

## **Глава 5. Императив «неразделенной разделенности»**

### **5.1. Правительство: от наркоматов - к министерствам**

#### **5.1.1. Феномен советского правительства**

Фактически сразу после Октябрьского переворота сложилась система государственного управления, в которой вторую позицию в иерархии власти после компартии заняло правительство. Примечательно, что до середины 1960-х гг. первые лица советского государства (В. Ленин, И. Сталин, Н. Хрущев) возглавляли исполнительную ветвь власти. И дело не столько в конституционных положениях, устанавливавших до 1977 г. ограничения на занятие руководителями правящей партии высших государственных постов. Такая система, отводящая лицам, являющимся формально главами государства (председатели президиумов ВЦИК, ЦИК и Верховного Совета СССР), роль «свадебных генералов», сложилась сразу после прихода большевиков к власти.

Присвоение Совнаркомом законодательных функций произошло до принятия первой советской Конституции 1918 г., законодательно оформившей первое советское правительство, которое с момента своего создания на II Всероссийском съезде Советов до роспуска Учредительного собрания было «временным рабоче-крестьянским правительством». Но это не помешало В.И. Ленину, возглавившему Совнарком, не только жестко пресечь попытки руководства ВСНХ ограничить компетенцию правительства, но и инициировать принятие самим Совнаркомом 12 ноября 1917 г. специального декрета, закрепившего за ним право на законодательную деятельность. Правда, при этом оговаривались полномочия ВЦИК по приостановлению или отмене постановлений правительства. Тем не менее, Совнарком соединил в своем лице законодательные и исполнительно-распорядительные функции. Отчасти «автономии» правительства способствовало решение VII съезда Советов в декабре 1919 г. (тоже по предложению Ленина) об исключении из состава ВЦИК наркомов, замнаркомов и председателя Совнаркома.

Народные комиссариаты представляли, по сути, прежние министерства Временного правительства, хотя создание коллегий наркоматов, несомненно, стало новшеством, как и принятие решений по всем важнейшим вопросам простым большинством голосов. При этом, ряд наркоматов имел весьма специфический функционал. Например, наркомат торговли и промышленности выполнял лишь функции, связанные с осуществлением монополии внешней торговли, объявленной 22 апреля 1918 г. Логично поэтому, что 11 июня 1920 г. наркомат был преобразован в Наркомат внешней торговли<sup>1</sup>. Такой же новацией стал наркомат по делам национальностей, созданный для подготовки образования национальных республик и областей и объединения их в союз республик<sup>2</sup> и ликвидированный после образования СССР. Специфические задачи выполнял и наркомат труда, призванный решать задачи разработки трудового законодательства, защиты интересов

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1920. № 553. Ст. 235.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

наемных рабочих, борьбы с безработицей, организации социального страхования и пр.

Быструю и довольно радикальную трансформацию проделал наркомат продовольствия, летом 1918 г. совместно с Военно-продовольственным бюро ВЦСПС направивший в хлебные районы страны рабочие продовольственные отряды, впоследствии составившие единую Продовольственную армию. В ноябре 1918 г. Наркомпрод монополизировал заготовки и снабжение населения продовольствием, промышленными товарами и предметами первой необходимости<sup>3</sup>. Вскоре Продармия, насчитывающая к декабрю 1918 г. более 40 тыс. чел., была включена в состав войск внутренней охраны Республики (ВОХР). Она была упразднена в 1921 г., но в составе наркомата продолжали действовать вооруженные формирования (заградительные и подобные им отряды)<sup>4</sup>, а продорганы на местах были упразднены только в мае 1924 г.<sup>5</sup> После их ликвидации заготовка сельхозпродуктов проводились рядом государственных учреждений под руководством Наркомата внутренней торговли СССР. Специальный общесоюзный орган в этой области (Комитет по заготовкам сельскохозяйственных продуктов при СТО СССР) был создан только на пике вызванного коллективизацией голода в 1932 г.

Реальные потребности социально-экономического развития страны, вопреки идеологемам, требовали прагматического подхода. Так, после провала к осени 1921 г. плана товарообмена, в мае 1922 г. была создана Комиссия по внутренней торговле при СТО РСФСР<sup>6</sup>, на которую возлагалось регулирование движения цен на рынке, поддержание покупательной способности рубля, согласование торговой политики всех ведомств. Совсем недолго (в 1917-1918 гг.) просуществовал Наркомат местного самоуправления РСФСР, на который была возложена задача перестройки административно-территориального деления страны<sup>7</sup>. Но Конституция 1918 г. практически сохранила дореволюционное деление страны. Не дожидаясь конца 1918 г. и Наркомат государственных имуществ РСФСР. Короткой (1917-1921 гг.) оказалась и деятельность Наркомата государственного призрения, созданного для решения задач социального обеспечения и в апреле 1918 г. переименованного в Наркомат социального обеспечения. В октябре 1918 г. было принято «Положение о социальном обеспечении трудящихся», законодательно закрепившее систему государственного обеспечения.

В соответствии с ленинской формулой социализма, как, прежде всего, «учета и контроля», 31 января 1918 г. для выявления злоупотреблений в государственном и хозяйственном аппарате на базе Коллегии государственного контроля была создана Центральная контрольная коллегия<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> СУ РСФСР. 1918. № 83-84. Ст.1045-1049.

<sup>4</sup> ГА РФ. Ф. 1064. Оп. 1. Д. 12 .Л. 65.

<sup>5</sup> СУ СССР. 1924. № 63. Ст. 623.

<sup>6</sup> СУ РСФСР. 1922. № 34. Ст. 400.

<sup>7</sup> СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179

<sup>8</sup> Великая Октябрьская социалистическая революция: энциклопедия. 3-е изд., доп. М., 1987. С. 569.

Но после создания 2 мая 1918 г. Наркомата государственного контроля, ЦКК была упразднена. В конце 1918 г. Советом Обороны была создана комиссия по вопросу о фактическом контроле работы советских учреждений. Но, видимо, комиссия не справилась со своей работой, и уже 19 декабря Бюро ЦК партии приняло решение об образовании новой комиссии по вопросу о фактическом контроле, куда вошли представители ВЦИК, Наркомпрода и контрольных органов железных дорог<sup>9</sup>. К 1919 г. сосуществовали сразу три системы контроля: Наркомат государственного контроля, ведомственный контроль в остальных наркоматах и рабочие контрольные инспекции. Поэтому 7 февраля 1920 г. в целях централизации Наркомат государственного контроля был преобразован в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции. Наконец после образования СССР при формальной самостоятельности ведомств произошло фактическое слияние НК РКИ с ЦКК партии в единый союзный наркомат. Наркомом назначался председатель ЦКК, а в состав коллегии наркомата обязательно входили члены Президиума ЦКК<sup>10</sup>. В 1924 г. был создан и общий для ЦКК и НК РКИ организационно-инструкторский отдел.

Функционал наркомата просвещения оказался весьма широким: от дошкольного образования и воспитания до руководства научными учреждениями страны, искусством и художественной промышленностью. Практическое осуществление политико-воспитательной работой до ноября 1920 г. было сосредоточено во Внешкольном отделе Наркомпроса, а затем в образованном Главполитпросвете. Показательно, что спор между наркоматом и Пролеткультом, руководители которого выступали за обособленную пролетарскую культуру, завершился переходом Пролеткульта в декабре 1920 г. в ведение Наркомпроса.

Нередко создаваемые наркоматы постепенно и весьма существенно расширяли свой первоначальный функционал. Так, созданный для управления железнодорожным транспортом Наркомат по железнодорожным делам<sup>11</sup>, в феврале 1918 г. стал единственным органом руководства транспортом, вытеснив с этой позиции Всероссийский исполнительный комитет железнодорожников (Викжедор), а с марта стал называться Наркоматом путей сообщения. При этом управление, правда, водным транспортом и шоссейными дорогами, было передано ВСНХ. После объявления 28 ноября 1918 г. всех железных дорог на военном положении, управление водным транспортом было сосредоточено в Главном управлении водного транспорта ВСНХ, но в январе 1920 г. Главвод перешел в ведение НКПС<sup>12</sup>. После создания СССР управление транспортом было отнесено к компетенции Союза: 6 июля 1923 г. НКПС РСФСР был преобразован в НКПС СССР, руководящим всеми видами транспорта<sup>13</sup>. С 1924 г. в НКПС сосредотачивалось и железнодорожное строительство, изъятое из ведения ВСНХ. А после упразднения в 1927 г.

<sup>9</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 2. Д. 7. Л. 1об.

<sup>10</sup> СУ СССР. 1923. № 109-110. Ст. 1042.

<sup>11</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1

<sup>12</sup> СУ. 1920. № 3. Ст. 13

<sup>13</sup> СУ. 1923. № 108. Ст.1037

округов путей сообщения, правления железных дорог стали подчиняться непосредственно НКПС<sup>14</sup>.

Довольно необычной была позиция наркомата финансов в условиях национализации всех частных банков, аннулирования государственных займов царского правительства и ликвидации иностранных банков. Созданный в декабре 1917 г. на базе Госбанка и национализированных частных банков Народный банк РСФСР в январе 1920 г. был ликвидирован, а при НКФ создано Центральное бюджетно-расчетное управление. В 1920 г. Совнарком отменил денежные расчеты внутри госсектора за топливо, сырье, готовые промышленные изделия, грузовые перевозки и пользование средствами связи. Ситуация кардинально изменилась только с переходом к нэпу.

Задержалось и формирование структур наркомата иностранных дел. В мае 1918 г. вместо упраздненных дипломатических рангов был введен ранг полномочного представителя, а в октябре - издан декрет об учреждении консульств. Но положение о советских органах за границей, по которому учреждались: полномочное, консульское и торговое представительства, увидело свет только в мае 1921 г.

Наиболее явно задаче строительства социализма соответствовала деятельность Наркомата земледелия РСФСР. Декреты ВЦИК «О социализации земли» (9 февраля 1918 г.) и «О социалистическом землеустройстве и методах перехода к социалистическому земледелию» (14 февраля 1919 г.) стали конкретным выражением стремления «непосредственного перехода к социализму». В первом объявлялось, что земля «переходит в пользование всего трудового народа»<sup>15</sup>, замалчивая вопрос о формах землепользования. Если в декрете о земле признавалось многообразие форм владения землей (от индивидуальных до коллективных), то декретом от 14 февраля 1919 г. земля объявлялась «единым государственным фондом», которым распоряжалось правительство в лице Наркомзема. Главной формой землепользования объявлялись «крупные советские хозяйства, коммуны, общественная обработка земли»<sup>16</sup>.

При всех организационных перестройках исполнительной вертикали власти при образовании СССР союзное правительство сохраняло свою «автономию» от ЦИК / Верховного Совета СССР. Ситуация не изменилась и после переименования наркоматов в министерства в марте 1946 г. Более того, удельный вес правительства даже повысился в связи с образованием в сентябре 1949 г. - Президиума Совмина СССР и Бюро Президиума Совмина в апреле 1950 г. Коренной перелом произошел при Л.И. Брежнев, объединившем в своих руках посты генерального секретаря ЦК КПСС и главы государства (Председателя Президиума Верховного Совета СССР), что было закреплено Конституцией СССР 1977 г. После этого исполнительная власть на

---

<sup>14</sup> СЗ СССР. 1927. № 12. Ст. 124

<sup>15</sup> Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 1. С. 407.

<sup>16</sup> Там же. Т. 4. С. 371-372.

несколько лет заняла подчиненное положение относительно законодательной вертикали. В очередной раз властная пирамида перевернулась после введения в 1990 г. поста Президента СССР. В условиях падения роли правящей партии (отмена 6-й статьи Конституции в марте 1990 г.) и наметившегося противостояния между М.С. Горбачевым и Верховным Советом СССР, правительство закономерно усилило свои позиции. Однако провал ГКЧП, на время объединившего руководство обеих ветвей власти, подтолкнул распад единого союзного государства. При этом РСФСР / РФ стала в 1990-е гг. «наследником» противостояния двух ветвей власти.

### ***5.1.2. Исполнительная вертикаль в современной России***

В 1990-е гг. в стране сложилась своеобразная политическая конструкция: сохранение персонифицированной власти; недоразвитая демократия; отсутствие консолидации элит и общества; режим, основанный на взаимном попустительстве, постоянных встрясках и политическом бартере (раздача власти в обмен на лояльность); усиление семейно-патриархального начала<sup>17</sup>.

Во второй половине 1990-х гг. в отношениях между институтами власти сформировалась сложная и неустойчивая система сдержек и противовесов. Если в начале своего правления Б. Ельцин отдавал в Совбезе приоритет членам правительства и силовикам, то к 1999 г. он ввел в состав Совета руководителей парламента. Парламент боролся с органами исполнительной власти, а правительство, в свою очередь, конфликтовало с Администрацией Президента. На практике сложилось два правительства: премьер-министра и Президента, который ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О правительстве Российской Федерации» перевел в свое прямое подчинение, кроме ФСБ, МВД и Минобороны, еще МИД и МЧС<sup>18</sup>.

Наступление на прерогативы Бориса Ельцина началось в 1997 г. с попыток внести поправки в Конституцию РФ. Коммунисты предложили ввести пост вице-президента с широкими полномочиями, Председатель Совета Федерации Егор Строев потребовал расширить полномочия верхней палаты парламента, а Александр Лебедь - перейти от «сверхпрезидентской» к президентской форме правления. В свою очередь, Борис Березовский выдвинул идею законодательного закрепления перераспределения полномочий Президента между членами его ближайшего окружения.

Несмотря на предостережения нового председателя Конституционного суда Марата Баглая, подготовка к пересмотру Конституции в парламенте была поставлена в повестку дня. Сначала новгородский губернатор Михаил Прусак в Совете Федерации порекомендовал Б. Ельцину ограничить собственные конституционные полномочия, а в сентябре 1998 г. в наступление перешла и Госдума. Подготовленные поправки предусматривали перераспределение

---

<sup>17</sup> Шевцова Л. Демократия: логика вырождения // Трудности перехода: демократия в России / Сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова. М.: Изд-во Неостром, 2004. С. 40.

<sup>18</sup> Государственная служба. Сборник нормативных документов. М.: Дело, 1999. С. 222.

