

© 2011 г. О.А. Плехова

УДК 342

## ГЕНЕЗИС СОВРЕМЕННОЙ БЮРОКРАТИИ В ПЕРИОД 1991-1993 ГГ.

Начало 90-х гг. XX в. явилось серьезным рубежом для политической жизни нашей страны и было это связано с распадом СССР, роспуском коммунистической партии, с полной сменой политических и экономических ориентиров, и как следствие в полном изменении государственного устройства страны и формировании нового государственного аппарата, отвечающего новым политическим установкам. Как и в предыдущий период истории, при формировании государственного аппарата после революции 1917 г., в «перестроичный» период нередко бюрократия отождествлялась с номенклатурой, и предполагалось, что с уходом КПСС не станет и бюрократии со всеми ее недостатками. Однако, как и прежде, бюрократические традиции не только не исчезли, но во многом и усилились. Так, при рассмотрении и анализе проблем нового бюрократического аппарата необходимо учитывать его взаимосвязь с государственным аппаратом СССР и Российской империи.

Начало этого серьезного политического процесса сопровождалось нестабильной политической обстановкой. «Еще весной 1991 года М.С. Горбачев обещал автономным республикам, краям и областям прямое участие в подписании договора о Содружестве Суверенных Государств на равных правах с союзными республиками. Б.Н. Ельцин пошел дальше, предлагая руководителям автономий брать столько полномочий, сколько они смогут «проглотить». В результате все автономные республики объявили себя суверенными государствами. В республиках были проведены выборы президентов, приняты национальные конституции. Наиболее остро вопрос о суверенитете ставили республики, обладающие большими природными запасами (Татарстан – нефти, Якутия – алмазов и т. д.). Они требовали права контроля над недрами и возможности распоряжаться самостоятельно природными ресурсами» [1].

Однако не только республики заявили о суверенитете, но и многие автономные области заявили о преобразовании в республики. Назрела реальная угроза распада России. В результате долгих переговоров, 31 марта 1992 г. [2] года был подписан Федеративный договор, которым признается суверенитет республик в составе Российской Федерации, а также разграничены полномочия между федеральными органами и местными органами власти. В дальнейшем его положения были включены в Конституцию РФ. Согласно договору, земля, недра, природные ресурсы провозглашались фактически совместной собственностью федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации. Субъекты Федерации получали право распоряжения своими природными богатствами, но федеральные органы власти должны были контролировать их международную и внешнеэкономическую деятельность. Признавался государственный суверенитет субъектов Федерации, но они не имели права выхода из состава России. Однако не только внутренняя политика «нарождающегося» современного государства России, но и внешняя политика вызывала серьезные опасения.

Вместо бывшего СССР образовалось 15 новых государств. Начался раздел вооружения, процесс создания национальных армий, возникли новые очаги вооруженной напряженности, споры о границах, локальные конфликты, могущие перерасти в новую войну. Приоритетным направлением внешней политики России становились отношения с ближним зарубежьем. Однако понимание этого пришло не сразу. Первоначально российская дипломатия уделяла первоочередное внимание улучшению отношений с Западом [1]. Россия пошла по пути проведения параллельно двух реформ: политической и экономической. Политическая реформа заключалась в формировании новых государственных органов, которые бы отвечали современным государственным реалиям, и как следствие – образованию новой государственной службы.

В декабре 1992 г. полномочия Президента РФ были расширены. Теперь Президент РФ с согласия Верховного Совета РСФСР, назначал на должности министров иностранных и внутренних дел, обороны, государственной Безопасности. Президентом формировалось и Правительство России, все назначения проводились по прямому указанию Б.Н. Ельцина. В субъекты Федерации направлялись представители Президента (в феврале 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации о статусе представителей Президен-

та в краях, областях, автономных областях и округах, Москве и Санкт-Петербурге), входившие в структуру его Администрации. Они осуществляли свои полномочия в обход местных Советов. При Президенте был образован Президентский Совет и учреждена должность Государственного секретаря. Принимаются Положения о Совете глав администраций при Президенте Российской Федерации, об Администрации Президента, уточняется структура Государственно-правового управления Президента. При разделении КГБ РФ в октябре 1991 г. был создан Комитет по охране государственной границы СССР, а уже 12 июня 1992 г., на базе комитета были созданы Пограничные войска Российской Федерации, которые в дальнейшем вошли в состав Министерства безопасности РФ (Примечательно, что с этого момента количество заместителей министра по штату увеличилось до 9 человек, а численность коллегии – до восемнадцати).

