

АЛЕКСАНДР
ЗАМЯТИН

К истокам сильной исполнительной власти в постсоветской России: перепрочтение «Что делать?» Гавриила Попова



Александр Андреевич
Замятин (р. 1991) – неза-
висимый исследователь.

ВВЕДЕНИЕ: ДВА ЗАБЫТЫХ ПЛЕБИЦИТА

17 марта 1991 года в советской России прошел референдум о введении поста всенародно избираемого президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР). Избирателям Москвы в этот день также выдавали бюллетени с вопросом «Считаете ли вы необходимым провести прямые выборы мэра Москвы жителями города?»¹. Возникшие по итогам этих плебисцитов фигуры президента и мэра сыграли ключевые роли в процессе демонтажа советского государства и учреждения новой политической системы России и ее столицы. Однако, в отличие от драматических событий августа 1991 года или сентября–октября 1993-го, эти плебисциты не породили заметной рефлексии в публицистике и редко становились предметом дискуссий за три постсоветских десятилетия. Историки, политологи и правоведы обычно скупо упоминают учреждение президентства как логично вытекающий из общих тенденций перестройки акт демократизации и консолидации российского государства². А о происхождении московского мэрства и вовсе практически не вспоминают³.

- 1 Строго говоря, это был не бюллетень референдума, а «опросный лист для изучения общественного мнения», так как в Москве не было закона о городском референдуме.
- 2 См., например, работы таких разных авторов, как: Авакьян С.А. *Президент Российской Федерации: эволюция конституционно-правового статуса* // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 1998. № 1. С. 8–40; Гельман В.Я. *Авторитарная Россия: бегство от свободы, или Почему у нас не приживается демократия*. М.: Альпина Паблишер, 2021; Дегтев Г.В. *Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы*. М.: Юрист, 2005; Пихоя Р.Г. *Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий, 1985–2005*. М.: Русь-Олимп, 2007; Согрин В.В. *Политическая история современной России. 1985–2001. От Горбачева до Путина*. М.: Весь мир; ИНФРА-М, 2001; Шевцова Л.Ф. *Режим Бориса Ельцина*. М.: РОССПЭН, 1999; Шейнис В.Л. *Взлет и падение парламента: переломные годы в российской политике (1985–1993): В 2 т.* М.: Издательство Р. Елинина, 2005. Т. 1; Оуэнс Дж. *Democratization and Revolution in the USSR, 1985–1991*. Washington, D.C., 1997.
- 3 Среди редких примеров работ, которые упоминают вопрос о происхождении московского мэрства: Любарев А.Е. *Выборы в Москве: опыт двенадцати лет. 1989–2000*. М.: Стольный град, 2001; *Московский*

При всей ретроспективной вписанности зарождения сильной, персонифицированной и избираемой напрямую исполнительной власти в логику постсоветского транзита можно заметить, что еще в 1990 году никто публично не предлагал плебисцитарного сценария ее учреждения в обход принятия новой Конституции. Как подчеркивали некоторые конституционалисты, референдум о президентстве не был встроен в официальный конституционный процесс и фактически сорвал планомерную работу над новой Конституцией РСФСР⁴. Наиболее рельефно эту мысль сформулировал секретарь Конституционной комиссии Олег Румянцев, сравнивший внеплановое учреждение президентства со взятием «отравленной фигуры» в шахматах, которое тактически выглядит выигрышно, но стратегически существенно ухудшает позицию поддавшегося искушению игрока⁵.

Однако в современных разговорах о российском авторитаризме редко возвращаются к вопросу о происхождении его главных институтов. Момент зарождения российского президентства и московского мэртства удивительным образом остается «слепым пятном» в истории становления нового российского государства, будто это был ее наименее проблематичный эпизод.

В этой статье я хочу вернуться к политической логике зарождения сильной исполнительной власти в перестроечной России и показать, что она сочетала в себе как демократический, так и антидемократический моменты. Для этого я обращаюсь к текстам и решениям одного из лидеров «Демократической России» Гавриила Попова. В центре моего внимания будет статья «Что делать?», в которой Попов за несколько месяцев до мартовских плебисцитов обосновывал необходимость стратегического разворота «демократов» от советов к сильной исполнительной власти.

Фигура Попова здесь не случайна. Будучи председателем Моссовета, он выступил главным идеологом и инициатором

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

городской Совет народных депутатов двадцать первого созыва. 1990–1993 гг.: В 2 т. / Под общ. ред. С.В. Орлова. М.: Московская городская дума, 2022. Т. 1; Малхозова Ф.В. Статус Москвы в решениях союзных и российских властей. 1990–1991 годы // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Исторические науки». 2020. № 1. С. 59–72.

- 4 Так, например, Илья Шаблинский пишет, что введение президентства было частью порочной «стратегии поправок» – внесения многочисленных точечных изменений в Конституцию РСФСР 1978 года, которые являлись полумерами, откладываяшими полноценную конституционную реформу и проложившими дорогу к конституционному кризису (Шаблинский И.Г. *Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989–1995 гг.)*. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда, 1997). Другой пример внимания конституционалистов к этой проблеме см.: Зуйков А. *Президент для России: от идеи до Главы 4 Часть 1. Рождение института (1990–1991 годы)* // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 22–37.
- 5 Румянцев О.Г. *Конституция девяносто третьего. История явления. Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов*. М.: Издательство «Российской газеты», 2018. С. 41.



введения мэрства, а затем был избран первым мэром Москвы в один день с президентом России. Я не буду утверждать, что текст Попова наилучшим образом отражает подлинную мотивацию действующих лиц, но использую его как источник альтернативной интерпретации логики учреждения сильной исполнительной власти. Для этого я предложу прочтение текста «Что делать?», основанное на предположении о том, что он написан не с традиционной для Попова позиции публициста и экономиста, а с позиции действующего политика.