полномочий не только между парламентом, Президентом и правительством, но и между палатами парламента. Парламент наделялся контрольными полномочиями, включая обязательную явку высших чиновников для отчета перед депутатами. Дума получала право выражать недоверие не только всему правительству, но и отдельным министрам. Также требовалось согласие Думы на назначения ключевых членов правительства. Упрощалась процедура импичмента Президента, Думе от Совета Федерации передавались полномочия по назначению высших судей. Параллельно был инициирован процесс отстранения Президента от должности<sup>19</sup>. Поправки в Конституцию были вынесены на голосование в Думе только 22 сентября 1999 г., так как сначала потребовалось провести закон о порядке прохождения поправок к Конституции. В итоге 3 поправки из 4-х были отклонены. Поправка о парламентском контроле была принята на пределе, но регламентные нарушения исключали ее дальнейшее продвижение.

22 декабря 1998 г. губернатор Нижегородской области И.П. Складов направил руководителю Администрации Президента Н.Н. Бордюже предложения для послания Президента Федеральному Собранию, в котором откровенно звучали идеи расширения прав регионов в части налоговой политики, создания системы кадровой номенклатуры в центре и на местах, «равноправного вхождения России и ее регионов в систему международного разделения труда» и разработки региональных моделей долгосрочного развития<sup>20</sup>.

5 февраля 1999 г. начальник Территориального управления Президента РФ С. Самойлов направил заместителю руководителя АП Д.Р. Полыевой обобщенные предложения субъектов РФ в текст Послания Президента Федеральному Собранию. Большинство региональных руководителей выступили против Конституционной реформы и внесения поправок в Конституцию в ближайшее время. Предстоящая конституционно-правовая реформа должна была, по мнению регионов, ограничить президентскую власть рамками исполнительной вертикали. Но виделось это на местах по-разному. В числе предложений звучало: создание системы сдержек и противовесов в рамках разделения властей (Пермская область); превращение Президента в главу правительства, что включало упразднение должности премьер-министра и введение поста вице-президента как главы Совета Федерации (Свердловская область); утрата Президентом права досрочного роспуска нижней палаты и обязательное согласование назначения «силовых!» министров с Советом Федерации; ускорение разработки законов о Конституционном собрании, основах государственной власти в субъектах РФ, парламентском контроле в отдельных сферах деятельности исполнительной власти; возвращение к назначению глав администраций регионов

---

<sup>19</sup> Шейнис В.Л. Конституция 1993 года и российская политическая система // Отечественная история. 2008. № 6. С. 15-17.

<sup>20</sup> Архив Президента РФ. Ф. 7. Коллекция «Документы Канцелярии Президента РФ из Архива Президента Российской Федерации. Копии» (1991-2000). Оп. 1. Д. 634. Л. 185-189.

Президентом, а глав местных администраций - главами регионов (Тверская, Брянская, Астраханская области); унификация федеративной модели при финансовой самостоятельности регионов и формировании региональной банковской системы, способствующей перераспределению финансовых потоков из Центра в регионы; законодательное распределение предметов ведения и полномочий между Центром и регионами<sup>21</sup>.

В августе 1999 г. был опубликован еще один вариант обновления Конституции, разработанный бывшим советником Ельцина по правовым вопросам, вице-президентом Фонда прикладных политических исследований (ИНДЕМ) Михаилом Красновым. В этом проекте Президент как глава государства и гарант основ конституционного строя получал дополнительные полномочия: назначать референдум по собственному усмотрению, приостанавливать полномочия глав субъектов Федерации и местного самоуправления, и назначать собственных представителей, исполняющих обязанности смещенных лиц до проведения новых выборов. Но Президент лишился права самостоятельно определять основные направления внутренней и внешней политики и отстранялся от ведения текущих дел. Это повышало роль премьера и предоставляло большую автономию правительству, опирающемуся на думское большинство<sup>22</sup>. Хотя Президент сохранял (при определенных условиях) право роспуска Думы, проект был шагом к парламентскому правлению.

Осенью 1999 г. свои предложения по конституционной реформе озвучил и Евгений Примаков. Они включали создание коалиционного правительства парламентского большинства, повышение самостоятельности премьера, введение поста вице-президента, а также реорганизацию федерального устройства в направлении «жесткого обеспечения единства экономического пространства» и единой вертикали исполнительной власти вплоть до органов местного самоуправления. Примакова поддержал Совет по внешней и оборонной политике, отстаивавший идею «тихой юридической революции», первым шагом которой должна была стать ограниченная конституционная реформа. Но этот проект имел шанс только в случае победы на парламентских выборах 1999 г. коалиции, которую возглавил Е. Примаков. Но победа досталась другой коалиции, представители которой еще в ходе предвыборной кампании сделали заявление о том, что изменение Конституции не является неотложной и первоочередной задачей.

Через день после вторжения в Дагестан боевиков 9 августа Б. Ельцин назначил и.о. председателя правительства РФ директора ФСБ Владимира Путина<sup>23</sup> и в тот же день в телеобращении назвал его своим преемником. Новый премьер занял жесткую линию военного подавления сепаратистов, и к 15 сентября они были разгромлены и вытеснены из республики. Главными

---

<sup>21</sup> Там же. Д. 682. Л. 10-25.

<sup>22</sup> Краснов М. Предложения о поправках к преамбуле и главам 3-8 Конституции РФ // Независимая газета. 1999. 19 авг.

<sup>23</sup> Был утвержден в должности премьер-министра 16 августа.

политическими последствиями второй чеченской кампании стали приход к власти в Чечне пророссийских сил и частичная стабилизация ситуации в регионе.

## **5.2. Советская и постсоветская номенклатура**

Процесс складывания новой властной элиты начался сразу же после Октября 1917 года, а завершающая стадия пришлась на годы нэпа. Именно 1921-1927 гг. стали периодом трансформации элиты переходного характера (революционной маргинальной элиты) в элиту с установившимся статусом. А формой этого превращения стала смена партийных поколений<sup>24</sup>. Революционная элита обладала гораздо большей степенью однородности с основной массой, т.к. формировалась в основном из маргинальных элементов социальной структуры, разрушенной в ходе революции и Гражданской войны<sup>25</sup>.

История большевистского правления никогда не отличалась демократизмом управленческих структур, а введение в 1921 г. новой экономической политики привело к еще большему усилению бюрократизации и формированию социального слоя номенклатуры со своим самосознанием<sup>26</sup>. Выдвижение на первые роли госаппарата, его увеличение и сращивание с партийным аппаратом, номенклатурный принцип управления обществом и «чрезвычайщина» становились неотъемлемыми чертами формирующейся административно-командной системы управления. А действовавший принцип подбора, а не отбора кадров (т.н. «отрицательный отбор») обуславливали непрофессионализм и неквалифицированность управления<sup>27</sup>.

Сам по себе термин «номенклатура» обозначал перечень, список наиболее важных постов и должностей, кандидатуры на которые предварительно рассматривались и утверждались партийными комитетами. Одновременно термин «номенклатура» распространялся на людей, которые данные посты занимали и тем самым превращались в особую социальную, правящую группу. Более того, номенклатура превращалась в «становой хребет» партийно-советской государственности. Еще в годы Гражданской войны (в 1919 г.) был образован Учраспред – специальный отдел ЦК, который занимался мобилизацией, постановкой на учет и переброской на «горячие»

---

<sup>24</sup> См.: Гимпельсон Е.Г. Нэп и советская политическая система. 20-е годы. М.: ИРИ РАН, 2000. 440 с.; Джавланов О.Т., Михеев В.А. Номенклатура: эволюция отбора. М.: Луч, 1993. 138 с.; Караулов С.А. Исторический опыт подготовки региональных руководящих кадров Российской Федерации в 50-90-е годы. Автореф. дисс. ... докт. ист. наук. М., 1999. 36 с.; Литвак К.Б. Об образовательном уровне крестьянского авангарда: Количественный анализ данных партийных переписей 1920-х гг. // ЭВМ и математические методы в исторических исследованиях. М., 1993. С. 94-118.

<sup>25</sup> Березкина О. Революционная элита переходного периода (1921-1927)//Свободная мысль. 1997. № 11. С. 64-65.

<sup>26</sup> Тоталитаризм. Из истории идеологий, движений, режимов и их преодолении. М., 1996. С. 38-39,65.

<sup>27</sup> Коржихина Т.П. Рождение административно-командной системы управления // Административно-командная система управления. Проблемы и факты: Межвузов. сборник научных работ. М., 1992. С. 10,16,20,24.

участки соответствующих кадров коммунистов. В результате сложился механизм назначений в противовес принципу выборности. На XII съезде партии в апреле 1923 г. Сталин, говоря о необходимости охватить коммунистами все отрасли управления, выдвинул по отношению к руководящим кадрам следующие требования: умение понять, принять директивы и претворить их в жизнь.

Еще одним способом всеобъемлющего контроля и манипулирования номенклатурой выступала система оплаты труда «ответственников». Декрет СНК от 17 ноября 1917 г. установил жалование наркомам в 500 рублей в месяц и 100 рублей на каждого неработающего члена семьи<sup>28</sup>. 8 августа 1920 г. Оргбюро ЦК по предложению Ленина приняло решение о переводе членов коллегий наркоматов на высшие разряды, как необходимых и выдающихся специалистов.<sup>29</sup> Кроме того, были еще и разовые единовременные пособия. Пункт 1 принятого в ноябре 1921 г. Постановления ВЦСПС «Об оплате труда ответственных работников профсоюзных, экономических, советских и партийных организаций и учреждений» определял средний заработок по Москве, принимаемый при исчислении первого разряда для ответственных работников, в 400 тыс. руб.<sup>30</sup> Если в 1921 г. зарплата ответработников ограничивалась 100-150% средней зарплаты учреждений, где они работали,<sup>31</sup> то затем положение меняется. Летом 1922 г. минимум зарплаты для лиц средней квалификации 1-го тарифного пояса был определен декретом СНК в 1540 руб. образца 1922 г. (для транспортных рабочих - 1700 руб.),<sup>32</sup> тогда как максимальная зарплата, определенная Постановлением СТО «Об установлении максимального размера содержания в государственных учреждениях, предприятиях и организациях» не должна была превышать 60 тыс. руб. в денежных знаках 1922 г.<sup>33</sup> То есть, разрыв был 40-кратный. Помимо тарифной сетки выплачивалась процентная надбавка за ответственность, материальные пособия на лечение, различные премии и пр. Кроме того, многими хозяйственными организациями 17-й разряд обходился, и ответработники - коммунисты получали сверх тарифа<sup>34</sup>. В ноябре 1923 г. Постановлением СТО были отменены ограничения зарплаты для работников госучреждений и предприятий, АО и смешанных обществ с преобладанием государственного капитала.<sup>35</sup> 31 марта 1925 г. ответработники заняли 7 высших разрядов по 17-ти разрядной профсоюзной шкале.<sup>36</sup> В марте 1927 г.

---

<sup>28</sup> Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 108.

<sup>29</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 112. Д. 7. Л. 11.

<sup>30</sup> СУ . 1921. № 75. Ст. 618.

<sup>31</sup> Новиков С.Г. Утверждение этакратического государства // Очерки по отечественной истории. Комсомольск-на-Амуре, 1993. С. 143.

<sup>32</sup> СУ РСФСР. 1922. № 34. Ст. 396.

<sup>33</sup> СУ РСФСР. 1922. № 49. Ст. 157.

<sup>34</sup> Никулин В.В. Власть и общество в 20-е годы. Политический режим в период нэпа. Становление и функционирование (1921 - 1929 гг.). СПб., 1997. С. 75.

<sup>35</sup> СУ СССР. 1924. № 10. Ст. 90.

<sup>36</sup> Новиков С.Г. Указ. соч. С. 143.

возобновилась выплата наградных (тантьем) для директоров и высших служащих банков, государственных и акционерных промышленных и торговых предприятий под названием «поощрительное вознаграждение».<sup>37</sup>

Бюрократия обнаружила тенденцию к устойчивому росту уже в первые годы Советской власти. К 1921 г. численность служащих государственных учреждений по сравнению с довоенным временем увеличилась вдвое. Только в системе ВСНХ к 1921 г. скопилось более четверти миллиона служащих. Самую многочисленную группу руководящих органов в конце Гражданской войны составляли бывшие матросы, рабочие и солдаты, которые редко соответствовали ответственным постам. Получило широкое распространение и такое явление как «комчванство». Причинами подобного разбухания были: попытка наладить всеобщий учет и контроль путем дробления и упрощения функций управления; закрепление функций управления за определенной категорией работников в условиях нехватки образованных кадров; повышение роли центральных органов и подчиненных им хозяйственно-распределительных учреждений на местах.

Эра спецраспределения была открыта постановлением Оргбюро ЦК 29 мая 1919 г., в котором продовольственному отделу Моссовета было предложено обратиться в центры с просьбой предоставить в распоряжение отдела предметы широкого потребления, чтобы иметь возможность удовлетворить запросы центральных учреждений. Была разработана по поручению Оргбюро инструкция, в соответствии с которой Главпродукт Наркомпрода образовывал специальный фонд всех предметов широкого потребления<sup>38</sup>.

С 1923 г. началось формирование новой кадровой системы, суть которой состояла в создании списков ответственных работников, появление которых стало еще одним шагом оформления номенклатуры - перечня наиболее важных должностей в государственном аппарате, кандидатуры на которые предварительно рассматривались, рекомендовались, утверждались и отзывались партийными комитетами всех уровней - от райкома до ЦК партии<sup>39</sup>. Датой возникновения номенклатуры можно считать постановление ЦК партии от 8 ноября 1923 г., в котором определялись задачи подбора руководящих работников, всех перемещений и назначений на ответственные посты. Номенклатура делилась на два списка: № 1 и № 2. К первому были отнесены должности, на которые руководители назначались только по постановлению Политбюро ЦК партии, ко второму - должности, назначение на которые требовало согласия созданного в 1924 г. путем слияния Учраспреда и Оргинструкторского отдела Орграспредотдела ЦК во главе с Л.М. Кагановичем. Кроме того, дополнительно к номенклатуре № 1 вводился список «выборных должностей», на которые назначение производил ЦК. Подбор и назначение на должности, не входившие в списки, должны были

---

<sup>37</sup> СЗ СССР. 1927. № 16. Ст. 167; № 34. Ст. 357.

<sup>38</sup> Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России: власть и массы. М., 1997. С. 246-247.

<sup>39</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 68. Д. 462. Л. 32; Оп. 69. Д. 136. Л. 167-169.

производиться по спискам, устанавливаемым каждым государственным учреждением по согласованию с Орграспредотделом ЦК (т.н. «ведомственная номенклатура» № 3).

