публики. Вместе с тем императрица рядом своих распоряжений обозначила сферу вопросов, которые должны были докладываться ей лично, минуя Совет. Всякое решение, принимавшееся Советом, получало экспертную оценку в соответствующем ведомстве. В деятельности Совета принципы коллегиальности и положения генерального регламента соблюдались не так строго. Как показывают протоколы заседаний Совета, нередко решения принимались на основании представления одного из верховников в отсутствие остальных, что отчасти было связано с разделением между членами Совета сфер компетенции по коллегиям, которые они возглавляли<sup>7</sup>.

После Октябрьской революции 1917 г. в систему государственных учреждений России были внесены принципиальные изменения. На конституционной основе была создана стройная система Советов. Верховная власть стала принадлежать Всероссийскому съезду Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а в период между съездами — ВЦИК Советов, который являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом. Новая система власти открывала возможность участия в управлении представителей тех слоев населения, кто до недавнего времени был устранен от принятия важнейших государственных решений.

Однако стержнем всей созданной системы Советов были партийные комитеты РКП(б). С установлением в стране диктатуры одной партии вся власть стала принадлежать не съездам Советов (по Конституции), не съездам РКП(б) (по Уставу партии), а Политбюро ЦК, которое стало едино-

<sup>7</sup> См.: Каменский А.Б. От Петра I до Павла I. М., 1999. С. 191–193.

лично определять основные направления внутренней и внешней политики. То есть, говоря словами основателя советского государства В.И. Ленина, верховная власть перешла к более или менее устойчивой группе опытных лиц, называемых вождями<sup>8</sup>, ставшей неконституционным, но официально признанным органом власти.

В период тяжелой болезни В.И. Ленина в составе Политбюро ЦК возникло так называемое руководящее ядро, или «тройка», в состав которого вошли Сталин, Каменев и Зиновьев. Возглавив Политбюро, «тройка» не просто попыталась взять на себя функцию главного руководящего центра, но и фактически повела линию на недопущение к рычагам реальной власти других членов Политбюро. На октябрьском (1923 г.) Пленуме ЦК Л. Троцкий в своем заключительном слове оценил ситуацию так: «В Политбюро есть другое Политбюро и в ЦК есть другой ЦК». С августа 1924 г. эта группа превратилась в «семерку»: Сталин, Каменев, Зиновьев, Бухарин, Рыков, Томский, Куйбышев. По словам Зиновьева, «семерка» почти два года играла роль секретного ЦК, обсуждавшего все вопросы внутренней и внешней политики. «Семерка» имела свой шифр и псевдоним «руководящий коллектив»<sup>9</sup>.

Политбюро ЦК ВКП(б) во главе с И.В. Сталиным сосредоточило в своих руках ранее несвойственные ему функции — правительственную и законодательную. Оно решало не только принципиальные политические и социально-экономические проблемы, но и до мелочей стремилось контролировать ситуацию в стране. Говоря словами Кагановича, Политбюро ЦК было «органом оперативного руководства всеми отраслями социалистического строительства»<sup>10</sup>. О широте властных полномочий Политбюро свидетельствовал список его постоянных и временных комиссий<sup>11</sup>.

Рычагами, посредством которых Политбюро осуществляло свою власть, служили высшие государственные органы и правления общественных организаций, чья компетенция определялась Конституцией СССР. Значительное количество принципиальных решений и акций, формально исходивших от различных государственных учреждений (ВС СССР, СНК СССР, СТО СССР, Генштаб, Госплан и др.), на самом деле было результатом деятельности Политбюро. Как пишет О.В. Хлевнюк, обязательному утверждению Политбюро подлежали сколько-нибудь значительные инициативы партийных, государственных, комсомольских, профсоюзных и других инстанций<sup>12</sup>.

Центральным звеном сложившейся централизованной системы подготовки проектов государственных решений в СССР выступали специализированные структуры ЦК КПСС, которые координировали деятельность министерств и ведомств, различных научных институтов. Подготовленные ими записки, проекты решения проходили согласование в секретариате ЦК и только после этого выносились на заседание Политбюро ЦК.