Чтобы понять замысел и мотивы Попова, я начну с погружения текста «Что делать?» в конкретную политическую ситуацию его написания летом–осенью 1990 года и покажу, что с точки зрения председателя Моссовета эту ситуацию можно охарактеризовать как двоевластие. Далее я покажу, что Попов выводит идею сильной исполнительной власти как способ выхода из двоевластия и что это открывает новый, более проблематичный взгляд на момент учреждение российского президентства и московского мэрства.

«АНТИСОВЕТСКИЙ МОССОВЕТ В КОММУНИСТИЧЕСКОМ ОКРУЖЕНИИ»

По итогам выборов народных депутатов в марте 1990 года большинство мест (285 из 465) в 21-м созыве Моссовета получили кандидаты предвыборного блока «Демократическая Россия» (далее – ДемРоссия). Их оппоненты, организованные московским горкомом КПСС, получили всего пятую часть мандатов (93 из 465)⁶. Пользуясь столь значительным перевесом, депутаты ДемРоссии смогли распределить в свою пользу ключевые позиции председателя Моссовета (Гавриил Попов) и двух его заместителей (Сергей Станкевич и Николай Гончар), а также назначить лояльного председателя Мосгорисполкома (Юрий Лужков).

Однако это еще не означало, что лидеры ДемРоссии могли беспрепятственно проводить любые решения. Между «демократами» быстро возникли острые политические разногласия, из-за которых они начали делиться на фракции. Позиции депутатов ДемРоссии по вопросам повестки дня часто расходились, а решения принимались разнородными коалициями депутатов, которые складывались по-разному для разных вопросов⁷.

Кроме того, из-за отсутствия соответствующего опыта и «парламентской культуры» Моссовет принимал решения медлен-

6 Подробнее об итогах выборов см.: Любарев А.Е. *Указ. соч.* С. 108–125.

7 CLARK T.D. *A House Divided: A Roll-call Analysis of the First Session of the Moscow City Soviet* // *Slavic Review*. 1992. Vol. 51. № 4. P. 674–690.

но и с большим трудом. Много времени на заседаниях занимали митинговые речи и споры депутатов, выходящие далеко за пределы повестки дня. Это вызывало сожаление у сторонников демократизации и злорадство у ее противников⁸. Не все были готовы терпеливо учиться самоуправлению. Но меньше всего терпения и демократического энтузиазма выражала социально-экономическая ситуация в городе.

24 мая 1990 года председатель Совмина СССР Николай Рыжков объявил о повышении цен на продукты, после чего Москву накрыл продовольственный кризис. Услышав заявление Рыжкова по телевизору и радио, горожане бросились запастись едой по старым ценам и буквально за день опустошили магазины. На следующий день председатель Мосгорисполкома докладывал Моссовету о критическом истощении складов и риске исчезновения базовых продуктов из продажи. В Моссовете понимали, что в городе могут начаться голодные бунты, в которых никто уже не станет разбираться, как распределена ответственность между союзным правительством и городской властью.

Затем, в конце лета, в городе разразились табачный и хлебный кризисы. Московские табачные фабрики летом вставали на ремонт, и недостаток выпуска сигарет на этот период обычно компенсировали запасами и импортом. В этот раз центральные власти не дали валюты на импорт, а из-за стремительно распадающихся межреспубликанских связей не получилось сделать достаточно запасов. Аналогичная ситуация сложилась с производством хлеба: устаревшее оборудование и дефицит кадров на хлебозаводах в комбинации со срывом подготовки резервных фондов привели к сбоям хлебных поставок в магазины. Срыв поставок накладывался на сезонный рост спроса на продукты: в сентябре люди возвращаются в город с дач и из отпусков. У магазинов выстраивались нервные очереди, в городе вспыхивали настоящие табачные бунты⁹.

Как это часто бывает, перешедшая во власть оппозиция получила в наследство всю ту разруху, за которую критиковала предыдущую администрацию, и теперь должна была доказать преимущества своей власти на деле. В ответ на майский кризис Попов и Лужков продавили в Моссовете решение о временном ограничении продажи продуктов в Москве и Московской области по «визиткам москвича», чтобы остановить ажиотажное опустошение московских магазинов жителями соседних

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

8 См. воспоминания свидетелей, например: «Избирательная кампания С. Станкевича и другие истории». Интервью А. Пятковского. Апрель 2005 (http://igrunov.ru/vin/vchk-vin-n_histor/remen/1114673915.html), а также репортажи с заседаний Моссовета в газете «Московская правда» (№ 91, 92 от 18-го и 19 апреля 1990 года).

9 *Московский городской Совет народных депутатов двадцать первого созыва...* Т. 1. С. 19–21.



областей. В августе исполком ввел талоны на продажу сигарет, а в сентябре перевел «Мосгорхлебпром» на работу в режиме особого положения. Городские и районные депутаты ездили по заводам и складам, договаривались на местах с директорами и рабочими, пытались пресекать «левую» отгрузку спекулянтам¹⁰.

Осенью 1990 года экономическая ситуация в городе стабилизировалась, но принципиально лучше не стала. Экономический коллапс был отложен, не отменен полностью. В ответ на введение «визиток москвича» власти соседних областей, жители которых теперь не могли привычно запастись продуктами в Москве, объявили Моссовету торговую войну и начали саботировать поставки в столицу. По снабжению Москвы бил и распад межреспубликанских экономических связей. В ноябре на второй сессии Моссовета председатель Мосгорисполкома докладывал об экономической блокаде: «За 10 месяцев 1990 года город недополучил более 124 тысяч тонн мясопродуктов, свыше 130 тысяч тонн цельномолочной продукции, 200 миллионов штук яиц. Это равно примерно месячному потреблению продуктов питания»¹¹. В декабре в Москву стала поступать иностранная гуманитарная помощь¹².

Таким образом, социально-экономическая стабильность в Москве оказалась в критической зависимости от отношений с региональными, республиканскими и союзными властями. Без координации на межрегиональном и межреспубликанском уровнях в Москву не шли ни молоко, ни мясо, ни сырье для заводов. Раньше такой координацией занималась партия: горком поддерживал связь с парткомитетами в других регионах для прямых поставок и с ЦК для самых сложных вопросов. Теперь, когда «демократические» советы сепарировались от партии и противопоставили себя ей, нужно было выстраивать экономическую координацию самостоятельно.