Общее количество назначаемых распределялось по трем спискам следующим образом: по списку № 1 (на март 1926 г.) проходило 27,8%, № 2 - 29,4%, № 3 - 42,8% всех назначаемых<sup>40</sup>. По трем спискам проходили учреждения только общесоюзные и РСФСР (госаппарата других республик в номенклатуре нет). Причем, по спискам проходили не только госучреждения, но и общественные организации (профсоюзы, кооперативные центры и банки, ЦК комсомола, МОПР, Осовиахим и т.п.). Назначались по трем номенклатурам не только члены партии, но и беспартийные. Хотя руководящие партийные органы по уставу были выборными, но пути обхода были найдены в «рекомендациях» партийными комитетами кандидатур, подлежащих избранию.

Общая потребность в руководящих кадрах, определенная аппаратом ЦК на начало 1924 г., составила 13163 чел. В номенклатуру № 1 (3500 наиболее важных постов) включались начальники главков ВСНХ, руководители трестов, синдикатов, крупных промышленных предприятий. При этом для утверждения 1590 постов (СНК, ЦИК СССР, ВЦИК, членов президиумов и коллегий наркоматов, руководства ВЦСПС и кооперативных органов) должны были создаваться специальные комиссии ЦК. В номенклатуру № 2 входили, как правило, заместители начальников главков, управлений и другие должности. Номенклатура № 3 касалась руководящих кадров на местах<sup>41</sup>. Для каждого уровня партийного руководства устанавливалась своя номенклатура, но наиболее важные посты на периферии считались прерогативой ЦК. Более того, с самого начала к выдвижению на номенклатурные должности были подключены органы ОГПУ на предмет выявления лояльности кандидатов и их приверженности партийной линии.

На всем протяжении 1920-х гг. наблюдались две тенденции: к расширению списков номенклатурных должностей и к расширению номенклатуры ЦК. Все это привело к тому, что в конце 1928 г. было постановлено пересматривать номенклатурные списки каждые три месяца. Кадры для номенклатуры и «резерва» черпались в основном за счет выдвиженчества. Поначалу приоритет отдавался большевикам с дореволюционным стажем, однако их не хватало. Так как основной контингент коммунистов составляли пришедшие в партию в годы Гражданской войны, именно им отдавалось предпочтение при назначении на руководящие должности. Естественно, что при выдвижении на пост недостаток образования и опыта стремились восполнить демонстрацией верности партийному руководству и готовности выполнять любые распоряжения. Наличие номенклатурной солидарности и презрительного

---

<sup>40</sup> Там же. Оп. 69. Д. 142. Л. 2.

<sup>41</sup> Соколов А.К. Курс советской истории. 1917-1940: Учебное пособие для вузов. М., 1999. С. 136.

отношения к беспартийным не препятствовали размежеванию в партийной среде, наличию чванства старших по должности, чиновничества и угодничества младших<sup>42</sup>.

Но вряд ли оправданно рассматривать процесс обособления управленческой элиты РКП (б) от управляемой партийной массы как злонамеренное деяние кучки властолюбивых бонз. Наиболее рациональным подходом к изучению внутренних свойств РКП (б) может быть обращение к элитистской модели Г. Моски и В. Парето и «железному закону» Р. Михельса, согласно которым любая крупная социальная система, в том числе политическая партия, нуждается в управлении, что предполагает выделение компактных правящих элит и феномен олигархизации. Просто в применении к РКП (б) это действовало с большей силой, так как этому благоприятствовали внешняя среда обитания партии и коммунистический менталитет.

Поэтому во второй половине 1920-х гг. были предприняты меры по ускорению профессиональной подготовки и переподготовки номенклатуры. В соответствии с должностью определялись и привилегии номенклатурных работников, для чего был установлен некий уровень в пределах партмаксимума. Введенная зимой 1928/1929 г. карточная система организационно была дополнена созданием закрытых форм торговли: закрытых кооперативов и распределителей, а также отделов рабочего снабжения<sup>43</sup>. К концу 1930-х гг. отличительной чертой номенклатуры становится более высокий уровень образования, хотя сохраняется разрыв в степени образованности между различными уровнями управленческого аппарата. В связи с этим усиливается процесс вытеснения руководящей элиты с «пролетарской закваской». Для нового поколения элиты чувство сопричастности к великим революционным свершениям уже не имело прежнего значения. А принадлежность к партии продолжала оставаться одним из условий вхождения в номенклатуру.

К началу 1950-х гг. номенклатурные должности включали руководителей и директоров всех организаций, вплоть до цирков, преподавательский состав, высший состав армии, дипломатический корпус и руководство общественных организаций. После войны аппарат стал превращаться в замкнутую касту. Для высшего и среднего звена продолжала действовать введенная в 1930-е годы практика «пакетов» - денежных выплат к основному заработку, не проходивших по ведомостям. Но настоящими «бастионами» номенклатуры стали министерства и ведомства. Доля номенклатуры в социальной структуре общества увеличилась в 2,4 раза. Существенно изменились и качественные показатели этого слоя: подавляющая часть имела высшее образование, часто дополняющееся вторым

---

<sup>42</sup> Голос народа. Письма и отклики рядовых советских граждан о событиях 1918-1932 гг. / Отв. ред. А.К. Соколов. М., 1998. С. 198,214-215 и др.

<sup>43</sup> Дударь Л.А. Социально-профессиональная группа работников дальневосточной торговли в 30-е годы и ее взаимоотношения с властными структурами и рядовыми покупателями // Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока России XX в.: Сб. науч. статей / Ред. Е.Н. Чернолуцкая. Владивосток: ДВО РАН, 1999. С. 65.

дипломом по партийной или управленческой линии или ученой степенью. Практически все руководящие работники были членами партии, но при этом продвижение вверх не было, как раньше, связано с обязательным восхождением по партийной линии.

На рубеже 1970-1980-х гг. номенклатура превращается в закрытую касту, демонстрируя растущую роль региональных (особенно «клановых структур» и отраслевых лобби. Если в 1960-е годы основные решения принимались на ЦК партии, то в 1970-е годы центр властных полномочий смещается в аппарат ЦК, численность которого достигала 1500 чел. Ведущей была группа сверстников Брежнева, работавших с ним в Днепропетровске или Казахстане, которая отличалась корпоративными интересами и противостоянием «чужим». «Брежневская гвардия» на 65% была представлена выходцами из деревни; значительная часть либо не имела высшего образования, либо получила диплом в период работы на высоком партийном или государственном посту. Кроме того, «эпоха застоя» стала временем расцвета номенклатурных привилегий. Перемены во власти происходили в соответствии с известной формулой Карлейля, согласно которой начинают революцию романтики, делают фанатики и результатами ее пользуются прагматики и подлецы. Романтики частично сами отошли от власти, частично были уничтожены в период «чисток», как и большинство фанатиков, а прагматики, превратившись в номенклатуру, стали осуществлять руководство страной на основе жесткого планирования и централизованного управления.

Советская номенклатура канула в лету с развалом СССР. Поэтому сегодняшнюю элиту трудно оценивать как некое номенклатурное возрождение. Даже с учетом возрастающей роли Единой России в процессе формирования новой российской элиты. После принятия Конституции РФ 1993 г. сложилась новая конфигурация политических сил. В модели президентской республики роль парламента последовательно уменьшалась, а исполнительной власти (на федеральном и на региональном уровне) росла. При этом властная вертикаль на федеральном уровне, региональном и местном уровнях формировалась на патронально-клиентельном принципе. Одновременно на федеральном уровне особый статус приобрела Администрация Президента, возвысившаяся и над правительством и над Федеральным собранием<sup>44</sup>. В июле 1996 г. пост руководителя Администрации занял А.Б. Чубайс, стремившийся повысить ее влияние на политические процессы и федеральную исполнительную власть. Если в первой половине 1990-х гг. Б.Н. Ельцин рассматривал Администрацию в основном в качестве управленческого аппарата, как некую контролирующую инстанцию, то после выборов 1996 г. он пришел к выводу о необходимости смены ее роли. Понимая, что аппарат Администрации - это огромное ведомство со своими традициями и порядками, Президент поставил задачу сделать из Администрации интеллектуальный штаб, что и произошло с приходом в

---

<sup>44</sup> Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России // Отечественная история. 2005. № 3. С. 14.

середине июля 1996 г. Анатолия Чубайса. Администрация стала настоящим штабом по выработке важнейших идей, стратегии развития и политической тактики<sup>45</sup>.

До выборов 1996 г. сильнейшее воздействие на политическую жизнь оказывала новая волна российских генералов-политиков: министр обороны Павел Грачев, секретарь Совета безопасности Александр Лебедь, руководитель охраны Ельцина Александр Коржаков, директор ФСБ Михаил Барсуков. Усилился и личностный фактор. Так как после 1995 г. доступ к Президенту обеспечивали фактически три человека (дочь Татьяна Дьяченко, начальник службы охраны Президента Александр Коржаков (до его увольнения в июне 1996 г.) и руководитель Администрации<sup>46</sup>, - они превратились в центральные фигуры процесса элитообразования. На практике сложился институт «регентства», реализуемый в качестве феномена «семьи» - ближайшего окружения Б. Ельцина, ключевыми фигурами которого были Т.Б. Дьяченко, А.Б. Чубайс и сменивший его в марте 1997 г. на посту руководителя Администрации В.Б. Юмашев. Сам Ельцин считал семьей стоявшую за его спиной большую и слаженную команду единомышленников: «членами моей Семьи были и Чубайс, и Волошин, и Юмашев, и Джохан Поллыева, и Сергей Ястржембский, и Вячеслав Сурков, и Руслан Орехов, и Игорь Шабдурасулов, и Михаил Комиссар, и Александр Ослон, и Михаил Лесин, и Юрий Заполь, и Ксения Пономарева, и Константин Эрнст, и Олег Добродеев, и Сергей Зверев - пока работал в администрации, и Игорь Малашенко - в первые годы после выборов 96-го, и Алексей Громов, и Олег Сысуев, и Сергей Приходько, и Дмитрий Якушкин, и Андрей Шторх, и многие-многие другие»<sup>47</sup>.

Запрос депутатов Государственной Думы в Конституционный суд относительно соответствия Конституции президентского указа от 2 октября 1996 г., расширившего возможности контроля Администрацией органов исполнительной власти, привело 15 апреля 1997 г. к поправкам в Положение об Администрации, несколько сузившим ее полномочия, но сохранившим за ней статус государственного органа. Тем не менее, Б. Ельцин в своем послании Федеральному собранию 30 марта 1999 г. с горечью констатировал утрату Администрацией, на которую возлагалась задача быть «активным проводником» политики Президента, многих занимаемых ею позиций<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Ельцин Б.Н. Президентский марафон. Размышления, воспоминания, впечатления. [М.: ООО "Издательство АСТ", 2000. 274 с. URL: http://lib.ru/MEMUARY/ELCIN/marafon.txt](http://www.intelros.ru)

<sup>46</sup> С 15 января по 15 июля 1996 г. эту должность занимал бывший губернатор Краснодарского края, затем министр Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике и помощник Президента РФ по вопросам межнациональных отношений Николай Дмитриевич Егоров.

<sup>47</sup> Ельцин Б.Н. Президентский марафон ...

<sup>48</sup> См.: Текст послания президента Российской Федерации Бориса Ельцина Федеральному собранию Российской Федерации 30 марта 1999 года URL: [www.intelros.ru](http://www.intelros.ru). С 7 декабря 1998 г. по 19 марта 1999 г. на этом посту находился бывший начальник Федеральной пограничной службы, секретарь Совета безопасности, генерал-полковник Николай Николаевич Бордюжа, «по-настоящему интеллигентный военный, по мировоззрению гораздо ближе к молодому поколению политиков, чем к генералитету», который «плохо

В эти годы значительно ослабла федеральная властная элита, разбитая на кланы, влияние лидеров в которых обеспечивалось группами политической, финансовой, силовой (в виде «частных армий») и интеллектуальной поддержки (подконтрольными СМИ, имиджмейкерами и политтехнологами). Это привело к укреплению позиций региональных и бизнес-элит<sup>49</sup>. Но ситуация на местах была непростой. Региональные элиты, будучи избраны населением своей территории и не находясь в отношениях прямого подчинения Президенту, открыто стремились к самостоятельности. В свою очередь, на региональном уровне существовал конфликт между губернаторами и мэрами столичных городов. В итоге российское политическое пространство было фрагментированным, а процесс элитообразования 1990-х гг. носил «несколько хаотичный характер»<sup>50</sup>.

Сближение власти и капитала уже в первой половине 1990-х гг. шло по линии установления привилегированных связей с наиболее крупными финансовыми структурами, способными взять на себя функцию агентов высшего политического руководства страны. Основными вехами этого процесса стали: учреждение института уполномоченных банков, акционирование в 1994 г. ОРТ и залоговые аукционы 1995-1996 гг. Чаще всего связи принимали форму патронажа со стороны чиновников достаточно высокого ранга. В прессе в качестве «бюрократических патронов» чаще всего упоминались фигуры начальника Службы безопасности Президента Александра Коржакова, управляющего делами Президента Павла Бородина, первого вице-премьера правительства Олега Сосковца и заместителя министра финансов Андрея Вавилова. Но в этот период попытки большого бизнеса выйти за рамки патронажа к успеху не приводили. Ситуация стала постепенно меняться с появлением в составе правительства руководителей акционерных обществ - президента АО «АвтоВАЗ» Владимира Каданникова и президента РАО «Высокоскоростные магистрали» Алексея Большакова<sup>51</sup>. Но окончательный перелом произошел только в ходе президентских выборов 1996 г., когда новая экономическая элита установила прямые связи с высшим руководством страны.

До залоговых аукционов 1995-1996 гг. бизнес-элита была представлена группой финансистов, имевших связи в истеблишменте и определенное политическое влияние, но ее роль в российской экономике не была существенной. Небольшая группа бизнес-элиты, контролировавшей до 80% российских финансов, до 1995 г. почти не интересовалась инвестициями в

---

понимал устройство современной политической жизни, не улавливал ее тонких нюансов, не замечал подводных течений» (Ельцин Б.Н. Президентский марафон ...).

