



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 342.511

Н.А. БОРИСОВ, к.полит.н, доцент, заведующий кафедрой теоретической и прикладной политологии факультета истории, политологии и права ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет», г. Москва, Миусская площадь, 6
Электронный адрес: nborisov@rggu.ru

УЧРЕЖДЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ: ПРАВИЛА ИГРЫ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

В 2015–2016 годах исполнилось 25 лет с момента учреждения института Президента в СССР и его союзных республиках. Ровно четверть века назад институт Президента был учрежден и в Российской Федерации. Целью работы является рассмотрение факторов и обстоятельств учреждения президентства в России в 1990–1991 гг. и становление института президентства в 1991 г.

Учреждение института президентства рассматривается в контексте как структурных, так и процедурных факторов. В качестве методологической основы исследования используется неоинституционализм в его историческом варианте. Методика анализа основана на выявлении индекса формы правления и индекса конкуренции института президентства. Рассматриваются структурные и процедурные расколы, обстоятельства подготовки и принятия решения об учреждении института Президента, роль инкубента и его способность или неспособность занять пост президента, первые президентские выборы, позиции основных акторов в отношении ГКЧП и нового Союзного договора. Новизна заключается в построении модели российского президентства и анализе ее институциональных оснований.

В 1990–1991 годах в России была сформирована конкурентная президенциализированная модель президентства. При принятии и реализации решений об учреждении президентства использовались неконституционные схемы. Характерными чертами были: апеллирование к избирателям в обход представительных органов; наделение дополнительными полномочиями главы государства; неинституциональный характер президентства.

Ключевые слова: Президент России; форма правления; конкуренция; полномочия; выборы Президента; политические партии

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-1-22-44

За время своего существования институт президентства в нашей стране подвергся существенным трансформациям. Если на первый взгляд может показаться, что введение поста президента в республиках СССР было лишь подражанием союзному центру, то более внимательный анализ обстоятельств обнаруживает в каждом случае свою специфику, особую конституционную

формулу и, что самое главное, – разные пути развития и трансформации института президентства. Соответственно, в каждом случае формирование и развитие президентства определялось не только общими, но и особенными факторами, которые и привели к последующей дивергенции этого института еще в период существования СССР, а затем в условиях новых независимых государств.

Ровно четверть века назад институт Президента был учрежден и в Российской Федерации. К этому времени в СССР должность Президента уже существовала на общесоюзном уровне, а также в половине союзных республик (в Узбекистане, Казахстане, Азербайджане, Молдове, Туркменистане, Кыргызстане, Таджикистане и Грузии).

В отличие от других союзных республик, о политическом процессе 1990–1991 гг. в РСФСР издано много научной литературы, доступно и большое количество источников, в том числе мемуарных, не говоря уже об интервью с бывшими и нынешними политиками. Поэтому при анализе существует проблема не столько поиска и подбора источников, сколько отбора наиболее достоверных данных и сопоставления информации. Тем не менее, в работе предлагается рассмотреть обстоятельства, предшествующие учреждению института президентства в России, и его становление на протяжении 1991 г. в контексте факторов и этапов трансформации политического режима.

Актуальность исследования обстоятельств и факторов формирования института президентства в России состоит в том, что способы принятия этого решения и формы взаимодействия политических сил по поводу учреждения президентства заложили основы политической традиции новой России и неоднократно воспроизводились и воспроизводятся в российском политическом процессе. В этом смысле, как представляется, политический процесс в России отличается преемственностью даже в условиях трансформации политического режима от 1990-х к 2000-м гг. Новизна исследования состоит в рассмотрении решения о введении института Президента в широком контексте объективных и субъективных факторов, а также в анализе президентства через индекс формы правления и индекс конкуренции, позволяющих выявить специфику и определить модель российского президентства.

Учреждение института президентства необходимо рассматривать в контексте как структурных (государство- и нациеобразующих, социально-экономических, культурно-ценностных), так и процедурных факторов [12]. Особое внимание при анализе структурных факторов следует обратить на наличие социетальных расколов, при анализе процедурных – на наличие, степень и характер внутриэлитных расколов, которые до известной степени являются производными структурных расколов и во многом определяют соотношение политических сил на начальном этапе трансформации.

В качестве методологической основы исследования используется неoinституционализм в его историческом варианте. Как отмечает Д. Норт, институты как бы «заталкивают» общество в определенную колею, из которой потом трудно выбраться. В любом обществе всегда образуется «смесь» эффективных и неэффективных институтов, и именно соотношение между ними определяет в конечном счете траекторию социального развития [13, с. 44]. В связи с этим

интересно и важно поставить вопрос о том, в какой степени изначально заданные рамки института президентства и полномочия Президента влияли на ход дальнейшей трансформации режима.

Вопрос о влиянии формы правления, и, в частности, института президентства, на трансформацию политических режимов является одним из самых дискуссионных в политической науке. По замечанию К. фон Бойме, «с тех пор как институциональная инженерия во время кризиса демократии в некоторых западноевропейских странах снова вошла в моду, давняя война за веру о преимуществах президентской и парламентской системы радостно отпраздновала свое возрождение» [2, с. 309]. Как известно, Х. Линц останавливался на опасностях президенциализма [46], Д. Горовиц предупреждал о неустойчивости парламентских систем [44], А. Лейпхарт предостерегал против комбинирования пропорциональной избирательной системы с президентской формой правления [10].

Общая схема анализа предполагает рассмотрение структурных и процедурных расколов, обстоятельств подготовки и принятия решения об учреждении института президента, роль инкумбента и его способность или неспособность занять пост Президента, первые президентские выборы, позиции основных акторов в отношении ГКЧП и нового Союзного договора. Ключевыми индикаторами при этом выступают индекс формы правления (ИФП) и индекс конкурентности института президентства (ИКП), рассчитанный по результатам первых президентских выборов. На их основе и формируется модель президентства, которая в дальнейшем может как трансформироваться, так и остаться неизменной.

Индекс формы правления (ИФП) рассчитывается по методике А. Кроувела [45] с уточнениями О. Зазнаева [6] по 10-балльной шкале, в которой плюсовые значения свидетельствуют о президенциализированной форме правления, минусовые – о парламентаризированной, а нулевое – о сбалансированной. Индекс конкурентности института президентства (ИКП) свидетельствует о степени политического полицентризма и представляет собой агрегированный показатель (от 0 до 1), рассчитываемый как среднее значение следующих индикаторов (таблица).

Важное значение имеет и сценарий трансляции власти, предопределяемый соотношением сил политических акторов на этапе крушения прежнего режима и учреждения нового [35]. Сегодня, спустя 25 лет после учреждения института Президента России, анализ этих обстоятельства не утрачивает актуальности – напротив, он позволяет сделать выводы о преемственности российского политического процесса.

Уникальность политической ситуации в РСФСР по сравнению с другими союзными республиками была обусловлена тем, что на протяжении всего советского периода Россия не имела органов государственной власти и управления, де-факто осуществляющих руководство, и прежде всего – республиканской коммунистической партии, а значит, и института 1-го секретаря ЦК. Если в других союзных республиках был реальный глава в лице 1-го секретаря ЦК компартии и номинальный в лице Председателя Президиума Верховного Совета, то в РСФСР существовал только номинальный, а реальный

Таблица

**Индикаторы индекса конкурентности института президентства
(для первых президентских выборов)**

№ п/п	Индикатор	Диапазон значений	Балл
1	Способность инкумбента (1-го секретаря ЦК Компартии Республики) занять пост первого Президента	Занял	0
		Не занял	2
2	Способ проведения первых выборов Президента	Верховным Советом	0
		Всенародные	2
3	Количество кандидатов на первых всенародных выборах	Более 4	4
		От 2 до 4	3
		1	1
4	Процент голосов, полученный победителем президентских выборов	От 40% до 60%	6
		От 60% до 70%	4
		От 70% до 90%	2
		Более 90%	0
5	Разность процента голосов кандидатов, занявших 1-е и 2-е место по итогам выборов	От 0% до 5%	6
		От 5% до 10%	5
		От 10% до 30%	4
		От 30% до 50%	3
		От 50% до 70%	2
		От 70% до 90%	1
	Более 90%	0	
ИТОГО		От 1 до 20 баллов	

отсутствовал. Это, с одной стороны, крайне затрудняло появление внутриэлитной оппозиции в высшей элите РСФСР (последней, по существу, не было), с другой – обуславливало возникновение главного политического раскола в РСФСР – между союзным и республиканским руководством, а не между элитой и оппозицией, и не внутри элиты, как в других республиках.

