

**Ю.А. Кудрявцев**

## **ОБРАЗ ДЕМОКРАТИИ В ПОСЛАНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ: РОССИЯ НА РУБЕЖЕ XX–XXI ВЕКОВ – СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ И КРИЗИС ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

**Юрий Анатольевич Кудрявцев** – зав. кафедрой финансово-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; e-mail: [yuriy\\_teoriya@mail.ru](mailto:yuriy_teoriya@mail.ru).

*В статье анализируются Послания Президента РФ Федеральному Собранию периода 1994–1999 годов. Рассмотрено понятие, выделены признаки и определено место Посланий Президента в правовой системе России. На основе анализа текста Посланий в статье обозначены контуры молодой демократии на начальных этапах становления и развития новой России периода президентства Б.Н. Ельцина.*

**Ключевые слова:** Российская Федерация; демократия; демократический режим; правовая система; Послание Президента Федеральному Собранию.

**Yu.A. Kudryavtsev**

## **THE IMAGE OF DEMOCRACY IN THE MESSAGES OF PRESIDENT TO THE FEDERAL ASSEMBLY: RUSSIA AT THE TURN OF XX–XXI CENTURIES – THE FORMATION OF CONSTITUTIONALITY AND THE CRISIS OF STATE**

**Yuri Kudryavtsev** – Head, the Department of Financial Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; e-mail: [yuriy\\_teoriya@mail.ru](mailto:yuriy_teoriya@mail.ru).

*The article analyzes the Addresses of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the period 1994–1999. The concept is considered, signs are highlighted and the place of the President's Messages in the legal system of Russia is determined. Based on the analysis of the text of the Epistles, the article outlines the contours of young democracy at the initial stages of the formation and development of new Russia during the presidency of B.N. Yeltsin.*

**Keywords:** nation; nationality; people; ethnos; sovereignty; territorial integrity.

Ведомственный сепаратизм представляет собой не меньшую угрозу, чем национальный или религиозный.

*Б.Н. Ельцин. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»*

Впервые Президент Российской Федерации обратился с Посланием к Федеральному Собранию 24 февраля 1994 г.,

по истечении чуть более двух месяцев после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции новой России. Неслучайно первое в

истории постсоветской России Послание Президента РФ названо «Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики)». Всего с 1993 по 2020 гг. подготовлено 26 посланий, отразивших не только приоритетные направления перспективного развития России, задачи государственного строительства в ближайшие годы, но и характеризующих основные этапы исторического развития страны. Анализ текста ежегодных посланий позволяет проследить, каким образом изменялось государство, с какими угрозами и вызовами ему пришлось столкнуться на различных этапах становления, дает возможность увидеть характер изменений основ конституционного строя России.

В первую очередь необходимо определить правовую природу посланий Президента РФ Федеральному Собранию, выяснить место этих документов в системе правовых актов государства. С формально-юридической точки зрения послание Президента РФ Федеральному Собранию не является нормативным правовым актом, не содержит в себе норм права и не вызывает обязательных юридических последствий. Юридическую силу в соответствии со ст. 90 Конституции РФ имеют лишь два правовых акта Президента, обязательных для исполнения на территории РФ в целом: указы и распоряжения.

В соответствии с п. «е» ст. 84 Основного Закона страны Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, о главных направлениях внутренней и внешней политики. Форма посланий, как и их содержание, в Конституции РФ не определены. Тем самым становится очевидным, что, не являясь по своей сути юридическим актом, каждое послание Президента РФ выступает в качестве важнейшего политико-правового документа, содержащего перспективные направления развития страны. Послания главы государства следует рассматривать как ведущий инструмент реализации президентской правовой политики, стратегии развития РФ в ближайшее время. Справедливым видится утверждение О.Б. Потапо-

вой: «Послание выполняет координирующую функцию во взаимодействии различных ветвей власти, при этом играя роль установочного документа как для государственных органов и их должностных лиц, так и для общества в целом и каждого человека в частности» [13].

Место посланий Президента РФ Федеральному Собранию в системе действующих в государстве правовых актов определяется также президентской формой правления современной России и особенностями государственного (политического) режима. Президент РФ, обладая широким объемом конституционных полномочий, отражает в послании приоритетные направления внутренней и внешней политики [12]. Несмотря на то, что послание адресовано Федеральному Собранию и строго юридически носит рекомендательный характер, на практике его положения подлежат практической реализации, как правило, в течение ближайшего года, а его адресатами являются также Правительство, суды, органы государственной власти субъектов Федерации. В подтверждение нашего тезиса приведем позицию В.Е. Зорькина: «Правовой статус президента и его роль в процессе осуществления государственной власти зависят именно от формы правления и характера политического режима, которые в свою очередь определяют роль посланий главы государства в определении и реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства» [10]. И с этой позицией мы солидарны.