<sup>49</sup> Крыштановская О. Анатомия российской элиты». М.: Захаров, 2005 URL: <https://vni-politstudies.nethouse.ru/static/doc/0000/0000/0134/134217.swusdllkvr.pdf>

<sup>50</sup> Медведев С.А., Томашов И.А. Политическая аномия в современной России // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х кн. Кн. 2. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 278.

<sup>51</sup> Зудин А.Ю. Олигархия как политическая проблема российского посткоммунизма // ОНС. 1999. № 1. С. 49.

реальный сектор экономики. Но затем они воспользовались возможностью выгодно вложить свои деньги, а заодно упрочить свое положение не только в экономике, так и в политике. В результате во второй половине 1990-х гг. в России сложился класс олигархов<sup>52</sup> - владельцев крупного капитала, способных влиять на принятие политических решений власти<sup>53</sup>. Особую роль в процессе олигархизации сыграли залоговые аукционы, проводившиеся с середины 1995 г. Государство, остро нуждавшееся в «живых деньгах», передавало банкам под залог акции крупнейших предприятий. Отсутствие средств для их выкупа означало переход предприятий в собственность владельцев банков. Причем предприятия оказались проданными по ценам, гораздо более низким, чем реальные. Так, банки «Менатеп» (М. Ходорковский), «ОНЭКСИМ-банк» (В. Потанин), «Империал», «Нефтяная финансовая компания» (Б. Березовский и Р. Абрамович) и другие получили крупнейшие предприятия: «Сибнефть», «Сургутнефтегаз», РАО «Норильский никель», нефтяные компании «ЛУКОЙЛ» и «ЮКОС»<sup>54</sup>. Последствием этого стала, с одной стороны, неподотчетность власти перед избирателями, а с другой стороны, концентрация нефтяных ресурсов в руках нескольких крупных компаний, руководители которых получили мощнейшие политические рычаги<sup>55</sup>.

Доказательством того, что крупнейшие бизнесмены оказывали в тот период существенное воздействие на политику, могут служить данные многолетних исследований, проводимых службой Б. Грушина «Vox populi» и публикуемые в «Независимой газете» в 1990-е гг. Если в 1995 г. ни один предприниматель не входил в рейтинг 100 наиболее влиятельных политиков, в период с 1996 г. по начало 1998 г. в рейтинг ведущих политиков регулярно входили 10–15 «олигархов». После думских выборов 1995 г. власть убедилась в необходимости финансовой помощи «олигархов» на президентских выборах

---

<sup>52</sup> Вопрос о том, можно ли определить этот новый привилегированный слой как олигархов и, тем более, как «класс олигархов», - остается дискуссионным, несмотря на широкое распространение этой терминологии. Классическое понимание олигархии означает такое соединение воедино богатства и могущества, которое всецело определяет функции власти, однако степень влияния новых российских собственников на принятие властных решений оценивается по-разному. Некоторые полагают, что это влияние являлось решающим ранее, но затем ослабело, другие указывают на сохранение власти бюрократии и спецслужб на всем протяжении постсоветского периода. От этих структур зависело распределение собственности и определение близости бизнес-групп к власти и именно они, в конечном счете, проводили «селекцию олигархов». Поэтому ряд авторов предпочитает определять данный слой как «новую буржуазию», «бюрократическую буржуазию» или «компрадорскую буржуазию», отказывая ему даже в статусе полноценной национальной элиты. Эта позиция выражается сегодня в требованиях «национализации элиты». Итак, здесь многое зависит от содержательного наполнения понятий – прим. ред.

<sup>53</sup> Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России ... С. 15.

<sup>54</sup> Государство и олигархия. Доклад Совета по национальной стратегии. 9 июня 2003 г. URL: <http://www.snsr.ru/reports>

<sup>55</sup> Наим М. Демократия: геология определит идеологию // Трудности перехода: демократия в России / Сост. Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова. М.: Изд-во Неостром, 2004. С. 32.

1996 г. Поэтому в феврале 1996 г. по распоряжению Правительства РФ был созван первый всероссийский съезд предпринимателей<sup>56</sup>. Глава Альфа-банка Михаил Фридман в своем интервью 20 октября 1997 г. так описал встречу группы бизнесменов с Б. Ельциным в Кремле в марте 1996 г.: «Сам факт встречи Ельцина с бизнесменами демонстрирует полное изменение места и роли бизнес-комьюнити в иерархии нашего общества. Сегодня мы заняли очень престижное место».

По аналогии с «семибоярщиной» Смутного времени, с легкой руки Андрея Фадына<sup>57</sup>, объединение российских олигархов, контролировавших более 50% экономики страны, получило наименование «семибанкирщина». В нее входили Борис Березовский (Объединенный банк), Владимир Потанин (ОНЭКСИМ Банк), Владимир Гусинский (Мост-банк), Михаил Ходорковский (МЕНАТЕП), Петр Авен (Альфа-банк), Михаил Фридман (Альфа-банк), Александр Смоленский (Столичный банк сбережений, с 1997 г. – СБС-Агро)<sup>58</sup>. По другой версии, термин «семибанкирщина» был введен в широкий оборот Б. Березовским и в дальнейшем использовался не только российскими, но и зарубежными авторами<sup>59</sup>. Поэтому иногда в данный список, опираясь на интервью Березовского Financial Times от 1 ноября 1996 г., иногда включают еще В. Виноградова и В. Малкина. В конце 1996 - начале 1997 г. сложились две группы – «старого» и «нового» капитала, ориентированных соответственно на премьера В. Черномырдина (Газпром, Национальный резервный банк, банк Империял и ЛУКОЙЛ) и главу Администрации Президента А. Чубайса (ОНЭКСИМбанк, МЕНАТЕП, СБС, Альфа-банк, Уникомбанк, Московский национальный банк, Мост-банк и ЛогоВАЗ)<sup>60</sup>.

Но особенно большое влияние на государственные решения оказывали представители олигархата, приближенного к высшему руководству России и к «семье». В частности, значительные возможности влияния на политическую линию в стране получили Б.А. Березовский и создатель масштабной медиа-империи В.А. Гусинский. Среди представителей возникшей группировки российских долларовых миллиардеров открытые политические амбиции проявлял и М.Б. Ходорковский, финансировавший избирательные кампании

---

<sup>56</sup> Современная политическая история России. Т. 1. Хроника и аналитика (1985–1998 гг.). М.: РАУ-Корпорация, 1999. С. 330.

<sup>57</sup> Фадин А. Семибанкирщина как новорусский вариант семибоярщины // Расцвет российских СМИ. Эпоха Ельцина. 1992-1999 URL: <http://www.yeltsinmedia.com/events/nov-14-1996/#easy-footnote-1-6521>

<sup>58</sup> «Семибанкирщина». Справка // РИА НОВОСТИ. – 2011. URL: [ria.ru/20111108/483944714.html](http://ria.ru/20111108/483944714.html); Фадин А. Новая олигархия: кто контролирует "Russia inc., LTD"? // Куда идет Россия? М., 1997. С. 137-141.

<sup>59</sup> Schrode H.-H. El'isin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998 // Europe-Asia Studies. 1999. Vol. 51, No. 6. Pp. 957–988; Gill G. Democratization, the Bourgeoisie and Russia // An International Journal of Comparative Politics. 1998. Vol. 33, No. 3. Pp.307–329; Freeland. C, Thornhill, J. and Gowers. A. Moscow's Group of Seven // Financial Times. 1996. 1 Nov. P. 15; Johnson J. Banking in Russia, Shadows of the past // Problems of Post-Communism. 1996. No. 3. Pp. 49–59.

<sup>60</sup> Зудин А.Ю. Указ. соч. С. 51.

губернаторов в регионах своего нефтяного бизнеса, отдельных депутатов федерального и местных парламентов. Поддержка финансовым капиталом Ельцина в ходе президентской кампании 1996 г. во многом определялась тем, что банки оказались заложниками исхода выборов. Речь шла о том, станут ли они реальными собственниками включенных в залоговые аукционы предприятий или нет<sup>61</sup>. Сначала 13 наиболее влиятельных бизнесменов, среди которых были Б. Березовский и М. Ходорковский, выступили с открытым обращением к властям с предложением отказаться от выборов, чтобы спасти страну от раскола. Хотя предложение не было принято, президентские выборы стали звездным часом олигархов. В апреле 1996 г. было опубликовано подписанное крупными предпринимателями обращение к населению страны «Выйти из тупика», в котором прямо указывалось, что «... отечественные предприниматели обладают необходимыми ресурсами и волей для воздействия и на слишком беспринципных, и на слишком бескомпромиссных политиков».

Олигархи, способствовавшие проведению избирательной кампании Ельцина, после победы заняли особое положение: например В. Потанин стал вице-премьером, Б. Березовский – заместителем секретаря Совета безопасности, а телеканал В. Гусинского НТВ стал федеральным. Люди Михаила Фридмана (В. Сурков и А. Абрамов) заняли посты заместителей руководителя администрации президента, а Роман Абрамович был избран губернатором Чукотки. Десятки банкиров вошли в различные правительственные и парламентские комитеты и комиссии<sup>62</sup>. Несколько предпринимателей (Б. Березовский, Р. Вяхирев, В. Гусинский, В. Потанин) стали входить в десятку самых влиятельных политиков страны. Эта небольшая доминирующая группа бизнесменов достигла пика своего могущества к 1996–1997 гг.: они делали публичные заявления, встречались с Президентом и премьер-министром, с их мнением считались правительство и Государственная Дума<sup>63</sup>. Но крупный бизнес, получив свои богатства благодаря связям с чиновниками, не хотел открытого рынка, поэтому стремился к ограничению демократии в политике. Политическое лоббирование олигархов шло в направлении отказа от выборов, удлинения сроков полномочий выборных органов и превращения демократии в декорацию. Именно СМИ после 1996 г. превратились в важнейший политический ресурс большого бизнеса<sup>64</sup>. Вплоть до 2000 г. все (за исключением еженедельника «Аргументы и факты») сколько-нибудь влиятельные издания находились в руках олигархов. Из-за этого складывалось

---

<sup>61</sup> Гайдар Е., Чубайс А. Указ. соч. С. 82.

<sup>62</sup> Олейник Т.В. Российская олигархия: становление и политический триумф (1995-1999 гг.) // Вестник Чувашского университета. 2010. № 32. С. 3 // Cyberleninka URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-oligarhiya-stanovlenie-i-politicheskij-triumf-1995-1999-gg/viewer>

<sup>63</sup> Крыштановская О. Указ. соч.

<sup>64</sup> См.: Макаренко Б., Венедиктов П. Большой бизнес и СМИ // Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. М., 1997. С. 199-229.

ощущение, что государство «приватизировано», и все важные решения принимаются «денежными мешками»<sup>65</sup>.

Сформированный во время президентских выборов 1996 г. тактический союз власти с олигархами был направлен на то, чтобы не допустить к власти коммунистов. Но сразу после президентских выборов возникла стратегическая развилка: кто должен управлять государством - законно избранные органы государственной власти или самые богатые бизнесмены страны? Неустойчивое равновесие было разрушено после провозглашения «молодыми реформаторами» ориентации на универсальные правила проведения приватизационных аукционов, публично поддержанных ОНЭКСИМ банком. Власть и бизнес вступили в прямое противостояние в ходе «первой банковской войны» (или "битвы при «Связьинвесте») летом 1997 г. Владелец «Норильского никеля» Потанин предложил на аукционе больше, чем Березовский с Гусинским, считавшие аукцион, организованный по схеме А. Чубайса и Б. Немцова, простой формальностью. После того обладателем 25% акций АО «Связьинвест» стал ОНЭКСИМ банк, проигравшие олигархи решили добиться победы над правительством, наказать организаторов аукциона и отнять «Связьинвест». Были потрачены огромные деньги на взятки, подкуп работников спецслужб и информационную атаку с целью политически уничтожить министров-реформаторов. Б. Березовский и В. Гусинский организовали в подконтрольных им ОРТ и НТВ серию разоблачений. В частности, журналист А. Минкин обнаружил, что один из «младореформаторов» - председатель Госкомимущества и вице-премьер правительства А. Кох - получил от одной швейцарской фирмы в качестве аванса за книгу о приватизации 100 тыс. долл., а его соавторы А. Чубайс, М. Бойко, П. Мостовой и А. Казаков - по 90 тыс. долларов. Журналисты, подключившиеся к расследованию «дела писателей», обнаружили, что аванс был выплачен группой, близкой к ОНЭКСИМ, накануне аукциона по «Связьинвесту». После этого Ельцин был вынужден отправить всех «писателей», за исключением Чубайса, в отставку<sup>66</sup>. Правда, «Связьинвест» Березовскому и Гусинскому не вернули.

Отставка в марте 1998 г. правительства Черномырдина преследовала цель разрушить центр влияния, который возник в итоге концентрации вокруг премьера значительной части бизнес-элиты. Прежде всего, ослабили политические позиции Газпрома и первоначально Б. Березовского, ставшего в оппозицию новому правительству. А распад ЮКСИ, бывшего альянсом контролируемой Березовским Сибнефти и компании ЮКОС из группы МЕНАТЕП, свидетельствовал о пошатнувшемся его положении в бизнес-элите. Из финансовых групп, близких к правительству Черномырдина, только М. Ходорковскому удалось сохранить и даже укрепить связи с новым

---

<sup>65</sup> Российские информационные империи // Эксперт. 1998. 20 апр. № 15 (132). С. 86–87.

<sup>66</sup> Гайдар Е., Чубайс А. Указ. соч. С. 89-91; Зудин А.Ю. Указ. соч. С. 51-52; Новая газета. 1997. 4,18 авг.; Согрин В.В. 1985–2005: три превращения современной России ... С. 12; Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина. М., 1999. С. 342.

правительством. В числе «выигравших» оказался, прежде всего, недавний политический аутсайдер В. Потанин, которому удалось сохранить союз с А. Чубайсом и «Альфа-группой». Сам Чубайс становится главой РАО ЕЭС, превращаясь в одного из крупнейших представителей бизнес-элиты. Кроме того, произошло усиление «московской группировки» Ю. Лужкова, финансовой опорой которой служили АФК «Система» и Банк Москвы. «Московская группировка» не только оказалась в одном ряду с ведущими группировками большого бизнеса, но и продолжила наращивать финансовые и кадровые ресурсы. Правительство С. Кириенко, провозгласившее принцип «равноудаленности» от группировок во взаимоотношениях с бизнес-элитой, на деле просто утратило способность быть посредником и координатором в отношениях с лидерами большого бизнеса<sup>67</sup>.

