



005537145

*На правах рукописи*

**НИКОЛАЕВ Кирилл Владимирович**

**ПАРЛАМЕНТСКО-ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ КРИЗИСЫ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Специальность: 23.00.02 - политические институты,  
процессы и технологии*

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**Москва - 2013**

**7 НОЯ 2013**

Диссертация выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

**Научный руководитель:** МЕДВЕДЕВ Николай Павлович,  
доктор политических наук, профессор

**Официальные оппоненты:** АБРАМОВА Ольга Дмитриевна,  
доктор политических наук, профессор,  
заведующая кафедрой внешнеполитической  
деятельности Российской академии  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте РФ

ЧЕРНЫШОВ Сергей Иванович,  
кандидат политических наук, профессор  
кафедры политических наук Российского  
университета дружбы народов

**Ведущая организация:** Государственное образовательное  
учреждение высшего профессионального  
образования «Московский  
государственный технический  
университет им. Н.Э. Баумана»

Защита состоится «28» ноября 2013 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д. 504.001.14 при ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: г. Москва, проспект Вернадского, дом 84, 1-й учебный корпус, ЗУС.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус.

Автореферат разослан «28» октября 2013 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор**  Л.Ф. Болтенкова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Для политической системы и дальнейшего общественного развития политические кризисы представляют особую опасность. Поскольку именно в политическом кризисе выражается наивысшее проявление политических противоречий, политический кризис является результатом нестабильного развития политической системы. Последствием политического кризиса может стать развал системы государственного управления. И, прежде всего, это актуально для кризисов между исполнительной и законодательной ветвями власти, парламентско-правительственных кризисов. Наша политическая история знает примеры таких кризисов, которые впоследствии привели к развалу существующей системы государственного управления и выстраиванию новой модели управления. От модели взаимодействия парламента и правительства зависит эффективность реализуемой властью государственной политики. На сегодняшний день проблема урегулирования политических конфликтов является чрезвычайно актуальной, поскольку с помощью технологий и механизмов урегулирования политических кризисов можно обратить кризисный процесс из деструктивного в конструктивный, для стабилизации политической системы.

Политический кризис 1991 года выступил основным источником распада политической системы советского типа. В начале 90-х годов, наша страна находилась в условиях острых социальных и политических конфликтов, вынуждающих одновременно восстанавливать государственность, создавать новую рыночную экономику и защищать молодую российскую демократию. Важным фактором государственно-политического развития в этот период стало противостояние высших институтов государственной власти: исполнительной – в лице Президента РФ и Правительства РФ и законодательной – в лице съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.

Актуальность исследованию придает проведенный автором анализ моделей взаимодействия между парламентом и правительством в условиях децентрализованной системы власти, а также в условиях централизации российской системы власти, с целью выявления кризисных трансформаций и степени эффективности государственной власти. В настоящее время, на наш взгляд, Россия находится в стадии усиления тенденции к централизации власти и управления, что при определенных условиях, имея в виду федеративный характер государства, опять может привести к

кризису. На это в частности обращалось внимание в ходе последнего Пленума ЦКРК КППФ, который прошел 18 октября<sup>1</sup>. Говоря о современной России, имеем в виду более чем двадцатилетний период ее развития. Применительно к России такой подход, на наш взгляд, возможен, ибо исторически Россия давно уже вступила во второе тысячелетие своего существования. За этот период Россия неоднократно переживала кризисные эпохи и, как показывает опыт, с новыми силами и в новых политических формах возрождалась. Не миновали Россию политические кризисы и в конце XX века. Анализ кризисных эпох показывает это.

**Степень разработанности проблемы.** Важнейшую роль в изучении эволюции политических кризисов играют труды классиков конфликтологии Р. Дарендорфа, Л. Козера, Ч. Ликсона, Р. Преториуса.

Из российских ученых политологические аспекты кризисной проблематики исследовали и продолжают исследовать конфликтологи В.А. Аклаев, А.В. Глухова, А.В. Дмитриев, А.Г. Здравомыслов, Г.И. Козырев, М.М. Лебедева, В.Г. Максименко, Н.П. Медведев, Э.А. Паин, О.А. Рыжов, С.В. Смутьский, Л.Н. Тимофеева, Д.М. Фельдман и другие.

Проблема разделения и взаимодействия властей интересовала и интересует крупнейших российских ученых, таких как С.А. Авакьян, Н.И. Бирюков, И.В. Гранкин, Б.П. Елисеев, В.И. Ефимов, Е.А. Козлова, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, А.П. Любимов, Н.П. Медведев, А.М. Салмин, Э. Шнайдер.

В работах таких ученых, как М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе, Ю.А. Тихомиров, В. Четвернин, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, освещаются правовые аспекты проблемы взаимодействия властей.