В РСФСР отсутствовали и некоторые символические признаки формального суверенитета, сохранявшиеся в других республиках: республиканская Академия наук, членство в ООН, которое получили наряду с СССР Украинская и Белорусская ССР, республиканский КГБ, почти не было российских общественных организаций, не существовало гимна РСФСР.

РСФСР была единственной союзной республикой с федеративным устройством. Эта форма государства в конце 1980-х – начале 1990-х гг. обусловила конфликтный раскол не только по линии «союзный центр – российское руководство», но и по линии «руководство России – главы субъектов Федерации».

Социально-экономическая ситуация в РСФСР также была парадоксальной: являясь крупнейшей республикой СССР по территории, населению и промышленному потенциалу, РСФСР занимала далеко не первые места по уровню жизни населения. Кроме того, основные предприятия управлялись союзными министерствами.

К 1990 году возникло и набирало силу «снизу» демократическое движение в России. Были созданы «Демократический Союз», «Демократическая Россия». Основные политические расколы сложились между «демократами» и «партократами»; сторонниками и противниками частной собственности и рыночной экономики; «федералистами» (сторонники преобразования СССР в федерацию или конфедерацию) и «унитариями» [43, с. 281].

Уникальность политической реформы 1989 г. в РСФСР по сравнению с другими союзными республиками заключалась в том, что только здесь была введена двухуровневая система организации высших органов государственной власти по типу союзных: Съезд народных депутатов, избираемый на всенародных прямых выборах, и Верховный Совет, избираемый из числа народных депутатов на Съезде. Таким образом, российский парламент избирался на основе не всеобщих, неравных и непрямых выборов. В то же время на выборах народных депутатов РСФСР не предусматривались фильтрующие кандидатов окружные избирательные собрания и выборы по квотам от общественных организаций. Было определено количество народных депутатов – 1 068 (в том числе 900 избранных по территориальным и 168 – по национально-территориальным избирательным округам) [14]. Верховный Совет состоял из 252 депутатов (две палаты, по 126 депутатов каждая). Выборы были конкурентными в значительно большей степени, чем выборы народных депутатов СССР в 1989 г.: всего на 1 068 мест было выдвинуто 8 254 претендента, причем в 300 округах конкурировали более 10 кандидатов, в 24 – более 20 [43, с. 265].

Российский Съезд отличался от союзного и более четким политическим структурированием. Сразу же выделились две основные политические силы: «Демократическая Россия», включившая ряд известных деятелей демократического движения, и «Коммунисты России», включившие депутатов, принадлежавших к высшему и среднему управленческим слоям.

Анализируя поименные голосования на I Съезде, А. Собянин подсчитал, что преимущественно с позиций «Демократической России» голосовали 465 депутатов, «Коммунистов России» – 417, а 176 депутатов попеременно поддерживали прямо противоположные политические решения [43, с. 281]. Таким образом, российский Съезд был более поляризованным и радикально настроенным, чем союзный.

Ключевым вопросом были выборы Председателя Верховного Совета, который в соответствии с поправками к Конституции, получал значительные полномочия реального главы государства. На I Съезде Председателем Верховного Совета с третьей попытки и с перевесом в 4 голоса (535 голосов) был избран Б. Ельцин. При этом его конкуренты набирали соответственно 473 и 458 голосов в первом и втором турах (И. Полозков) и 467 голосов в третьем туре (А. Власов), т.е. антирейтинг Ельцина также был значительным [33, с. 70]. Среди причин его победы называли обратный результат давления со стороны руководства КПСС; недооценку значения главного государственного поста РСФСР; объединение разнородных сил на Съезде под лозунгом суверенитета России [43, с. 300–305].

Важнейшим событием на пути институционализации органов государственной власти России, в том числе и будущего института президентства, стало принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете

РСФСР [5]. Интерпретация понятия «суверенитет» политической элитой того времени хорошо отражена в выступлении Б. Ельцина: «Самый главный первичный суверенитет в России, – рассуждал он, – это человек, его права, дальше – предприятия, колхоз, совхоз, любая другая организация (!) – вот где должен быть первичный суверенитет. И, конечно, суверенитет районного Совета или какого-то другого первичного Совета» [33, с. 570]. Положение Декларации о приоритете российских законов над союзными противоречило статье 74 Конституции СССР и закладывало основу конфликта между союзными и российскими органами власти.

На Съезде был принят Декрет о власти [20], целью которого была департизация всех органов государственной власти. Однако этот Декрет был принят лишь за основу: поручалось «доработать его» «с учетом замечаний и предложений народных депутатов РСФСР» и вынести на утверждение Съезда [34, с. 361], однако утвержден он никогда не был. Тем не менее, текст Декрета сыграл значительную роль в начале департизации государственной власти.

16 июня 1990 г. были изложены в новой редакции статьи 6 и 7 Конституции РСФСР, отменяющие руководящую роль КПСС [28, с. 486]. Одновременно с проведением I Съезда народных депутатов России произошла консолидация консервативных сил в российской политической элите: на Учредительном съезде Коммунистической партии РСФСР была создана российская компартия и избран ее руководитель – И. Полозков.

Предложение о том, что главой нового российского государства должен стать Президент, было внесено уже во время работы Конституционной комиссии, сформированной I Съездом народных депутатов РСФСР в июне 1990 г. Все конституционные проекты предполагали наличие поста Президента, разногласия касались лишь его статуса, функций и положения в системе органов государственной власти. Дискуссии шли прежде всего о том, будет ли правительство ответственным перед Президентом либо перед парламентом, а также о праве Президента распускать парламент [9; 43, с. 376]. Однако принятие решения о введении президентства затягивалось и неоднократно было под угрозой срыва.

В декабре 1990 г. на II Съезде народных депутатов сторонники Б. Ельцина обосновали необходимость введения поста Президента РСФСР и внесения соответствующих изменений в Конституцию. Главным мотивом их аргументации было наличие аналогичного поста в Союзе ССР и республиках [3, с. 43]. Среди других аргументов приводились следующие: необходимо укрепить исполнительную власть, государственную дисциплину; институт президентства выступил бы объединяющим стержнем для республик, входящих в состав РСФСР; решение этого вопроса дало бы возможность быстрее продвигаться к заключению Союзного договора; в условиях многопартийности институт президентства позволил бы иметь независимое от различных политических партий должностное лицо [3, с. 155–156]. Тем самым каждой из политических сил в Верховном Совете предлагались наиболее важные для нее аргументы. Главным же оставался аргумент «самоочевидности»: «Как же самая большая [союзная] республика может остаться вне этого? Неужели нам не следует укреплять государственную власть?», – восклицал Р. Хасбулатов [3, с. 169].

Ряд депутатов аргументировали необходимость введения поста Президента ссылаясь на угрозу суверенитету России со стороны союзного центра. Понятно, что главным для сторонников президентства было предоставление дополнительной власти Б. Ельцину для противостояния союзному центру и М. Горбачеву, причем статус и полномочия Президента РСФСР оставались при этом неясными (об этом говорят используемые депутатами нечеткие и несовпадающие понятия «президентский режим», «президентское правление» и «пост Президента»).