Следует отметить, что институт посланий главы государства нельзя признать новеллой для конституционного строя современной России. Согласно п. 3 ст. 5 Закона РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» президент был обязан не реже одного раза в год представлять Съезду народных депутатов РСФСР доклады о выполнении принятых Съездом и Верховным Советом РСФСР социально-экономических и иных программ, о положении в стране. Кроме того, данной нормой была закреплена обязанность Президента РСФСР обращаться с посланиями к народу РСФСР, Съезду на-

родных депутатов и Верховному Совету.

Во многих зарубежных странах глава государства выступает с подобными программными документами, определяющими перспективы развития страны на ближайший период и содержащими приоритетные направления реализации внутренней и внешней политики. Так, в ряде монархических государств (Великобритании, Нидерландах, Норвегии) глава государства обращается к Парламенту с так называемой тронной речью или «коронной речью», в которой представляет программу развития государства, основные направления работы правительства. Институт посланий главы государства широко представлен в государствах с республиканской формой правления. Например, в США президент ежегодно обращается к Конгрессу с посланием «О положении страны», в котором оценивает ситуацию в государстве и обозначает свои законодательные инициативы на ближайший год. С ежегодными посланиями народу и высшим законодательным органам власти выступают президенты стран ближнего зарубежья: Белоруссии, Казахстана, Украины, Узбекистана, Таджикистана и др.

Анализируя содержание посланий главы государства, можно сформировать представления о социальной сущности страны, об используемых государственным аппаратом методах правового регулирования общественных отношений, особенностях взаимоотношений государства и личности, о текущем состоянии политико-правовой системы и перспективах ее развития и трансформации, об особенностях сложившейся в стране социально-экономической и политической обстановки, политического курса государства, а также представления о главе государства, его месте в государственном аппарате, особенностях его личностных внутренних установок относительно вопросов функционирования и развития общества и государства.

Послания главы государства содержат не только рекомендации по реализации конкретных формальных шагов в сфере внутренней и внешней политики, но и формируют образ существующего госу-

дарственного (политического) режима страны, а также представления о его трансформации с учетом изменений внутренней и внешней конъюнктуры. Научная категория «образ» имеет общефилософское значение и трактуется как результат, идеальная форма отражения объекта в сознании человека, возникающая в условиях общественно-исторической практики. Образ объекта формируется на уровне чувств и логического мышления. Если на чувственной стадии познания образ объекта выступает в качестве определенных ощущений, восприятий и представлений, то на стадии логического мышления он связан с определенными понятиями, суждениями и умозаключениями об оцениваемом объекте. Образ вторичен по отношению к своему источнику. При этом субъект познания, сопоставляя образ и его источник (объект), определяет степень их соответствия друг другу.

В контексте темы настоящей статьи образ демократии как разновидности политического (государственного) режима рассматривается в качестве совокупности представлений и умозаключений о демократическом политическом режиме «новой» России 1994–1999 гг. на основе текстуального отражения общеправовых демократических принципов, властных инициатив и предпринятых шагов государственного аппарата в посланиях Президента Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ.

12 декабря 1993 г. на всенародном голосовании Россия принимает новую Конституцию, закрепившую такие базовые демократические принципы, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, верховенство права, разделение властей, политический и идеологический плюрализм, свобода слова и вероисповедания, др. Конституция РФ принята в сложной политической и экономической обстановке, в условиях жесткого противоборства различных политических сил, противостояния Президента РФ и парламента, неприятия широкими слоями населения политического курса Президента РФ. Россия столкнулась с существенными внутренними и внешними вызовами, угрозами, с

отсутствием необходимых ресурсов для воплощения политического курса в жизнь. Всё это нашло отражение в первых посланиях Президента РФ Федеральному Собранию периода становления основ конституционного строя и формирования молодой демократии в нашей стране.

Б.Н. Ельцин обращался с посланиями РФ к Федеральному Собранию шесть раз, в период с 1994 по 1999 гг. Данные документы имели характерные названия, отражающие наиболее значимые темы государственно-правового строительства:

- 1) 1994 г. – «Об укреплении Российского государства»;
- 2) 1995 г. – «О действенности государственной власти в России»;
- 3) 1996 г. – «Россия, за которую мы в ответе»;
- 4) 1997 г. – «Порядок во власти – порядок в стране»;
- 5) 1998 г. – «Общими силами – к подъему России»;
- 6) 1999 г. – «Россия на рубеже эпох».

Послания имели письменную и устную формы. Письменный вариант был более широким и развернутым. Текст посланий Президента РФ Б.Н. Ельцина имел четкую структуру, в рамках которой выделены введение, главы и параграфы. С учетом декларативного характера многих положений Конституции новой России послания Президента РФ Б.Н. Ельцина были направлены на скорейшее создание законодательных механизмов их реализации, определение приоритетных путей государственного строительства, укрепления и совершенствования государственного аппарата, решение насущных социально-экономических проблем. Послания Президента РФ 1994–1999 гг. носили масштабный и всеобъемлющий характер.