Без больших реформ на уровне Союза и РСФСР антикризисная работа «демократов» во власти ограничивалась административными мерами управления экономикой – карточками, талонами и ручным регулированием производства и поставок. В конце первой сессии Моссовета, 27 июня 1990 года Попов обратился к депутатам:

«Вот уже три месяца мы встречаемся с избирателями. Выслушиваем бесконечные жалобы на жилье, на ремонт, на торговлю и так далее. Пытаемся что-то решить. Надо сказать, что все это было и до нас. Точно так же выслушивали раньше депутаты различные жалобы, точно так же пытались эти жалобы разрешать. Если мы

10 Там же. С. 22.

11 Лужков Ю.М. *В режиме особого положения* // Ведомости Моссовета. 1991. № 1. С. 29.

12 *Московский городской Совет народных депутатов двадцать первого созыва...* Т. 1. С. 24.

будем идти по этому пути, то нас ждет судьба наших предшественников, так и не сумевших преодолеть застой. Для того, чтобы изменить ситуацию, нужно не частные меры предпринимать, надо изменить всю систему»¹³.

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН
К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

Иными словами, уже летом Попов осознал, что для удержания власти «демократам» недостаточно просто хорошо работать в советах – необходимы радикальные преобразования. А после того, как в сентябре Верховный Совет СССР отказался от совместного с РСФСР плана реформ «500 дней», перед «демократами» во власти встал вопрос, что делать дальше. На открытии второй сессии Моссовета в ноябре Попов признавал, что рассчитывать на оптимистичный сценарий всесоюзной реформы было ошибкой и теперь Москва должна действовать самостоятельно¹⁴.

При этом большинство советов в стране (в том числе в Московской области) оставались под контролем КПСС, потому что на выборах в них победили секретари парткомов, которые сохраняли лояльность партийному руководству и не поддерживали «демократов». Они продолжали сотрудничать с Московским городским комитетом КПСС и воспринимали новое руководство Моссовета холодно или откровенно враждебно. Попову приходилось звонить в ЦК и договариваться о поставках из других областей, как это делали партийные начальники до демократизации советов¹⁵.

Значительная часть городской инфраструктуры в Москве тоже относилась к ведению республиканских и союзных министерств, в том числе метро, железные дороги, вокзалы, автозаправки, телефонные линии и целые кварталы ведомственных зданий и жилья. У горкома КПСС и дружественных ему комсомола и профсоюзов тоже оставались некоторые важные для городской власти активы. Показательный пример: первая сессия Моссовета проходила в зале Общественно-политического центра (в Доме политического просвещения на Трубной площади), потому что у Моссовета не было своего достаточно вместительного зала. А принадлежало это здание горкому партии и ВЛКСМ, так что Моссовет платил им за аренду из городского

13 *Обращение председателя Моссовета Г.Х. Попова к депутатам (27.06.1990) // Материалы первой сессии Московского городского Совета народных депутатов РСФСР двадцать первого созыва (Основные документы)*. М.: Московский городской Совет народных депутатов РСФСР, 1990. С. 49. Как показывает историк Гийом Совэ, советским либеральным интеллектуалам, к которым относился Попов, было свойственно «чувство системы»: они видели проблему не в коррумпированности отдельных аморальных личностей, а в порочности самой советской системы, «которая создает условия для совершения индивидуальных нравственных проступков» (Совэ Г. *Потерпевшие победу: советские либералы и крах демократии в России (1987–1993 годы)*). М.: Новое литературное обозрение, 2025. С. 76). Акцент на системность проблемы проявляется не только в этом выступлении, но и многократно далее в рассуждениях Попова.

14 Попов Г. *Кто создает трудности в Москве?* // Ведомости Моссовета. 1991. № 1. С. 19–20.

15 Он же. *Снова в оппозиции*. М.: Галактика, 1994. С. 98.



бюджета¹⁶. Другой пример: газеты «Московская правда» и «Вечерняя Москва», которые раньше были совместными изданиями Моссовета и горкома КПСС, остались в руках партии. Моссовет пытался вернуть их себе, но после долгих тяжб с горкомом отступил и пошел по пути создания своих СМИ (газеты «Куранты», «Независимая газета» и радио «Эхо Москвы»)¹⁷.

Социально-экономическая стабильность в Москве оказалась в критической зависимости от отношений с региональными, республиканскими и союзными властями. Без координации на межрегиональном и межреспубликанском уровнях в Москву не шли ни молоко, ни мясо, ни сырье для заводов.

Все это иллюстрируют специфическое положение Моссовета в новой политической конфигурации: несмотря на широкие конституционные полномочия¹⁸, фактически он делил власть в городе со старой номенклатурой, действующей через партию, все еще пронизывавшей местные, республиканские и союзные органы власти. Позже Попов опишет эту конфигурацию как «антисоветский Моссовет в коммунистическом окружении»¹⁹.

ДВОЕВЛАСТИЕ

Заметим, что противостояние «демократов» в Моссовете (как и в Верховном Совете РСФСР) с враждебным коммунистическим окружением велось на необычной арене. Это не было противостоянием парламентских партий, потому что речь не шла о конкуренции за голоса избирателей или места в правительстве. Не было это и противостоянием ветвей власти, потому что

16 Газета «Московская правда» в критическом репортаже с заседания Моссовета намекала читателям на издержки демократии: «Аренда помещений Общественно-политического центра только на четыре дня обойдется Моссовету, москвичам в 30 705 рублей» (Баталова Н., Нечаев В. *Сессия Моссовета продолжает работу* // *Московская правда*. 1990. 19 апреля. С. 1).