Немаловажное значение при изучении данной проблемы имеют публикации Р.Я. Евзерова, К.С. Бельского, Л.Ф. Болтенковой, И.В. Котелевской, А.Ф. Ноздрачева, Л.Я. Полуяна, М.В. Столярова, Е. Хубнера.

Вместе с тем, ощущается явный недостаток серьезных комплексных исследований политических взаимоотношений Парламента и Правительства и политических кризисов, возникающих между этими двумя высшими институтами государственной власти. Вышесказанное определяет необходимость научного исследования проблем парламентарно-правительственных кризисов в рамках политологической парадигмы.

---

<sup>1</sup> Заседание III Пленума ЦКРК КППФ, состоявшееся 18 октября 2013 г. // Официальный сайт КППФ // <http://kprf.ru/official/2013/18-oktiabria-sostoialos-zasedanie-iii-plenuma-tskrk-kprf/163.html>

**Объект исследования** – политические отношения между Парламентом и Правительством Российской Федерации.

**Предмет исследования** – особенности и закономерности развития и урегулирования парламентско-правительственных кризисов в постсоветской России.

**Цель исследования** – на основе методологии политологического исследования выявить сущность и специфику парламентско-правительственных кризисов, а также возможности использования политического консенсуса для стабилизации российской системы государственного управления.

**Задачи исследования:**

- анализ теоретических основ политических конфликтов;
- выявление причин и последствий политических кризисов в современной России;
- изучение особенностей парламентско-правительственных кризисов в постсоветской России;
- анализ этапов трансформации российской модели парламентско-правительственных отношений и их влияние на системы государственной власти;
- проведение комплексного анализа моделей парламентско-правительственных отношений в условиях децентрализации и централизации российской системы власти;

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Теоретической базой данной работы являются научные труды зарубежных и российских ученых, занимающихся данной проблематикой, а также научные публикации в периодических изданиях.

Методологическую основу исследования составляют современные методы познания социально-политических явлений и процессов. В ходе исследования использовались такие научные подходы и методы, как:

- **институциональный**, который позволил изучить такие политические институты государства как Парламент и Правительство;
- **исторический подход** позволил выявить причины политических кризисов, произошедших в постсоветской России;
- **системно-функциональный метод** позволил рассмотреть парламентско-правительственные кризисы как целостный механизм, состоящий из взаимосвязанных элементов;
- **диалектический метод** позволил выявить сущность и особенности протекания политических кризисов;

- **системный метод** позволил исследовать высшие органы исполнительной и законодательной власти как элементы политической системы;

- **метод структурно-функционального анализа** помог проследить трансформацию парламентско-правительственных отношений в условиях централизации и децентрализации системы власти;

- **метод контент-анализа** позволил проанализировать российское законодательство в исследуемой нами сфере.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** включает в себя официальные нормативно-правовые акты: Конституция РФ, законодательство СССР и РСФСР, федеральные конституционные и федеральные законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, тексты выступлений политических деятелей, материалы «круглых столов», научных конференций; официальные интернет-сайты.

**Гипотеза исследования.** Диссертант исходит из предположения того, что парламентско-правительственные кризисы, с одной стороны, – это объективная реальность, которая дает возможность конструировать государству более эффективную систему управления общественными процессами, с другой стороны, в зависимости от метода урегулирования этих кризисов, могут возникнуть открытые внутривнутриполитические конфликты, иногда разрушающие всю систему властных отношений и государственного управления. Ярким тому примером служит история парламентско-правительственных кризисов в Российской Федерации.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что:

- проведен анализ причин и особенностей политического кризиса в СССР 1991 года;

- раскрыты предпосылки, содержание и последствия политического конфликта между Верховным Советом и Президентом России 1993 года;

- проведена авторская типологизация парламентско-правительственных кризисов;

- уточнены определения понятий: «парламентско-правительственный кризис», «политическая стабильность», «политический конфликт»;

- выявлены причины и особенности парламентско-правительственных кризисов в постсоветской России;

- сформулированы модели парламентско-правительственных отношений в условиях децентрализованной системы власти и в условиях централизации российской системы власти.

**Научная новизна раскрывается в положениях, выносимых на защиту:**

1. Несмотря на то, что политический кризис представляет собой не что иное, как разновидность конкурентного взаимодействия двух и более сторон (групп, государств, индивидов), оспаривающих друг у друга распределение властных полномочий или ресурсов, парламентско-правительственный кризис – один из возможных вариантов взаимодействия политических субъектов. Политический кризис, означая соперничество тех или иных субъектов с одними силами, как правило, выражает их сотрудничество с другими, стимулируя формирование политических коалиций, парламентских союзов, парламентско-правительственных соглашений. Тем самым парламентско-правительственные кризисы предполагают четкое формулирование позиций участвующих в политической игре сил, что благоприятно воздействует на рационализацию и структуризацию всего политического процесса.