В декабре 1991 г. государственной властью была предпринята не удачная, на наш взгляд, попытка объединения органов безопасности и органов внутренних дел в единое Министерство безопасности и внутренних дел РФ. Временное положение о министерстве было утверждено указом № 42, а структура утверждалась самим министерством. Территориальные органы госбезопасности в краях и областях (бывшие УКГБ и УАФБ) стали называться управлениями Министерства безопасности Российской Федерации (УМБ), а в республиках – министерствами безопасности. В феврале и июне 1992 г. вносятся ряд изменений в Регламент Верховного Совета РСФСР. В апреле ряд изменений и дополнений был внесен в текст Конституции РСФСР. В октябре 1992 г. был принят Закон «О защите конституционных органов власти в Российской Федерации», а в ноябре 1992г. – внесены изменения в Закон «О выборах народных депутатов РСФСР». В декабре 1992 г. принимается Закон «О Совете Министров – Правительстве Российской Федерации». Изменения претерпели и органы исполнительной власти. Указом Президента РФ от 12 мая 1992 г. № 511 «Об упорядочении системы государственного управления» [3]: учреждались министерства, государственные комитеты, федеральные службы, агентства, комитеты. Правопреемником Агентства федеральной безопасности РФ и Межреспубликанской службы безопасности СССР стало образованное 24 января 1992 г. Министерство безопасности Российской Федерации (МБ, МБР, МБРФ). Первоначально в состав МБР входили контрраз-

ведывательные, оперативные, технические и аналитические подразделения бывшего КГБ СССР. Также в состав министерства входили: министр, 8 заместителей и коллегия министерства состоящая 17 человек.

Постановлениями Правительства в декабре-январе 1992-1993 гг. создаются комитеты по торговле и по муниципальному хозяйству, Федеральная служба занятости. Проводимые политические изменения пришли в противоречие с действующей, в том момент, Конституцией РСФСР 1977 г. С началом проведения реформ в стране формируется политическая оппозиция. Центром оппозиции становится Верховный Совет Российской Федерации. Противоречие Советов и президента зашло в тупик. Изменить же Конституцию мог только Съезд народных депутатов или всенародный референдум. В марте 1993 г. Б. Ельцин в обращении к гражданам России объявил о введении в стране президентского правления вплоть до принятия новой Конституции. Однако это заявление вызвало сплочение всех оппозиционных сил. В это же время, в марте 1993 г., внеочередной Съезд народных депутатов отклонил инициативу Президента РФ о проведении всенародного референдума по вопросу о доверии Президенту, и поддержании его курса. Назрел серьезный конфликт между законодательной и президентской властью. Б.Н. Ельцин заявил о введении особого порядка управления страной «вплоть до преодоления кризиса власти», что означало фактическое введение президентского правления. После неудачной попытки отстранить Президента от должности IX съезд народных депутатов согласился на проведение референдума.

В апреле 1993 г. был проведен Всероссийский референдум. Большинство участников референдума высказались за доверие Президенту РФ. На основании решений референдума Президент РФ приступил к разработке новой Конституции РФ. Конституционный кризис преодолен не был. Для разработки проекта Конституции была создана конституционная комиссия, которая полагала, что для России наиболее приемлемой будет парламентская форма правления. Такая позиция комиссии вступала в противоречие с мнением Президента и его Администрации, полагающим, что идеальной формой правления для России является президентская. Для устранения этого противоречия было создано Конституционное совещание состоящее из Государственной и Общественной палат. Достигнутые частичные компромиссы не решили проблемы, и борьба между законодательной и исполнительной вет-

выми власти создавало кризисную ситуацию в стране. 20 марта 1993 г. Президент издал Указ «О деятельности исполнительных органов для преодоления кризиса власти». Обострение политической борьбы вызвало необходимость принять Указ «О мерах по предотвращению вмешательства политических партий и их структур в деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и иных организаций». Помимо, политического кризиса в стране происходили обострения межнациональных отношений в ряде регионов страны: было введено чрезвычайное положение в некоторых районах Северо-Осетинской и Ингушской республик.