17 См. решение Моссовета от 29 мая 1990 года «О газетах “Московская правда”, “Вечерняя Москва” и других средствах массовой информации»; решение президиума Моссовета от 14 июня 1990 года № 15 «Об утверждении и организации выпуска ежедневной общественно-политической газеты Моссовета»; решение Моссовета от 25 июля 1990 года № 43 «Об учреждении радиовещательной станции для Москвы».

18 Статья 89 Конституции РСФСР в редакции от 27 октября 1989 года гласила: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят на своих территориях всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивая их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь» (<http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1293/>).

19 Попов Г. *Первый мэтр Москвы*. М.: Издательский дом Международного университета в Москве, 2015. С. 54–55.

стороны не представляли функционально разделенные институты единой государственной системы. Описанную ситуацию, возникшую в процессе сепарации советов от партии, точнее было бы охарактеризовать как двоевластие, хотя сам Попов и не использует этого термина в «Что делать?». Обычно его применяют в отношении ситуации 1992–1993 годов²⁰, но я утверждаю, что в 1990–1991-м имело место другое, предшествующее ему, двоевластие.

Двоевластие отличается от разделения властей тем, что при нем параллельно существуют две политические системы, претендующие на всю полноту власти. До выборов власть над Москвой была в руках аппарата КПСС, который осуществлял ее в том числе через советы. В 1990 году Моссовет получил самостоятельность и полномочия по конституционной реформе и наполнился политической энергией по итогам выборов. «Демократы» в Моссовете отказались от услуг партийного аппарата и начали выстраивать новую политическую систему на основе обновленного Моссовета и Мосгорисполкома. Но старая политическая система не исчезла мгновенно. Партийно-административная вертикаль КПСС сохраняла роль скрепляющего советское государство стержня, доминировала во многих советах, включая Верховный Совет СССР, и имела в своем составе руководство вооруженными силами, МВД, КГБ и прокуратуры. Оправившись от поражения на выборах, ее ведущая политическая сила – партаппарат и государственная бюрократия – продемонстрировала свои способности, заблокировав компромисс с Верховным Советом РСФСР по программе «500 дней» на уровне Союза и окружив Моссовет на уровне города.

Таким образом, перед Поповым – как председателем Моссовета – осенью 1990 года встал вызов: как удержать власть в Москве в противостоянии с реакционными силами старой политической системы в условиях двоевластия?

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

ТЕЗИС О ДЕСОВЕТИЗАЦИИ

Осенью 1990 года вышла статья Попова «Что делать?». Сначала она распространялась в Москве в виде брошюры, а затем в декабре ее напечатал журнал «Огонек»²¹. В ней Попов впервые

20 Редкий пример использования понятия «двоевластие» в анализе ситуации после выборов 1990 года см. в: Котц Д. М., Вир Ф. *Путь России от Горбачева к Путину: гибель советской системы и новая Россия*. М.: Едиториал УРСС, 2013. С. 171. Об эволюции этого понятия в 1917–1993 годах см.: SAUVÉ G. *Un libéralisme bolchévique? Histoire conceptuelle du double pouvoir en Russie* // *Revue canadienne de science politique*. 2020. № 53. P. 117–132.

21 Далее я буду цитировать газетную репродукцию оригинальной брошюры: Попов Г. *Что делать?* М.: Ланит; Московская правда, 1990. В журнале «Огонек» ее напечатали под заголовком «Перспективы и реалии» (1990. № 50; 51). Позже она переиздавалась с некоторыми изменениями в сборниках работ Попова.



систематически излагал свои взгляды на тактику и стратегию демократических сил не в качестве отстраненного публициста и комментатора, а как действующий политик.

До демократической фазы перестройки Попов был известен читающей советской публике как экономист и публицист. В 1989 году он был избран народным депутатом Съезда народных депутатов СССР, на котором организовал Межрегиональную депутатскую группу, превратившись в популярного оппозиционного политика, ведущего массовых митингов «демократов» и без труда победившего на выборах депутатов Моссовета в статусе лидера ДемРоссии. В апреле 1990 года он впервые занимает государственную и управленческую должность председателя Моссовета, то есть высшего должностного лица столицы.

Столкнувшись с вызовом двоевластия, Попов снова берет за перо, чтобы подняться над управленческой «текучкой», систематизировать свои мысли и проанализировать перспективы демократического движения²². В тексте он выдвинул три программных тезиса: о денационализации, о дефедерализации и о десоветизации²³. Здесь нас будет интересовать только последний.

Тезис о десоветизации состоит из двух частей. Прежде всего это критика системы советов и выдвижение альтернативы в виде демократической республики:

«В чем суть перестройки в политической, государственной сфере? Говоря кратко: в замене советской власти нормальной демократической республикой. Выворачивая известный лозунг В.И. Ленина наоборот – не республика Советов, а демократическая республика. Другими словами: десоветизация. [...] По В.И. Ленину, в системе советов носитель власти – совет самого низшего уровня, в котором непосредственно заседают рабочие. А в нормальной демократической республике носитель власти – национальный парламент. И власть от него идет сверху вниз, а не наоборот. На местах избирают не органы власти, а органы самоуправления – муниципалитеты (или земства, как было в России). В системе советов вся власть сосредоточена в руках советов. В демократической республике никто не имеет право удерживать всю власть. Есть три системы власти: законодательная, исполнительная и судебная. В советской системе главное – заседания советов, а в демократической республике – работа аппарата. В советской системе должны работать депутаты, а в республике – профессиональные чиновники»²⁴.

22 Так он сам вспоминает о мотивах написания «Что делать?» в мемуарах: Он же. *Первый мэр Москвы*. С. 107.

23 Интересно, что в 1991 году немецкий политический социолог Клаус Оффе сформулировал свою «дилемму одновременности», согласно которой коммунистические режимы во время трансформации сталкиваются с необходимостью осуществить одновременно три названных Поповым перехода. Но вряд ли они тогда знали о работах друг друга. См.: OFFE C. *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe* // Social Research. 1991. Vol. 58. № 4. P. 865–892.

24 Попов Г. *Что делать?* С. 4–5.