2. Основными причинами политического кризиса, приведшего к распаду СССР, выступили глубокие конституционные противоречия, связанные с формально продекларированными в советских конституциях принципами советского федерализма, поскольку фактически СССР являлся федеративным государством с чертами, с одной стороны конфедерации, с другой стороны унитарных начал, глубокий социально-экономический кризис в отношениях между союзными республиками и сложившаяся советская система парламентско-правительственных отношений.

3. События августа 1991 года изменили ход истории страны. Переворот, организованный частью советской элиты, ускорил падение коммунистического режима и распад Советского Союза. Политический курс российских властей 1990-1993 гг. идеологически был ориентирован на установки либерально-демократических кругов, исходивших из необходимости ликвидации коммунизма в стране. В основу этого курса легла философия прав человека и гражданина в политической сфере; рыночная модель в экономике; концепция суверенности каждого этноса; постулаты общечеловеческих ценностей и вхождение в западную цивилизацию в области международных отношений. Все это явилось

зарождением новой модели парламентско-правительственных отношений, основанной на многопартийности.

4. Политически 1993 год стал продолжением того курса, начало которому было положено на рубеже 1991-1992 гг. Этот период характеризуется общностью экономической политики, социально-политической средой, формированием новой общественной и государственной структуры России как самостоятельного государства. Но вместе с тем 1993 год принес новые элементы в экономическую и политическую жизнь страны. Политические события, произошедшие в этот год, сыграли решающую роль в формировании экономических основ российской государственности, тем самым определив характер и направление развития страны на достаточно длительный период времени. Значимой особенностью 1993 года явилось постепенное ослабление радикальных, революционных трансформаций. Итогом же всех этих кризисных событий явилось принятие новой Конституции России и утверждение двухпалатного Парламента – Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Кризис 1993 года носил политический, а не только правовой характер и решался он политическими и силовыми, а не правовыми методами. Переходная российская система начала 90-х годов, советская Конституция способствовали развитию парламентско-правительственного кризиса. В этих условиях принятие новой Конституции России явилось той основой, которая способствовала установлению необходимой политической стабильности в обществе. Конституционный механизм роспуска Государственной Думы или отставка Правительства России дает возможность мирного разрешения всех парламентско-правительственных конфликтов в современной России.

6. Модель парламентско-правительственных отношений, сложившаяся в период с 1991 по 1999 годы, характеризовалась тем, что федеральное законодательство, введя систему выборов в верхнюю палату Парламента и предоставив возможность вхождения в состав Федерального Собрания руководителей субъектов Федерации, наделило их прямым правом участвовать в определении и реализации государственной политики России, что реально послужило перераспределению полномочий в пользу субъектов Федерации. Парламент на данном этапе служил сильным противовесом исполнительной власти. В состав верхней палаты Парламента были делегированы многие главы субъектов Федерации, при этом оставаясь на должности в региональных правительствах. Главы субъектов стремились больше привлечь бюджетных средств для нужд

субъектов, лоббируя интересы субъекта, который они представляли. Федеральное Правительство во многом зависело от настроения губернаторов. Вместе с тем, такая модель парламентско-правительственных отношений оставалась сложно регулируемой и конфликтной.

7. Модель парламентско-правительственных отношений, выстраиваемая с 2000 года, связана с административно-политической реформой, направленной на законодательное оформление централизованной системы управления и установление «вертикали власти», что в значительной мере снижает роль Федерального Собрания Российской Федерации при принятии государственных решений.

**Достоверность и обоснованность** диссертационного исследования обеспечивается: анализом и осмыслением автором текущих материалов взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства России, научных исследований по проблемам парламентско-правительственных кризисов и конфликтов; глубоким пониманием автором исследуемой проблемы как государственным служащим; применением широкого спектра методов политологического анализа, соответствующих предмету, целям и задачам исследования; использованием обширной нормативно-правовой базы и значительного количества разнообразных источников по проблемам парламентско-правительственных кризисов.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертационного исследования состоит в том, что ее автором внесен определенный вклад в изучение проблемы парламентско-правительственных кризисов в современной России. Материалы исследования могут быть использованы в процессе организации учебы государственных служащих, при составлении учебных курсов, связанных с политическими конфликтами, проблемами взаимодействия Парламента и Правительства.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационная работа обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, была рекомендована к защите, а также рецензировалась в рамках научной школы профессора Н.П. Медведева. Основные положения диссертационного исследования отражены в публикациях диссертанта в научной печати, в том числе в ведущем рецензируемом научном журнале, а также в выступлениях автора на научных конференциях: Всероссийской научно-практической конференции «Политические реформы в контексте новой модели

российской многопартийности» (8 июня 2012 г., Москва, РАНХ и ГС), а также на Всероссийской научно-практической конференции «О влиянии национального и религиозного факторов на политическую стабильность в постсоветском пространстве» (30 ноября 2012 г., Москва, РАНХ и ГС).