Впервые в современной истории России провозглашена демократическим правовым государством, права и свободы человека и гражданина объявлены высшей ценностью. Для того, чтобы декларация стала реальностью, в первом Послании 1994 г. определены основные направления укрепления российского государства. Первой и важнейшей задачей в этом направлении заявлено обеспечение взаимо-

действия между всеми ветвями власти и национальное согласие. Значимой стратегической целью было формирование правовых основ конституционного строя РФ. Послание 1994 г. закрепляет комплекс первоочередных мер по реализации заложенных в Конституции РФ демократических принципов и институтов, таких как верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, безопасность личности, парламентаризм, суд присяжных как наиболее демократичная форма судопроизводства, многопартийность, федерализм, прямые выборы.

Демократия представлена как единственный и безальтернативный путь развития государства, в противовес существующей в обществе конфронтации и взаимного недоверия. Провозглашен тезис о невозможности возврата к прежней политико-правовой системе. Укрепление государства, его дальнейшее развитие возможно на основе таких естественных ценностей, как безопасность, свобода, благосостояние и солидарность. Конституция «новой» России рассмотрена в Послании 1994 г. как «правовой каркас сильного и стабильного демократического государства», в котором власть должна быть основана на праве и не должна подавлять граждан. В рамках первого этапа становления демократического государства провозглашена идея «сильного правового государства», способного «гарантировать безопасность людей, нанести удар по преступности, перейти в наступление на коррупцию» [1]. Для достижения целей «сильное правовое государство» может применять государственное принуждение, опирающееся исключительно на право. В данном послании Президент РФ обозначает такие приоритеты государственной политики, как осуществление масштабной правовой реформы по приведению в соответствие с Конституцией РФ действующей системы законодательства, преодоление разрыва между конституционными принципами и реальной практикой, создание практических механизмов демократии, развитие федерализма как территориальной формы демократии и международного согласия. Наццию предложено рассматривать в качестве

«согражданства».

Если в Послании 1994 г. сформулированы приоритетные стратегические направления перехода к демократическому режиму на базе новой Конституции, запущен механизм реализации демократических основ конституционного строя, а демократия понимается как единственно верный путь для России, то в Послании 1995 г. не только подведены первые и во многом неутешительные итоги работы государственного механизма, дана объективная оценка действенности государственной власти в России, но и намечены новые шаги в направлении обеспечения суверенитета и целостности страны, закреплены обязанности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, обозначены контуры взаимодействия государственных и общественных институтов.

В 1995 г. Россия предстала перед новыми угрозами, в первую очередь в экономической сфере. В тяжелом положении оказались многие отрасли промышленности, допущены грубые просчеты с формированием доходной части бюджета государства, в стране происходила галопирующая инфляция, что привело к еще большему обнищанию многих слоев населения. Россия столкнулась с вызовами для своего суверенитета и территориальной целостности. Чеченский кризис 1995 г. мог спровоцировать цепную реакцию сепаратизма в других регионах РФ и поставить под угрозу существование нашей страны. В этих непростых условиях готовили Послание 1995 г.

Образ демократии продолжали воспринимать как единственно верный путь движения в сильной и процветающей России. Однако акценты были смещены в сторону решения тактических задач по противодействию существующим проблемам в государственной и общественной жизни. Текст послания констатировал, что в экономике продолжало преобладать директивное управление, в политике по-прежнему проявлялось идеологическое и политическое принуждение, с трудом происходило кадровое обновление государственного аппарата, правотворче-

ская деятельность не успевала за изменениями в общественно-политической жизни. Сложно шел процесс формирования правового государства. Россия продолжала существовать в «разряженном правовом пространстве», в условиях низкой правовой культуры и неработающего Конституционного Суда [2]. Нереализованным остался принцип прямого действия Конституции РФ, правовая база во многих отраслях права не была сформирована. В этих условиях в послании вновь подчеркивалась необходимость формирования сильного демократического государства, основанного на надежном правопорядке и «диктате права». Приведем цитату из текста Послания Президента РФ 1995 г.: «Право в его цивилизованном понимании отвергает насилие как нелегитимный способ применения государственной силы. Но оно не отрицает применения силы вообще. Без государственного принуждения ни одна власть не сможет обеспечить силу права» [2].

