**"Перестройка". Формирование "новой" государственной системы в России (1985 - 1995 гг.**

Воронин Алексей Викторович, доктор исторических наук, профессор, Мурманский государственный педагогический институт

**1. Реформа политической системы в СССР в период "перестройки" (1985 - 1990 гг.)**

Начало перестройки непосредственно связывают с приходом на пост Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в 1985 г. Однако осознание необходимости реформ пришло к советскому руководству еще в начале 80-х гг., о чем свидетельствовала деятельность Ю.В. Андропова. В то же время оно не приобрело пока должной устойчивости, поэтому смерть Андропова привела к прекращению попыток произвести какие-либо изменения во время недолгого пребывания у власти К.У. Черненко. И все же процесс перемен был неизбежен, будучи обусловлен всеобъемлющим кризисом системы. Впрочем, с точки зрения советского политического руководства ситуация выглядела намного менее тревожной: да, оно понимало необходимость перемен, но полагало, что можно ограничиться проведением их только в экономической сфере. Собственно говоря, к 1985 г. багаж реформаторов мало обновился в сравнении с представлениями Ю.В. Андропова. Преобладала все та же идея наведения порядка и дисциплины на производстве, в результате чего будут исправлены накопившиеся недостатки и социализм сможет начать быстрое и поступательное движение вперед. Это движение стало все чаще именоваться "ускорением", которое и должно было привести к главной цели всей "перестройки" - обновлению социализма, приданию ему большей динамичности и способности выдержать конкуренцию со странами Запада.

Традиционным оказалось и направление, в котором двигались экономические преобразования - оно развивалось в русле опыта реформы 1965 г. - была предпринята попытка повышения самостоятельности хозяйственных единиц. Переходя от одной "модели хозрасчета" к другой, высшим достижением этой линии стала аренда государственного предприятия его коллективом. Не был забыт и опыт осуществления нэпа: средством компенсации низкой эффективности слабо стимулирующих работника государственных форм производства, была выдвинута кооперация, сравнительно безопасная с идеологической точки зрения как общественная форма производственной деятельности, и, в то же время, основанная на личном материальном интересе. Не дав какого-либо существенного хозяйственного эффекта, экономические реформы все же сыграли весьма существенную роль - они способствовали возникновению и развитию идеи возможности применения рыночных методов в советской экономической системе. В целом же проводимая в 1985 - 1991 гг. экономическая политика продемонстрировала явную неспособность политического руководства выйти за рамки традиционных представлений и неготовность к последовательным и решительным шагам.

Но дело не только, и даже не столько в способностях высших руководителей СССР. Фактически, правильнее говорить о том, что проведение экономических реформ натолкнулось на жесткое сопротивление всей политической системы. К 1987 - 1988 гг. это стало настолько очевидным, что советское руководство вынуждено было объявить о начале частичных изменений в этой сфере. Однако, естественно, это означало ослабление позиций государственного аппарата, всего слоя советской номенклатуры, не желавшего расставаться со своими привилегиями. Поэтому проведение реформ требовало сломить ее скрытую, но упорную оппозицию. Стремясь найти поддержку, реформаторское крыло в руководстве решило опереться на массы. Именно этими целями объясняется знаменитая политика "гласности", сначала весьма ограниченной, разрешенной, но затем все более смелеющей и выходящей из под идеологического контроля, ставшая основой фактической "свободы слова" в стране. Активная поддержка со стороны масс действительно позволила начать процесс демократизации политической системы. В качестве главного направления здесь было избрано повышение роли Советов, означавшее установление четкого разграничения функций между советскими и партийными органами, выражавшегося, прежде всего, в отказе партийных органов от выполнения хозяйственных функций. Высший орган Советской власти - Верховный Совет - был дополнен Съездом народных депутатов и превратился в постоянно действующий орган. Именно эти меры положили начало развалу политической системы СССР, поскольку именно партийная вертикаль обеспечивала реальное функционирование политической системы; советские органы были властью сугубо номинальной, а потому оказались не готовы к выполнению возложенных на них полномочий.