**Структура работы.** Поставленная проблема, объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования предопределили внутреннюю логику и структуру данной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее научной разработанности, указываются объект, предмет, цель и задачи диссертационной работы, ее теоретическая и методологическая база, сформулированы научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана их теоретическая и практическая значимость, отмечаются результаты апробации проведенного исследования.

**Глава первая «Теоретико-методологические основы политических кризисов»** раскрывает теоретические основы возникновения и урегулирования политических конфликтов и кризисов. Особое внимание в главе уделяется типологизации политических конфликтов и поиску методов их мирного разрешения.

*В первом параграфе «Определение понятия и сущности политических конфликтов и политических кризисов в научной литературе»* автор дает ответ на вопрос о том, что представляет собой политический конфликт, какова его природа и механизмы разрешения. Автор исследует различные определения этого понятия, представленные в научной литературе, и дает собственную трактовку понятия «политический конфликт».

В целом политический конфликт является ничем иным, как вариантом конкурентного взаимодействия нескольких сторон (групп, государств, индивидов), стремящихся к завоеванию, последующему распределению и удержанию властных ресурсов. Конфликт – один из возможных вариантов взаимодействия субъектов политики. Однако из-за неоднородного характера общества, непрерывно порождающего у граждан неудовлетворенность своим положением, различия во взглядах и другие виды несовпадения позиций, чаще всего основу поведения различных

индивидов и групп составляет конфликт, изменения, происходящие во властных структурах, трансформация политических процессов.

Важным представляется также и то, что конфликты, означая конкуренцию тех или иных субъектов с одними силами, как правило, выражают их сотрудничество с другими силами, провоцируя организацию политических соглашений, союзов и коалиций. Тем самым политические конфликты означают детальное и четкое определение позиций сторон, принимающих участие в политическом взаимодействии, что оказывает благоприятное влияние на структуризацию всего политического процесса.

Понятие политического конфликта подразумевает борьбу одних субъектов с другими, которая ведется за власть в политической системе, доступ к принятию общегосударственных решений, владение ресурсами, монополию своих интересов и признание их общественно значимыми и необходимыми, одним словом, за все то, что включает в себе власть и политическое господство. Иными словами, политический конфликт – это противоборство, столкновение субъектов политики, вызванное противоположностью их политических взглядов, ценностей и интересов. Предметом и объектом политических конфликтов выступают государственная власть, владение ею, порядок функционирования властных институтов, политический статус социальных групп, символы и ценности, составляющие базу политической власти и в целом политического общества. В свою очередь, основой и источником политических конфликтов выступает противоборство между политическим обществом как целостной системой и неравенством составляющих ее индивидов и групп.

Объективной основополагающей предпосылкой политического конфликта являются следующие противоположности: «господствующий – подчиненный», «властвующий – подвластный». Однако, механизм образования и воплощения конфликта не исчерпывается только этим, он объединяет в себе целый ряд субъективных и объективных факторов, определяющих различные формы политических противостояний. Этими составными факторами политических конфликтов выступают цели, позиции, интересы, ценности, приоритеты, взгляды, ожидания и ориентации.

Таким образом, политический конфликт – это противоборство не неких абстрактных субъектов, а столкновение реальных политических сил, представляющих реальных политических лидеров, общественно-политических организаций, элит, партий и других общностей.

Политический кризис – это более широкое и в некотором плане более абстрактное понятие, чем политический конфликт. Как показывает политическая практика, кризис не всегда превращается в конфликт противоборствующих сторон. Этим, на наш взгляд, отличается конфликт от кризиса.

Как правило, политический кризис имеет более длительный временной интервал. При политическом кризисе не всегда четко определены позиции противоборствующих сторон, что затрудняет участие посредников в процедуре урегулирования кризисов, т.к. цели и интересы противоборствующих сторон не всегда четко определены.

*Во втором параграфе «Типологизация политических конфликтов»* автор акцентирует внимание на различных видах политических конфликтов, для понимания сущности политических конфликтов и кризисов анализирует варианты их типологизации. Типологизация политических конфликтов необходима также для выявления наиболее подходящих и эффективных механизмов разрешения конфликтов и кризисов в процессе их урегулирования.