В 1996 г. внутренние проблемы и противоречия в государстве и обществе усилились. Большинство задач, поставленных Президентом РФ Б.Н. Ельциным перед Федеральным Собранием в 1995 г., не были решены. Конфронтация различных политических сил перешла на новый уровень. 17 декабря 1995 г. состоялись выборы в Государственную думу РФ второго созыва, по результатам которых первое место как по федеральным спискам, так и по одномандатным округам заняла Коммунистическая партия РФ, получив суммарно 22,3% голосов избирателей при высокой явке в 64,76% [8]. В условиях противостояния Государственной думы РФ и Президента РФ страна готовилась к проведению первых в новейшей истории выборов главы государства в соответствии с Конституцией 1993 г. Все эти события отразились на содержании третьего Послания Президента РФ к Федеральному Собранию, которое оглашено 23 февраля 1996 г.

Как и год назад, в Послании 1996 г. Президент РФ обращался не только к членам Совета Федерации и депутатам Государственной думы Федерального Собра-

ния, но и «ко всем гражданам России».

Большая часть его содержания посвящена новейшей истории России, от революции 1917 г. до распада Советского Союза в 1991 г. и перехода к построению новой демократической государственности в соответствии с принятой в 1993 г. Конституцией РФ. Президент Б.Н. Ельцин прямо заявляет об определенной доле субъективности в оценке происходящего в стране, с учетом позитивного и негативного личного опыта и «твердой веры в свободную Россию и ее граждан» [3]. В преддверии выборов Президента, учитывая итоги выборов в Государственную думу второго созыва 1995 г., глава государства вновь пытается донести до народа главную идею проводимой политики: «...достойное будущее может обеспечить России только демократическое устройство государства», а «путь назад – это путь в исторический тупик, к неизбежной гибели России» [3].

В документе демократия характеризуется идеологическим плюрализмом, отсутствием цензуры, сменой централизованного государственного управления либеральными методами хозяйствования, политической и духовной свободой, поддержкой инициатив и предприимчивости людей. По мнению главы государства, в стране начато формирование политической системы, основанной на обеспечении прав и свобод человека и гражданина, многообразии форм собственности, разделении властей, многопартийности, свободы средств массовой информации (СМИ). Формируется гражданское общество.

По утверждению главы государства, демократия безальтернативна, отказ от демократии – это хаос и анархия либо диктатура. Признавая в целом рамочный характер демократической государственности страны, заданный Конституцией РФ, президент Б.Н. Ельцин говорит о демократической России будущего, граждане которой должны быть привержены таким фундаментальным ценностям, как государственность, уважение закона, человечность, гражданственность, свобода в самовыражении, патриотизм, нравственность [3].

В целом Послание 1996 г. наглядно демонстрирует существующие противоречия между властными элитами и обществом. В России на основе прямых, равных и законных выборов сформирована Государственная дума коммунистического большинства, рейтинг доверия Президенту РФ на начало 1996 г. находился на рекордно низких значениях (по разным оценкам от 3 до 6%). При этом продолжают демократические реформы, проводимые Президентом РФ и его ближайшим окружением. С одной стороны, утверждается принцип плюрализма мнений и отказа от обязательной, навязанной идеологии, с другой – общество продолжают убеждать в необходимости демократии как единственно верного пути развития страны, насаждая ценности либеральной идеологии. В тексте Послания 1996 г. Президент РФ не скрывает, что многие граждане в России «уже стесняются слова «демократия». Сепаратизм в Чеченской Республике, снижение валового внутреннего продукта (ВВП), спад промышленного производства, затяжной аграрный кризис, высокие темпы инфляции, дифференциация населения по доходам, массовая несвоевременная выплата заработной платы и пенсий, иные проблемы, о которых прямо говорит Президент РФ в тексте послания, не могли способствовать укреплению веры народа в проводимые демократические реформы. Глава государства продолжает критиковать оппозиционный парламент за низкое юридическое качество принимаемых законов, за противоречия их Конституции РФ, Гражданскому кодексу РФ, отсутствие механизмов их реализации. В этих условиях тезисы о том, что, благодаря демократическим преобразованиям, Россия «отошла от края экономической пропасти», что ее удалось спасти от развала, выглядят неубедительными. Президент РФ справедливо утверждает, что демократическая государственность немыслима без механизмов управления через право. Однако в правящей верхушке всё больше приходят к пониманию неизбежности применения на предстоящих выборах Президента РФ различных неправовых

технологий, без которых действующий глава государства вряд ли сможет одержать победу, а демократические реформы так и останутся нереализованными.

16 июня 1996 г. состоялся первый тур выборов Президента РФ, 6 июля – второй тур, окончательно закрепивший победу Б.Н. Ельцина. Впервые в современной истории выборы главы государства проводили с участием политтехнологов, имиджмейкеров, артистов эстрады и звезд шоу-бизнеса. Активно применялся черный пиар. Нарушения избирательного законодательства приобрели массовый характер. Использование административного ресурса вопреки действующему законодательству, нарушение принципов свободы выбора граждан, равенства кандидатов, свободы СМИ позволили действующему Президенту РФ одержать победу, но окончательно подорвали доверие народа к главе государства, а также нанесли, на наш взгляд, непоправимый ущерб как либерально-демократической идеологии, так и перспективам формирования в России правового демократического государства. Целесообразность подменила собой законность. Декларируемое в ежегодных посланиях Президента РФ стремление к укреплению государства через верховенство права превратилась в фикцию и послужило началом кризиса государственности конца 90-х гг. прошлого века.