Тем не менее, рассмотрение поправок в Конституцию, связанных с введением поста Президента, постоянно переносилось и затягивалось, и в результате работы съезда было принято решение поручить комиссии представить предложения по этому вопросу на следующем Съезде. 14 декабря «с голоса» был поставлен вопрос о Президенте РСФСР, а в последний день работы Съезда (15 декабря) было принято постановление «О подготовке законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР», которым предписывалось разработать законопроекты «о реорганизации системы государственных органов РСФСР и введении поста Президента РСФСР, избираемого на альтернативной основе всеобщими, равными и прямыми выборами» [22, с. 159]. «За» первоначальный вариант проекта постановления проголосовали 539 депутатов (при минимально необходимом количестве голосов 532), «против» – 233 [4, с. 122], за окончательный – 648 [4, с. 188]. Исходя из этого, датой формального решения о введении поста Президента РСФСР можно считать 15 декабря 1990 г., причем принято оно было с перевесом всего в 7 голосов «за» и не означало еще автоматического введения такой должности.

Характерно, через четыре дня после этого, 19 декабря 1990 г., на IV Съезде народных депутатов СССР Б. Ельцин высказался против изменений в Конституции СССР, связанных с учреждением поста Президента СССР и расширением его полномочий. Он отметил, что «предполагаемый масштаб полномочий Президента не имеет себе равных в советской истории. Такого объема законодательно оформленной власти не имели ни Сталин, ни Брежнев. Крайне опасно то, что президентская власть у нас формируется под личные качества и гарантии конкретного человека. Фактически центр стремится сделать конституционное оформление неограниченного авторитарного режима...» [42, с. 296]. Однако это не помешало институционализировать должность Президента РСФСР со сходным объемом полномочий и тоже «под конкретного человека», поскольку в конце 1990 – начале 1991 г. стало ясно, что Президентом может быть только Б. Ельцин.

Более важным в связи с этим следует считать принятие Съездом поправок к Конституции, связанных с проведением референдума: теперь назначать референдум мог не только Съезд, но и Верховный Совет, причем по инициативе не только 1 млн граждан, но и одной трети народных депутатов [28, с. 486]. Эта норма позволяла обойти при принятии решения о референдуме как Съезд, так и мнение граждан. Она и была использована при проведении референдума о введении поста Президента РСФСР. В январе 1991 г. был начат сбор подписей народных депутатов (формально – по инициативе секретаря Президиума Верховного Совета С. Филатова, фактически – Президиума Верховного Совета),

1 февраля подписи были удостоверены, 7 февраля Верховный Совет РСФСР принял решение о проведении 17 марта 1991 г. одновременно с референдумом СССР по вопросу о сохранении Союза ССР как федерации равноправных республик российского референдума [18], причем выносимые на референдум вопросы были изъяты из окончательного текста постановления [11].

21 февраля на заседании Верховного Совета депутаты-коммунисты вновь попытались добиться отмены решения о проведении референдума, однако вопрос о Президенте РСФСР был сохранен ценой изъятия другого вопроса – о сохранении РСФСР как «единого федеративного многонационального государства в составе обновленного Союза».

Таким образом, на референдум был вынесен вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?». В голосовании приняли участие 76,4% избирателей, «да» ответили 69,85% избирателей, принявших участие в голосовании, «нет» – 21,4% [37, с. 1]. Фактически это был референдум по вопросу о доверии Б. Ельцину.

III Съезд, начавший работу в марте 1991 г., несмотря на итоги референдума, всячески блокировал включение в повестку для вопроса о президентстве. Формулировка «О мерах по реализации решений референдума» была заменена на формулировку «Об итогах референдума» [38, с. 73, 249]. В ответ сторонники президентства предлагали вынести закон о президенте на референдум, минуя Съезд в случае его отказа рассматривать этот вопрос, т.е. снова обратиться к институтам непосредственной демократии в обход парламента. На Съезде развернулась настоящая битва за включение в повестку дня вопроса о внесении изменений в Конституцию РСФСР в связи с учреждением поста Президента. И все же, Съезд завершился принятием постановления о предоставлении дополнительных полномочий Верховному Совету и его Председателю и установлении даты выборов Президента РСФСР – 12 июня 1991 г. Верховный Совет РСФСР получил право издавать законы по вопросам, отнесенным к компетенции Съезда народных депутатов РСФСР (кроме принятия Конституции РСФСР), с последующим внесением таких законов на утверждение Съезда народных депутатов РСФСР; Председатель Верховного Совета РСФСР получил право издавать обязательные для исполнения на территории РСФСР распоряжения [21].

Таким образом, еще до президентских выборов Б. Ельцин и его сторонники добились расширения полномочий де-факто главы государства. Можно согласиться с тем, что сделано это было в силу политической традиции, согласно которой единственным средством решения всех проблем считалось укрепление исполнительной власти [1], даже несмотря на ее острую критику со стороны депутатов. В свою очередь, Верховный Совет сразу же воспользовался правом издавать законы и принял 21 апреля 1991 г. законы «О Президенте РСФСР» [24] и «О выборах Президента РСФСР» [15]. Законы де-факто меняли Конституцию (хотя прямо и не вносили в нее поправок), поэтому с этой точки зрения Верховный Совет превысил делегированные ему полномочия, тем более что законы были приняты простым, а не конституционным большинством голосов.

После принятия законов, еще не утвержденных Съездом (!), началось выдвижение и регистрация кандидатов в Президенты РСФСР. Оказалось, что фактически законы начали действовать еще до их утверждения. В связи с этим IV Съезд, который должен был утвердить законы и принять поправки к Конституции, оказался в сложной ситуации: дискуссии об изменениях закона о Президенте и о выборах Президента постоянно наталкивались на то, что де-факто кандидаты уже выдвигаются и регистрируются в соответствии с принятыми законами, а выборы уже назначены. Вариант отклонения Съездом законов вообще не рассматривался: отвечая на вопрос одного из депутатов о том, что будет, если Съезд не утвердит закон о Президенте, С. Шахрай отметил: «Выборы [Президента] все равно должны состояться, потому что выше законов Съезда [так в тексте!] есть воля народа, выраженная на референдуме» [41, с. 75]. Таким образом, Съезд при утверждении законов оказался связан еще и результатами референдума, на что, вероятно, и рассчитывали организаторы последнего.

21 мая 1991 г. IV Съезд народных депутатов утвердил Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» без изменений [31, с. 226] («за» проголосовало 615 депутатов, «против» – 235, воздержались – 66) [40, с. 135] и 24 мая принял в связи с этим закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» [29].

В соответствии с законом Президент получил статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти (но не главы государства). Президент получал право законодательной инициативы, право вето, преодолеваемое простым большинством голосов Верховного Совета (на решения и законы, принятые Съездом, право вето не распространялось) и право формирования правительства (Совета Министров). Из членов правительства только Председатель Совета Министров назначался с согласия Верховного Совета, для назначения министров согласия не требовалось. В соответствии с поправками в Конституцию решение об отставке правительства принималось Съездом и Верховным Советом путем выражения недоверия правительству, либо Президентом по своей инициативе с согласия Верховного Совета, или Президентом по инициативе самого правительства. Таким образом, Съезд получил право на выражение вотума недоверия Правительству, а Президент при принятии решения об отставке был ограничен согласием Верховного Совета. В то же время право Президента менять отдельных министров ничем не ограничивалось, поэтому предыдущее ограничение не было столь существенным.

Вводилась должность вице-президента РСФСР, который «осуществляет по поручению Президента РСФСР отдельные его полномочия».