Классификация конфликтов ведется по различным основаниям. Структурный подход позволяет анализировать конфликты между индивидами, социальными группами, слоями, классами общества, между социальными системами на региональном, межгосударственном или глобальном уровнях. Социальная стратификация, базирующаяся на господствующей в обществе системе ценностей и культурных стандартах с ее социальным неравенством, дает возможность определять основания конфликтов по таким ее параметрам, как благосостояние, статус, уровень дохода, престиж, национальная и религиозная принадлежность, уровень образования, пол, возраст и т.д.

На основе определенных сфер жизнедеятельности общества конфликты делят на экономические, политические, духовно-идеологические. Скажем, политические конфликты могут быть как горизонтальными (конфликты между индивидами, группами и классами одного уровня), так и вертикальными (конфликт между субъектами и объектами власти), то есть представляют собой в одном случае борьбу в рамках политического режима, а в другом – борьбу за режим, власть.

Исходя из причин возникновения, выделяют конфликты интересов, конфликты ценностей и конфликты идентификации. Первые из них возникают в результате столкновения интересов по поводу перераспределения ресурсов (размеры налогов, социального обеспечения,

ассигнования и т.п.). Вторые связаны с существованием в обществе противоположных политических ценностей и норм и отсутствием консенсуса между ними. Третий тип конфликтов обусловлен этнолингвистической и религиозной неоднородностью общества и идентификацией индивидов с определенными политическими силами, конкретной расой, религией, социальной общностью и т.п.

Типизация происходит и внутри определенного вида конфликта. Так, межнациональный конфликт может включать в себя такие подвиды, как межэтнический, религиозный, межобщинный, демографический и др.

Политический конфликт может быть различной интенсивности, подверженным или не подверженным регулированию, частичным или радикальным. Наконец, важнейшую роль в нем играет возможность возобладать над противником при помощи экономического, военного или идеологического принуждения.

Классифицируют конфликты и исходя из состава и количества сторон, участвующих в противоборстве, применении или неприменении в них насилия, степени их остроты и продолжительности. Политической практике известны так называемые имитационные конфликты, возникающие с целью политического, идеологического или морального давления. Их еще называют мнимыми, однако они могут трансформироваться в реальные конфликты в том случае, если возникает противоборство между сторонами, чьи интересы оказываются под угрозой.

Характер изменений политических процессов, темпы и направленность эволюции системы управления самым непосредственным образом зависят от типа доминирующих политических конфликтов.

**Вторая глава «Особенности парламентарно-правительственных кризисов в постсоветской России»** посвящена проблемам распада политической системы советского типа, а также политическим кризисам 1991 и 1993 годов.

*В первом параграфе «Политический кризис 1991 г. и его особенности»* проводится анализ особенностей политического кризиса 1991 года.

К лету 1991 г. большинство союзных республик СССР приняло законы о суверенитете, что заставило Президента СССР М.С. Горбачева ускорить разработку нового Союзного договора. Его подписание было назначено на 20 августа. Подписание нового Союзного договора означало бы не только сохранение единого государства, но и переход к его реальному федеративному устройству, а также ликвидацию ряда традиционных для СССР государственных структур. Стремясь не

допустить этого, консервативные силы в руководстве страны предприняли попытку сорвать подписание договора. В отсутствие Президента Горбачева М.С. в ночь на 19 августа 1991 г. был создан Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП).

События, произошедшие 19-21 августа 1991 г., изменили всю страну. Перестройка ушла в прошлое. Результатом событий этих августовских дней явился распад СССР. Украина и Белоруссия отказались от подписания Союзного договора, несмотря на настойчивость М.С. Горбачева, и проголосовали за независимость своих республик. Потеряв Украину и Белоруссию, объединение с другими республиками являлось бессмысленным. 8 декабря 1991 г. под Минском президентами Украины, Белоруссии и России было подписано Беловежское соглашение об образовании Содружества Независимых Государств. Позже к ним присоединились Казахстан и другие республики (кроме Прибалтики и Грузии). С подписанием договора об образовании СНГ, заканчивалось существование Советского Союза как единого государства, вследствие чего М.С. Горбачев был вынужден сложить президентские полномочия.

*Во втором параграфе «Распад политической системы советского типа как основной источник политического кризиса в постсоветской России»* автор анализирует сущность и характер кризисной ситуации, вызванной вышеобозначенным событием, а также выявляет последствия этого кризиса для дальнейшего становления новой системы российской государственности.

Одним из наиболее отчетливых проявлений общего кризиса в стране, предшествующего распаду советской системы государственного управления, стал кризис национально-государственных отношений. Поскольку СССР в конституции сохранил черты федерации и конфедерации, возникала непонятная ситуация с национально-государственным устройством, что, в свою очередь способствовало росту межнациональных противоречий. Для их преодоления руководством страны были предприняты ряд мер, способствующих, на их взгляд, разрешению сложившейся ситуации, такие как смена кадров и дополнительное финансирование. Но эти меры были ошибочными и не привели к разрешению возникших противоречий.