Может показаться, что тезис о десоветизации заключается лишь в предложении разделения властей, то есть в переходе к стандартам либерально-демократической конституции, и Попов не говорит здесь ничего оригинального. Осенью 1990 года Конституционная комиссия Съезда народных депутатов РСФСР опубликовала первый проект новой Конституции РСФСР, который уже вполне соответствовал этим требованиям²⁵, однако Попов не упоминает его и вообще не обращается к теме конституционной реформы. Он не возлагает надежд на новую Конституцию потому, что суть его тезиса не ограничивается разделением властей (что было бы банальностью). Как я покажу далее, за этим поверхностным прочтением тезиса о десоветизации стоит более сложная и противоречивая идея.

Вторая часть тезиса о десоветизации состоит в выборе механизма, который должен создать демократическую республику. Таковым механизмом Попов объявляет независимую от советов исполнительную власть:

«Главное, ведущее звено [десоветизации] – избрание прямым голосованием всего населения руководителей исполнительной власти всех уровней: президента, губернаторов, мэров, старост и появление независимой от советов по своему составу исполнительной власти»²⁶.

Для Попова-политика значение имеют не только сами принципы политической реформы, но и вопрос о практических средствах ее реализации. Согласия по вопросу о разделении властей недостаточно, поскольку нужно еще придумать, как перейти к нему из актуального положения формального полновластия советов, которое на деле является двоевластием. Обе части тезиса о десоветизации можно понять, если смотреть на него как на практическое решение это вопроса.

НЕДЕЕСПОСОБНОСТЬ СОВЕТОВ

Попов формулирует тактическую развилку для «демократов» в сложившейся политической ситуации: либо сдавать власть, либо прорывать враждебное окружение старой системы²⁷. Но подходят ли советы в качестве плацдарма для прорыва? Попов отвечает отрицательно:

«Если раньше прокламировалась идея, что плохая работа Моссовета или Ленсовета связана с монополией МГК или ЛГК КПСС на

25 Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Wolters Kluwer, 2007. Т. 1. С. 597.

26 Попов Г. *Что делать?* С. 12.

27 Там же. С. 44–45.



власть, то после того, как эти советы оказались под контролем демократов, стало очевидно, что дело не только и не столько в руководителях советов, сколько в самой системе советов как таковой. Кроме того, советы “при КПСС” выглядели порой более эффективными. Почему? Да потому, что и “при КПСС”, и при демократах советы остаются тем, чем они были все семьдесят лет, – декорацией. Но “при КПСС” за декорацией стояла реальная административная власть партии и декорации двигались, что-то делалось. А при демократах за советами-декорациями никакой сильной административной иерархии не стоит, а движения самих декораций ничего не дает – не превращаясь в акции райкомов, парткомов, прокуратуры и т.д.»²⁸.

Могут ли «демократы» компенсировать административную недееспособность советов? Попов считает, что не могут:

«Опыт показывает, что когда демократы на местах берут власть, они в лучшем случае могут управлять советом (и то порой неэффективно), но они совершенно не готовы создать сами административную систему – то, что является главным для перестройки, когда она от разрушения старого переходит к созиданию нового. У них нет кадров, нет опыта. Демократы не в состоянии профессионально бороться с сопротивлением аппарата, начинают скатываться к диктатуре, к террору»²⁹.

Более того, в этом деле вообще нельзя рассчитывать на депутатов:

«Депутаты – особенно демократы – избирались не как представители каких-то партий, а как личности. Они не подотчетны никому, кроме избирателей. Рассчитывать на устойчивость их действий в такой ситуации трудно. И за этими депутатами стоят не силы нового общества, а старые структуры и соответствующие им социальные группы с их политическими позициями. Депутаты очень часто отражают то, что не должно сохраниться, что должно измениться. С этой точки зрения депутатские позиции и голосование тоже не могут быть устойчивыми. [...] Как только надо решить что-то конкретное – появляется разброс мнений депутатов, отражающий разброс мнений слоев нынешнего общества и их неоднозначное отношение к будущему. Возникают бесконечные дебаты, которые никак не могут завершиться принятием каких-то конструктивных решений»³⁰.

Скепсис Попова в отношении депутатов объясним с учетом обстановки на заседаниях Моссовета. Попов хотел принимать решения быстро и эффективно, но в Моссовете это было невоз-

28 Там же. С. 12.

29 Там же. С. 41.

30 Там же. С. 13.

можно, поскольку всегда находились оппонировавшие ему депутаты. В упомянутом выше обращении к депутатам от 27 июня он говорит:

«Я глубоко убежден, что, конечно, только демократия может быть основой жизни общества. Но в то же время пока что наша демократия не вылилась в реальные действия. Теперь нам надо решить: или есть наша личная вина в том, что мы, депутаты, никак не можем принять принципиально важные решения, или дело в том механизме демократии, который сейчас у нас сложился»³¹.

В этих размышлениях Попова проявляется его «чувство системы», о котором пишет Гийом Совэ³²: порочную систему нельзя исправить заменой действующих лиц, ее нужно менять полностью.

На второй сессии Моссовета зимой ситуация лишь усугубилась и все больше депутатов разделяли скепсис Попова в отношении советов. В письмах депутатов, опубликованных в газете «Куранты» под заголовком «Как избавиться от говорильни», можно найти такие свидетельства: депутаты прогуливают («первую половину второй сессии не посещали 26% избранных депутатов, а на вечерних заседаниях зачастую в зале оставались не более 130–170 человек – этого недостаточно для принятия решения») и подолгу ведут бесплодные межфракционные дебаты («в результате на заседаниях Моссовета царит атмосфера нездорового соперничества и противоборства») ³³.