Финансовый кризис на время подтолкнул исполнительную власть и бизнес-элиту навстречу друг другу. Итогом встречи в начале июня 1998 г. Ельцина и Кириенко с «десяткой» ведущих российских бизнесменов стало «Обращение», в котором выражалась поддержка «всех разумных шагов» руководства страны по преодолению последствий финансового кризиса. Свидетельством заключенного «перемирия» стала серия неформальных консультаций правительства с представителями бизнес-элиты по выходу из кризиса. По предложению последних А. Чубайс был назначен специальным представителем Президента по переговорам с международными финансовыми организациями. Попыткой институционализации взаимоотношений правительства с российским бизнесом стала идея образования «Совета экономического взаимодействия» (СЭВ). Но сотрудничество правительства и большого бизнеса продолжалось недолго. Так как политически слабое правительство было напугано перспективой создания «параллельного правительства», идея СЭВ умерла на стадии проекта. А в отношении крупного бизнеса правительство перешло к «жесткому» курсу, примером чего стала демонстративная атака на Газпром. В ответ возобновилась начавшаяся в апреле 1998 г. и временно прекратившаяся «предпринимательская фронда»: было опубликовано ориентированное на поддержку политической оппозиции «Обращение руководителей нефтяных и газовых компаний к Президенту и Правительству России», подписанное ЮКОСом, Сибнефтью, СИДАНКО, Сургутнефтегазом, ЛУКОЙЛом, ТНК, Газпромом и ВНК. В стороне остались лишь Потанин, Фридман и Ходорковский. Впрочем, выступление оказалось плохо организованным: вскоре после обнародования «Обращения!» от него отмежевались Газпром, СИДАНКО и ТНК, а ЮКОС и Сибнефть заняли выжидательную позицию<sup>68</sup>.

Августовский кризис 1998 г. существенно изменил как саму бизнес-элиту, так и характер ее влияния в обществе, прервав победное шествие олигархов. В результате кризиса часть крупных бизнесменов разорилась, часть лишилась своего политического влияния и ушла в тень, часть перебралась за

---

<sup>67</sup> Зудин А.Ю. Указ. соч. С. 54-55.

<sup>68</sup> Там же. С. 55-58.

границу. Из «старых» олигархов только группа «Альфа» усилила свое присутствие в верхах. Однако появились новые предприниматели, которые чувствовали себя завсегдадатами кремлевских коридоров<sup>69</sup>. В 1998–1999 гг. значительное количество олигархов, поддержавших Кремль в 1996 г., «дезертировали». В частности, пять ведущих медиа-групп (включая НТВ) поддержали оппозицию<sup>70</sup>. Но итоги парламентских выборов 1999 г. и передача президентской власти В.В. Путину открыли новый этап элитаобразования в стране.

### **5.3. Органы политического контроля: от ВЧК – к ФСБ**

Первоначально большевики не планировали создавать органы подавления сопротивления свергнутых классов, считая, что с этим справятся советы, суды и народная милиция<sup>71</sup>. Но эти планы рухнули. Если сразу после революции функции борьбы с контрреволюцией выполнял Петроградский военно-революционный комитет, то в связи с необходимостью подавления саботажа буржуазии возникла нужда в создании специального органа, наделенного чрезвычайными полномочиями. 7 (20) декабря 1917 г. был решен вопрос о создании Всероссийской Чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем в качестве специальной комиссии Совнаркома<sup>72</sup>. Путем арестов, отдачи под суд, конфискации имущества и прочих суровых мер организованный бойкот удалось сломить, а вскоре арсенал средств «карающего меча диктатуры пролетариата» пополнился высылкой за пределы республики, лишением продуктовых карточек и включением в список «врагов народа».

Но самое главное, что именно с ВЧК связано установление отсутствовавшей в первых актах советской власти смертной казни. Декретом советского правительства «Социалистическое Отечество в опасности» от 21 февраля 1918 г. допускалась возможность применения расстрела на месте за совершение преступления к неприятельским агентам, спекулянтам, погромщикам, хулиганам, контрреволюционным агитаторам и германским шпионам. Специальным постановлением Наркомюста от 16 июня 1918 г. право выносить расстрельные приговоры предоставлялось только ревтрибуналам, которым ВЧК должна была передавать задержанных лиц. Но уже в середине 1918 г. отмечался ряд негативных моментов в деятельности «чрезвычайки»: использование провокаций ее агентами, безгласность и тайность производства, недопустимость защиты и отсутствие права обжалования, невежественность сотрудников и слишком широкие полномочия (вплоть до применения смертной казни).

---

<sup>69</sup> Паппэ Я.Ш. «Олигархи». Экономическая хроника 1992–2000. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. С. 46.

<sup>70</sup> Зыгарь М. Вся кремлевская рать: Краткая история современной России. 2-е изд. М.: Интеллектуальная литература, 2019. С. 34-36.

<sup>71</sup> Впрочем, Ленин, если верить сообщению некоторых мемуаристов, еще в период революции 1905 г. говорил о целесообразности организации массового террора по образцу якобинцев и примерял на себя роль Робеспьера – прим. ред.

<sup>72</sup> Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения : ноябрь 1917 г. - декабрь 1991 г. М., 1994. С. 47-49.

Уже в первой половине 1918 г. действовали 40 губернских и 365 уездных чрезвычайных комиссий. И это помимо погранчека, фронтовых и армейских ЧК, комиссаров «чрезвычайка» на таможенных и пропускных пунктах. Роль ВЧК особенно выросла, когда после убийства Урицкого и Володарского и покушения на Ленина 5 сентября 1918 г. был введен «красный террор». 26 сентября в губернии ушел приказ № 47 о самостоятельной деятельности ВЧК, подотчетной только Совнаркому или ВЦИК. Также в утвержденном ВЦИК 28 октября 1918 г. положении о Всероссийской и местных чрезвычайных комиссиях для усиления партийного контроля за деятельностью ВЧК было установлено, что представитель Особого отдела ВЧК раз в неделю делал доклад в Оргбюро ЦК партии. Но хотя конец «красному террору» был положен Постановлением VI съезда Советов «Об амнистии» от 6 ноября 1918 г. (фактически в большинстве районов он закончился в сентябре-октябре), это не стало отказом от методов чрезвычайщины и не привело к сужению прав ВЧК. Скорее речь шла о регламентации ее действий и расширении сети местных чрезвычайных комиссий. Также постановлением Бюро ЦК РКП (б) от 19 декабря 1918 г. была объединена деятельность органов военного контроля Наркомата по военным делам и ВЧК<sup>73</sup>.

Все попытки ограничить власть ВЧК были не особо эффективными. Принятое 20 января 1919 г. постановление ВЦИК об упразднении в 20-дневный срок уездных ЧК было сведено на нет предоставлением губернским исполкомам и ЧК права ходатайствовать во ВЦИК о продлении сроков. В 60-ти уездах чрезвычайные комиссии вообще не были ликвидированы, а кое-где снова восстановились и функционировали в 1920-1921 гг. под вывеской политбюро. 17 февраля 1919 г. ВЦИК попытался ограничить права чрезвычайных комиссий, оставив за ними лишь право ведения следствия и передав вынесение приговоров революционным трибуналам. Однако в случае вооруженных антисоветских выступлений за чрезвычайными комиссиями сохранялось право непосредственной расправы в местностях, объявленных на военном положении. Следствие по делам о преступлениях ЧК должны были заканчивать не позднее месяца, но в случае необходимости они могли ходатайствовать о продолжении срока следствия перед местными советами, а ВЧК - перед ВЦИК. Постановление ВЦИК от 20 июня 1919 г. уточняло, что в местностях, объявленных на военном положении, ВЧК и губернским ЧК принадлежало право непосредственной расправы (вплоть до расстрела) за участие в контрреволюционных заговорах, шпионаж, бандитизм и пр. Осенью 1919 г. компетенция ведомства была опять расширена: решением советского правительства в ведение ВЧК передавались дела о крупной спекуляции товарами и должностным преступлениям (подлогах, взятках и т.п.)<sup>74</sup>. 21

---

<sup>73</sup> Аникеев В.В. Деятельность ЦК РКП (б) в 1918-1919 годах (хроника событий). М., 1976. С. 96-97.

<sup>74</sup> Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы: 1917-1923 г. М., 1995. С. 132.

октября 1919 г. декретом Совнаркома при ВЧК учреждался Особый революционный трибунал, чьи приговоры не подлежали обжалованию<sup>75</sup>.

После отмены в январе 1920 г. смертной казни (за исключением дел, подсудных военным трибуналам), 18 марта 1920 г. постановлением ВЦИК о ревтрибуналах вновь были ограничены права чрезвычайек на применение внесудебных репрессий. На ВЧК и местные ЧК возлагались лишь обязанности предварительного следствия по уголовным делам. Кроме того, они получили право заключать виновных в исправительные лагеря на срок не выше 5 лет и только в исключительных случаях. Но после начала войны с Польшей все вернулось на круги своя: 28 мая 1920 г. постановлением СТО ВЧК предоставили права военных революционных трибуналов с применением расстрела<sup>76</sup>.

IX Всероссийский съезд Советов в декабре 1921 г. в очередной раз признал необходимость сужения круга деятельности ВЧК и ее органов на местах и поручил Президиуму ВЦИК пересмотреть Положение о ВЧК в сторону «сужения ее компетенции и усиления революционной законности». 6 февраля 1922 г. ВЦИК принял декрет «Об упразднении Всероссийской чрезвычайной комиссии и правилах производства обысков, выемок и арестов». Часть ее функций была передана судебным органам, часть - образованному в составе НКВД Государственному политическому управлению. В полномочия ГПУ первоначально не входили судебно-следственные функции, но уже 16 октября 1922 г. ВЦИК предоставил ГПУ право внесудебной расправы (вплоть до расстрела) для лиц, взятых с поличным при бандитских налетах<sup>77</sup>. Советский режим в период своего становления не мог функционировать без развернутого политического террора.

Ситуация не изменилась и после образования СССР. Созданное в ноябре 1923 г. ОГПУ при Совнаркоме СССР получило более высокий статус, выйдя из подчинения НКВД. 28 марта 1924 г. ЦИК СССР утвердил «Положение о правах ОГПУ в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационный лагерь». Принятие постановлений о подобных мерах было возложено на Особое совещание при ОГПУ в составе трех членов коллегии при участии Прокурора СССР. В 1927 г. ЦИК предоставил ОГПУ право рассматривать во внесудебном порядке дела о диверсиях, поджогах, порче оборудования и строго наказывать виновных вплоть до применения высшей меры наказания. В июле 1934 г. постановлением ЦИК органы госбезопасности опять вошли в НКВД СССР в качестве Главного управления госбезопасности.

---

<sup>75</sup> СУ РСФСР. 1919. № 53. Ст. 504.

<sup>76</sup> Гимпельсон Е.Г. Указ. соч. С. 132-133.

<sup>77</sup> См.: Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии. 1917-1921 гг.: Сб. документов. М., 1958. 511 с.; Ленин и ВЧК: Сборник документов (1917-1922 гг.). М., 1987; Петров М.Н. ВЧК - ОГПУ: первое десятилетие: (На материалах Северо-Запада России). Новгород: НовГУ, 1995. 162 с.; Ратьковский И.С. Всероссийская чрезвычайная комиссия и политика красного террора в Советской России в 1918 г.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1995. 17 с.; Тишков А.В. Щит и меч революции: (Из истории ВЧК). М.: Политиздат, 1979. 72 с.

Поводом для развертывания массовых репрессий стало убийство в Смольном 1 декабря 1934 г. С.М. Кирова молодым коммунистом Л. Николаевым. В тот же вечер было подготовлено постановление о внесении изменений в УПК, суть которых заключалась во введении ускоренного порядка проведения следствия по делам о терроризме. По таким делам допускалось отсутствие обвиняемых и вынесение не подлежащего обжалованию смертного приговора. Аналогичный порядок вводился 14 сентября 1937 г. и по делам о вредительстве и диверсии. На практике именно «тройки», «двойки» и Особое совещание НКВД принимали постановления, заменяющие приговоры.

3 февраля 1941 г. указом Президиума Верховного Совета СССР был образован отдельный Наркомат госбезопасности, но уже 20 июля он был объединен с НКВД в единый наркомат. В очередной раз выделенное в отдельный наркомат 14 апреля 1943 г., МГБ в марте 1953 г. опять объединили с МВД СССР в единое министерство. Наконец, в марте 1954 г. был образован КГБ при Совмине СССР<sup>78</sup>, сохранявший свой статус практически неизменным до распада Союза. Являясь неперенным атрибутом всякого полноценного государства, специальные службы до определенного периода играли роль гаранта внутренней стабильности страны, блокируя поползновения деструктивных сил по развалу государства. Закон СССР «Об органах государственной безопасности в СССР» от 16 мая 1991 г. установил право работников органов госбезопасности не подчиняться решениям любых политических партий и движений, включая КПСС. Участие руководства КГБ в ГКЧП после провала его выступления положило начало масштабной реорганизации органов госбезопасности. 21 августа Управление КГБ СССР по Москве и Московской области было подчинено КГБ РСФСР, а 28 августа указом Президента СССР была образована комиссия для расследования деятельности КГБ. В августе-сентябре 1991 г. был упразднен ряд подразделений, из состава КГБ СССР выведен ряд отделов и управлений, возвращен министерству обороны ряд войсковых подразделений, органы госбезопасности большинства субъектов РСФСР переданы в ведение КГБ РСФСР. 22 октября 1991 г. было принято решение об упразднении КГБ СССР, узаконенное 3 декабря Советом Республик Верховного Совета СССР. На его основе были созданы Центральная служба разведки СССР, Межреспубликанская служба безопасности и Комитет по охране государственной границы СССР.

Вслед за развалом СССР новые правители России начали демонтаж органов разведки и госбезопасности в том их виде, в каком они оставались с советских времен<sup>79</sup>. Ведущая роль в разрушении системы государственной

---

<sup>78</sup> Аргументы и факты. 1988. № 46.