Кроме того, республики, входившие в состав СССР, характеризовали неравномерность развития политического сознания. Так, в то время, как одни республики проявляли высокую степень лояльности к центру, другие старались от них дистанцироваться.

Но самым важным вопросом во взаимоотношениях между центром и составными частями был вопрос о темпах и характере реформ. Таким образом, противоборство союзного центра и республик, которое все больше нарастало, превратилось не только в борьбу за реформы, но и в борьбу за власть центральной и местных элит. Тем самым, произошло 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 российское 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.

*Третий параграф «Политический кризис между Верховным Советом и Президентом 1993 г.»* раскрывает особенности развития и протекания политического кризиса 1993 года между Верховным Советом и Президентом.

Характерным признаком кризиса в 1991-1993 гг. стал политико-конституционный конфликт. Основанием для конфликта явилось противоречие между, с одной стороны, лозунгом «Вся власть Советам», определявшим ход политического развития страны в конце 80-х годов, а с другой, стремлением закрепить принцип «разделения властей», усилившимся после введения постов президентов СССР и РСФСР. Выход из противоречия виделся в принятии новой Конституции. Однако политическая цена этого шага была очень высока – он означал отказ от советской формы организации государства, казавшейся незыблемой большинству участников политической жизни в стране<sup>2</sup>.

Специфика ситуации заключалась в том, что страна не имела стабильного текста Конституции РФ и, следовательно, не могло быть конституционно организованного политического процесса по разрешению кризиса. В поисках легитимности Верховный Совет и Съезд народных депутатов апеллировали к Конституции, а Президент – к воле народов России как высшему аргументу. Роль инструмента выявления воли народов должен был играть референдум. Именно на референдуме, по мнению Президента, общенародно должна была быть утверждена и новая Конституция. Обе стороны упорно не шли на компромиссы, поле для которых стремительно сокращалось.

---

<sup>2</sup> Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945-1991. М.: Изд-во РАГС, 1998. С. 408-410.

Можно отметить и еще одну специфическую российскую черту этого конфликта: он, по крупному счету, был внепартийным или, точнее, надпартийным. Своего рода маргинализация политического процесса воздействовала и на его субъектов, и на формы его разрешения.

Мятеж в Москве и расстрел Верховного Совета создали качественно новую политическую ситуацию. Они доказали, что Президент контролирует положение в стране, ему подчиняются армия, ФСБ, другие силовые структуры страны. Это свидетельствовало о сохранении в России центральной власти.

После октябрьских событий установилась относительно стабильная политическая обстановка. 12 декабря 1993 г. состоялся референдум по Конституции и выборы в Государственную думу. Минимальным большинством была одобрена новая Конституция, определившая четкие рамки компетенции ветвей власти, наделившая Президента чрезвычайно широкими полномочиями, в том числе правом формировать и отправлять в отставку правительство. Парламентские прерогативы были ограничены принятием законов, бюджета, объявлением амнистии, ратификацией международных договоров.

Таким образом, кризис 1993 года носил политический, а не правовой характер и решался он политическими и силовыми, а не правовыми методами. Переходная российская система начала 90-х годов, несовершенная старая советская Конституция способствовали развитию кризиса. В этих условиях принятие новой Конституции явилось той основой, которая способствовала установлению необходимой стабильности в обществе.

**Глава третья «Парламент как институциональная основа политической стабильности в России»** раскрывает сущность моделей парламентарно-правительственных отношений в условиях централизованной и децентрализованной системы государственной власти в России.

*Первый параграф «Модель парламентарно-правительственных отношений в условиях децентрализованной системы власти (с 1991 г. по 1999 г.)»* раскрывает проблемы политического развития России в первые годы после распада СССР, связанное с конституционным оформлением российской государственности и до 1999 года.

Двухуровневая структура высших представительных органов власти в лице Съездов народных депутатов и Верховных Советов рассматривалась как попытка сочетания и совмещения достоинств постоянно действующего законодательного органа и советской идеи

широкого непосредственного представительства различных слоев населения в высших органах государственной власти – в данном случае в составе Съездов народных депутатов. Такой неотъемлемый элемент теории и практики разделения властей как юридическое и фактическое отделение исполнительных структур от выборных представительных органов власти был реализован впервые.

Бесконфликтное существование двух государственных институтов – формально всевластных органов народного представительства в лице Съезда и Верховного Совета и порожденного ими президентства – было возможным только в условиях необходимости борьбы с «партией – государством» в лице КПСС и контролируемые ею союзными органами власти.