Заметим, что еще в апреле 1990 года, в первые дни работы нового Моссовета, Попов выражал противоположную позицию. Вот, например, его ответ «Московскому комсомольцу» на вопрос о долгих спорах депутатов:

«То, что происходит сейчас в этом зале, нельзя рассматривать в отрыве от того, что сейчас происходит в стране. Необходимо знать общую линию – а она состоит в том, чтобы продвинуться от демократических институтов, которые достигнуты в стране, к условиям президентской власти. Ставится целью создать в Москве ситуацию, при которой можно было бы сказать: эти люди городом не управляют и не собираются управлять, они не могут управлять. Это уже внедряется в умы москвичей. [...] Пытаются доказать, что демократические силы, получившие большинство на выборах, реально вести дело не могут»³⁴.

Тогда Попов считал, что разговоры о недееспособности советов нагнетаются ради обоснования усиления президентской

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

31 Обращение председателя Моссовета Г.Х. Попова к депутатам... С. 50.

32 См. сн. 13.

33 Как избавиться от говорильни // Куранты. 1991. 9 января. № 4. С. 2.

34 Цыба Т. Возможно ли безвластие? // Московский комсомолец. 1990. 19 апреля. № 91. С. 2.



власти Горбачева. Спустя несколько месяцев работы в Моссовете он уже сам пришел к противопоставлению сильной исполнительной власти слабым советам. Попова можно уличить в двойных стандартах, но едва ли это продвинет нас в понимании его мысли и смены стратегии «демократов». Попов совершает свой идейный разворот против советов в поисках выхода из новой ситуации двоевластия. Вариант решения рождается из опыта руководства Моссоветом и подсказан самой логикой политической борьбы.

МЕХАНИЗМ ВЫХОДА ИЗ ДВОЕВЛАСТИЯ

Решение Попова заключается в том, чтобы собрать и запустить политический механизм, способный ликвидировать двоевластие и создать на его месте демократическую республику. В этой роли Попов видит только сильную исполнительную власть, которая «станет ключевым звеном политического механизма периода перестройки»³⁵. Советы же, согласно Попову, сами на это не способны:

«Советы – даже если ограничить их всевластие и сделать только органами представительной законодательной власти – могут решать две группы задач. Во-первых, своими законами и решениями разрушать правовые устои старого механизма. Во-вторых, принимать законы и решения, которые станут опорой нового механизма. Но в обоих случаях советы издают только указания, грубо говоря, все это – бумаги. Чтобы эти бумаги на деле что-то из старого разрушили и что-то новое создали, нужен механизм администрирования»³⁶.

Превращение советов в законодательные органы в рамках либеральной конституции не решает, по мнению Попова, проблему, поэтому дело для него вовсе не в разделении властей и не в конституционной реформе. Он раз за разом повторяет, что советы могут в лучшем случае *разрушать старое*, но не могут *создавать новое*. Главный вопрос: кто может? Существующие исполнительные комитеты советов на эту роль не подходят, поскольку слишком зависимы от последних и тем самым тоже отражают то, что нужно разрушить. Попов постоянно жаловался на несамостоятельность исполкомов:

«Нельзя рассматривать исполнительную власть как службу – принеси, подай. Это власть. Исполнительная, но власть! [...] заметил, что комиссии Моссовета начинают давать директивы соответствующим

35 Попов Г. *Что делать?* С. 12.

36 Там же. С. 13.

щим службам исполкома. И те радостно стали включаться в эту игру: привыкли так жить»³⁷.

Сильная исполнительная власть должна быть независимой, депутаты не должны сковывать ее своими директивами и контролем.

Следует оговориться, что мысль о сильной исполнительной власти с чрезвычайными полномочиями для беспрепятственного проведения радикальных реформ не была новой в перестроечном политическом дискурсе. Эта идея существовала в кругах прореформаторски настроенных интеллектуалов по меньшей мере с 1989 года в виде метафоры о «железной руке». Именно тогда «Литературная газета» опубликовала интервью с сотрудниками АН СССР Андраником Миграняном и Игорем Клямкиным под заголовком «Нужна ли “железная рука”?», в котором они выдвинули тезис о необходимости авторитарной власти для перехода от тоталитарной системы к демократической³⁸. Эта публикация вызвала бурную реакцию у перестроечной интеллигенции и запустила полемику о допустимости недемократических методов построения демократии³⁹. Но это был теоретический спор (хотя и вдохновленный конкретным положением Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР), а вот летом–осенью 1990 года, вопрос о диктатуре во имя демократии имел для Попова самое практическое значение.

Попов видел источник сильной исполнительной власти иначе, чем сторонники «железной руки»: «руководители исполнительной власти должны избираться тем же населением, которое избирает депутатов»⁴⁰. Оригинальность этого решения в том, что оно как будто бы не отрицает демократию (в отличие от концепции «железной руки»), а напротив, самым последовательным образом доводит ее электоральное понимание до предела: ни один депутат или совет не сможет сравниться в легитимности с исполнительной властью, получившей мандат напрямую от народного большинства. Таким образом, Попов предлагает в качестве механизма десоветизации плебисцитарную легитимность сильного лидера⁴¹.

Здесь перед нами возникает следующая загадка тезиса о десоветизации: кто же в таком случае должен создать новую исполнительную власть? Кто запустит этот механизм плебисцитарной легитимации? Как мы видели у Попова, советы и депутаты

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...

37 Вкус власти. С председателем Моссовета Гавриилом Поповым беседует народный депутат Моссовета, обозреватель «Известий» Валерий Выжutowич // Известия. 1990. № 180. 28 июня. С. 3.

38 Мигранян А., Клямкин И. Нужна ли «железная рука»? // Литературная газета. 1989. № 33. 16 августа.

39 Хороший анализ этой дискуссии см. в: Совз Г. Указ. соч.

40 Попов Г. Что делать? С. 13.

41 Плебисцитарная демократия подразумевает, что политическое влияние граждан на власть ограничивается возможностью одобрить или отклонить предлагаемые им решение или кандидатуру. – Примеч. ред.



АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН
К истокам сильной
исполнительной власти
в постсоветской России...