Наряду с развалом старой модели власти, в стране начинается постепенное формирование первых элементов новой политической системы, основанной на многопартийности. Первые общественно-политические движения развивались в рамках самой партии, где начинают появляться как отдельные оппозиционеры (подобные Б.Н. Ельцину), так и целые группы (скажем, "демократическая платформа"). Начинают появляться и первые политические внепартийные группы - либерально-демократическая, социал-демократическая партии, Межрегиональная депутатская группа на Съезде народных депутатов. Развитие гласности в направлении все большей критики как конкретных властей, так и системы в целом вызвало заметную политизацию общества и рост популярности радикальных движений. Напротив, все более отчетливым становится падение авторитета КПСС и увеличение антикоммунистических настроений в стране. Наивысшего развития поляризация политических сил достигла в 1990 - 1991 гг., когда оппозиции удалось добиться отмены 6-й статьи Конституции СССР, закрепляющей особую роль КПСС в государственной системе СССР, и внушительного представительства в ряде республиканских законодательных органов. В свою очередь, непоследовательность и готовность идти на уступки М.С. Горбачева вызывала недовольство им в самом коммунистическом движении, в котором все большую силу набирало консервативное направление. Политическое размежевание оставляло все меньше возможностей руководству для проведения сбалансированной политики, приходилось постоянно лавировать между правыми и левыми, не удовлетворяя, в конечном счете, ни тех, ни других.

Растущая политическая нестабильность весьма негативно сказывалась на социально-экономической обстановке в стране. Фактическое прекращение экономических реформ резко обострило положение в народном хозяйстве, которое все меньше могло удовлетворять повседневные нужды населения. Все это усилило кризис доверия к власти. Частой формой проявления недовольства стали забастовки, во время которых выдвигались не только экономические, но и политические требования. Особую активность при этом проявили шахтерские коллективы. К концу 1990 г. политический кризис, слившись с социально-экономическим и идеологическим, поставил на повестку дня вопрос о выборе дальнейшего пути.

Этому способствовало ослабление позиций Советского Союза на внешнеполитической арене. Прежде всего, кризис в СССР привел к отходу от него "социалистических стран" Восточной Европы. Отказ от "доктрины ограниченного суверенитета" уменьшил возможности контроля за ними, что привело к поражения тех сил, которые выступали за сохранение связей с СССР. В свою очередь, распад "восточного блока" резко усилил ориентацию вышедших из него государств на западные страны, вплоть до стремления войти в НАТО. С другой стороны, проводимая в стране линия на постепенную демилитаризацию, хотя и улучшила имидж СССР (а особенно его руководителя) в глазах западной общественности, имела и то последствие, что, ослабив опасения по поводу "военной угрозы" со стороны Советского Союза, ослабила его возможности влияния на международную обстановку в мире. К тому же стремление улучшить внутириэкономическую ситуацию в стране за счет получения кредитов на Западе привело к необходимости идти на серьезные, подчас неоправданные уступки во внешней политике, что также подрывало престиж руководства в глазах общественности.

Таким образом, к началу 90-х гг. стала очевидной невозможность осуществления реформирования СССР в рамках задуманного умеренного варианта преобразований. Руководство, инициировав перемены, уже вскоре оказалось не в состоянии справиться с теми силами, которые были им же разбужены, оно проявило явное неумение вовремя реагировать на требования общественности, запаздывало с назревшими преобразованиями, оставаясь в кругу идей, никак не соответствовавших распространенным социальным ожиданиям.

**2. Распад СССР (1991 - 1992 гг.)**

Одним из наиболее отчетливых проявлений общего кризиса в стране стал кризис национально-государственных отношений. Будучи многонациональным объединением, Советское государство имело немало проблем в этой сфере - и доставшихся ему в наследство еще от Российской империи, и тех, что возникли уже после 1917 г. До тех пор, пока власть была сильна, эти проблемы находились в приглушенном состоянии, лишь изредка выплескиваясь на поверхность. Однако в условиях ослабления власти они стали нарастать, постепенно захватывая все новые и новые области: и экономику, и социальные отношения, и политику. Росту межнациональных противоречий способствовала и неразбериха в национально-государственном устройстве: сформировавшись как унитарное государство, СССР в конституции сохранил внешние черты федерации и конфедерации. Если ранее никакие формальные законоположения в реальности не имели значения, то теперь они стали той базой, отталкиваясь от которой силы, выступающие против союза, стали требовать серьезных изменений в положении различных национальностей. Особенно часто они ссылались на закрепленное в Конституции СССР право наций на самоопределении.