Вместе с тем, в условиях жесткого парламентского контроля за действиями исполнительной власти невозможно было реализовать планы десоветизации.

Первым федеральным законом в цепи новейшего избирательного законодательства, принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации и обеспечивающим реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, являлся рамочный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.), впоследствии трансформированный в Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в который в последующем были внесены изменения и дополнения (от 30 марта 1999 года и 12 июня 2002 года).

Государственная Дума первого созыва, хотя и избиралась демократическим путем, но после октябрьского противостояния, в условиях политической неопределенности, не могла отражать весь политический спектр российского общества. Дума первого созыва в соответствии с заключительными и переходными положениями Конституции России избиралась сроком на два года, что во многом было продиктовано непредсказуемостью результатов первых выборов и возникшим, в связи с этим, желанием иметь возможность для ее досрочного роспуска.

Таким образом, можно сделать вывод, что федеральное законодательство, введя систему выборов в верхнюю палату Парламента и предоставив возможность вхождения в состав Федерального Собрания руководителей субъектов Федерации, наделило их прямым правом

участвовать в определении и реализации государственной политики России, что реально послужило перераспределению полномочий в пользу субъектов Федерации. Парламент на данном этапе служит противовесом исполнительной власти. В состав верхней палаты Парламента были напрямую избраны многие главы субъектов Федерации, при этом оставаясь на должности в региональных правительствах. Это меняло парламентско-правительственные отношения. Главы субъектов стремились больше привлечь бюджетных средств для нужд субъектов, лоббируя интересы субъекта, который они представляли. Федеральное Правительство во многом зависело от настроения губернаторов.

Первым законом, установившим порядок формирования Совета Федерации, был Федеральный закон от 5 декабря 1995 года №192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Вместе с тем, с 1995 года по 2000 год верхняя палата Федерального Собрания была мощным рычагом влияния на государственную политику, поскольку ее состав формировался непосредственно из руководителей законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации. Через процедуру одобрения или неодобрения федеральных законов, принятых Государственной Думой, губернаторы – члены Совета Федерации имели возможность перераспределять бюджетные и кредитные ресурсы, менять налогооблагаемую базу в пользу региональных бюджетов.

В недрах Совета Федерации складывались неформальные структуры, которые занимались продвижением и своих региональных интересов, зачастую в ущерб общенациональным интересам, и интересы отдельных политиков, имеющих далеко идущие политические амбиции. В результате региональные лидеры становились политическими игроками федерального масштаба, усиливалось их влияние на государственную политику федерального центра. Тем самым был введен новый уровень представительства интересов, опирающийся не на партии, а на лояльность регионов.

*Второй параграф «Модель парламентско-правительственных отношений в условиях централизации российской системы власти и ее последствия» посвящен анализу трансформации парламентско-правительственных отношений в условиях централизации системы государственной власти в современной России.*

Модель парламентско-правительственных отношений постоянно меняется в зависимости от того, какую политическую линию выбирает власть, а также по мере увеличения концентрации этой власти в руках

Президента. Так, во времена президентства Б.Н. Ельцина, Парламент в определенной степени служил противовесом исполнительной ветви власти. Однако с 2000 года новый Президент начинает пользоваться беспрецедентным влиянием в обеих палатах, сосредоточив в своих руках столько власти, сколько со времен распада СССР никому из политических лидеров не удавалось.

Весной 2000 г. В.В. Путин направил в Думу пакет важных законопроектов, знаменующих начало административно-правовой реформы. Была сформулирована задача остановить дезинтеграцию России, вызванную игнорированием губернаторами и законодательными собраниями субъектов федерации норм Конституции и федеральных законов, возведением межрегиональных барьеров на пути движения товаров и капиталов. Прежде всего, требовалось создать действенный инструмент федеральной власти, который позволял бы оказывать непосредственное влияние на положение в регионах. Таким инструментом стал институт полномочных представителей Президента в семи федеральных округах. По Указу Президента РФ полпреды были обязаны координировать деятельность федеральных округов, надзирать за региональным законодательством, способствовать созданию подлинно независимой судебной системы, представлять Президенту регулярные доклады о политическом, социальном и экономическом положении в округах и пр.

Вторым направлением реформы стало изменение порядка формирования Совета Федерации. В 2000 году в рамках создания «властной вертикали» происходит процесс выведения глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации из состава верхней палаты Парламента путем принятия нового Федерального закона № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. Вместе с тем, в этом законе не были в полной мере учтены принципы разделения властей и народовластия. Не в полной мере потому, что вместо высших должностных лиц субъектов Российской Федерации пришли их представители.