<sup>79</sup> См. предшествующее примечание о соотношении понятий «развал» и «распад» СССР. Очевидно, что роль институтов идеологического контроля и слежки за инакомыслящими внутри страны (вовсе не тождественная функциям внешней разведки) не могла оставаться прежней с декларированным переходом от однопартийной диктатуры к правовому государству. Основным приоритетом данного периода стал отказ от советской идеологии, практики ее искусственного навязывания обществу государством и поддержания его

безопасности и разведслужб СССР и России принадлежит Вадиму Викторовичу Бакатину. Еще в бытность свою министром внутренних дел СССР (1988-1990 гг.) он прославился тем, что ликвидировал сеть платных осведомителей милиции, внедренных в преступные сообщества. После чего уровень преступности в стране резко подскочил, а организованные преступные группировки усилились. Апофеозом разрушительной деятельности Бакатина стало его пребывание в должностях Председателя КГБ СССР (август-декабрь 1991 г.) и Межреспубликанской Службы безопасности СССР (ноябрь 1991 – январь 1992 гг.). Здесь главные его «достижения» – это сдача американцам схемы подслушивающих устройств в посольстве США в Москве, частичная «сдача» нелегальной заграничной агентуры внешней разведки, увольнение ряда высокопоставленных сотрудников, попустительство кампании шельмования и травли органов и сотрудников госбезопасности в СМИ.

Не менее пагубные последствия имели неоднократные изменения структуры спецслужб и их кадровой ротации. Смена названий (КГБ – МБ – ФСК - ФСБ), выделение отдельных подразделений в особые службы (Служба внешней разведки), их возвращение обратно, смена начальников, сокращения штата, – все это приводило к нарушению функций, некомпетентности некоторых руководителей, утрате традиций кадровой преемственности и т.п. Ярким примером воинствующей некомпетентности может служить судьба спецподразделения «Вымпел». За отказ от участия в штурме Дома Советов («Белого дома») 3-4 октября 1993 г. и от стрельбы по своим соотечественникам, отряд был переподчинён МВД, а многие его сотрудники – профессионалы высочайшего класса, уволились. Руководство России в 1990-е гг. явно ставило политическую лояльность выше долгосрочных интересов страны.

Вакханалия разрушительных реформ, сокращений и откровенного игнорирования интересов безопасности страны завершилась к концу 1990-х гг. Если Служба внешней разведки сохранила свои традиции благодаря деятельности ее руководителя – Е.М. Примакова, то Федеральная служба безопасности, как после всех реформ и переименований стала именоваться главная спецслужба России, стала выходить из затяжного кризиса в период руководства ею В.В. Путина (25 июля 1998 - 9 августа 1999 гг.). Именно в этот период как символ перемен к лучшему, была воссоздана в структуре ФСБ

---

лояльности с помощью тайной политической полиции. В основе пересмотра структуры и функций органов госбезопасности лежало стремление предотвратить опасность повторения неоднократных предшествующих кампаний массового террора, преследований инакомыслящих и атмосферы страха и подозрительности, господствовавшей в советский период. ГКЧП только усилил эти опасения и воспоминания. С этих позиций важно, по-видимому, взвесить критерии эффективности функционирования органов госбезопасности с позиций соответствия их структуры и функций с изменяющимися задачами. Предстоит ответить на вопрос, почему, при всем могуществе этих органов, их полной информированности и минимальной скованности какими-либо правовыми рамками, они в результате так и не смогли предотвратить распад СССР? – прим. ред.

группа «Вымпел». Постепенно была прекращена кампания дискредитации российских спецслужб. Борьба с террористической угрозой способствовала поднятию их авторитета. Ущерб, нанесённый отечественным спецслужбам, стал преодолеваться, а сменившееся руководство страны уделяет должное внимание развитию спецслужб и поддержанию их высокого авторитета в обществе.

#### **5.4. «Броня крепка и танки наши быстры»: вооруженные силы СССР / РФ**

Мы уже видели, что в строительстве «нового здания» было использовано значительно больше «кубиков» прежнего устройства империи, чем планировалось накануне переворота: свойственные любому государственному механизму функции либо сохранялись, либо восстанавливались в новой форме.

11 ноября 1917 г. на совещании полковых представителей Петроградского гарнизона В.И. Ленин объявил об отмене постоянной армии. Но миф о возможности замены регулярной армии всеобщим вооружением народа был развенчан быстрее всего. Отряды Красной гвардии, в рядах которой по всей стране состояло ок. 200 тыс. чел., не могли выполнять функции защиты нового государства. А ведь именно Красная гвардия создавалась в целях защиты завоеваний революции, борьбы с контрреволюцией, охраны общественного порядка и перехода к всеобщему вооружению народа. Общее командование Красной гвардией Петрограда осуществляла Центральная комендатура, а единой централизованной организации Красной гвардии в стране не было. В апреле-июне 1918 г. много отрядов Красной гвардии было создано и в сельской местности. При этом вооруженные отряды со сходными (в основном, милицейскими функциями) носили различные названия: Красная гвардия, боевые и «вольные» дружины, крестьянское ополчение и т.п.

Не было возможным и использование в целях защиты государства и старой армии, которая в октябре 1917 г. насчитывала 6,3 млн. чел. на фронте и 3 млн. в тылу. Процесс большевизации армии к октябрю 1917 г. получил свою специфику: 1) охватил низшую часть солдатских организаций – от ротных до полковых комитетов, а высшие солдатские комитеты (от бригады до армии) в большей мере находились под руководством меньшевиков и эсеров; 2) процесс большевизации солдатских комитетов шел с разной скоростью: Северный и Западный фронты сильно опережали Юго-Западный, Румынский и Кавказский фронты. Стремление большевиков обеспечить себе легитимность путем признания их власти солдатскими массами обусловило ставку большевиков на военно-революционные комитеты, которые не избирались, а создавались армейскими большевистскими организациями<sup>80</sup>.

Солдаты не хотели воевать, поэтому армию от полного распада удерживало только достигнутое перемирие с Германией. Демобилизация

---

<sup>80</sup> Базанова С.Н. Борьба за власть в российской армии на фронтах Первой мировой войны (октябрь 1917 г. – февраль 1918 г.): Автореф. дисс. ... докт. ист. наук. М., 2004. С. 7-8,14.

старой армии началась сразу в ноябре 1917 г., но нечеткость положений декрета подтолкнула процесс самочинной демобилизации. Некоторое упорядочение демобилизации было связано с решениями Общеармейского съезда по демобилизации армии, состоявшегося в середине декабря 1917 г. Впрочем, если на Северном, Северо-Западном и отчасти Юго-Западном фронте процесс демобилизации шел относительно спокойно, то на Румынском фронте он был осложнен действиями Центральной Рады и командования Румынского фронта. Около половины действующей армии было демобилизовано еще до заключения Брестского мира: темп демобилизации нарастал с начала января и достиг пика к середине февраля 1918 г. Но начавшаяся с 23 ноября 1917 г. демобилизация армии затормозилась в связи с германским наступлением и продолжилась лишь после заключения Брестского мира. Российская действующая армия в течение менее 4-х месяцев была демобилизована и в конце марта 1918 г. прекратила свое существование. В тыловых районах страны демобилизация завершилась в первой половине апреля<sup>81</sup>.

Зимой 1918 г. у новой власти фактически не было армии: для обороны столицы она располагала всего 20 тыс. чел., из них примерно 10 тыс. составляли красногвардейцы. Поскольку проблема вооруженной защиты власти требовала незамедлительного решения, перед большевиками встал выбор: либо использовать структуры старой армии, которую уже начали демобилизовать; либо ввести обязательную службу рабочих, лишая заводы рабочей силы; либо создавать вооруженные отряды нового типа из солдат-добровольцев и выбранных командиров. Выбор был сделан в пользу армии, построенной на принципах добровольности.

Невозможность сразу после Октябрьского переворота осуществить ликвидацию старой армии обусловила определенную управленческую перестройку: создание в ноябре-декабре 1917 г. Бюро авиационных комиссаров и Всероссийской коллегии по управлению воздушным флотом (в мае 1918 г. преобразованной в Главное управление Рабоче-крестьянского воздушного флота) и Военного отдела ВЦИК для организации и координации военного управления в РСФСР.

#### ***5.4.1. От всеобщего вооружения народа к регулярной армии***

Об образовании новой армии было объявлено 16 января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. 17 января было опубликовано «Положение об организации Социалистической Армии», а 28 января Совнарком принял декрет об организации Рабоче-крестьянской Красной Армии из наиболее сознательных граждан Республики не моложе 18 лет. Для вступления в ее ряды требовались рекомендации войсковых комитетов или общественных организаций, стоящих на платформе Советской власти, партийных или профсоюзных организаций, или двух членов этих организаций. При вступлении воинскими частями обязательной была групповая порука всех и поименное голосование. С красноармейцами

---

<sup>81</sup> Там же. С. 43-45.

заклучался контракт на добровольных началах, по которому они зачислялись на полное государственное довольствие и получали ежемесячное денежное содержание. 11 февраля 1918 г. Совнарком принял аналогичный декрет об организации Рабоче-крестьянского Красного флота.

Работой по созданию Красной армии руководил образованный 4 марта 1918 г. Высший Военный Совет как орган стратегического и политического руководства вооруженными силами Республики. Также была учреждена Всероссийская коллегия по формированию РККА, которая к маю насчитывала ок. 300 тыс. чел. С организацией новой армии в нее вливались отряды Красной гвардии, распущенной 17 мая 1918 г. На практике, однако, расформирование красногвардейских отрядов, выполнявших армейские функции, завершилось только к сентябрю, а часть отрядов, выполнявших охранные задачи, продолжала действовать и после.

5 марта 1918 г. Высший военный совет издал директиву, согласно которой все красноармейские, красногвардейские, партизанские и повстанческие отряды, охранявшие установленную Брестским мирным договором демаркационную линию, сводились в два участка завесы - Северный и Западный, где в марте-апреле находилось не более 36 тыс. бойцов<sup>82</sup>. При создании Западной завесы предполагалось, что ее отряды станут базой для формирования регулярных частей Красной армии: в апреле намечалось приступить к формированию 38-40 дивизий первой очереди. Утвержденный в начале мая советским правительством уточненный план формирования армии предусматривал формирование уже 88 дивизий, из которых 28 должны были создаваться в западной пограничной полосе из отрядов завесы и Московского района обороны.

Активно шел процесс политизации новой армии: 27 марта 1918 г. было опубликовано сообщение Народного комиссариата по военным делам и Высшего военного совета о назначении во все части и учебные заведения военных комиссаров, которым поручался контроль за всей жизнью армии. 6 апреля при Наркомате по военным делам создано Всероссийское бюро военных комиссаров, хотя законодательное оформление институт военных комиссаров получил в постановлении V съезда Советов «Об организации Красной Армии» в июле 1918 г. В апреле была учреждена Высшая военная инспекция, в том числе, для контроля за организацией политработы, и принят текст первой советской присяги («Формулы торжественного обещания»), в которой «звание воина рабочей и крестьянской армии» принималось добровольно. 22 апреля 1918 г. ВЦИК принял декрет «Об обязательном обучении военному искусству», который распространялся только на рабочих и крестьян, не эксплуатирующих чужой труд. Декрет установил, что все граждане, прошедшие курс обязательного военного обучения, будут взяты на учет как военнообязанные. То есть Всеобуч, через систему которого в годы Гражданской войны прошло около 5 млн. чел., готовил трудящихся к переходу на обязательную воинскую обязанность.

---

<sup>82</sup> Советские Вооруженные Силы. Вопросы и ответы. Страницы истории. М., 1987. С. 19.

#### **5.4.2. От принципа добровольности до всеобщей воинской повинности**

Первоначально Красная армия создавалась на добровольческой основе путем переформирования отрядов завесы в регулярные дивизии РККА приказом Высшего военного совета № 37 от 3 мая 1918 г.<sup>83</sup> Но формирование добровольческой Красной армии в войсках завесы не имело успеха по двум причинам: недостаточного количества добровольцев и невозможности прокормить, одеть и вооружить даже имеющиеся силы<sup>84</sup>. Кроме того, приток добровольцев был неравномерным. К 20 мая 1918 г. численность добровольческих частей составила 264 тыс. чел., из которых в тылу находилось 199 тыс., а готовых к отправке на фронт – всего около 16 тыс.<sup>85</sup>. При этом в войсках завесы довольно значительный процент составляли бывшие кадровые офицеры, добровольно вступившие в ряды Красной Армии<sup>86</sup>, но не находившие доверия в руководстве партии.

Поэтому 29 мая 1918 г. был принят декрет ВЦИК о переходе к принудительному набору рабочих и крестьянской бедноты в РККА. При том, что войска завесы в течение лета 1918 г. продолжали комплектоваться на добровольческих началах<sup>87</sup>. Завеса была расформирована приказом РСФСР только 11 сентября 1918 г.: вместо участков были образованы фронты и Западный район обороны. Одновременно в августе-октябре 1918 г. шел процесс переброски частей завесы на другие фронты<sup>88</sup>.

Рост внутренней оппозиции и начало иностранной интервенции заставили правительство вернуться к старой практике: 9 июня 1918 г. оно объявило об обязательной воинской службе. С соответствии с первым пунктом декрета Совнаркома «О призыве на военную службу рабочих и крестьян перечисленных ниже уездов Приволжского, Уральского и Западно-Сибирского военных округов» от 11 июня 1918 г., «призыву и приему на военную службу подлежали все рабочие и не эксплуатирующие чужого труда крестьяне»<sup>89</sup>. В итоге численность армии возросла с 360 тыс. чел. в июле 1918 г. до 800 тыс. в ноябре того же года, а затем до 1,5 млн. в мае 1919 г. и до 5,5 млн. в конце 1920 г. К марту 1919 г. Красная Армия была сведена в армии и фронты во главе с реввоенсоветами, а декретом от 1 июня 1919 г. «О военном единстве» армии РСФСР, Украины, Белоруссии, Литвы и Латвии были соединены в единую армию РСФСР.

Управление военным ведомством было сосредоточено в руках Народного комиссариата по военным и морским делам, а политическое руководство – в руках созданного в сентябре 1918 г. Реввоенсовета

---

<sup>83</sup> Стрекалов И.И. Строительство Красной армии в войсках завесы (март-октябрь 1918 года): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2004. С. 12.

<sup>84</sup> Там же. С. 15.

<sup>85</sup> Советские Вооруженные Силы ... М., 1987. С. 27.

<sup>86</sup> Стрекалов И.И. Указ. соч. С. 5.

<sup>87</sup> Там же. С. 1.

<sup>88</sup> Там же. С. 7.