С другой стороны, значительные полномочия сохранял Съезд народных депутатов. Он оставался высшим органом государственной власти России; как и Верховный Совет, он не мог быть распущен Президентом; он получил право отменять указы Президента в случае противоречия их не только Конституции и законам РСФСР, но и решениям Съезда народных депутатов и Верховного Совета (это положение вызвало наибольшие дискуссии на Съезде), а также право отрешения Президента от должности. Очевидно, что устранение этих полномочий парламента и усиление Президента сделало бы принятие законопроекта невозможным.

С. Шахрай, выступая на Съезде, характеризовал новую конституционную модель как президентскую республику с сильным парламентом [41, с. 54–63]. Строго говоря, модель не отвечала ни критериям президентской республики (поскольку сохранялось правительство во главе с председателем), ни «сильного парламента» (парламент не мог влиять на формирование правительства). Индекс формы правления РСФСР, рассчитанный по указанной методике О. Зазнаева – А. Кроувела, составил +3 (президентализированная полупрезидентская республика). Тем самым закладывались основы конституционного конфликта Президента и парламента: Президент мог бесконечно добиваться согласия Верховного Совета на назначение Председателя Совета Министров, но не мог распустить Съезд и Верховный Совет, как и в случае выражения недоверия правительству; Съезд мог воспользоваться вотумом недоверия для отставки правительства, но Президент мог назначить тех же министров снова без согласия Съезда; вето Президента преодолевалось простым большинством голосов депутатов. В связи с этим эксперт конституционной комиссии В. Зорькин еще в начале 1990 г., обосновывая преимущества модели президентской республики, предостерегал от выбора модели полупрезидентской республики в России и отмечал, что в российских условиях у нее есть два варианта развития: либо превращение Президента в символическую фигуру, а парламента – в заложника правительства и премьер-министра, опирающегося на парламентское большинство, либо вырождение в «безответственную суперпрезидентскую диктатуру» [8]. Учитывая, что в России была реализована формула полупрезидентской республики, но без опоры правительства на парламентское большинство, первый вариант в наших условиях не мог реализоваться ни в 1991 г., ни в 1993 г.

Наиболее существенной конституционной основой будущего конфликта Президента и парламента стало сохранение реликтовой нормы советского права о том, что Съезд народных депутатов правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР; кроме того, сохранялось право Съезда определять основные направления внутренней и внешней политики России. Неограниченные полномочия Съезда неизбежно входили при этом в противоречие хотя и с существенными, но все же более определенными полномочиями Президента.

Характерно, что депутаты – сторонники Ельцина в то время выступали за расширение полномочий Президента, а их оппоненты – за парламентаризм.

Согласно закону о выборах Президента, правом выдвижения кандидатов обладали республиканские политические партии, профсоюзы и общественно-политические движения, республиканские органы всесоюзных политических партий, профессиональных союзов и общественно-политических движений, а также трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, собрания граждан при условии поддержки выдвигаемой кандидатуры не менее чем ста тысячами граждан. Самовыдвижение не допускалось. При этом закон различал понятия «зарегистрированный кандидат» и «кандидат, внесенный в бюллетень для тайного голосования». В бюллетень включались только те кандидаты, которые получили не менее ста тысяч подписей граждан либо кандидаты, получившие поддержку не менее 1/5 общего числа народных депу-

татов РСФСР. На практике последней возможностью воспользовался только кандидат В. Жириновский («за» его регистрацию проголосовало 477 народных депутатов из 1 068 [42, с. 171]), все остальные собрали более ста тысяч подписей избирателей.

Всего было зарегистрировано 10 пар кандидатов (Президент и вице-президент). На всю избирательную кампанию отводилось 22 дня, что, конечно же, еще более увеличивало шансы Б. Ельцина быть избранным в первом туре. Б. Ельцин был выдвинут «Демократической Россией», Демократической партией России и Социал-демократической партией России. Кандидатом в вице-президенты стал народный депутат А. Руцкой, вышедший в марте 1991 г. из фракции «Коммунисты России» и создавший депутатскую группу «Коммунисты за демократию». Проблема оппозиции заключалась в том, что она не смогла предложить кандидатуру, альтернативную Б. Ельцину и сравнимую с ним по популярности и ресурсам. М. Горбачев инициировал выдвижение и поддерживал пару Н. Рыжкова (уже ушедшего к тому времени с поста Председателя Совета Министров СССР) и Б. Громова, однако Н. Рыжков по популярности и доверию значительно уступал Б. Ельцину, ассоциируясь с фигурой М. Горбачева и союзным центром. Выборы прошли 12 июня 1991 г., закончившись убедительной победой Б. Ельцина и А. Руцкого уже в первом туре (57,3%). Н. Рыжков и Б. Громов получили 16,9%, третье место заняли В. Жириновский и А. Завидия (7,8%) [36, с. 1]. Результаты выборов показали, что ни оппозиция, ни союзный центр не имеют на территории России значимого административного и финансового ресурса для поддержки своих кандидатов, а партийные органы на местах утратили возможность влиять на избирательную кампанию.

Введение поста Президента РСФСР и вступление в должность Б. Ельцина 10 июля 1991 г. стало дополнительным стимулом институционального конфликта между союзными и российскими органами власти и управления и личностного конфликта между М. Горбачевым и Б. Ельциным.

Сразу же после вступления в должность Президент РСФСР начал институциональное усиление института президентства. Были созданы Администрация Президента, Государственный Совет, Совет Безопасности, Совет по делам Федерации и территорий – органы, не предусмотренные Конституцией и подчинявшиеся напрямую Президенту, – а также Комитет государственной безопасности РСФСР.

В состав Госсовета, помимо президента и основных министров, вошли государственные советники по взаимодействию с общественными объединениями; по экономической политике; по науке, образованию и культуре; по правовой политике [16]. Государственный совет получил статус постоянно действующего совещательного органа при Президенте, разрабатывающего стратегию общенационального развития (в том числе стратегию в области внешней политики и государственной безопасности) и координирующего деятельность органов государственного управления по реализации принятой стратегии [32].

Это входило в явное противоречие с конституционной нормой о том, что основные направления внутренней и внешней политики определяются Съез-

дом народных депутатов РСФСР. Фактически это означало создание второго правительства, параллельного не только союзным органам власти, но и российскому Совету Министров.

Тогда же, в июле 1991 г., указом Президента была прекращена деятельность первичных организаций, комитетов и других организационных структур политических партий и массовых общественных движений во всех органах власти, управления, в государственных учреждениях и на предприятиях [26]. Таким образом, структуры КПСС и КП РСФСР оказались на территории РСФСР вне закона еще до официального прекращения деятельности этих партий, а не после, как это происходило в других союзных республиках. Вместе с тем этот указ ослаблял не только компартию, но и другие российские политические партии и движения, находящиеся на начальном этапе своего развития, и не мог не повлиять на их дальнейшую деятельность.

Президент РСФСР также активно стал пользоваться правом назначения глав администраций областей и краев, а также назначения представителей Президента в регионах. Тем самым основы для будущих конфликтов между представительными и исполнительными органами власти закладывались и на региональном уровне.

Несмотря на конфликт с М. Горбачевым, 19–21 августа 1991 г., в период образования ГКЧП и отстранения М. Горбачева от власти, реакция Президента РСФСР была немедленной, а позиция в отношении ГКЧП – однозначно негативной. Как известно, уже 19 августа в указе Б. Ельцин квалифицировал действия ГКЧП как «государственный переворот, являющийся не чем иным, как государственным преступлением» и объявлял все решения ГКЧП незаконными [17].