Первый конфликт на национальной почве случился еще в 1986 г. в Алма-Ате, затем разгорелся территориальный спор между Арменией и Азербайджаном по поводу Нагорного Карабаха (с 1988г.), а с 1989 г. они стали вспыхивать практически повсюду: на Украине и Кавказе, в Молдавии и Прибалтике, внутри российских земель. Рост центробежных тенденций в СССР имел вполне серьезные причины, однако советское руководство, как и в других своих политических действиях, показало полную неспособность справиться с ними. Не понимая реальных истоков межнациональных противоречий, оно видело причины напряженности в этих районах в ошибках социально-экономического характера, допущенных местными властями. Естественно, и рецепты разрешения проблем казались на первых порах весьма простыми: составление программы исправления недостатков, дополнительное финансирование , да смена кадров. Однако отказ рассматривать национальные противоречия как серьезнейшую проблему на деле лишь еще больше запутывал вопрос и, скорее, способствовал обострению борьбы, чем наоборот.

К тому же характерной чертой СССР являлась неравномерность развития политического сознания в различных республиках. Если одни проявляли высокую степень лояльности к центру, то другие старались от них дистанцироваться. Это, в свою очередь, определяло отношение центра к республикам: тогда как республики Прибалтики, Закавказья и Россия подвергались жесткому давлению со стороны центра, то Средняя Азия, Украина, напротив, получали от него постоянную поддержку.

Но, пожалуй, самым существенным во взаимоотношениях между центром и местами вопросом был вопрос о темпах и характере реформ. Прибалтика и Россия настаивали на ускорении преобразований, видя в них возможность улучшить положение в республиках. Нерешительность же и непоследовательность центральных властей постепенно формировали стремление ослабить воздействие его политики на места с тем, чтобы получить возможность самостоятельного осуществления реформ. Необходимо также добавить, что ослабление власти центра породило соблазн в среде местных руководителей увеличить собственную власть. Таким образом, нарастающее противоборство союзного центра и республик стало не только борьбой за реформы, но и борьбой центральной и местных элит за власть. Тем самым, произошло временное совпадение интересов общественности, активно требовавшей ускорения реформ, и республиканской политической элиты, желавшей укрепить свою власть, а при благоприятном развитии событий и перехватить ее у центра. Роль локомотива в борьбе с союзным центром взяло на себя российской руководство. Сформирование единого фронта республик вызвало сплочение сил консерваторов, которые попытались перейти в наступление при негласной поддержке умеренных, видевших и для себя опасность в усилении республиканских центров. Однако предпринятые ими силовые действия в Риге и Вильнюсе в январе 1991 г. успеха не принесли. Более того, они вызвали ответное объединение радикалов и умеренных в российских политических кругах и переход их в контрнаступление. Упорная политическая борьба февраля - апреля 1991 г. (общероссийская шахтерская забастовка с политическими требованиями в поддержку российского руководства, мартовский референдум по вопросу о сохранении СССР, сказавший "да" союзу) завершилась созданием нового союза, на этот раз, между республиками и умеренными центра во главе с М.С. Горбачевым. Это соглашение стало началом нового этапа взаимодействий центра и республик, суть которого заключалась в поисках формулы новой системы отношений между ними, выразившихся в выработке проекта нового союзного договора. После длительных переговоров к августу предполагаемое объединение приобрело ярко выраженные конфедеративные черты.