«не готовы создать сами административную систему», ведь они «очень часто отражают то, что не должно сохраниться, что должно измениться». И причина непригодности советов для этой работы глубже, чем недостатки личностей отдельных депутатов:

«Новая, послеперестроечная система не вырастает естественным образом из прошлого, из административного социализма. Напротив, ее надо искусственно, извне насаждать на перекопанное поле прежнего строя. (Кстати, так же, как пришедший извне административный социализм.) Из этого фундаментального факта следует вывод: органы власти, отражающие состав старого общества, могут легко разрушить свое ненавидимое и тупиковое общество, но мало что могут создать взамен, так как то, что должно прийти, – вовсе не продукт всеобщего согласия»⁴².

В этом и заключается ключевая проблема тезиса о десоветизации: советы должны разрушить старую систему и вскопать оставшуюся под ней землю, но засеять почву новыми культурами должны какие-то иные силы, не черпающие семена из мешка старого общества. В конце мы вернемся к тому практическому ответу на эту загадку, который нашли Попов и его соратники в 1991 году.

Советы должны разрушить старую систему и вскопать оставшуюся под ней землю, но засеять почву новыми культурами должны какие-то иные силы, не черпающие семена из мешка старого общества.

ГЛАВНОЕ ПРОТИВОРЕЧИЕ ДЕСОВЕТИЗАЦИИ

Плебисцитарное решение сталкивается в теории Попова со следующим противоречием: как утверждение о непригодности представителей старого общества для созидания нового сочетается с тем, что реформы должны опираться на широкие слои того же общества? Попов пишет:

«В конечном счете, вопрос о вариантах перестройки – это вопрос о том, кто будет ее хозяином. Будут ли ее вести только те, кто господствовал в стране раньше, или в дело включатся все силы общества. Аппаратный вариант исходит из глубокого убеждения, что никто в стране, кроме уже занимающих посты в аппарате, реально двигать перестройку не может. Демократический вариант предполагает приток качественно новых сил из всех слоев общества»⁴³.

42 Там же.

43 Там же. С. 22.

Здесь мы снова можем поймать Попова на политическом двуличии⁴⁴, но именно это противоречие и двигает его аргумент. Если мы хотим понять, как «демократы» перешли к учреждению новой политической системы, то нам нужно увидеть в этом противоречии ключ к решению проблемы, а не очередной повод для критики. Посмотрим на обе его стороны внимательнее.

Почему Попов считал, что новое не может быть продуктом согласия в старом обществе? Потому что, «хотя каждый после перестройки будет жить неизмеримо лучше, должно возникнуть новое общество неравенства – и тут ожидать единства нельзя»⁴⁵. В «Что делать?» Попов не раскрывал эту мысль и лишь местами намекал, что завершающий этап перестройки в любом случае не понравится большинству людей в стране: «За десятилетия раболепия перед партократией придется платить, и платить придется каждому, хотя вина у всех разная»⁴⁶. В другом тексте он выразился еще более конкретно:

«Я вижу главную проблему в отношениях между, с одной стороны, популизмом и, с другой стороны, задачами, которые необходимо решить для преобразования экономики и общества. Очевидно, что мы не смогли бы свергнуть мощную тоталитарную систему без активного участия миллионов простых людей. Но сейчас мы должны создать общество с множеством различных форм собственности, включая частную; и это будет общество экономического неравенства. Возникнут противоречия между политикой, ведущей к разгосударствлению, приватизации и неравенству, с одной стороны, и популистским характером сил, которые были приведены в движение для достижения этих целей, с другой. Массы стремятся к справедливости и экономическому равенству. И, чем дальше продвигается процесс преобразований, тем более острым и вопиющим будет разрыв между этими устремлениями и экономическими реалиями»⁴⁷.

Попов четко осознавал это противоречие и развивал свою политическую мысль вокруг него. В популистском характере поддержки демократических сил он видел одновременно и слабость, и силу:

«Сторонники демократического варианта по природе своей массовой базы тяготеют к популизму, к уравнительности, к справедливости. Все это не всегда сочетается с рынком, с конкуренцией, с укреплением административной власти. Поэтому среди демократов постоянно присутствует опасность раскола. [...]»

44 Такую критику озвучивали современники, см., например: Трушков В. *Поперек демократии. В чем нельзя согласиться с Г. Поповым* // Диалог. 1991. № 4. С. 28–34.

45 Попов Г. *Что делать?* С. 13–14.

46 Там же. С. 21.

47 POPOV G. *Dangers of Democracy* // The New York Review of Books. 1990. August 16 (www.nybooks.com/articles/1990/08/16/dangers-of-democracy/). – Перев. мой.



Сила демократического варианта – в активности и решимости масс. Большинству участников преобразований просто нечего терять, и они готовы к самым последовательным переменам»⁴⁸.

Попов знал, что он и другие вожди демократического движения победили на выборах не как провозвестники сильной исполнительной власти во имя непопулярных реформ, а наоборот, как популисты, которые мобилизовали массы против аппарата во имя демократии. Теперь, в ситуации двоевластия, они должны были провести непопулярные реформы, чтобы победить аппарат. А их главным преимуществом перед аппаратом была массовая поддержка.

Попов и другие вожди демократического движения победили на выборах не как провозвестники сильной исполнительной власти во имя непопулярных реформ, а наоборот, как популисты, которые мобилизовали массы против аппарата во имя демократии.

Если «демократы» не могут отказаться от массовой поддержки, то почему бы им не снять противоречие через отказ от другой его части – непопулярных реформ? Потому что это тоже вело к потере власти. Здесь нужно обратиться к различию между двумя вариантами перестройки, которое проводил Попов. В его изложении «и за аппаратным, и за демократическим вариантами стоят силы старого, устранимого общества, административного социализма»⁴⁹, совпадавшие в главном: «они признают необходимость завершить советский государственно-социалистический эксперимент и открыть путь к товарному производству и демократической республике»⁵⁰. То есть у Попова речь вовсе не шла о развилке между рыночными реформами в комбинации с демократической республикой с одной стороны и консервацией государственного социализма с другой. Нет, оба варианта перестройки должны были пойти по первому пути.