Тем самым, с одной стороны, поддержав законного Президента СССР М. Горбачева (в чем, видимо, сомневались некоторые члены ГКЧП), Б. Ельцин в результате поражения ГКЧП оказался абсолютным победителем в противостоянии союзному центру и в период августа – декабря 1991 г. вел переговоры с М. Горбачевым, прежде всего по вопросу о заключении нового Союзного договора, с позиции силы. Выступая сначала за конфедеративное государство, а затем за «конфедерацию демократических государств», он затягивал подписание нового Союзного договора в октябре–ноябре 1991 г. на том основании, что его нельзя подписывать и даже парафировать, не учитывая мнения республиканского парламента. Эту позицию поддержали и представители некоторых союзных республик [7]. Одновременно шли переговоры с главами Украины и Белоруссии по заключению Беловежских соглашений, которые имели целью ликвидацию союзных институтов.

В ноябре 1991 г. Верховный Совет представил Президенту важные дополнительные полномочия: Президент получил право самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти; назначать глав администраций краев, областей, автономной области и автономных округов, городов и районов [30]; приостанавливать действие законодательных актов СССР, препятствующих проведению экономической реформы; издавать указы по экономическим и социальным вопросам «в целях оперативного регулирования хода экономической реформы», имеющие силу

закона. Такие указы подлежали вынесению на утверждение Верховного Совета РСФСР, однако если он в течение семи дней не отклонял указ, он вступал в силу; в случае отклонения подлежал обязательному рассмотрению в парламенте как законопроект [23]. Такие полномочия предоставлялись Президенту сроком до 1 декабря 1992 г.

Таким образом, парламент фактически делегировал Президенту право законотворчества по важнейшим вопросам в экономической сфере, что было связано с задачей дальнейшего ослабления союзного центра и перехода всех экономических ресурсов СССР под контроль российского руководства.

12 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление о денонсации Союзного договора 1922 г. почти единогласно, при трех голосах против [18; 23; 39, с. 47]. 25 декабря 1991 г. М. Горбачев сложил полномочия Президента СССР. Это означало полную ликвидацию союзных институтов и очередную победу Б. Ельцина по сценарию «победитель получает все».

Таким образом, учреждение должности Президента и функционирование этого института в 1991 г. имело ряд важных особенностей.

В силу парадоксального положения РСФСР как самой крупной и значимой союзной республики и одновременно республики со слабыми государственными институтами пост Президента РСФСР и замещающего его лица имели особое значение. Противостояние коммунистов (консерваторов) и демократов (реформаторов) на российском уровне было еще более выраженным, чем на союзном, и порождало конкурентную среду, которая сделала возможными раскол парламента и формат ситуативного большинства по различным вопросам. Один из главных оппонентов М. Горбачева в союзном руководстве Б. Ельцин после отставки с поста 1-го секретаря Московского горкома КПСС в 1987 г. предпринял попытку использовать парламент, а затем и институт президентства в РСФСР в качестве основы для противостояния союзному центру. Не имея равной по популярности и ресурсам альтернативы Б. Ельцину, «демократы» поддержали его в качестве претендента на главные государственные посты РСФСР.

«Двухэтажная» институциональная конструкция в виде Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, не применявшаяся ни в одной республике, кроме России, не только ограничивала власть Председателя Верховного Совета, а затем Президента, но и позволяла манипулировать правовыми нормами (именно благодаря ей после ряда этапов политической борьбы и издания небесспорных с правовой точки зрения законов и постановлений решений было принято решение о введении поста Президента РСФСР). В ситуации, когда Съезд оказался расколот, решение о президентстве не могло быть принято на нем конституционным большинством в две трети народных депутатов. Более позднее по сравнению с другими республиками учреждение поста Президента в России позволило в максимальной степени использовать аргумент «самоочевидности» и «аналогии» с целью обоснования его необходимости в РСФСР.

После конкурентной борьбы за пост Председателя Верховного Совета РСФСР, опираясь на поддержку части парламента и растущее доверие граждан, Б. Ельцин расширил свои полномочия и стал выступать в качестве не

только реального главы государства (РСФСР), но и общесоюзного лидера в противостоянии союзных республик союзному центру. Вместо стремления к лидерству в руководстве СССР Б. Ельцин избрал тактику ослабления союзного центра путем противопоставления ему руководства России. Существенным основанием для этого стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а затем введение поста Президента РСФСР. Крайне важно, что в отличие от всех других союзных республик окончательное решение о введении поста Президента РСФСР было принято на референдуме, и избирался он сразу прямыми всенародными выборами, а не Верховным Советом или Съездом. Кроме того, выборы Президента РСФСР были конкурентными (индекс конкурентности – 0,85), в то время как Президент СССР был избран на безальтернативной основе. Тем самым Б. Ельцин изначально обладал более высоким уровнем легитимности, чем Президент СССР, избранный Съездом народных депутатов. С другой стороны, Б. Ельцин хотя и опирался на поддержку демократического движения (прежде всего «Демократической России»), но зависел от него в незначительной степени. Институциональные победы Б. Ельцина в апреле–июне, в августе и декабре 1991 г. не означали победы демократического движения: его ближайшее окружение было сформировано из числа лично преданных ему сторонников и почти не включало представителей «демократов», поддерживавших его в Верховном Совете.

Формирование президенциализированной парламентско-президентской республики с серьезными полномочиями парламента было обусловлено тем, что в 1990–1991 гг. невозможно было устранить Съезд народных депутатов как политический субъект, и в этом смысле поправки в Конституцию, связанные с введением поста Президента, представляли собой компромисс между Президентом и Съездом. Этот компромисс был окончательно разрушен с принятием новой Конституции в декабре 1993 г.

Президент РСФСР изначально не стал опираться на партийные и протопартийные структуры: КПСС и КП РСФСР объективно не могли быть его институциональной опорой, а демократические партии и движения ограничились свободой его действий. При этом представители демократического движения не видели угроз в предоставлении дополнительных полномочий Президенту: для них сама личность Б. Ельцина выступала гарантией сохранения демократии в России. Такая ситуация оказала значительное влияние на формирование партийной системы России, предопределяя ее слабость и вторичность по отношению к беспартийному институту президентства.

После августа 1991 г. была исключена даже гипотетическая возможность сценария «круглого стола» с участием всех политических сил, где мог быть решен вопрос о передаче власти и принципах нового государственного устройства, о необходимости проведения которого неоднократно заявлял на Съездах Б. Ельцин, а вслед за ним его сторонники и противники.

Ряд решений и действий российского руководства, в том числе по делегированию полномочий Съезда Верховному Совету, инициирование референдума о введении поста Президента, создание органов при Президенте, запрет деятельности партийных структур, подписание Беловежских соглашений, денонсация Союзного договора 1922 г. и другие носили

небесспорный характер с точки зрения Конституции, а в ряде и случаев и прямо неконституционный характер. Эта черта, положенная в основание новой российской государственности, надолго будет определять политическое развитие России. Отсюда же берут начало апеллирование к народу как к высшей инстанции, «которая никогда не ошибается», в обход представительных органов и с нарушением законодательства; наделение дополнительными полномочиями, нарушающими принцип разделения властей, главы государства (с обоснованием, что он «демократ» и использует эту власть во благо страны); манипуляция правовыми нормами в интересах конкретной личности или органа «во имя демократии»; беспартийность главы государства (а впоследствии выведение института президентства из системы разделения властей) и многое другое. Изначально заданная форма правления, при которой правительство не формируется парламентом, но при этом Президент не возглавляет правительство и не несет прямой ответственности за его деятельность, была воспринята в Конституции 1993 г. и привела к доминированию института Президента вне зависимости от расстановки политических сил в парламенте, что оказало решающее влияние на ход и результаты трансформации российского политического режима.