За несколько месяцев до выборов произошло еще одно знаковое событие. 15 марта 1996 г. Государственная дума РФ приняла постановление № 156-II ГД «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года "О денонсации Договора об образовании СССР"». Данным постановлением признаны антиконституционными и фактически денонсированными Беловежские соглашения о прекращении существования СССР и образовании СНГ. Б.Н. Ельцин вспоминал: «Мой публичный ответ был мгновенным: сразу же после заседания Совета безопасности я сказал журналистам несколько резких слов о Думе, заявил, что глубоко возмущен этими решениями, никому не позво-

лю совершать антиконституционные действия. Честно говоря, тогда казалось, что необходимы жесткие, решительные шаги. <...> Действовать надо сейчас! Я решился и сказал сотрудникам аппарата: "Готовьте документы...". Началась сложная юридическая работа. Был подготовлен ряд указов: в частности, о запрещении компартии, о роспуске Думы, о переносе выборов президента на более поздние сроки. За этими формулировками – приговор: в рамках действующей Конституции я с кризисом не справился. Ситуацию я для себя сформулировал так: ценой тяжелой потери качества – выхода за конституционное поле – я решаю одну из своих главных задач, поставленных мной еще в начале президентства. После этого шага с компартией в России будет покончено навсегда» [9]. От совершения антиконституционных действий Президента РФ отговорили глава МВД России А. Куликов и глава предвыборного штаба Б.Н. Ельцина А. Чубайс.

Первыми же словами нового послания 1997 г. были следующие: «В 1997 год Россия вошла с тяжелым грузом проблем. Более половины граждан страны страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов. И это только небольшая часть нерешенных задач» [4]. Как и в предыдущих посланиях, глава государства говорит о тяжелой экономической ситуации, бедственном положении в социальной сфере, целиком и полностью возлагая ответственность за происходящее на государство в лице законодательной и исполнительной власти. Утверждая, что в России с принятием новой Конституции реализован принцип сильной президентской власти, Б.Н. Ельцин не говорит о своей ответственности и невыполненных обязательствах, хотя для населения страны был очевиден факт провала демократических реформ и инициатив Президента РФ.

В тексте Послания 1997 г. обращено внимание на то, что в России впервые в ее истории демократическим путем переиз-

бран глава государства, прошли выборы органов власти субъектов Федерации, создается новая правовая база, определены и укреплены базовые принципы новой российской государственности, формируется новый корпус управленцев. Приоритетом формирования демократических основ конституционного строя назван правовой порядок. Главными способами достижения правового порядка объявлены наведение порядка в работе власти и нормотворчестве, усиление контрольных функций государства.

Во внешней политике Россия продолжила курс на формирование равноправных отношений со странами мира, основанных на принципах стабильности и сотрудничества, с учетом национальных интересов. Президент РФ подтвердил резкое отрицательное отношение к планам расширения НАТО на Восток, подчеркивалась важность российско-белорусской интеграции. 2 апреля 1996 г. подписан Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии, а через год – 2 апреля 1997 г. – Договор о Союзе Беларуси и России, положившие начало новой волне интеграции в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ).

Вновь подчеркивалась важность установления добрососедских отношений с Украиной. Становление собственной государственности, поиск национальной идентичности, проблемы базирования Черноморского флота России в Севастополе – все эти вопросы по-прежнему мешали выстраиванию новых партнерских российско-украинских отношений. В тексте послания 1997 г. четко прослеживается мысль о том, что ради добрых отношений с Украиной Россия готова пойти на различные компромиссы. Так, 31 мая 1997 г. Россия и Украина подписали важнейший документ – Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, в ряде условий которого значились признание нерушимости существующих границ и уважения территориальной целостности. Тем самым на уровне глав государств были, как казалось в то время, навсегда закрыты вопросы территориальной принадлежности Крыма и Севастополя.

Относительно Крыма и в особенности Севастополя отметим, что в указанный период законодательные органы власти России не поддерживали главу государства. Так, в постановлении № 5359-1 от 9 июля 1993 г. Верховный Совет РСФСР по поручению седьмого Съезда народных депутатов подтвердил «российский федеральный статус города Севастополя в административно-территориальных границах городского округа по состоянию на декабрь 1991 года» [7]. Пункт 4 данного постановления содержал поручение Комитету Верховного Совета РФ по конституционному законодательству подготовить проект закона о закреплении статуса города-героя в Конституции РФ. В заявлении Совета Федерации от 29 ноября 1996 г. указано следующее: «Односторонние действия украинской стороны, направленные на отторжение от России части ее территории (города Севастополя), не только являются незаконными с точки зрения норм международного права, но и наносят прямой ущерб безопасности России» [11]. Как показала история, путем подписания с Украиной Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве, а также признания, вопреки мнению народа, украинского статуса Крыма и Севастополя, под российско-украинские отношения была заложена «мина замедленного действия».