Принятие нового закона о порядке формирования Совета Федерации лишило субъекты Федерации возможности принимать непосредственное участие в принятии важных государственных решений во всех сферах общественной жизни.

В течение почти шести лет президенты республик, губернаторы и другие высшие должностные лица регионов непосредственно участвовали

в федеральном законодательном процессе, тем самым наравне с федеральными органами власти активно соучаствовали в формировании и реализации общероссийской государственной политики, защищая при этом свои региональные интересы, которые нередко не совпадали с общенациональными.

Изменения коснулись и нижней палаты российского Парламента. 18 мая 2005 года был принят новый Федеральный закон Российской Федерации № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно закону, депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что современная модель взаимодействия российского Парламента и Правительства остается неустоявшейся, а роль парламента как представительного органа власти в системе государственного управления значительно снижена. В обозримом будущем во взаимодействии Парламента и Правительства, на наш взгляд, сохранятся и усилятся те негативные тенденции, которые обозначились в период работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого и пятого созывов. Это подтверждает и практика работы и Госдумы шестого созыва. В этой ситуации выбор модели парламентско-правительственных отношений является важным звеном укрепления политической системы, и от того, насколько велико будет влияние парламента в процессе принятия и реализации политических решений, во многом будет зависеть стабильность российской государственности. Ведь совершенно очевидным является тот факт, что суммарный ресурс Президента и федерального Правительства при принятии политических решений по стратегическим вопросам несоизмерим с парламентскими возможностями. А такой дисбаланс лишь на первый взгляд может казаться своеобразным ускорителем быстрых и эффективных президентско-правительственных решений, так как в этой административной конструкции нет механизмов понимания и учета глубоко дифференцированных интересов различных социальных групп и практически отсутствуют механизмы общественного контроля за ресурсными затратами при реализации государственных решений.

В **Заключении** автор подводит итоги исследования, делая соответствующие выводы.

Конфликты, сигнализируя обществу и властям о существующих разногласиях, противоречиях, несовпадении позиций граждан, стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть возникшие противоречия в политическом процессе. Поэтому, как правило, дестабилизация власти и дезинтеграция общества возникают не потому, что возникают конфликты, а из-за неумения урегулировать политические противоречия, а то и просто элементарного игнорирования этих коллизий. Только непрерывное выявление и урегулирование конфликтов может считаться условием стабильного и поступательного развития общества. Таким образом, можно утверждать, что только отдельные разновидности политических конфликтов носят действительно разрушительный для общества характер. В основном же выявление и урегулирование конфликтов дает возможность эффективно поддерживать целостность политической системы, сохранять приоритет центристских тенденций над центробежными.

От особенностей взаимодействия Парламента и Правительства во многом зависит направление развития общественных отношений. Практика показывает, что органы исполнительной и законодательной власти могут вместе успешно и плодотворно сотрудничать, решать задачи государственной важности. Согласие и взаимодействие всех ветвей власти в значительной степени определяют политическую стабильность в обществе, создают хорошие предпосылки для реализации намеченных планов.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:**

**I. Статья, опубликованная в ведущем рецензируемом научном журнале:**

1. Николаев К.В. Современный этап взаимодействия Парламента и Правительства России: тенденции и перспективы // Этносоциум и межнациональная культура. 2013. № 8. – 0,5 п.л.

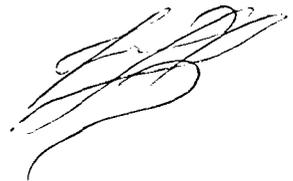
**II. Статьи, опубликованные в других научных изданиях:**

2. Николаев К.В. Парламентско-правительственные отношения в условиях централизации российской системы власти // Вопросы политологии. 2012. № 4. – 0,6 п.л.

3. Николаев К.В. Парламентско-правительственные кризисы и их влияние на политическую стабильность в условиях многонациональной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «О влиянии национального и религиозного факторов на политическую стабильность в постсоветском пространстве». Москва, РАНХ и ГС при Президенте РФ, 30 ноября 2012 г. // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 1. – 0,6 п.л.

4. Николаев К.В. К пониманию сущности политического кризиса // Вопросы политологии. 2013. № 1. – 0,5 п.л.

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 2,2 п.л.



**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

**Николаева Кирилла Владимировича**

Тема диссертационного исследования:

**«Парламентско-правительственные кризисы в современной России»**

Научный руководитель:  
доктор политических наук, профессор  
**Медведев Николай Павлович**

Изготовление оригинал макета:  
**Николаев Кирилл Владимирович**

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»

Подписано в печать 25 октября 2013 г.  
Объем 1,2 усл. п. л. Тираж 100 экз.  
Отпечатано в типографии «Реглет». Заказ № 205  
119526 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39  
+7 495 363 78 90 www.reglet.ru