<sup>8</sup> См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 24, 102–103.

<sup>9</sup> См.: Медведев Ж.А., Медведев Р.А. Личный архив Сталина — засекречен или ликвидирован? // Вопросы истории. 2001. № 3. С. 63.

<sup>10</sup> XVII съезд Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков). 26 января — 10 февраля 1934 г.: Стенограф. отчет. М., 1934. С. 564.

<sup>11</sup> См.: Сталинское Политбюро в 30-е годы: Сборник документов. М., 1995.

<sup>12</sup> См.: Хлевнюк О.В. Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. М., 1996. С. 3.

В созданном Сталиным механизме разработки и принятия решений партии главная роль отводилась лично ему, а совещательная — членам Политбюро ЦК.

Если при Ленине съезды и конференции созывались ежегодно, а пленумы Центрального Комитета проводились как минимум раз в месяц, то при Сталине все стало иначе. На протяжении 13 лет (с марта 1939 г. по октябрь 1952 г.) партийные съезды вообще не созывались. Все важнейшие вопросы жизни партии и страны со времени XVIII Всесоюзной конференции ВКП(б) решались либо Политбюро ЦК, послушно выполнявшим волю Сталина, либо им единолично.

Нередко Сталин даже не считал нужным информировать членов Политбюро о «лично им принятых решениях, касавшихся чрезвычайно важных партийных и государственных вопросов». Во времена коллективизации, к примеру, большинство директив по вопросам сельского хозяйства шли лично от Сталина. Он не обращался ни в ЦК, ни в Политбюро. Лишь через 2–3 недели эти единоличные решения Сталина «оформлялись» в виде директив ЦК ВКП(б) или Инструкций ЦИК СССР<sup>13</sup>. Ни на одно из заседаний Политбюро ЦК ВКП(б) Сталин так и не представил тезисы Отчетных докладов ЦК, с которыми он выступал на съездах партии, хотя, как и все другие докладчики, обязывался сделать это к определенному сроку<sup>14</sup>. Тезисы же докладов Томского, Андреева, Бухарина XIV съезду партии<sup>15</sup>, Куйбышева, Шверника, Яковлева XVI съезду партии<sup>16</sup>, Молотова, Куйбышева, Кагановича XVII съезду партии<sup>17</sup> рассматривались и утверждались на заседаниях Политбюро ЦК ВКП(б).

Характерной чертой существовавшей власти являлось то, что она не раскрывала мотивов принятия своих основных решений. Делалось это вполне сознательно, так как работники партийных и государственных органов руководствовались постановлением Политбюро ЦК от 12 апреля 1923 г., суть которого заключалась в том, что «Наркоматы (НКВД, НКВосен, ГПУ и др.) при внесении особо секретных вопросов в Политбюро должны были не мотивировать их в письменном виде, а вносить путем предварительного сговора с Секретариатом ЦК». В большинстве же случаев такие решения принимались не на заседаниях Политбюро, а на частных совещаниях у Сталина, которые не стенографировались и не протоколировались. Принятые решения передавались устно, а в отдельных случаях оформлялись как решения высших партийных органов и проводились в жизнь от имени Политбюро или просто ЦК партии. Сам факт принятия таких решений можно восстановить только по результатам последующей политики<sup>18</sup>.

После смерти И. Сталина принципиальных изменений в гиперцентрализованном механизме подготовки и принятия важнейших решений не произошло. Менялся лишь состав узкого круга лиц. В марте 1953 г. «коллективное руководство» состояло из Г. Маленкова, Л. Берии, Н. Хрущева.

<sup>13</sup> См.: *Медведев Р.* Сталин и Каганович // *Московские новости.* 1988. № 52. С. 16.

<sup>14</sup> РГАСПИ, ф. 17, оп. 3, д. 73, л. 9.

<sup>15</sup> Там же. Д. 530, л. 4; д. 531, л. 2; д. 532, л. 6.

<sup>16</sup> Там же. Д. 786, л. 6, 7, 10.

<sup>17</sup> Там же. Д. 1005, л. 1–2.

<sup>18</sup> См.: *Медведев Р.А., Медведев Ж.А.* Указ. соч. С. 63.