Итак, на первом этапе трансформации политического режима в России была сформирована *конкурентная президентализированная* модель президентства. В то же время сохранялась и расширялась институциональная основа для конфликта Президента, с одной стороны, и Съезда народных депутатов и Верховного Совета, с другой стороны. После прекращения существования СССР в России не было проведено новой легитимации органов власти ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Противоречия в Конституции, прежде всего по вопросу определения направлений внутренней и внешней политики, разногласия между Президентом и Верховным Советом по поводу экономических реформ и особенно приватизации, «двухэтажный» парламентаризм, неурегулированность статуса и полномочий вице-президента, острые дискуссии о форме правления и новой Конституции с неизбежностью приводили к институциональному конфликту, который, кроме прочего, опирался на требования суверенитета со стороны субъектов Федерации, а также на претензии со стороны руководства Верховного Совета выстроить вертикаль представительных органов (советов) во главе с председателем Верховного Совета, объективно поощрявшие региональный сепаратизм. Все эти проблемы наиболее отчетливо проявятся в 1992–1993 гг. и приведут к масштабному политическому конфликту, результаты которого будут иметь исключительно важные последствия для дальнейшего политического развития России.

Список литературы

1. Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М.: Изд-во сервис, 2004. 544 с.
2. Бойме К. фон. Институциональные предпосылки консолидации партийной системы // Теория партий и партийных систем: хрестоматия / сост. Б.А. Исаев. М.: Аспект Пресс, 2008. С. 309–322.

3. *Второй* (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 ноября–15 декабря 1990 г.: стенограф. отчет: в 6 т. Т. 3. М.: Республика, 1992. 477 с.
4. *Второй* (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 27 ноября–15 декабря 1990 г.: стенограф. отчет: в 6 т. Т. 6. М.: Республика, 1992. 543 с.
5. *Декларация* о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992. С. 69–71.
6. *Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2006. 372 с.
7. *Заседание* Госсовета в Ново-Огарево, 25 ноября 1991 года // В Политбюро ЦК КПСС...: по записям Анатолия Черняева, Вадима Медведева, Георгия Шахназарова (1985–1991) / сост. А. Черняев, А. Вебер, А. Медведев. 2-е изд., испр. и доп. М.: Горбачев-Фонд, 2008. С. 749–752.
8. *Зорькин В.Д.* О Президенте в конституционном строе РФ // Конституц. вестн. 1990. № 2. С. 48–57.
9. *Из истории* создания Конституции Российской Федерации: конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1. / Фонд конституц. реформ; под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. 935 с.
10. *Лейхарт А.* Молодые демократии и конституционный выбор // Демократия: теория и практика: сб. ст. М.: Интерпракс, 1996. С. 86–105.
11. *Любарев А.Е.* Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000. М.: Столыный град, 2001. 412 с.
12. *Мельвиль А.Ю.* Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты. М.: Издат. центр науч. и учеб. программ, 1999. 105 с.
13. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. 190 с.
14. *О выборах* народных депутатов РСФСР: закон РСФСР, принят на Одиннадцатой сессии Верхов. Совета РСФСР Одиннадцатого созыва 27 окт. 1989 г. М.: Сов. Россия, 1989. 43 с.
15. *О выборах* Президента РСФСР: закон РСФСР от 24 апр. 1991 г. № 1096-I // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 17, ст. 510.
16. *О Государственном Совете* при Президенте РСФСР [Электронный ресурс]: указ Президента РСФСР от 19 июля 1991 г. № 12. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=343038> (дата обращения: 15.12.2015).
17. *О действиях* ГКЧП: указ Президента РСФСР от 19 авг. 1991 г. № 59 // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. № 34, ст. 1132.
18. *О денонсации* Договора об образовании СССР: постановление Верхов. Совета РСФСР от 12 дек. 1991 г. № 2015-I // Гос. архив Рос. Федерации. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 576. Л. 176.
19. *О мерах* по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 г.: постановление Верхов. Совета РСФСР

от 7 февр. 1991 г. // Ведомости Съезда народ. депутатов РСФСР и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 7, ст. 104.

20. *О механизме народовластия в РСФСР*: постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. № 51-I // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992. С. 86–87.

21. *О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР*: постановление Съезда народ. депутатов РСФСР от 5 апр. 1991 г. // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992. С. 203–205.

22. *О подготовке законопроектов о реорганизации системы государственных органов РСФСР*: постановление Съезда народ. депутатов РСФСР от 15 дек. 1990 г. № 423-I // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992.

23. *О правовом обеспечении экономической реформы*: постановление Съезда народ. депутатов РСФСР от 1 нояб. 1991 г. № 1831-I // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 44, ст. 1456.

24. *О Президенте РСФСР*: закон РСФСР от 24 апр. 1991 г. № 1098-I // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 17, ст. 512.

25. *О прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР*: указ Президента РСФСР от 20 июля 1991 г. № 14 // Ведомости Съезда народ. депутатов и Верхов. Совета РСФСР. 1991. № 31, ст. 1035.

26. *О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств*: постановление Верховного Совета РСФСР от 12 дек. 1991 г. № 2014-I // Гос. архив Рос. Федерации. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 576. Л. 175.

27. *Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР*: закон РСФСР от 15 дек. 1990 г. № 423-I // Второй (внеочередной) Съезд народ. депутатов РСФСР, 27 нояб.–15 дек. 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. Т. 3. М.: Республика, 1992. С. 244–252.

28. *Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР*: закон РСФСР от 16 июня 1990 г. № 38-I // Первый Съезд народ. депутатов РСФСР, 16 мая–22 июня 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. Т. 4. М.: Республика, 1992.

29. *Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР*: закон РСФСР от 24 мая 1991 г. // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992. С. 228–239.

30. *Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы*: постановление Съезда народ. депутатов РСФСР от 1 нояб. 1991 г. № 1830-I // Сб. док., принятых первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992. С. 337–338.

31. *Об утверждении Закона РСФСР «О Президенте РСФСР»*: постановление Съезда народ. депутатов РСФСР от 22 мая 1991 г. // Сб. док., принятых

первым–шестым Съездами народ. депутатов Рос. Федерации. М.: Республика, 1992.

32. *Об утверждении Положений о Государственном Совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его Канцелярии* [Электронный ресурс]: распоряжение Президента РСФСР от 14 авг. 1991 г. № 17-рп. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=EXP;n=221357> (дата обращения: 15.12.2015).

33. *Первый Съезд народных депутатов РСФСР*, 16 мая–22 июня 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. Т. 1. М.: Республика, 1992. 638 с.

34. *Первый Съезд народных депутатов РСФСР*, 16 мая–22 июня 1990 г.: стеногр. отчет: в 6 т. Т. 4. М.: Республика, 1993. 494 с.

35. *Пишеворский А.* Демократия и рынок: политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / под ред. В.А. Бажанова. М.: РОССПЭН, 2000. 319 с.

36. *Сообщение* Центральной избирательной комиссии по выборам Президента РСФСР // Правда. 1991. 20 июня.

37. *Сообщение* Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов // Российская газета. 1991. 26 марта.

38. *Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР*, 28 марта–5 апреля 1991 г.: стеногр. отчет: в 5 т. Т. 1. М.: Республика, 1992. 430 с.

39. *Четвертая сессия Верховного Совета РСФСР*: бюл. № 21 совмест. заседания Совета Республики и Совета Национальностей от 12 дек. 1991 г. М.: Верхов. Совет РСФСР, 1991. 47 с.

40. *Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР*, 21–25 мая 1991 г.: стеногр. отчет: в 4 т. Т. 1. М.: Республика, 1992. 317 с.

41. *Четвертый Съезд народных депутатов РСФСР*, 21–25 мая 1991 г.: стеногр. отчет: в 4 т. Т. 4. М.: Республика, 1992. 158 с.

42. *Четвертый Съезд народных депутатов СССР*, 17–27 декабря 1990 г.: стеногр. отчет: в 4 т. Т. 1. М.: Известия, 1991. 615 с.

43. *Шейнис В.Л.* Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985–1993): в 2 т. Т. 1. М.: Изд-во Р. Элинина, 2005. 702 с.