Такое решение вызвало активное недовольство со стороны консерваторов, в среде которых возникла идея организации заговора как против новой модели Союза, так и против реформ вообще. Попыткой осуществления замыслов стал путч 19 - 22 августа 1991 г. Быстрый крах консервативной попытки сохранения СССР, свидетельствовавший о слабости центра, не только сорвал создание нового объединения, но и привел к неконтролируемому распаду СССР, завершившемуся известным "беловежским соглашением" президентов России, Украины и Белоруссии о ликвидации СССР и создании особого межгосударственного альянса - Содружества Независимых Государств. Нередко причины распада СССР рассматриваются как явление случайное, объяснимое "происками империализма" или злой волей республиканских лидеров. С другой стороны, сами участники соглашения видят в этом акте единственно возможный выход из тупика. Видимо, все же, при всей закономерности процесса, сами формы перехода на новый уровень взаимоотношений между центром и местами могли быть в значительно большей степени постепенными и намного менее разрушительными. Однако августовский путч оставил мало шансов для подобного развития событий.

Таким образом, в 1991 г. закончилась история советской государственности. Однако это не стало концом государственности российской. Напротив, она вступила в совершенно новый этап. Фактически, поражение путчистов означало неудачу консервативного варианта реформ, расчистив, одновременно, дорогу радикальной модели преобразований.

**3. Формирование новой российской государственности (1992 - ...)**

Распавшийся Советский Союз оставил весьма сложное наследство России в виде экономического кризиса, всеобщего социального недовольства и, наконец, отсутствия реальной российской государственности. Таким образом, необходимо было действовать одновременно в нескольких направлениях. Чтобы добиться успеха, необходимо было определить как цели преобразований, так и приоритеты в их достижении, что делало крайне насущным выработку определенной программы реформ. В условиях краха умеренной и консервативной моделей периода перестройки вполне естественной была победа весьма радикальной для России концепции демократического либерально-рыночного государства с ориентацией на западные страны. Именно эту идею и попытались осуществить пришедшие к власти руководящие круги.

Первоначальные шаги должны были быть сделаны в сфере экономики. Авторами и одновременно исполнителями экономических преобразований стал коллектив реформаторов под руководством Е.Т. Гайдара, который в основу своей деятельности положил концепцию разгосударствления экономики, устранения государства от непосредственного участия в управлении народным хозяйством. В принципе, основные направления реформ к моменту их осуществления в России были уже испытаны в ряде государств Восточной Европы (Польша, Чехия и др.). Для повышения эффективности использования производственных мощностей необходимо было разрешение проблем собственности, что вызывало потребность в приватизации; создание конкурентной среды обеспечивалось демонополизацией, а определение рыночной эффективности проведенной реорганизации достигалось с помощью свободных от регулирования цен. Однако чрезвычайная ситуация в экономике России, по мнению Гайдара, требовала срочных мер, в то время как осуществление приватизации и демонополизации - процесс длительный. Отсюда единственно возможным шагом по реформированию экономики становилась либерализация цен. Средством же ограничения чрезмерного роста цен в монополизированном российском народном хозяйстве должна была стать жесткая денежная политика, определяемая как "монетаризм". Такая экономическая политика означала, что основная масса тягот от перехода к рынку должна была лечь на население, однако предполагалось, что они будут компенсированы сравнительно быстрым наполнением прилавков потребительскими товарами и помощью со стороны государства ("шокотерапия"). Действительно, первые результаты отпуска цен, произведенного в январе 1992 г., оказались весьма болезненны, что вызвало резкий протест со стороны ряда политических сил, хотя само население проявляло заметно меньшую активность. И все же опасения роста социальной нестабильности и недостаточная поддержка со стороны политического руководства вынудили реформаторов отступить от первоначальной линии. К тому же непоследовательность в осуществлении реформ объяснялась и растущим противоборством экономических концепций в подходе к рынку в России: должен ли он быть исключительно либеральным или его следует регулировать с помощью государства. Все это вместе взятое привело к тому, что жесткая финансовая политика фактически проводилась не более двух месяцев, после чего государство начало активно накачивать российскую экономику "пустыми" деньгами. Не достигла желаемых результатов и чековая приватизация. В результате, радикальные реформы в значительной степени остались только на бумаге. Победу же одержала линия на регулируемый переход к рынку, воплощением которого занялся новый премьер-министр В.С. Черномырдин. Несмотря на значительные издержки осуществления экономической политики, механизм рынка, хотя и со скрипом, был запущен, что к 1995 г. дало основания российскому руководству делать заявления о начале стабилизации в стране.