После ареста Л. Берии и разгрома «антипартийной группы» в руководство входили Н. Хрушев, Н. Булганин, А. Микоян.

После отставки Н. Хрущева «коллективным руководством» стали Л. Брежнев, Н. Подгорный, А. Косыгин. Так, важнейшее решение о вводе советских войск в Афганистан 12 декабря 1979 г. было принято на даче Л.И. Брежнева председателем КГБ Ю.А. Андроповым, министром обороны Д.Ф. Устиновым, министром иностранных дел А.А. Громыко, Генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым, заведующим Общим отделом ЦК К.У. Черненко и только позже оформлено как решение Политбюро<sup>19</sup>.

С 1985 по 1990 г. именно в Политбюро ЦК КПСС, пока оно оставалось высшим политическим органом страны, происходило обсуждение всех принципиальных вопросов жизни советского общества, но в соответствии с традицией направление и характер этого обсуждения задавала узкая группа лиц, особо приближенных к М.С. Горбачеву. В начале перестройки это были Н.И. Рыжков, А.Н. Яковлев, Е.К. Лигачев, Э.А. Шеварнадзе, а затем — А.Н. Яковлев, В.А. Медведев, Э.А. Шеварнадзе.

В конце 1985 г. заведующий отделом пропаганды ЦК КПСС А.Н. Яковлев направил Генеральному секретарю ЦК М. Горбачеву обширную записку. В ней он изложил свой план намечавшихся М. Горбачевым перемен в советском обществе: создание на базе КПСС двухпартийной системы; введение поста Президента СССР; проведение широких выборов; осуществление демократических преобразований в стране, экономической реформы. Как установил Р.Г. Пихоя, эти вопросы никогда во всем объеме не выносились и не обсуждались ни на заседаниях Политбюро ЦК, ни в других коллегиальных органах партии<sup>20</sup>. Несмотря на это, предложения А.Н. Яковлева, ставшего вскоре вторым лицом в партии, были позднее фактически претворены в жизнь М. Горбачевым. В том, что секретарь ЦК КПСС по идеологии и главный советник Горбачева имел в отличие от своего шефа план перестройки, свидетельствует его книга, в которой изложен его план развала СССР: департизация, демилитаризация, денационализация, деколлективизация, демонополизация СССР<sup>21</sup>.

Однако уже с 1985 г. начались изменения в процессе подготовки и принятия внутриполитических решений. По свидетельству бывшего председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова, принципиальные вопросы развития экономики стали выноситься на заседание Политбюро не отраслевыми отделами ЦК КПСС, как это было раньше, а аппаратом правительства<sup>22</sup>. С введением в 1990 г. поста Президента СССР функции, которые раньше выполняло Политбюро ЦК, переместились к Президентскому Совету. Политбюро с этого времени фактически перестало существовать. Все основные вопросы внутренней и внешней политики, принципиальные экономические вопросы стали рассматриваться в Президентском Совете до ноября 1990 г. или на совместных заседаниях с Советом Федерации<sup>23</sup>, а позже на Совете безопасности СССР.

<sup>19</sup> См.: *Медведев Р.А., Медведев Ж.А.* Указ. соч. С. 63.

<sup>20</sup> См.: *Пихоя Р.Г.* Советский Союз: история власти. 1945–1991. Новосибирск, 2000. С. 415.

<sup>21</sup> См.: *Яковлев А.Н.* Предисловие. Обвал. Послесловие. М., 1992. С. 6.

<sup>22</sup> См.: *Рыжков Н.И.* Я из партии по имени «Россия». М., 1995. С. 84.

<sup>23</sup> Там же.

Наряду с высшим представительным органом власти Верховным Советом СССР был создан второй – съезд народных депутатов СССР как продолжение съездов Советов, существовавших в 1917-1936 гг.

С развалом СССР в России, наконец, был реализован принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательная, исполнительная и судебная ветви власти призваны были уравновешивать друг друга. Вместе с тем исторически сложившаяся политика подготовки и принятия государственных решений, несмотря на создание новых учреждений власти, не претерпела серьезных изменений. Она воспроизвела худшие черты прошлого – авторитаризм, кастовость, секретность.