44. *Horowitz D.L.* Comparing Democratic Systems // *Journal of Democracy*. 1990. Vol. 1. № 4. P. 73–79.

45. *Krouwel A.* Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Amsterdam: Vrije Universitet, 2003.

46. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* / ed. by J. Linz, A. Valenzuela. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

Статья получена 25.01.2016

References

1. *Birjukov, N.I. and V.M. Sergeev* (2004), *Stanovlenie institutov predstavitel'noj vlasti v sovremennoj Rossii* [The formation of institutions for

- representative government in modern Russia], Izdatel'stvo servis, Moscow, Russia, 544 p.
2. Beyme, K. von (2008), "Institutional preconditions of consolidation of the party system", in Isaev, B.A. (ed.), *Teorija partij i partijnyh system* [The theory of political parties and party systems], Aspekt Press, Moscow, Russia, pp. 309–322.
 3. *Vtoroj (vneocherednoj) S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 27 nojabrja – 15 dekabrja 1990 goda: stenograficheskij otchet* [The 2nd (extraordinary) Congress of people's deputies of the RSFSR, 27 November – 15 December 1990: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 3, 477 p.
 4. *Vtoroj (vneocherednoj) S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 27 nojabrja – 15 dekabrja 1990 goda: stenograficheskij otchet* [The 2nd (extraordinary) Congress of people's deputies of the RSFSR, 27 November – 15 December 1990: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 6, 543 p.
 5. Deklaraciya o gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoy Respubliki ot 12 iyunya 1990 goda [Declaration of State Sovereignty of the Russian Soviet Federative Socialist Republic dated 12 June 1990] (1992), *Sbornik dokumentov, prinjatyh pervym – shestym S''ezdami narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia, pp. 69–71.
 6. Zaznaev, O.I. (2006), *Poluprezidentskaya sistema: teoreticheskie i prikladnye aspekty* [Semi-presidential system: theoretical and applied aspects], Kazanskij gosudarstvennyj universitet, Kazan, Russia, 372 p.
 7. Zasedanie Gossoвета v Novo-Ogarevo, 25 nojabrja 1991 goda [The State Soviet's meeting in Novo-Ogarevo, 25 November 1991] (2008), in Chernyaev, A. Veber, A. and Medvedev, A. (ed.), *V Politburo CK KPSS...: po zapisjam Anatolija Chernjaeva, Vadima Medvedeva, Georgija Shahnazarova (1985–1991)* [In Politburo of the Communist Party of the Soviet Union: by notes of Anatoly Chernyaev, Vadim Medvedev, Georgy Shakhnazarov (1985–1991)], Gorbachev-Fond, Moscow, Russia, pp. 749–752.
 8. Zor'kin, V.D. (1990), "On the President in the constitutional order of the Russian Federation", *Konstitucionnyj vestnik*, no. 2, pp. 48–57.
 9. Rumjancev, O.G. (ed.) (2007), *Iz istorii sozdaniya Konstitucii Rossijskoj Federacii: konstitucionnaja komissija: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993)* [From the history of the Constitution of the Russian Federation: constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990–1993)], Wolters Kluwer, Moscow, Russia, vol. 1, 935 p.
 10. Lijphart, A. (1996), "New democracies and the constitutional choice", *Demokratija: teorija i praktika* [Democracy: Theory and Practice], Interpraks, Moscow, Russia, pp. 86–105.
 11. Ljubarev, A.E. (2001), *Vybory v Moskve: opyt dvenadcati let. 1989–2000* [Elections in Moscow: twelve years' experience, 1989–2000], Stol'nyj grad, Moscow, Russia, 412 p.
 12. Mel'vil', A.Ju. (1999), *Demokraticheskie tranzity: teoretiko-metodologicheskie i prikladnye aspekty* [Democratic transition: theoretical, methodological and applied aspects], Izdatel'skij centr nauchnyh i uchebnyh programm, Moscow, Russia, 105 p.

13. North, D. (1997), *Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie e'konomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Translated by Nesterenko, A.N., Nachala, Moscow, Russia, 190 p.

14. *O vyborah narodnykh deputatov RSFSR* [On the elections of the RSFSR people's deputies] (1989), Law of the RSFSR, adopted by the Eleventh Session of the RSFSR Supreme Soviet of the eleventh convocation, dated 27 October 1989, Sovetskaja Rossiya, Moscow, Russia, 43 p.

15. *O vyborah Prezidenta RSFSR* [On the elections of the President of the RSFSR] (1991), Law of the RSFSR no. 1096-I dated 24 April 1991, *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no. 17, art. 510.

16. ConsultantPlus (1991), *O Gosudarstvennom Sovete pri Prezidente RSFSR* [On the State Council under the President of the RSFSR], Edict of the President of the RSFSR no. 12 dated 19 July 1991, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=343038> (Accessed 15 December 2015).

17. *O dejstviyah GKChP* [On the actions of the State Committee on state of emergency] (1991), Edict of the President of the RSFSR no. 59 dated 19 August 1991, *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no. 34, art. 1132.

18. *O denonsacii Dogovora ob obrazovanii SSSR* [On denunciation of the Treaty about the formation of the USSR] (1991), Resolution of the RSFSR Supreme Soviet no. 2015-I dated 12 December 1991, *The State Archive of the Russian Federation*, fund 10026, inventory 1, case 576, p. 176.

19. *O merah po obespecheniju provedenija referendumov SSSR i referendumov RSFSR 17 marta 1991 goda* [On measures to ensure the holding of the Referendum of the USSR and referendum of the RSFSR on 17 March 1991] (1991), Resolution of the RSFSR Supreme Soviet dated 7 February 1991, *Vedomosti S"ezda narodnykh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no 7, art. 104.

20. *O mehanizme narodovlastija v RSFSR* [On the mechanism of democracy in the RSFSR] (1992), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR no. 51-I dated 20 June 1990, *Sbornik dokumentov, prinjatykh pervym – shestym S"ezdami narodnykh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia, pp. 86–87.

21. *O pereraspredelenii polnomochij mezhdru vysshimi gosudarstvennymi organami RSFSR dlja osushhestvlenija antikrizisnykh mer i vypolnenija reshenij S"ezdov narodnykh deputatov RSFSR* [On the redistribution of competence between higher state bodies of the RSFSR to the implementation of anti-crisis measures and the fulfillment of decisions of Congresses of people's deputies of the RSFSR] (1992), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR dated 5 April 1991, *Sbornik dokumentov, prinjatykh pervym – shestym S"ezdami narodnykh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia, pp. 203–205.

22. *O podgotovke zakonoproektov o reorganizacii sistemy gosudarstvennykh organov RSFSR* [On the preparation of draft laws about reorganization of the system of state bodies of RSFSR] (1992), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR no. 423-1 dated 15 December 1990, *Sbornik dokumentov, prinjatykh pervym – shestym S"ezdami narodnykh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia.

23. O pravovom obespechenii jekonomicheskoy reformy [On legal framework for economic reform] (1991), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR no. 1831-I dated 1 November 1991, *Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no. 44, art. 1456.

24. O Prezidente RSFSR [On the President of the RSFSR] (1991), Law of the RSFSR no. 1098-I dated 24 April 1991, *Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no 17, art. 512.

25. O prekrashhenii dejatel'nosti organizacionnyh struktur politicheskikh partij i massovykh obshhestvennykh dvizhenij v gosudarstvennykh organah, uchrezhdenijah i organizacijah RSFSR [On the termination of activity of political parties' and mass public movements' organizational structures in state agencies, institutions and organizations of the RSFSR] (1991), Edict of the President of the RSFSR no. 14 dated 20 July 1991, *Vedomosti S"ezda narodnyh deputatov i Verhovnogo Soveta RSFSR*, no. 31, art. 1035.