В чем же разница? По мнению Попова, демократический вариант перестройки должен был быть более эгалитарным, «ведь [он] дает каждому пакет акций на собственность»⁵¹, – однако противоречия это не снимало. Попов лишь подчеркивал, что демократический вариант имел для масс сравнительное пре-

48 Попов Г. *Что делать?* С. 20.

49 Там же. С. 19.

50 Там же. С. 20.

51 Там же. С. 21.

имущество перед аппаратным, но демократическим силам все равно пришлось бы проводить непопулярные преобразования, поскольку только такие реформы позволили бы им одолеть аппарат и удержать власть.

В статье «Dangers of Democрасу» Попов прогнозировал, что после победы над коммунистической бюрократией от демократического движения отколются лево-популистская часть (*left-wing populism*), которая будет противостоять рыночным реформам:

«Модель полной демократии, которой мы пытаемся следовать, на мой взгляд, неизбежно столкнется с серьезными трудностями: сначала из-за забастовок, а затем из-за последствий уступки требованиям левого популизма, начиная с низших уровней советов, а затем поднимаясь все выше и выше. Поэтому мне кажется, что мы должны приложить интенсивные усилия для поиска новых и отличающихся политических механизмов, чтобы осуществить преобразования, которые должны произойти, если мы хотим перейти к новому обществу. Для меня абсолютно очевидно, что применяемая сейчас чисто демократическая модель ведет к противоречиям, которые в будущем могут только обостриться»⁵².

Но с чего бы демократическому движению раскалываться, если демократический вариант перестройки – наиболее эгалитарный из возможных и лучше всего соответствует интересам всех слоев общества? Это можно понять только в логике политической борьбы: вопрос не в интересах общества, а в том, у кого власть. Сущностное различие между вариантами перестройки в том, кто будет ее продолжать и завершать – «мы» или «они». Демократические силы – писал Попов – это «мы», которые вели борьбу за власть с «ними», силами старого общества – аппаратом, бюрократией, реакционной номенклатурой, а в будущем и с гипотетическими левыми популистами. Демократический вариант перестройки разрубил бы двоевластие в пользу «нас», «демократов», а аппаратный – в пользу оппонентов.

С этой точки зрения тезис о необходимости свернуть демократию ради «демократических» реформ не является логическим противоречием или криводушием мыслителя – он выражает ход в политической борьбе, отвечающий на реально существующее противоречие между популистским характером опоры демократических сил и антипопулистским характером реформ, которые должны удержать их во власти.

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К ИСТОКАМ СИЛЬНОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ...



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возвращаясь к поставленному в начале статьи вопросу о политической логике учреждения постов президента РСФСР и мэра Москвы, можно резюмировать следующую ее интерпретацию, основанную на предложенном прочтении статьи Попова.

Идея сильной исполнительной власти появилась у «демократов» на рубеже 1990–1991 годов в качестве хода в политической борьбе в ситуации двоевластия, которая сложилась после выборов. Опыт руководства Моссоветом в трудных социально-экономических условиях заставил Попова усомниться в эффективности советов в противостоянии с партийно-бюрократической вертикалью и пересмотреть стратегическую ставку на их демократизацию. В статье «Что делать?» Попов формулирует свое решение для успешного выхода из ситуации двоевластия, которое заключается в том, чтобы побороть вертикаль аппарата, принес в жертву саму систему советов. Для этого он предлагает создать сильную исполнительную власть вне советов, которая должна выступить в роли механизма учреждения новой политической системы. Такая исполнительная власть должна опираться напрямую на массовое демократическое движение и тем самым обладать плебисцитарной легитимностью, позволяющей действовать в обход советов и Конституции.

Вопрос о том, кто должен собрать и запустить этот плебисцитарно-учредительный механизм, в тексте Попова не упоминается. На данной недосказанности теория Попова заканчивается и переходит в практику, которая была явлена организацией плебисцитов о введении президентства и мэрства 17 марта 1991 года, а затем победой на выборах на эти должности в июне того же года Бориса Ельцина и самого Попова. С этой точки зрения учреждение президентства и мэрства в России выглядит проблематичным сразу в нескольких измерениях.

Во-первых, распространенная в политологии трактовка этого эпизода как высшей точки демократизации (поскольку референдум и всенародные выборы являются торжеством народного волеизъявления) не учитывает, что это был плебисцитарный ход, призванный ограничить избыточную демократию, воплощенную в советах. В этом отношении президентство и мэрство сочетали в себе демократический (апеллирующий к воле народа) и антидемократический (настаивающий на дальнейшей независимости исполнительной власти от этой воли) моменты. Данное сочетание отражает противоречие между популистским характером опоры «демократов» и их антипопулистской задачей политического выживания.

Во-вторых, сильная исполнительная власть создавалась не только для наведения конституционного порядка (каковой ее

часто представляли риторически), но и в качестве революционной силы, способной ликвидировать старую систему двоевластия, включавшую, с одной стороны, вычеркнутую из Конституции КПСС и, с другой стороны, конституционную власть советов.

В-третьих, утверждения о том, что учреждение президентства и мэрства были вписаны в логику транзита к либерально-демократическому режиму, выглядят с точки зрения предложенной интерпретации как рационализация задним числом, уводящая в тень тот факт, что эти должности вводились через плебисциты в обход конституционных преобразований. В дальнейшем президент и мэр определяли свое место в политической системе «явочным порядком», то есть концентрируя в своих руках полномочия на основании своей плебисцитарной легитимности, к чему был вынужден адаптироваться конституционный процесс⁵³. Предложенная интерпретация смысла учреждения сильной исполнительной власти объясняет ее внеконституционное происхождение через заложенную в нее плебисцитарно-учредительную природу.

АЛЕКСАНДР ЗАМЯТИН

К истокам сильной
исполнительной власти
в постсоветской России...

53 См., например: Краснов М.А. *Законодательно закрепленные полномочия президента России: необходимость или сервиллизм?* // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91–103.