Место узкой группы приближенных лиц Президента Б. Ельцина стала занимать так называемая «семья». В ее состав входили дочь президента Т. Дьяченко, руководитель службы безопасности президента генерал-лейтенант А. Коржаков, глава администрации Президента А. Волошин, представители крупного бизнеса Б. Абрамович, Б. Березовский и др. Б. Березовский откровенно заявлял, что благодаря материальной и моральной поддержке большим бизнесом Б. Ельцина в ходе его предвыборной кампании 1996 г. власть в стране стала иметь перед ним моральные обязательства<sup>24</sup>.

Особое место в системе государственных учреждений России заняла Администрация Президента РФ, которая по своим полномочиям практически ничем не отличалась от аппарата ЦК КПСС. По Указу Б. Ельцина от 2 октября 1996 г. № 1412 Администрация Президента: организовывала подготовку, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений, его ежегодных посланий Федеральному Собранию, а также подготовку и представление необходимых документов; осуществляла сбор, обработку и анализ информации о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и за рубежом, учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений, органов местного самоуправления и представление соответствующих докладов Президенту РФ; проводила контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и подготовку соответствующих докладов<sup>25</sup>.

Иными словами, Администрация Президента РФ в 90-е годы де-факто представляла собой государственный орган, координирующий деятельность всех подчиненных Президенту структур, являясь в отношении них своеобразным «вторым правительством». Такова она отчасти и в начале XXI века.

Серьезным недостатком действующего Основного Закона РФ является фактическое отсутствие конституционной ответственности исполнительной ветви власти на федеральном уровне. Наделяя самыми большими властными полномочиями Президента, она практически освобождает не только его, но и формируемое им правительство от ответственности за свои действия перед кем бы то ни было. Ни в Конституции, ни в Законе о

<sup>24</sup> См.: *Голдмэн М.* Банкбюро // Советская Россия. 1996. 2 дек.

<sup>25</sup> Положение об Администрации Президента РФ: Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1412 // СЗ РФ. 1996. № 41. В соответствии с новым положением об Администрации Президента РФ (Указ Президента РФ № 490 от 6 апреля 2004 г.) ее полномочия были значительно расширены.



Правительстве не содержалось каких-либо указаний о конкретных формах его подотчетности Президенту. Принцип подотчетности не упоминается даже в системе основных принципов организации и деятельности Правительства. Это приводит к тому, что Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ фактически не являются отчетом о деятельности главы государства и Правительства России. В Конституции же США, откуда воспринят данный институт, послание — это форма отчетности Президента перед Конгрессом, а значит, и перед страной<sup>26</sup>.

В высших органах власти так и не было создано четкого механизма подготовки и принятия государственных решений. Постановлением Правительства РФ № 1009 от 13 августа 1997 г. были утверждены лишь правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

По мнению Ф. Бурлацкого, в той же Администрации Президента РФ «действовал принцип: “Кто смел, тот и съел”. То один, то другой помощник или советник, или кто-то еще подходят к Президенту, лоббируют свои проекты указов»<sup>27</sup>.

Н. Федоров, бывший министр юстиции, считал, что окружение Б. Ельцина «не было заинтересовано в четкой юридической процедуре принятия решений: ведь это предполагает публичность, ответственность. Этому способствовала и специфика самого характера Бориса Николаевича, который чувствует себя значимым только в условиях полной непрогнозируемости, нестабильности. Ему по характеру не нужна ясно расписанная процедура, потому что в этом случае требуются не боевые качества, а профессионализм, способность к анализу»<sup>28</sup>.

Коллективную работу в новых условиях стали выполнять такие учреждения, как Президентский совет, Совет безопасности, Совет обороны. Ни одна из управленческих структур так и не стала оппонентом «указному праву» Бориса Ельцина.

