

Теймур ДУНЯМАЛЫЕВ, Юрий ДОРОЖКИН

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В данной статье проведен краткий анализ системы разделения властей, ее генезис и трансформация во временном промежутке с 1985 г. по сегодняшний день.

A brief analysis of the system of separation of powers, its genesis and transformation in the period from 1985 up to the present day is carried out.

Ключевые слова:

разделение властей, трансформация, реформирование, процесс; separation of powers, transformation, reformation, process.

Становление системы разделения властей в современной России — это развивающийся процесс. Он прошел путь от слома советской системы разделения властей и создания элементов либеральной системы к созданию формально-юридических конструкций либеральной системы после принятия Конституции РФ 1993 г. и к разделению властей в современной системе государственной власти России.

Самые существенные изменения произошли в системе разделения властей в период с 1987 по 1990 г., когда произошли слом советской модели государственной власти и внедрение в нее элементов либеральной системы. Зерно либерализма дало свои всходы.

Реформа системы государственных органов, которая началась во второй половине 80-х гг., явилась частью перестройки всех сфер жизни общества и государства. Переходный период в нашей стране заставил многих переосмыслить принцип разделения властей и буржуазный парламентаризм¹. На XIX Всесоюзной конференции КПСС в качестве важнейшей задачи было поставлено «ограничение власти исполнительных органов и утверждение полномочия Советов, создание механизма, исключающего возможность узурпации власти каким-либо органом государства или каким-либо должностным лицом партии или государственного аппарата»².

Реально эти решения воплотились в следующем: был учрежден Съезд народных депутатов СССР как орган высшей государственной власти, функции законотворчества распределялись между Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР, был учрежден пост председателя Верховного Совета СССР — высшего должностного лица в государстве, сочетающего полномочия главы государства и спикера парламента. Президиум Верховного Совета СССР утратил право принимать указы, вносящие изменения в законы, были проведены и некоторые другие изменения.

В итоге в СССР сложилась некая дуальная, противоречивая по своей сути система: с одной стороны, присутствовало желание сохранить всю полноту власти в руках Советов, с другой — внедрить элементы разделения властей.

Съезды Советов являлись законодательными органами во многом формально, они осуществляли лишь отдельные законодательные функции.

По итогам референдума 1990 г. в СССР был учрежден пост пре-

¹ Основин В.С. Перестройка представительной системы: тенденции, парадоксы, проблемы // Правоведение, 1991, № 2, с. 10.

² Там же, с. 37.

ДУНЯМАЛЫЕВ

Теймур

Баширович — аспирант БАГСУ при Президенте РБ timur-xz@mail.ru

ДОРОЖКИН

Юрий

Николаевич — д.филос.н., профессор; заведующий кафедрой политологии, социологии и философии БАГСУ при Президенте РБ

зидента с достаточно широкими полномочиями. Затем был принят Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР». После изменений, в соответствии со ст. 127.1 Конституции СССР он избирался гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права¹. Это стало следствием того, что в феврале 1990 г. в Москве прошли массовые митинги с требованием отмены ст. 6 Конституции СССР. В этих условиях М.С. Горбачев в перерыве между II и III съездами народных депутатов СССР согласился на отмену ст. 6 Конституции, одновременно инициировав вопрос о необходимости дополнительных полномочий исполнительной власти.

15 марта 1990 г. III съезд народных депутатов отменил ст. 6, принял поправки к Конституции СССР, допускающие многопартийность, ввел институт президентства в СССР.

М.С. Горбачев объяснил появление института президентства тем, что «предназначение президентской власти в том, чтобы повысить эффективность функционирования не только высшего эшелона, но и всей системы государственного управления»².

23 декабря 1989 г. Верховный Совет СССР издает закон «О конституционном надзоре в СССР». Согласно нему Комитет конституционного надзора СССР, аналог современного Конституционного суда РФ, был создан в целях обеспечения соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, охраны конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества³.

Таким образом, характер формы правления и организации государственной власти на первом этапе можно определить как президентско-парламентскую республику советского типа, которая характеризовалась созданием Съезда народных депутатов СССР как высшего органа го-

сударственной власти СССР, реформированием Верховного Совета СССР как законодательного органа государственной власти СССР (парламента) и введением поста президента СССР как главы исполнительной ветви власти.

По большому счету, это и стало точкой невозврата. При этом сложились предпосылки для внутреннего конфликта, который вылился в «августовский путч» — неудавшуюся попытку Государственного комитета по чрезвычайному положению (ГКЧП) предотвратить распад СССР 18–21 августа 1991 г.

24–26 декабря 1991 г. палаты Верховного Совета СССР подтвердили факт распада Союза ССР и проголосовали за прекращение полномочий союзных органов государственной власти (кроме Комитета конституционного надзора СССР, который юридически так и не был упразднен).

С этого момента Россия вступила в период политического транзита, выбора пути дальнейшего развития и создания нового государства со всеми его элементами, включая разделение властей и его конституционное закрепление.

Новому испытанию принцип разделения властей был подвергнут после 21 сентября 1993 г. Сам факт, что в Положении о федеральных органах власти на переходный период, подменившем действовавшую Конституцию, не было норм о статусе президента, свидетельствовал, что власть его становилась неограниченной⁴.

Нескончаемые коллизии между законодательной и исполнительной властью велись в России вплоть до трагических событий 3–4 октября 1993 г. Начавшийся внедряться в действующее законодательство и в политическую практику принцип разделения властей юридически был блокирован Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», а позднее (после разгона 3–4 октября 1993 г. парламента и приостановления деятельности Конституционного суда) перестал действовать.