В целом Послание 1997 г. в очередной раз продемонстрировало слабость молодой российской демократии, в основном концентрировало внимание на проблемах в экономике, в социальной сфере. Такие тезисы, как «порядок в стране начинается с порядка во власти», «наш выбор – это порядок, основанный на праве», всё больше носили декларативный характер и не соответствовали реальному положению дел в государстве. В стране продолжала усиливаться конфронтация между Президентом РФ и Федеральным Собранием, большинство членов которого были представителями Коммунистической партии РФ. Становился все более очевидным провал политики главы государства. Не помогла и практика предоставления Правительством регулярных отчетов Прези-

денту РФ о выполнении ежегодных посланий.

Обращаясь 17 февраля 1998 г. к Федеральному Собранию с новым посланием, Президент РФ назвал многие события 1997 г. драматическими. Вместе с тем в Послании 1998 г. отмечается устойчивость политической системы РФ, стабилизация внутривластной обстановки. Глава государства вновь пытается убедить, причем не столько Федеральное Собрание, сколько народ России, в формировании в государстве условий «для перехода от стратегии преодоления кризиса к стратегии подъема». Характеризуя экономику страны, Президент РФ констатирует увеличение ВВП, рост промышленного производства и реальных доходов населения, финансовую стабилизацию. В частности, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. говорится о том, что «главный, исторический результат достигнут – в России построена рыночная экономика» [5].

Изменяется и отраженный в Послании 1997 г. образ демократии. Политическая конфронтация сменяется согласованием позиций и политическими компромиссами по принципиальным вопросам развития страны. Закрепляется политическая традиция консультаций главы государства с лидерами депутатских фракций, совещаний Президента РФ с руководителями законодательной и исполнительной ветвей власти. Предусмотрено, что в рамках демократического режима воздействие государства на экономику должно быть основано на нормативно-правовом регулировании и контроле в целях обеспечения легальности экономических отношений, защиты прав и законных интересов экономических субъектов, обеспечения неотвратимости ответственности субъектов рынка, преодоления монополизма и развития конкуренции.

В целях упорядочения федеративных отношений в Послании 1998 г. положено начало формированию так называемой властной вертикали, принципу государственного управления и подотчетности органов власти субъектов Федерации федеральному центру, а местного самоуправ-

ления – органам власти субъектов Федерации. Для обеспечения эффективного взаимодействия региональных и местных властей с территориальными подразделениями федеральных структур, для координации их деятельности объявлено о создании института полномочных представителей Президента РФ в регионах.

Большое внимание уделено формированию в России институтов гражданского общества. Средний класс рассматривался не только как основа гражданского общества, но и как его опора и двигатель подъема. Политические партии воспринимались как связующие звенья между гражданским обществом и властью. В связи с этим глава государства заявляет о необходимости формирования здоровой многопартийной системы и критикует излишнее дробление партий. В Послании 1998 г. констатируется наличие в России независимых СМИ; конституционные свободы мысли, слова и печати признаны действующими. Позволим себе утверждать, что в действительности именно так и было. Президент РФ заявил и о необходимости создания в России общественных правозащитных организаций и общественной экспертизы как механизма общественного согласования «каждого социально значимого решения органа государственной власти или органа местного самоуправления». Среди важнейших достижений указан конституционный запрет на «государственную идеологию», и, как говорится в Послании 1998 г., «власть больше не имеет права навязывать обществу какие-либо идеологические схемы» [5].

Катастрофическое состояние экономики привело в 1998 г. к техническому дефолту по основным видам государственных долговых обязательств России. Для большей части россиян это стало тяжелейшим шоком, всё более очевидным было понимание «тупиковости» проводимой политики, ошибочности курса, неспособности руководства справиться с вызовами времени. Россия столкнулась с острейшим финансовым кризисом, отбросившим ее на несколько лет назад.

Послание 1999 г. носило характер программного документа и перспективно-

го плана развития РФ в XXI в. Большое внимание в этом документе уделено причинам и последствиям финансового кризиса в России 1998 г. Основной причиной сложившейся ситуации Президент РФ вновь назвал отсутствие в государстве общественного согласия и единства власти, а также отсутствие поддержки ряда президентских инициатив со стороны Государственной думы РФ, «коммунистического большинства». Для достижения главной цели развития государства – реального и устойчивого роста уровня жизни граждан, по мнению руководства, необходимо предпринимать дальнейшие шаги по формированию демократического общества, развивающегося на основе рыночной экономики и высоких технологий. Базовыми принципами российской демократии названы стабильность Конституции РФ, федерализм, развитое местное самоуправление, демократические выборы, законность и безопасность граждан, независимая судебная система [6].