<sup>89</sup> Декреты Советской власти ... Т. 2. С. 428—429

Республики, во главе которых стоял один человек - Л.Д. Троцкий. Именно с его именем связаны процесс профессионализации армии, отмена принципа выборности командиров, привлечение военных специалистов, отказ от добровольного набора и переход на всеобщую воинскую обязанность. К концу года для руководства партийно-политической работой в войсках были созданы политотделы на всех фронтах, почти во всех армиях и во многих дивизиях. Все вопросы, касающиеся обороны страны, создания новых формирований, дислокации и боевой подготовки войск РВСР решал через Всероссийский главный штаб.

Для решения проблемы военных кадров, по настоянию Троцкого, пришлось обратиться к специалистам и офицерам царской армии. К середине 1918 г. в Красную армию было призвано 48,4 тыс. бывших офицеров и генералов старой армии, 10,3 тыс. военных чиновников и около 41 тыс. медицинских работников<sup>90</sup>. На пятом, закрытом, заседании VIII съезда РКП (б), состоявшемся вечером 21 марта 1919 г., столкнулись позиции и аргументы сторонников и противников «партизанщины» в армии. В пользу организованной армии высказывались следующие аргументы: планомерность снабжения, хорошо поставленная разведка, связь между частями фронта, более сильный командный состав, организованный характер использования резервов, лучшая дисциплина, учет общегосударственной военной политики, централизация командования и принцип единоначалия<sup>91</sup>. Противники «партизанщины» выступали за регулярную армию («армия сильна единой волей, а не этой точкой зрения местной колокольни») и широкое использование военных специалистов<sup>92</sup>.

Тогда как «военная оппозиция» отстаивала право решающего голоса во всех вопросах, кроме оперативных, за военными комиссарами. Она поднимала вопросы: о мелкобуржуазной опасности в связи со строительством Красной армии; необходимости формирования основного политического кадра армии из пролетарских и полупролетарских элементов, находящихся под непосредственным руководством коммунистической партии; о Красной армии как институте политического воспитания; против «духа империалистической армии» и за осторожное использование военспецов. Члены «военной оппозиции» призвали «строить Красную армию как Красную, а не как белую», то есть пронизать коммунистической политикой все организации Красной армии, выступая против отождествления муштры и дисциплины, военного строительства специалистами старой армии<sup>93</sup>.

Если Ленин занял весьма четкую позицию в отношении железной дисциплины («Без дисциплины железа, без дисциплины, осуществляемой,

---

<sup>90</sup> Советские Вооруженные Силы ... М., 1987. С. 33.

<sup>91</sup> Деятельность Центрального Комитета партии в документах (события и факты). Март 1919 г. VIII съезд РКП (б) Стенограмма заседаний военной секции съезда 20 и 21 марта 1919 года и закрытого заседания съезда 21 марта 1919 года. (Окончание) // Известия ЦК КПСС. 1989. № 11. С. С. 146-147,149.

<sup>92</sup> Там же. С. 156,158.

<sup>93</sup> Там же. С. 152-156,158-159,165,167,170,172-173.

между прочим, пролетариатом над средним крестьянством, ничего сделать нельзя») и изживания остатков партизанщины<sup>94</sup>, то Сталин занял, скорее, промежуточную позицию. Отстаивая регулярную армию и железную дисциплину, он делал упор на большом значении политического воспитания при переходе от добровольческой (рабочей) к регулярной (рабоче-крестьянской) армии, ставил вопрос об упразднении или реорганизации Всероссийского бюро комиссаров<sup>95</sup>. В результате голосования вечером 21 марта 1919 г. съезд большинством голосов (174 против 95) высказался за тезисы Л.Д. Троцкого и Г.Я. Сокольников. Утром 22 марта по предложению Президиума съезда для разрешения спорных вопросов и выработки резолюции по военному вопросу была избрана согласительная комиссия из двух представителей от меньшинства и трех — от большинства, которая внесла ряд поправок к тезисам большинства, учитывающих некоторые предложения представителей «военной оппозиции»<sup>96</sup>.

С образованием в июле 1923 г. общесоюзного Наркомата по военным и морским делам<sup>97</sup> связана начавшаяся в 1924 г. реформа армии: реорганизация центрального и местного военного аппарата; введение смешанной кадрово-милиционной системы комплектования армии; перевод войсковых частей на новую штатную организацию; введение единоначалия в армии. Кадровая армия сохранялась, но в нее направлялось лишь 25-30% призывников, а остальные проходили службу в территориально-милиционных частях по месту жительства, без отрыва или с частичным отрывом от производства. Реформа юридически была закреплена Законом об обязательной военной службе от 18 сентября 1925 г. Численность РККА к 1925 году была сокращена в 10 раз и доведена до 562 тыс. чел. Даже в национальных районах, коренное население которых ранее не привлекалось к обязательной военной службе, к 1930 г. был налажен военный учет населения. То есть в современном виде Красная (с 1946 г. – Советская) армия сложилась к концу 1920-х гг. Но если в 1919-1934 гг. непосредственное руководство войсками осуществлял Революционный военный совет, то в 1934 г. его сменил Народный комиссариат обороны СССР. С февраля 1946 г. до распада СССР управление вооруженными силами страны осуществляло Министерство обороны СССР, центральный аппарат которого в феврале 1992 г. был реорганизован в соответствующее министерство России.

#### **5.4.3. Вооруженные силы РФ**

По сравнению с советским периодом, Вооруженные Силы Российской Федерации в 1990-е годы оказались в стадии глубокого и затяжного кризиса, что самым непосредственным образом угрожало национальной безопасности, суверенитету и территориальной целостности страны. Этот кризис имел ярко выраженный системный характер, так как разрушение оставшегося от СССР

---

<sup>94</sup> Там же. С. 160,170.

<sup>95</sup> Там же. С. 163-164.

<sup>96</sup> См. Протоколы..., с. 273, 339—340, 412—423)

<sup>97</sup> СУ. 1923. № 107. Ст. 1034

оборонного потенциала России на протяжении последнего десятилетия XX века имело специфические предпосылки. Отказ от притязаний на ведущие позиции в международных отношениях автоматически поставил вопрос о формировании как новых приоритетов национальной безопасности, так и новой военной доктрины Российского государства. В глазах значительной части позднесоветской и российской элиты мощные вооруженные силы являлись атавизмом, пережитком эпохи холодной войны и потому подлежали тотальному сокращению. Развал оборонно-промышленного комплекса, как часть общего процесса деиндустриализации российской экономики, усложнял процессы военно-технической модернизации армии и флота. Тогда как высшие лица Российского государства, одержимые идеями монетаризма и приватизации, рассматривали Вооруженные Силы скорее как ненужный балласт в государственном бюджете, нежели как гарант существования страны.

Резонансное наложение этих факторов обусловило множественные кризисные проявления в развитии Вооруженных Сил России. При этом масштабные разрушительные процессы прикрывались не отражающими реального положения дел понятиями «военной реформы» и «модернизации оборонного потенциала» страны в «условиях новых глобальных вызовов». В числе проявлений катастрофы можно выделить следующие:

1. деградация управления, выразившаяся в чехарде министров обороны, подбиравшихся не столько по принципу профессионализма, сколько по принципу безусловной лояльности Б.Н. Ельцину и его ближайшему окружению. За неполные 10 лет (с 20 августа 1991 г. по 23 марта 2001 г.) сменилось 7 министров обороны России, что исключало проведение осмысленной и последовательной военной политики;

2. основное практическое содержание реформирования армии и флота выразилось в непрерывном сокращении численности военнослужащих с параллельным расформированием воинских частей, ликвидацией гарнизонов, военных городков, баз и т.д. Если численность Советских Вооруженных Сил в 1989 г. составляла 4,2 млн. чел., в 1991 г. – 3,9 млн. чел.; то российская армия к 1 декабря 1993 г. имела 2,341 млн. чел., а к 2000 г. – 1,2 млн. чел.;

3. порядковое (с 443 млрд. долл. в 1988 г. до 28 млрд. долл. в 1998 г.) сокращение государственного финансирования Вооруженных Сил, не позволявшее им служить надёжным щитом безопасности государства.

4. массовое увольнение офицеров – как вследствие сокращения штатов, так и в силу низких зарплат, задержки их выплаты, стремительного падения социального престижа воинской службы;

5. ставший хроническим некомплект личного состава в частях и соединениях в связи массовым уклонением российских юношей от призыва на срочную службу;

6. почти полное прекращение закупок и поставок новой техники на фоне ветшания и утилизации старых запасов, что нередко

превращало военный потенциал целых соединений в чисто номинальную величину. Например, в 1995 г. в армию поступило только 2 новых вертолета. В несколько раз сократился корабельный состав ВМФ, в том числе, одна из основ стратегической безопасности страны – атомные подводные ракетоносцы. В общей сложности за годы «военных реформ» из строя оказалось выведено до 85% атомных субмарин;

7. резкое сжатие тыловой инфраструктуры, массовая распродажа армейского имущества, включая коррупционные и криминальные схемы;

8. разложение старшего командного состава, часто озабоченного обеспечением собственного благосостояния за счет армии, нежели службой Отечеству.

Итоговым результатом стало катастрофическое падение реальной боеспособности Вооруженных Сил и превращение их в заложника политических игр. Последнее обстоятельство особенно ярко проявилось в период 1-й Чеченской войны 1994-1996 гг., когда была развернута массированная кампания шельмования и дискредитации Российской армии через СМИ, а боевые операции не единожды приостанавливались окриками из Москвы, за которыми маячили фигуры олигархов. Крайне низко оценивали оборонный потенциал России, а, следовательно, и результаты бесконечного «реформирования» ельцинского периода американские аналитики: «В целом российский военный опыт в Чечне продемонстрировал, что российские вооруженные силы находятся в чрезвычайно плохом состоянии и на редкость неэффективны. После Чечни стало предельно ясно, что Россия не располагает военным инструментом, способным ответить на вызовы безопасности страны, с которыми ей, весьма вероятно, придется столкнуться». Флот не мог вывести в море ни одного полноценного корабельного соединения – только отдельные корабли с хроническим некомплектом офицерского и матросского состава. Авиация практически не модернизировалась, а летный состав не производил вылетов по несколько месяцев. Военные реформы 1990-х годов в России правильнее было бы назвать бескровным разгромом некогда мощнейшей в мире армии.

Медленное улучшение ситуации началось только с 2000-х гг., когда произошла масштабная смена высшего политического руководства страны. Попытки военных реформ в Вооруженных Силах привычно перешли в следующее столетие. Начиная с 2000 г., российские Вооружённые Силы пережили три волны реформирования, которые весьма условно связаны между собой.

1-й этап: 2000-2008 гг. Генштаб в лице его начальника А.В. Квашнина поддерживал план, предусматривавший резкое усиление сил общего назначения при свертывании ракетных комплексов наземного базирования до немногих сотен единиц по боеголовкам. Совет безопасности одобрил план Генштаба, а не согласный с ним военный министр Сергеев был переведен на почётную должность помощника президента РФ по вопросам стратегической стабильности. С 1 января 2002 г. Министерство обороны перешло на единую

систему заказов вооружений и военной техники. Предпринимались попытки выработки новой целостной военной доктрины страны. Массово осуществляется переход к контрактному принципу комплектования армии при сокращении срока срочной военной службы по призыву до 12 месяцев. Постепенно увеличивались расходы на оборону и их совокупная доля в бюджете страны. Но темпы модернизации оказались недостаточными, что показала «5-дневная война» в августе 2008 г., когда Россия воспрепятствовала попыткам Грузии силовым путем вернуть под свою юрисдикцию Южную Осетию. Хотя задачи, стоявшие перед армией, были успешно решены, но общая боеспособность частей и соединений оценивалась как явно недостаточная.

2-й этап: 2008-2012 гг. связан с деятельностью на посту министра обороны А.Э. Сердюкова и его специфической «команды». Все они не являлись военными и пришли в МО РФ из органов налоговой инспекции. Показательно, что в этот период реформы проводились без учета мнения профессиональных военных и часто вопреки их возражениям. Продолжилось сокращение численности военнослужащих и увеличение доли контрактников. В войска поступало значительное количество новой техники и вооружения. Например, с 2008 по 2011 г. в войска было поставлено 39 межконтинентальных баллистических ракет (в числе которых «Ярс» и «Тополь-М»), 2 подводные лодки, 4 надводных корабля, 5 боевых катеров, 374 летательных аппарата, 12 оперативно-тактических комплексов «Искандер», 106 комплектов ПВО ВВС, 79 зенитных ракетных комплексов системы войсковой ПВО, а также более 2,3 тыс. единиц бронетанкового вооружения. Однако негативную реакцию вызвали два запущенных Сердюковым процесса: переход армии с дивизионно-полковой на бригадную структуру и деятельность «Оборонсервиса» во главе с Евгенией Васильевой. Осуществлялось сокращение объектов Министерства обороны с одновременной распродажей недвижимости, резко возросли цифры найма гражданских специалистов для обслуживания небоевых потребностей военнослужащих. Впоследствии Сердюков и его «команда» во главе с Васильевой обвинялись во множественных и масштабных хищениях и злоупотреблениях, а Васильева была осуждена по суду, провела в заключении 34 дня (не считая нахождения под домашним арестом) и была освобождена по УДО 25 августа 2015 г.

3-й этап: с 2012 г. по настоящий момент. Последующие реформы Вооруженных Сил связаны с назначением и пребывание на посту министра обороны генерала армии Сергея Кужугетовича Шойгу (с 26 ноября 2012 г.). Была значительно увеличена интенсивность боевой подготовки, предприняты неоднократные внезапные проверки боеготовности, созданы Силы специальных операций, возвращены на службу многие несправедливо уволенные офицеры, отменена демилитаризация военной медицины. За год набор в военные училища и академии увеличился в 7,5 раза, а в ВУЗах без военных кафедр по инициативе нового министра были созданы научные роты. Создаются Арктические войска, предназначенные для обеспечения

безопасности арктического региона России; ежегодно проводятся Армейские Международные Игры и развивается армейский спорт. Построен крупнейший и единственный в своем роде военно-патриотический парк «Патриот». Выросшая способность Вооружённых Сил России противостоять внешним угрозам проявилась во время событий февраля-марта 2014 г. в Крыму. Президент Российской Федерации Владимир Путин дал высокую оценку действиям Вооружённых Сил в это время. В 2015 г. иностранные эксперты признали российскую армию 2-й по боеспособности в мире. Часть своего боевого потенциала российская армия сегодня эффективно реализует в ходе специальной военной операции на Украине.