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»⁵

¹ Сайт Конституции РФ // http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/#sub_para_N_1520

² Известия, 1990, 29 марта.

³ Закон «О конституционном надзоре в СССР» от 23.12. 1989 // Система КонсультантПлюс.

⁴ Положение о федеральных органах власти на переходный период // <http://www.zakonprost.ru/content/base/part/21222/>

⁵ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 39, ст. 3597.

фактически означал отказ от конституционного принципа разделения властей. Это выразилось в ликвидации деятельности всей системы прежних органов власти и Конституционного суда, в установлении верховенства исполнительной власти, а точнее — единовластия президента¹. Одна ветвь — исполнительная власть — подмяла под себя остальные ветви власти.

Создание президентско-ориентированной системы разделения властей на этапе формирования постсоветской политической системы РФ можно вписать в историческое время с 1993 по 1999 гг.

Конечно, принятие Конституции 1993 г. имело огромное историческое значение. Это был существенный шаг в развитии российского конституционализма и даже переход на следующую ступень в его эволюции. Если советский конституционализм демонстративно отвергал либеральные принципы организации власти — разделение властей, независимость суда и др., то посткоммунистический конституционализм формально их признал.

Так, принцип разделения властей сформулирован в ст. 10 Конституции РФ в самой общей форме следующим образом: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»².

Сейчас много пишут о том, что Конституция закрепляет за президентом слишком много полномочий и что якобы именно это может привести к злоупотреблению властью. Но главная проблема состоит в том, что Конституция не формулирует принципы и критерии, позволяющие ставить барьеры на пути злоупотреблений. Ведь на практике президент, как и вся исполнительная власть в целом, не только опирается на закрепленные в Конституции полномочия, но и получает новые, самостоятельно «прирезая» их себе на основании законов и подзаконных актов.

Сделав шаг в сторону от модели к реальности, можно легко убедиться в том, что

¹ Авакьян С.А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета, 1993, 15 окт.

² Конституция РФ от 10 декабря 1993 г. // Система КонсультантПлюс.

на данном этапе динамика становления системы разделения властей была исключительно отрицательной:

- реальная власть в России не принадлежала конституционным органам власти, а была сосредоточена в руках меньшинства;

- разделение властей не реализовывалось на практике, парламент и суды находились в полной зависимости от исполнительной власти;

- суды были под полным контролем исполнительной власти, их автономия проявлялась только в тех случаях, когда исполнительной власти был безразличен результат рассмотрения конкретного дела.

Современный этап становления системы разделения властей в РФ берет свое начало с 1999 г. и продолжается по сегодняшний день. Эта эпоха напрямую связана с периодом президентства В.В. Путина и Д.А. Медведева.

После вступления в 1999 г. в должность президента Владимир Владимирович Путин взял курс на централизацию власти, в результате которого показатели демократии в России оказались несколько ниже, чем у большинства посткоммунистических стран.

Эта трансформация конституционного режима случилась не за один день, а стала следствием проведения нескольких последовательных конституционных контрреформ, следовавших одна за другой после 1999 г.

Три конституционные контрреформы, реализованные в этот период, представляются ключевыми.

Во-первых, это судебная контрреформа 2000–2001 гг. Ее итогом стало выстраивание «вертикали судебной власти», ставшей основой и прообразом будущей «глобальной вертикали власти».

В рамках судебной контрреформы были решены следующие задачи:

- политический контроль над судами был централизован и переведен в Администрацию Президента РФ (раньше значительное влияние на суды имели губернаторы);

- председатели судов были поставлены под жесткий контроль Администрации Президента РФ;

- судьи были поставлены в полную зависимость от председателей судов, последние были наделены соответствующими материальными и административ-

ными инструментами, позволяющими оказывать неформальное давление на судей.

Во-вторых, это контрреформа СМИ 2001–2003 гг. Итогом этой контрреформы стало восстановление государственного контроля над электронными и основными печатными средствами массовой информации.

В-третьих, это собственно политическая контрреформа, осуществленная преимущественно в 2003–2004 гг. В ее рамках решались следующие задачи:

– устранялась выборность властей всех уровней;

– была выстроена квазиимперская вертикаль исполнительной власти с назначаемыми губернаторами; тем самым была устранена автономия губернаторов и полностью вытеснены остаточные элементы самоуправления;

– парламент (Государственная дума и Совет Федерации) были превращены в юридический отдел исполнительной власти, который через полностью управляемое и лишенное даже декоративных признаков независимости «парламентское большинство» автоматически придает силу закона решениям правительства¹.

¹ Пастухов В.Б. У конституционной черты... Вызовы и ответы российского конституционализма // Полис, 2013, № 1.

Здесь будет уместно привести мнение Б.И. Макаренко: «Главная проблема сегодняшнего дня, что “государство”, точнее говоря, вертикаль исполнительной власти, остается абсолютно доминирующим игроком и в политике, и в экономике, и в общественной жизни. Это вековая проблема всех российских модернизационных начинаний»².

Отсюда выводы напрашиваются сами собой. На современном этапе в Российской Федерации выстроена высокоцентрализованная система власти. Это, в свою очередь, негативно сказывается на осуществлении принципа разделения властей. Институты демократии, официально закрепленные в Конституции РФ 1993 г., так и не нашли своего должного развития, что также в равной мере относится и к системе разделения властей. И это понятно, т.к. система разделения властей в полной мере работает только при демократическом режиме.

² Макаренко Б.И. Контуры обретения будущего: императивы развития // Полис, 2013, № 1.