26. O ratifikacii Soglasheniya o sozdanii Sodruzhestva Nezavisimyyh Gosudarstv [On ratification of the Agreement establishing the Commonwealth of Independent States] (1991), Resolution of the RSFSR Supreme Soviet no. 2014-I dated 12 December 1991, *The State Archive of the Russian Federation*, fund 10026, inventory 1, case 576, p. 175.

27. Ob izmenenijah i dopolnenijah Konstitucii (Osnovnogo Zakona) RSFSR (1990), [On amendments and additions to the Constitution (Basic Law) of RSFSR] (1992), Law of the RSFSR no. 423-I dated 15 December 1990, *Vtoroj (vneocherednoj) S"ezd narodnyh deputatov RSFSR, 27 nojabrja – 15 dekabrja 1990 goda: stenograficheskij otchet*, Respublika, Moscow, Russia, vol. 3, pp. 244–252.

28. Ob izmenenijah i dopolnenijah Konstitucii (Osnovnogo Zakona) RSFSR [On amendments and additions to the Constitution (Basic Law) of RSFSR] (1992), Law of the RSFSR no. 38-I dated 16 June 1990, *Pervyj S"ezd narodnyh deputatov RSFSR, 16 maja – 22 ijunja 1990 goda: stenograficheskij otchet*, Respublika, Moscow, Russia, vol. 4.

29. Ob izmenenijah i dopolnenijah Konstitucii (Osnovnogo Zakona) RSFSR [On amendments and additions to the Constitution (Basic Law) of RSFSR] (1992), Law of the RSFSR dated 24 May 1991, *Sbornik dokumentov, prinjatyh pervym – shestym S"ezdami narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia, pp. 228–239.

30. Ob organizacii ispolnitel'noj vlasti v period radikal'noj jekonomicheskoy reformy [On the organization of Executive power in the period of radical economic reform] (1992), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR no. 1830-I dated 1 November 1991, *Sbornik dokumentov, prinjatyh pervym – shestym S"ezdami narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia, pp. 337–338.

31. Ob utverzhdenii Zakona RSFSR "O Prezidente RSFSR" [On approval of the Law of the RSFSR "On the President of the RSFSR"] (1992), Resolution of the Congress of people's deputies of the RSFSR dated 22 May 1991, *Sbornik dokumentov, prinjatyh pervym – shestym S"ezdami narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii*, Respublika, Moscow, Russia.

32. ConsultantPlus (1991), *Ob utverzhdenii Polozhenij o Gosudarstvennom Sovete pri Prezidente RSFSR i o Gosudarstvennom sekretare RSFSR i ego Kanceljarii* [On approval of Provisions on the State Council under the President of the RSFSR and on the Secretary of State of the RSFSR and his Office], Order of the President of the RSFSR no. 17 dated 14 August 1991, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221357> (Accessed 15 December 2015).

33. *Pervyj S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 16 maja – 22 ijunja 1990 goda: stenograficheskij otchet* [The 1st Congress of people's deputies of the RSFSR, 16 May – 22 June 1990: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 1, 638 p.

34. *Pervyj S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 16 maja – 22 ijunja 1990 goda: stenograficheskij otchet* [The 1st Congress of people's deputies of the RSFSR, 16 May – 22 June 1990: stenographic report] (1993), Respublika, Moscow, Russia, vol. 4, 494 p.

35. Przeworski, A. (1992), *Demokratiya i rynok: politicheskie i e'konomicheskie reformy v Vostochnoj Evrope i Latinskoj Amerike* [Democracy and the market, Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America], in Bazhanova, V.A (ed.), ROSSPE'N, Moscow, Russia, 319 p.

36. Soobshhenie Central'noj komissii RSFSR po provedeniyu referendumov [Message of the Central Commission for the Referendum of the RSFSR] (1991), *Rossijskaja gazeta*, 21 March.

37. Soobshhenie Central'noj izbiratel'noj komissii po vyboram Prezidenta RSFSR [Message of the Central Election Commission on Elections of the President of the RSFSR] (1991), *Pravda*, 20 June.

38. *Tretij (vneocherednoj) S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 28 marta – 5 aprelya 1991 goda: stenograficheskij otchet* [The 3rd (extraordinary) Congress of people's deputies of the RSFSR, 28 March – 5 April 1991: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 1, 430 p.

39. *Chetvertaja sessija Verhovnogo Soveta RSFSR: bjulleten' no. 21 sovmestnogo zasedaniya Soveta Respubliki i Soveta Nacional'nostej ot 12 decabrja 1991 goda* [The 4th session of the RSFSR Supreme Soviet, Bulletin of the Council of Republic and Soviet of Nationalities joint meeting, no. 21 dated 12 December 1991] (1991), Verhovnyj Sovet RSFSR, Moscow, Russia, 47 p.

40. *Chetvertyj S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 21–25 maja 1991 goda: stenograficheskij otchet* [The 4th Congress of people's deputies of the RSFSR, 21–25 May 1991: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 1, 317 p.

41. *Chetvertyj S''ezd narodnyh deputatov RSFSR, 21–25 maja 1991 goda: stenograficheskij otchet* [The 4th Congress of people's deputies of the RSFSR, 21–25 May 1991: stenographic report] (1992), Respublika, Moscow, Russia, vol. 4, 158 p.

42. *Chetvertyj S''ezd narodnyh deputatov SSSR, 17–27 decabrja 1990 goda: stenograficheskij otchet* [The 4th Congress of people's deputies of the USSR, 17–27 December 1990: stenographic report] (1991), *Izvestija*, Moscow, Russia, vol. 1, 615 p.

43. Shejnis, V.L. (2005), *Vzlet i padenie parlamenta: perelomnye gody v rossijskoj politike (1985–1993)* [The Rise and Fall of the Parliament: Watershed Years in Russian Politics (1985–1993)], Moscow Carnegie Centre, INDEM Foundation, Vol. 1, Izdatel'stvo R. Jelinina, Moscow, Russia, 702 p.

44. Horowitz, D.L. (1990), "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 4, pp. 73–79.
45. Krouwel, A. (2003), *Measuring Presidentialism of Central and East European Countries*, Vrije Universiteit, Amsterdam, Netherlands.
46. Linz, J. and Valenzuela, A. (ed.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, the Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, London, UK.

Received 25 January 2016

FOUNDATION OF RUSSIA'S PRESIDENT INSTITUTE: RULES OF GAME UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY

Nikolai A. Borisov

*Russian State University for the Humanities, 6 Miusskaya sq., Moscow, 125993, Russia
E-mail: nborisov@rggu.ru*

The Institute of the President of the USSR and the Union republics of the USSR celebrated its 25th anniversary in 2015–2016. A quarter century ago the presidency was established in the Russian Federation. This work aims to consider the factors and circumstances of presidency's foundation in Russia in 1990–1991 and the formation of presidency in 1991.

The presidency foundation is examined in the context of both structural and procedural factors. Neo-institutionalism in its historical version is used as a methodological basis of research. The method of analysis is based on identifying the form of government index and competition of the presidency index. The structural and procedural polarization, the circumstances of preparation and adoption of decisions on establishment of the President's Institute, the role of the incumbent and its ability or inability to take the office of the President, the first presidential elections, the positions of the main actors in relation to the emergency Committee and a new Union contract are examined. The novelty lies in the construction of the Russian presidency model and the analysis of its institutional grounds.

The competitive presidentializational model of the presidency was developed in 1990–1991 in Russia. Unconstitutional schemes were applied in making and implementing decisions about the institution of the presidency. Addressing the voters to bypass representative bodies; granting additional powers to the head of state; a-institutional nature of the presidency were the characteristic features.

Key words: the President of Russia; the form of government; competition; powers; presidential elections; political parties