Б.Н. Ельцин предостерегает от соблазна внесения поправок и пересмотра положений Конституции РФ под влиянием конъюнктурных изменений либо сиюминутной целесообразности. По мнению главы государства, внесение изменений в Конституцию РФ будет возможным лишь после завершения конституционной реформы и реализации заложенного в ней демократического потенциала. Изменения текста Конституции РФ допустимы только при условии широких общественных консультаций, обоснованности поправок, общественной поддержки и согласования между всеми политическими силами страны при активной роли Президента РФ как гаранта Конституции РФ. С этими положениями нельзя не согласиться. Вместе с тем анализ текста Послания 1999 г. дает возможность предположить, что Президент РФ не был против поправок в Основной Закон страны как таковых. Он опасался того, что после парламентских выборов в декабре 1999 г. поправки будут инициированы парламентской оппозицией, что приведет в конечном итоге к развороту всей политико-правовой системы государства и отказу от многих демокра-

тических преобразований. В этой связи стоит упомянуть о принятом годом ранее Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ, важнейшем законе, регламентирующем реализацию правовых норм девятой главы Конституции РФ, не имеющем, однако, статуса федерального конституционного закона.

Послание 1999 г. продолжает курс на создание вертикали власти, заложенный в Послании 1998 г. Вместе с тем Президент РФ называет опасными рассуждения о возможном отказе от принципа избрания губернаторов населением региона или перехода к выборам руководителей субъектов местными органами власти.

В преддверии новых парламентских выборов глава государства впервые использует термин «партия власти» и рассуждает о том, нужно ли ее создавать и должна ли она идти на выборы. Но именно с этого момента в России начался процесс создания новой политической силы, способной объединить всех, поддерживающих курс Президента РФ, и в итоге выиграть парламентские выборы. До ближайших выборов оставалось меньше года, и пока Президент РФ справедливо рассуждал об отсутствии необходимости искусственного создания новых политических игроков или преемников. Между тем становится очевидным тот факт, что глава государства продолжал искать варианты превращения Государственной думы РФ из оппозиционного органа в орган власти, лояльный Президенту РФ и способный поддерживать большинство его инициатив. Б.Н. Ельцин утверждал: «Здоровая оппозиция власти нужна. Но разница в том, что требования российской оппозиции часто возвращают к старым, уже отвергнутым обществом схемам. Мы должны войти в XXI век с оппозицией, которая смотрит вперед, а не назад» [6]. Воспринимая чистые и честные выборы в качестве «мощного фактора стабильности в обществе», Президент РФ указывает на недопустимость использования в рамках избирательных компаний таких «грязных технологий», как одноименные лжепар-

тии, кандидаты-«двойники».

Послание 1999 г. стало последним для Президента России Б.Н. Ельцина. 31 декабря 1999 г. он подал в отставку, возложил на премьер-министра В.В. Путина свои обязанности и объявил его своим преемником. Этому будет предшествовать еще один беспокойный год, ярким событием которого станет инициированная фракцией КПРФ неудачная в итоге попытка отрешить Президента РФ от должности по пяти пунктам обвинения. К ним отнесены развал СССР, разгон Съезда Верховного Совета России и народных депутатов, война в Чеченской Республике, ослабление обороноспособности страны и геноцид российского народа. Россия вступила в новое тысячелетие с новым Президентом и надеждами на преодоление кризиса государственности 90-х гг.

На основе проведенного анализа посланий Президента РФ Федеральному Собранию периода 1994–1999 гг. в тезисной форме охарактеризуем контуры демократии в России периода становления основ конституционного строя на рубеже XX–XXI вв.

1. Верховенство права. В каждом послании глава государства подчеркивал необходимость обеспечения точного и неуклонного соблюдения Конституции РФ и иных законов, применения государством различных методов управления (в том числе и принудительных) только на основе права. Сильное демократическое государство – это государство, власть которого основана на праве. Для обеспечения данного принципа в рамках формирования основ конституционного строя в России приняты важнейшие нормативные правовые акты по различным отраслям права, заложившие правовую основу демократической государственности. Однако так и не принят важнейший закон, которому Б.Н. Ельцин отводил особое значение: закон о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Принцип верховенства права подвергся жесточайшей деформации в период выборной кампании Президента РФ в 1996 г.