#### **5.5. Судебная система: между революционной целесообразностью и законом**

Декретом Совнаркома «О суде» от 22 ноября 1917 г. в Советской республике были закреплены две судебные инстанции - народные суды и трибуналы. В декрете были закреплены основные принципы советского суда: участие в суде народных заседателей, выборность судей и заседателей, судопроизводство на языке местного населения, гласность процесса, право обвиняемого на защиту, независимость судей и их подчинение только закону. В качестве кассационной инстанции учреждались съезды местных судей. 29 ноября были закрыты Сенат, Главный военный суд и Петроградский коммерческий суд.

Революционные трибуналы учреждались в составе одного председателя и шести очередных заседателей, избираемых губернскими или городскими Советами «для борьбы против контрреволюционных сил в видах принятия мер ограждения от них революции и ее завоеваний, а равно для решения дел о борьбе с мародерством и хищничеством, саботажем и прочими злоупотреблениями торговцев, промышленников, чиновников и прочих лиц»<sup>98</sup>. Однако принятая 19 декабря 1917 г. Инструкция революционному трибуналу предлагала руководствоваться не законом, а «велениями революционной совести». Годом «великого нравственного перелома» стал 1918 г. когда 21 февраля была введена смертная казнь, а поворотной точкой стало июньское постановление Наркомюста, согласно которому революционные трибуналы в выборе мер борьбы с контрреволюцией не связаны никакими ограничениями, за исключением тех случаев, когда в законе определена мера в выражениях «Не ниже такого-то наказания». После этого постановление о красном терроре от 5 сентября выглядело лишь логичным развитием судебной политики. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного съезда советов «О точном соблюдении закона» от 8 ноября рассматривало отступления от закона со стороны властей как нормальное явление.

---

<sup>98</sup> Сборник законов и распоряжений Рабочего и крестьянского Правительства. С 25-го Октября 1917 года по 1-ое Января 1918 года. М., 1918. С. 34; СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50

В мае 1918 г. был образован Ревтрибунал при ВЦИК для рассмотрения важнейших дел, изымаемых из подсудности местных трибуналов<sup>99</sup>. При этом до 11 июня 1918 г. (до создания кассационного отдела ВЦИК)<sup>100</sup> законодательство не предусматривало кассационного обжалования и внесения протестов на приговоры ревтрибуналов. В октябре 1918 г. при РВСР был создан Военно-революционный трибунал, объединивший деятельность фронтовых и армейских трибуналов в Красной армии.

10 июля 1919 г. В.И. Лениным было подписано постановление СНК «Об утверждении и введении в действие положения о полковых судах», п. 38 которого определял, что «дознания производятся непрерывно и с наивозможной быстротой; при условии предварительного ареста обвиняемого производство дознания должно быть закончено и передано по принадлежности не позже истечения двух недель с момента заключения под стражу обвиняемого»<sup>101</sup>. Позднее постановлением СНК от 23 декабря 1919 г. функции полковых судов были возложены на Революционные военные трибуналы. В свою очередь, в 1920 г. при Наркомате путей сообщения был создан Главный революционный железнодорожный трибунал, объединявший деятельность трибуналов на транспорте. В 1921 г. произошло слияние Ревтрибунала при ВЦИК, Военного ревтрибунала при РВСР, Главного железнодорожного ревтрибунала при НКПС в Верховный трибунал РСФСР<sup>102</sup>. То есть с переходом к нэпу никакого ослабления системы трибуналов не произошло.

По декрету «О суде» была упразднена старая прокуратура. Первые попытки ввести прокурорский надзор относятся к началу 1918 г., когда при ревтрибуналах стали создаваться «камеры обвинения». Но отдел прокуратуры в составе Наркомюста, во главе которого стоял нарком юстиции, был создан только в мае 1922 г., а положение о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. было введено в действие с 1 августа<sup>103</sup>.

11 ноября 1922 г. было принято «Положение о судеустройстве РСФСР», установившее, что на территории РСФСР действуют народный суд, губернский суд и Верховный суд<sup>104</sup>. В свою очередь, ревтрибуналы, отделы юстиции исполкомов и съезды судей были упразднены. Председатель и члены Верховного суда РСФСР, образованного 31 октября 1922 г., назначались Президиумом ВЦИК. Председатель и члены губернского суда избирались губисполкомом на 1 год и утверждались Наркомюстом. Кроме того, сохранялись специальные суды - военные и военно-транспортные трибуналы, действовавшие под контролем наркоматов юстиции и верховных советов республик. В мае 1922 г. ВЦИК утвердил декрет о создании коллегий

---

<sup>99</sup> СУ РСФСР. 1918. № 41. Ст. 520.

<sup>100</sup> В 1920 г. вместо кассационного отдела ВЦИК был учрежден Кассационный трибунал как орган высшего судебного контроля.

<sup>101</sup> См.: Сборник Декретов 1919 г. М., 1920. С. 191.

<sup>102</sup> СУ РСФСР. 1921. № 51. Ст. 294.

<sup>103</sup> СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

<sup>104</sup> СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902.

защитников при губернских судах<sup>105</sup>, причем институт защиты ставился под контроль губисполкомов. Основы судеустройства СССР и республик 1924 г. подтвердили эти принципы формирования коллегий.

Учреждение Верховного суда СССР неразрывно связано с образованием СССР. Суд осуществлял и общенадзорную деятельность, так как других общесоюзных органов юстиции в это время не было (Прокуратура СССР была образована в 1933 г., а Наркомат юстиции СССР - в 1936 г.). Верховный суд СССР по положению от 23 ноября 1923 г.<sup>106</sup> являлся не только судебным органом первой инстанции, но и органом надзора за соблюдением Конституции СССР и социалистической законности. Положение о Верховном суде 1923 г. предусматривало образование Прокуратуры Верховного суда СССР: прокурор и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. Но прокуроры республик подчинялись не прокурору СССР, а правительствам республик. В 1926 г. на Верховный суд было возложено толкование общесоюзного законодательства. Он стал кассационной инстанцией и по делам, которые рассматривались военными трибуналами, а с 1929 г. получил право законодательной инициативы. По положению 1926 г.<sup>107</sup> военные трибуналы состояли при военных округах (фронтах, армиях, флотах), корпусах и дивизиях, а общее руководство ими осуществлял Верховный суд СССР (непосредственное - Военная коллегия суда). Начиная с 1926 г., законодательство увязывало репрессии с использованием труда заключенных для нужд народного хозяйства. Постановлением ВЦИК от 22 ноября 1926 г. суд мог приговаривать к лишению свободы на срок до 10 лет, при этом отбытие наказания обязательно соединялось с выполнением исправительных работ<sup>108</sup>.

Формально Конституция СССР 1936 г. вернула в советское право идею независимости судей. В ст. 112 Конституции было закреплено: «Судьи независимы и подчиняются только закону». Но реально в условиях массовых репрессий (в том числе и судей) говорить о какой-либо независимости не приходится. Да и в последующие годы, в условиях жесткого партийного диктата, независимость судей была, скорее, декларацией. Упразднение Верховного Суда СССР было связано с распадом Союзного государства.

Очевидной необходимостью проведения судебной реформы стала с первых дней провозглашения независимости и суверенитета Российской Федерации. В первую очередь, в соответствии с Указом Президента от 20 июля 1991 г. «О прекращении деятельности организационных политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР», были распущены партийные структуры, через которые осуществлялось воздействие на систему правосудия. 17–18 октября 1991 г. в Москве состоялся I Всероссийский съезд

<sup>105</sup> СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 425.

<sup>106</sup> СУ СССР. 1924. № 29-30. Ст. 278.

<sup>107</sup> СЗ СССР. 1926. № 57. Ст. 413.

<sup>108</sup> Гимпельсон Е.Г. Нэп и советская политическая система. 20-е годы. М.: ИРИ РАН, 2000. С. 244.

судей, одобрявший проект Концепции судебной реформы, которая аккумулировала исторический опыт осуществления правосудия в дореволюционной России и в советское время, а также зарубежную практику. Первым основополагающим правовым актом в практической реализации судебной реформы стал принятый ВС РСФСР 26 июня 1992 г. закон «О статусе судей в Российской Федерации». Согласно новому закону, в своей деятельности по осуществлению правосудия судьи были независимы, подчинялись только закону и никому не подотчетны. 21 октября 1993 г. по поручению II Всероссийского съезда судей был принят Кодекс чести судьи РФ, утвержденный Постановлением Совета судей от 21 октября 1993 г.

Новый этап в проведении судебной реформы начался после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции РФ. В частности был решен вопрос об организации рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей. В последующие годы постоянно повышалась роль Пленума Верховного Суда РФ, на рассмотрение которого выносились наиболее важные вопросы организации судопроизводства и осуществления правосудия. Но несмотря на наличие конституционных гарантий и принятие ряда базовых законов, практическая реализация ряда концептуальных положений судебной реформы происходила сложно, прежде всего, в отношении организационного, материального и финансового обеспечения деятельности судов. 1 января 1997 г. введен в действие ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», которым было установлено, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от властей законодательной и исполнительной. Также было установлено, что Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Основной Закон России. В декабре 1998 г. по инициативе Верховного Суда РФ был принят Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации».

«Нулевые» годы в России прошли под флагом укрепления государственности, где ключевыми понятиями стали «вертикаль власти», «командные высоты в экономике» и «диктатура закона». Судебная реформа настоятельно диктовалась целым набором факторов: дефицитом финансирования, недостаточностью квалифицированного юридического обеспечения процесса обновления законодательства и, в том числе, несоответствием штатной численности судей федеральных судов реально необходимому количеству, низкой престижностью работы в судебной системе и т.п.

В ноябре 2000 г. президент России В.В. Путин создал рабочую группу по вопросам совершенствования законодательства в сфере судопроизводства. Но разработанные комиссией проекты вызвали столь острые дискуссии, что только в конце 2001 г. законодательные изменения были приняты Госдумой. В целом судебная реформа представляла собой изменения, направленные на становление в России самостоятельной судебной власти. Предполагалось решить сразу несколько взаимосвязанных задачи. Прежде всего, привести компетенцию судов в соответствие с требованиями правового государства, а

также обеспечить на практике независимость судьи от влияния других ветвей власти и политических группировок. В качестве основных задач Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы», наряду с подготовкой нормативных правовых актов, направленных на реформу судебной системы, были намечены: усиление авторитета и кадровое обеспечение судебной власти, развитие материально-технического и информационного обеспечения судебной системы, создание системы профессиональной подготовки и переподготовки судей и работников аппаратов судов.

Главным итогом судебной реформы стало создание нормативно-правовой базы как важнейшего условия становления российского правосудия. Были введены институты мировых судей и судебных приставов. В 2002 г. суд присяжных заседателей был введен и реально заработал практически во всех субъектах Российской Федерации. Усилилась и независимость судебного корпуса. Также была проведена реформа процессуального законодательства. В 2001-2002 гг. Государственная дума приняла Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный и Арбитражно-процессуальный кодексы. В частности, из гражданского процесса были выведены народные заседатели, и было исключено вмешательство прокуратуры в судебные споры, в которых отстаиваются частные интересы.

Федеральным конституционным законом от 4 июля 2003 г. были созданы правовые основания для создания арбитражных апелляционных судов по проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ. 20 августа 2004 г. был принят Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации». На оптимизацию работы судов были направлены поправки в Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В 2005 г. в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены поправки о предельном возрасте пребывания в должности судьи, а в ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» - уточнения их компетенции.

За период проведения судебной реформы (2002-2006 гг.) существенно увеличилась штатная численность судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Это позволило сократить служебную нагрузку судей судов общей юрисдикции с 45,4 до 23,2 дел в месяц. Создание института мировых судей (почти 6 тыс.) позволило облегчить доступ населения к правосудию и разгрузить районное звено судебной системы. С целью снижения нагрузки на мировых судей с 1 января 2007 г. снижена норма численности населения на судебный участок с 30 до 23 тыс. чел., что позволило увеличить численность корпуса мировых судей. Были перевыполнены планы по финансированию судебной реформы и материального обеспечения судов и судей. Если в 2001 г. средняя заработная плата судьи составляла 11347 руб., то уже к концу 2005 г. она увеличилась до 59,2 тыс. руб. В целом за период осуществления реформы удалось привести

условия оплаты труда работников судебной системы в соответствие с условиями оплаты труда других федеральных государственных служащих<sup>109</sup>.

Развернулись работы по автоматизации судебной системы, в том числе, по созданию Государственной Автоматизированной системы «Правосудие». К 2005 г. все областные суды были оснащены средствами видеоконференцсвязи, в судах областного звена обеспеченность компьютерной техникой составила 90%, а в судах районного звена – 50%. И, самое главное, что опросы населения фиксировали рост доверия к судам.

Правовой статус Верховного суда Российской Федерации, существовавший с момента принятия Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., когда он был высшей инстанцией в системе федеральных судов общей юрисдикции, был изменен Президентом РФ, подписавшим 5 февраля 2014 г. Закон № 2-ФКЗ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». На основании этого закона Верховный и Высший арбитражный суды России были объединены в новый орган - Верховный суд Российской Федерации, который с момента начала своей работы не принадлежал к системе федеральных судов общей юрисдикции. Выступая в декабре 2016 г. на IX съезде судей России, Президент РФ В.В. Путин призвал помнить, что гарантией качества национальной юрисдикции являются стабильность и предсказуемость законов, а также повышение доверия к суду как главному защитнику прав человека.

---

<sup>109</sup> Результаты судебной реформы 2002-2006 гг. оцениваются не однозначно, в том числе представителями самого юридического и судейского сообщества. Ряд из них полагает, что данная реформа должна быть определена скорее как «контрреформа», поскольку в результате изменения законодательства и создания ряда новых институтов (назначаемых председателей судов) независимость судей значительно уменьшилась. Критики судебной системы говорили о растущей интеграции судов в единую вертикаль власти и росте политизации конституционного правосудия. В целом, они констатировали серьезные отступления от той либеральной Концепции судебной реформы, которая была разработана в 1990-е гг. Консервативные тенденции в развитии судебной системы нарастали в последующий период, а их итогом стали поправки в ФКЗ О Конституционном Суде и поправки к Конституции РФ 2020, ряд которых способен существенно изменить место и роль Конституционного Суда в правовой и политической системе России. Подробнее см.: Конституционный Суд России: осмысление опыта. М.: Центр конституционных исследований, 2022. – прим. ред.