Так, решение о начале военных действий в Чечне было принято единолично Б. Ельциным, о чем он позже заявил публично. Президент не посчитался ни с протестами парламента, ни с резкой критикой всех средств массовой информации, ни с критикой и санкциями Запада. Как только был взят курс на военные действия, все ключевые решения принимались в строжайшей секретности. Большая часть аппарата Президента была отсечена от какой-либо экспертизы «военно-чеченских» планов, последние не обсуждались даже внутри ведомств, представленных в Совете безопасности. В Министерстве обороны решения принимались без участия его коллегии и вопреки мнению заместителей министра<sup>29</sup>.

При отсутствии законодательно закрепленных четких процедур подготовки и принятия важнейших решений в 90-е годы Президент использовал указания советников МВФ в ущерб национальным интересам. В результате, заключив договоры с Международным валютным фондом, Мировым

<sup>26</sup> См.: Пискотин М.И. Россия в XX веке: неоконченная трагедия. М., 2001. С. 251–253.

<sup>27</sup> Бурлацкий Ф. Русские государи. Эпоха реформации. М., 1996. С. 436.

<sup>28</sup> Федоров Н. Борьба под кремлевскими коврами // Мегаполис EXPRESS. 1993. 8 дек.

<sup>29</sup> См.: Паин Э., Попов А. Российская политика в Чечне // Известия. 1995. 10 февр.

банком, Международным банком реконструкции и развития, Президент и Правительство России выполняли их инструкции, включающие издание указов, постановлений Правительства, внесение в Государственную Думу законопроектов, приказов российских министерств и ведомств, заявлений и документов Центрального банка России. Только один Гарвардский институт Международного развития (США) с 1994 по 1996 г. подготовил, написал и передал Б. Ельцину для исполнения сотни проектов указов.

Цена такого слепого заимствования исторического опыта оказалась одна — подрыв государственного суверенитета России. По мнению депутата Государственной Думы С. Сулакшина, «с приходом Ельцина к власти Россия простилась со своими интересами, со своей государственной судьбой, с государственным суверенитетом... Ельцин и его правительство служат американцам и растаптывают интересы собственного народа, собственной страны»<sup>30</sup>.

При Президенте России В. Путине центр формирования социально-экономической политики российского правительства переместился от советников МВФ к Администрации Президента РФ и Министерству экономического развития и торговли (МЭРТ). Вместе с тем подготовленные центром стратегических разработок МЭРТ концепции и законопроекты носят больше теоретический, чем прикладной характер. Идеологическое кредо авторов реформ, которого они жестко придерживаются, — удаление государства из экономической жизни, лишение его регулирующей функции.

МЭРТ, захватив монополию на разработку экономической политики, оставляет без внимания точки зрения и предложения ученых-экономистов РАН, отдельных депутатов Государственной Думы и членов Государственного Совета — сторонников государственного регулирования рыночных отношений. Президент Торгово-промышленной палаты РФ Е.М. Примаков в статье «Россия в 2004 г.: взгляд в будущее» так охарактеризовал сложившуюся ситуацию: «Мы неоднократно сталкиваемся с игнорированием предложений, которые исходят от организаций предпринимателей, научно-экспертного сообщества. Так произошло, например, с опубликованной в 2003 году разработкой ТПП по государственной промышленной политике. Она стала предметом обсуждения на конференциях, “круглых столах” в десятках районов страны. Мы получили многочисленные отклики от губернаторов, бизнесменов, ученых. И ни одного отклика из Минэкономразвития. Аналогичная участь постигла многие разработки других предпринимательских организаций, Российской академии наук»<sup>31</sup>.

Наследуя порочную традицию руководителей КПСС лукавства с историей, авторы либеральных реформ продолжают исходить не из того, что есть, а из того, что хотелось бы им видеть. В этой связи не случайно в подготовленной МЭРТ среднесрочной программе экономического развития страны до 2015 г. по-прежнему «никто не знает, откуда взялись в программе цифры, почему они такие, и надо ли их вообще достигать»<sup>32</sup>. Идеологи либеральных преобразований упрямо не желают не только критически

<sup>30</sup> Сулакшин С. Измена. М., 1998. С. 81.

<sup>31</sup> Примаков Е.М. Россия в 2004 году: взгляд в будущее // Российская газета. 2005. 15 янв. С. 4.