2. Приоритет прав и свобод человека

и гражданина. Существенной задачей для государственного аппарата служило обеспечение реального действия закрепленных в Конституции РФ прав и свобод. Был введен мораторий на применение смертной казни, реализованы возможности граждан участвовать в политической жизни государства через выборы и формирование общественно-политических движений. Вместе с тем положение дел в экономике не позволяло реализовать многие социально-экономические права, такие как право на труд, на вознаграждение за труд, право на квалифицированную медицинскую помощь. Критикуя в текстах посланий политическую оппозицию, называя ее действия одной из причин катастрофического состояния экономики страны, Президент РФ, по сути, противопоставляет демократический выбор граждан и движение государства вперед.

3. Разделение властей. Особенностью новой конституционной конструкции стало вынесение института главы государства за пределы разделения властей. Период 1994–1999 гг. характеризовался жестким противостоянием Президента РФ и Федерального Собрания. Выборы депутатов нижней палаты парламента первого, второго и третьего созывов в 1993, 1995 и 1999 гг. проведены в полном соответствии с действующим законодательством с учетом всех предусмотренных демократических процедур. В обстановке возрастающего недовольства населения проводимой политикой и понимания ошибочности курса Президента РФ все три раза победу одерживали оппозиционные партии (ЛДПР и дважды – КПРФ). Большое количество законов, принятых оппозиционной Государственной думой РФ, были отклонены Президентом РФ. Напротив, многие законодательные инициативы главы государства не находили поддержку в Государственной думе РФ. Угроза «коммунистического реванша», отсутствие политического согласия относительно ряда вопросов привели к пониманию необходимости формирования государственного аппарата на базе нового принципа – принципа властной вертикали. В посланиях этих лет заложены основы перехода от

деструктивной конфронтации к конструктивному диалогу и компромиссам.

4. Политический и идеологический плюрализм. Многопартийность, независимость СМИ в рассматриваемый период получили реальное воплощение. В посланиях Президент РФ критикует излишнюю дробность политических партий, предупреждает о недопустимости отмены прямых выборов глав субъектов. Позиционируя себя создателем и защитником демократических институтов, глава государства задумался о создании «партии власти», о формировании в России так называемой системной оппозиции, способной не только критиковать власть, но и идти на компромисс ради государственной целесообразности. Провозглашая отказ от обязательной государственной идеологии важнейшим демократическим достижением, Президент РФ продолжает убеждать общество в безальтернативности демократии как единственно верного пути развития России, насаждая ценности либеральной идеологии.

5. Институты непосредственной и представительной демократии. В России были созданы реальные механизмы, обеспечивающие для населения возможность участия в принятии государственных решений путем реализации активного и пассивного избирательного права. Вместе с тем всё более очевидным становилось несовпадение демократического выбора народа в пользу оппозиции с политическим курсом главы государства. Демократическая сущность Конституции РФ вступила в противоречие с государственно-политической целесообразностью.

6. Внешняя политика. В России сформировалась «открытая» политическая система, взявшая курс на укрепление международной и региональной стабильности, поиск ответов на вызовы глобальной безопасности, отказ от «стереотипов периода холодной войны» путем построения многополярного мира. Особое значение придавалось выстраиванию близких, по-настоящему дружеских отношений со странами СНГ, основанными на принципах взаимности, уважения и учета национальных интересов друг друга.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=417720#rkgduATyR2cli1yS5> (дата обращения: 10.05.2022).

2. О действенности государственной власти в России: послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=212615#0bWfuAT6vKUKxEYp> (дата обращения: 10.05.2022).

3. Россия, за которую мы в ответе: послание Президента РФ Федеральному Собранию от 23 февраля 1996 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=212270#AHLRuATAFpPYGC7x> (дата обращения: 10.05.2022).

4. Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_16983/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16983/) (дата обращения: 24.05.2022).

5. Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.05.2022).

6. Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации): послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22536/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22536/) (дата обращения: 24.05.2022).

7. О статусе города Севастополя: постановление Верховного Совета РФ от 9 июля 1993 г. № 5359-1 // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/6310973/> (дата обращения: 24.05.2022).

8. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1995 года // Центральная избирательная комиссия РФ: офиц. сайт. URL: [http://old.cikrf.ru/banners/vib\\_arhiv/gosduma/1995/index.html](http://old.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/gosduma/1995/index.html) (дата обращения: 01.06.2022).

9. *Ельцин Б.Н.* Президентский марафон: размышления, воспоминания, впечатления. М.: АСТ, 2000. 424 с.

10. *Зорькин В.Е.* Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Фе-

дерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. 29 с.

11. *Кудрявцев Ю.А.* Правовые основы изменения территориальной юрисдикции (на примере города-героя Севастополя) // Theory and Practice of the restoration of rights. 2014. № 1 (3). С. 1–7.

12. *Кузнецов В.И.* Послания Президента РФ Федеральному Собранию: политико-правовая сущность и роль в определении курса развития страны: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2015. 26 с.

13. *Потапова О.Б.* Правовая политика Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. 35 с.