С целью урегулировать межнациональные противоречия и проводить устойчивую национальную политику в апреле 1993 г. был создан Госкомитет по делам Федерации и национальностей. В сентябре 1993 г. издаются Указы «О досрочных выборах Президента Российской Федерации», «О формировании Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации». Выборы народных депутатов были назначены на 26 сентября и 3 октября 1993 г. Таким образом, в стране существовало двоевластие. С одной стороны Съезд народных депутатов и Верховный Совет, и их территориальные органы. С другой – Президент, Правительство и новый законодательный орган – Федеральное Собрание. Для устранения такого положения 21 сентября 1993 г. был принят Указ Президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Указ объявил о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета, о ликвидации всей системы Советов, вводил в действие Положение о федеральных органах власти на переходный период и Положение о выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания (утратил силу 25 декабря 1993 г.). Государственная Дума включала 450 депутатов. Верховный Совет созвал Съезд народных депутатов, на котором данный указ признал не соответствующим Конституции и, было принято решение о смещении президента, как нарушившего Конституцию. Президентом был избран А.В. Руцкой. Президент, в свою очередь, признал Съезд и его решения неправомочными. Антиконституционными признал действия Б.Н. Ельцина и Конституционный Суд. Политический кризис привел к вооруженному столкновению (3-4 октября 1993 г.) сторонников Верховного Совета и Президента.

Вследствие чего Парламент был распущен. В результате система Советов была ликвидирована как в центре, так и на местах.

Уже в конце сентября был издан Указ «Об ответственности лиц, противодействующих проведению поэтапной конституционной реформы» и постановление правительства «О мерах по усилению охраны общественного порядка». С октября 1993 г. продолжают формироваться новые органы государственной власти. «В 1991-1993 гг. в связи с приватизацией некоторых отраслей народного хозяйства ряд министерств (Министерство внешней торговле, Госплан, Госснаб) был упразднен. Создаются новые государственные органы – государственные комитеты по управлению государственным имуществом, по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство» [4, с.387]. После победы, Президент издал Указ 11 октября 1993 г., которым утвердил «Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания». В Совет Федерации входили представители от каждого субъекта РФ (по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти). Принятые Думой федеральные законы должны были быть одобрены Советом Федерации, а некоторые из наиболее важных законопроектов – обязательно рассмотрены верхней палатой парламента.

7 октября 1993 г. был издан Указ Президента «О Конституционном Суде Российской Федерации». 12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Федеральное Собрание и референдум, в результате которого была принята Конституция РФ. С этого момента Россия приобретает черты президентской республики. 21 декабря 1993 г. указом Президента № 2233 Министерство безопасности РФ было упразднено, вместо него создана Федеральная служба контрразведки РФ (ФСК России). После образования ФСК Пограничные войска были выделены в самостоятельный орган исполнительной власти, и с 30 декабря 1993 г. была создана Федеральная пограничная служба РФ или главное командование Пограничных войск РФ (ФПС). «Преобразование Министерства безопасности РФ в Федеральную службу контрразведки РФ стало последним в истории органов госбезопасности случаем полной реорганизации центрального аппарата органов государственной безопасности. Все последующие преобразования производились постепенно, а переименование ФСК в нынешнюю Федеральную службу безопасности РФ в июне 1995 г. обошлось во-

обще без изменений в аппарате и переназначений сотрудников» [5, с.787]. Указом Президента в декабре 1993 г. Совет Министров преобразуется в Правительство Российской Федерации. 17 декабря 1997 г. был принят Федеральный Конституционный закон «О Правительстве РФ», так же закрепивших полномочия Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти России. В январе 1994 г. оформляется типовая структура федеральных органов исполнительной власти: министерства, комитеты, службы, управления, агентства и т.д. 22 октября принимается Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти в субъектах Федерации (краях, областях, городах, автономных областях и округах).

Таким образом, в начале 1990-х. гг. в России происходит смена всего государственного устройства государства. Прекращают свое существования Советы. Им на смену приходят новые государственные структуры: Правительство РФ, Федеральное собрание, состоящее из двух палат Государственной Думы и Совета Федерации, новых Министерств. Обновляются и силовые структуры. В этот период на всенародном референдуме был принят и новый основной закон государства – Конституция России. Так, в России начинает формироваться новая политическая система.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *История России. Теории изучения. Книга вторая. Двадцатый век. Екатеринбург, 2001.*
2. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации 1992. №7 Ст. 898.
3. Ведомости СНД РФ и ВС РФ 1992 №21 ст.1160.
4. *Воротников А.А.* Бюрократия в Российском государстве историко – теоретический аспект: Дис... доктора юрид. наук Саратов, 2005.
5. *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 2004.

***Ростовская областная  
коллегия адвокатов***

***10 декабря 2011 г.***