<sup>32</sup> Арсюхин Е. Виртуальные рубежи // Российская газета. 2005. 10 февр. С. 4.

оценивать опыт собственной реформаторской деятельности, но и усваивать уроки истории России и стран Западной Европы. Отсутствие четкой законодательной базы в подготовке решений органами исполнительной власти отрицательно сказывается на реализации правовой и иных реформ.

Например, в ходе обсуждения Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года в педагогических коллективах страны в комитете Государственной Думы, на заседании Государственного Совета 29 августа 2001 г. в документы было включено немало конкретных предложений, направленных на улучшение финансирования образования, на повышение уровня жизни и социального статуса работников системы образования. Министерство образования доработало этот документ в декабре 2001 г. так, что из него оказалась «вытравлена вся его социальная составляющая, исключены те положения, которые прямо или косвенно связаны с увеличением финансирования и с социальной поддержкой образовательной системы»<sup>33</sup>. Столь откровенное пренебрежение результатами коллективного обсуждения, нежелание Правительства реально решать насущные проблемы образования вынудили советника председателя Совета Федерации Федерального Собрания О. Карпухина сделать неутешительный вывод: «...решения по дальнейшему стратегическому пути нашего образования порой выбираются не большинством общества, а небольшой группой людей без какого-либо научного обоснования»<sup>34</sup>.

В практике подготовки и принятия государственных решений более важная роль принадлежит, как известно, органам представительной власти. В парламенте, включая парламент России, должны формироваться различные точки зрения, вестись поиск компромисса и вырабатываться некоторый общественный консенсус, общественный договор. В реальной жизни все обстоит иначе. Причинами тому являются: конфронтация политических сил, представленных в Государственной Думе РФ; лоббирование позиций только отдельных социальных групп, а не отстаивание интересов всего населения страны; отсутствие сменяемости депутатского корпуса<sup>35</sup>.

Созданные по инициативе Президента России В.В. Путина в 2002 г. Государственный Совет как совещательный орган с губернаторами и в 2005 г. Общественная палата с функцией экспертизы важнейших государственных решений должны были открыть новые каналы учета властью динамики интересов граждан и контроля общественности за деятельностью исполнительных структур власти. Однако шесть лет работы Госсовета оставили без изменения главный принцип любого совещательного органа при главе государства: «Мы посоветались, и я решил»<sup>36</sup>. Альтернативность, дискуссионность, к сожалению, не свойственны пока заседаниям Госсовета.

<sup>33</sup> Мельников И. Правительство «поправило» Госсовет // Новая и новейшая история. 2002. № 5. С. 98–99.

<sup>34</sup> Там же. С. 101.

<sup>35</sup> См.: Анохин Ю.В. Механизм государственно-правового обеспечения прав и свобод личности (на материалах Российской Федерации): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 32.

<sup>36</sup> См.: Лысенко В. Палаты лордов из Госсовета не вышло // Родная газета. 2005. 26 авг.

---

Установленный порядок взаимодействия Общественной палаты с парламентом составлен так, что ее члены могут реально влиять на судьбу законопроекта только одним путем: обнародованием своей экспертизы до принятия решения в Государственной Думе. Выступать на пленарных заседаниях Госдумы членам Общественной палаты можно только с разрешения большинства депутатов. На заседании Комитетов парламента ее члены могут излагать свое мнение только на стадии подготовки документов, а не в ходе их рассмотрения.

Таким образом, эволюция системы государственных учреждений современной России проходит в условиях сохранения традиций авторитаризма. К сожалению, пока она не сопровождается критическим осмыслением опыта истории, извлечением из него поучительных уроков. Деятельность исполнительных, представительных и совещательных органов власти по-прежнему проходит при отсутствии четких юридических процедур порядка подготовки, принятия и реализации государственных решений, в условиях безальтернативности, слепого следования указаниям верховной власти при формировании социально-экономической политики. Из опыта 300-летней модернизации российского общества властью так и не был извлечен и усвоен один из главных ее уроков — нельзя личные представления авторов реформ ставить выше конкретно-исторического анализа политической ситуации в стране. Это неизбежно обернется новым витком повторения ошибок прошлого.