Наряду с экономическими преобразованиями важнейшей задачей России являлось формирование системы государственной власти. Несовершенство ее механизма, доставшееся в наследство от СССР, привело к тому, что выработка основ политической системы России происходила в упорнейшей политической борьбе, развернувшейся между исполнительной и законодательной ветвями власти, вызванной отсутствием четкого разграничения полномочий президента и Верховного Совета. Политическое противостояние, продолжавшееся в течение второй половины 1992 - 1993 гг., прошедшее через попытки проведения импичмента президенту и объявление чрезвычайного положения, референдум о доверии и Конституционное совещание, в конечном итоге логически завершилось вооруженным конфликтом властей в Москве в октябре 1993 г. В силовом поединке победу одержала исполнительная власть, получившая, тем самым, возможность начать реформирование государственного механизма.

Главным направлением этой деятельности явилась борьба за проведение выборов в законодательные органы и одновременно референдума по принятию новой Конституции РФ. Согласно предложенной президентской стороной Конституции Российская Федерация должна была стать президентской республикой с двухпалатным парламентом (Федеральным собранием, состоящим из Совета Федерации и Государственной думы). Большинство на референдуме высказалось за принятие новой модели высшей государственной власти в России, однако на выборах проявилось и общее недовольство осуществлением реформ, что выразилось в относительном успехе Либерально-демократической партии В.В. Жириновского с ее демагогическими обещаниями быстрых и силовых решений. Оценка выборов как поражения демократов способствовала пересмотру курса исполнительной власти, в частности, ее отходу от либеральных идей в сторону активного государственного вмешательства в экономику. В то же время новая система взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями даже при условии их взаимного недовольства друг другом исключала возможность перерастания политической борьбы в вооруженную конфронтацию.

Сложным вопросом организации власти в течение 1991 - 1995 гг. оставался и вопрос о формировании новой системы взаимоотношений между российским центром и субъектами федерации. Такие национальные республики, как Татария, Чечня, Башкирия и другие, настаивали на их особом статусе в рамках Российской Федерации. В целом, после длительного процесса противостояния удалось найти относительно приемлемые формы разграничения полномочий и заключить договора с большинством республик, однако многие проблемы остались нерешенными. Наиболее остро они проявились в чеченском кризисе, обернувшемся настоящей войной в декабре 1994 - июне 1995 гг. Впрочем, даже прекращение полномасштабных военных действий не завершило конфликта, переросшего в затяжной кризис во взаимоотношениях между Чечней и российским центром. Не сложилось и прочной системы взаимоотношений с областями и краями РФ, недовольными своим неравноправным положением в Федерации по сравнению с национальными республиками.

Таким образом, в течение 1992 - 1995 гг. процесс формирования новой российской государственности приобрел большую динамику в его высшем звене, тогда как формирование взаимоотношений по линии "центр - регионы" заметно отстало.

Отсутствие ясности во внутреннем положении сказывалось и на внешней политике России. Неопределенность положения после развала СССР, инерция противоборства с союзным центром и нечеткость внутренних целей затруднили определение национальных государственных интересов страны. Поэтому на первых порах во внешней политике прослеживается стремление проводить линию на тесное сближение со странами Запада. Лишь постепенно начинает осознаваться необходимость формирования самостоятельной внешней политики, опирающейся на ясное понимание места в мире, занимаемого Россией. Все более отчетливой становится противоположность интересов России и НАТО, все яснее осознается значимость восстановления активных и прочных связей с республиками бывшего СССР. В то же время, процесс самоопределения России в мире не получил окончательного завершения.

Таким образом, российская государственность в начале 90-х гг. начала приобретать все более определенные формы, однако предстоит еще весьма длительный процесс завершения становления нового государства. С другой стороны, по-видимому, происшедшие с момента начала перестройки преобразования столь глубоки, что приобрели необратимый характер. Тем самым, в конце ХХ в. Россия вступила в новый этап развития государственности.