

Трансформационный процесс разделения властей в политической системе российского общества в постсоветский период

Е. Н. Ермаков

*Государственное бюджетное общеобразовательное учреждение г. Москвы
«Школа № 536»*

Выделяются и описываются характерные особенности реализации принципа разделения властей в советском государстве. Рассматриваются ключевые этапы формирования политической системы с 1990 по 1999 гг. Утверждается, что меры по инкорпорированию в ее содержание и конфигурацию элементов принципа разделения властей привели к противоречиям в политических, экономических и социальных сферах функционирования советского государства. Прослеживается процесс конституционной реформы в условиях недостаточных полномочий Конституционного суда, обусловленных кризисом власти. Анализируется политическая ситуация, сложившаяся в результате конфликта исполнительной и законодательной ветвей власти в 1993 г. Показывается роль новой Конституции в закреплении полномочий каждой из ветвей власти. Делается вывод об отсутствии равенства ветвей власти перед законом и гражданским обществом и опасности монополизации власти со стороны исполнительных органов.

Ключевые слова: разделение властей; политическая система; постсоветский период; конституционная реформа; кризис власти; исполнительная власть; судебная власть; конфликт ветвей власти.

В советском государстве принцип разделения властей реализовывался в первую очередь сквозь призму принципа демократического централизма, обоснованием этому служило утверждение, что установление демократии без его соблюдения чревато «опасностями стихийного развития, анархии, ведомственными и местническими тенденциями» [1, с. 111]. Сущность принципа демократического централизма заключалась в делегировании определенного объема полномочий законодательного собрания центральным органам государственной власти. Соответственно, Советы народных депутатов (согласно

Конституции 1977 г., Советы составляли политическую основу самого большого в мире государства) как основная форма государственной власти СССР, концентрируя в своих руках фактически весь объем государственной власти, делегировали функции и полномочия другим органам. В частности, высшим органом государственной власти, в первую очередь осуществлявшим законодательные полномочия, был Верховный Совет СССР. В число его функций и полномочий входило также формирование высшего органа исполнительной власти государства — Совета министров СССР.

Принцип централизации власти в СССР многократно усиливался наличием двух центральных органов — КПСС и Прокуратуры СССР. КПСС определяла политику государства как внутри страны, так и на геополитическом пространстве. Контроль над всеми органами государственной власти также осуществлялся централизованно: и со стороны партийных органов, и со стороны прокуратуры. Нельзя не согласиться, что «отрицание принципа разделения властей приводило к тому, что советский конституционализм не был нормативным регулятором ведения политического процесса и согласования интересов субъектов Федерации и союзного правительства. Советские конституции были инструментом партократии, ориентированной на коммунистический идеал. В своих преамбулах они содержали этот идеал и служили средством превращения политических программ в практику» [2, с. 175]. Один из основополагающих принципов российского конституционализма — верховенство Федерального собрания — подкреплялся отсутствием конституционных механизмов ограничения законотворческой деятельности советского парламента. Отсутствовал конституционный арбитраж, а полномочия правового надзора над органами власти осуществляла прокуратура. Контроль соответствия законодательных решений требованиям Конституции и иных законов СССР осуществлялся самим законодательным органом, что также соответствовало логике принципа верховенства Федерального собрания.

Советская политическая система начала перестраиваться в 1987 г., когда в советскую централизованную систему государственного управления стали внедряться принципы либеральной демократии. Эти изменения были приняты в качестве необходимой цели внутренней

политики государства на XIX Всесоюзной партийной конференции, зафиксировавшей в своем решении следующие задачи: «...ограничение власти исполнительных органов и утверждение полновластия Советов народных депутатов; создание механизма, исключающего возможность узурпации власти каким-либо органом государства или каким-либо должностным лицом партийного или государственного аппарата» [3, с. 29]. Однако решения Конференции получили противоречивое воплощение: с одной стороны, продолжал действовать доминирующий принцип власти Советов, с другой стороны, был учрежден Съезд народных депутатов СССР, разделивший с Верховным Советом СССР функции законодательной власти, а также пост председателя Верховного Совета СССР, соединяющий полномочия главы государства и председателя законодательного органа. Такая дуалистическая система наглядно показывала, что принцип разделения властей не может быть инкорпорирован в политическую систему советского общества без полного ее преобразования. Более того, сама советская политическая система в ходе Перестройки обнаружила свою нежизнеспособность, особо ярко проявившуюся в ходе августовских событий 1991 г. Поэтому в 1990—1991 гг. были предприняты следующие шаги по преобразованию политической системы и инкорпорированию в ее структуру элементов принципа разделения властей:

— всенародный референдум принял решение «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР», кодифицированное Законом СССР от 14 марта 1990 г.;

— III Съезд народных депутатов отменил статью 6 Конституции СССР и принял поправки к Конституции

СССР, в соответствии с которыми вводился пост Президента СССР и многопартийность;

– Верховный Совет СССР принял закон «О конституционном надзоре в СССР», в соответствии с которым был создан орган конституционного арбитража — Комитет конституционного надзора СССР.

Каждая из этих мер усиливала противоречия по всем линиям внутреннего политического разлома между старыми принципами функционирования советского государства и тенденциями политических, экономических и социальных трансформаций. «Власть в периоды смут неустойчива и нестабильна, а граждане расколоты на группы... <...> Государственная власть в этих условиях оказывается нестабильной и неустойчивой конструкцией» [4, с. 63]. Эти тенденции стали одной из причин событий августа 1991 г. и последующего распада СССР в декабре 1991 г.

Включение самого принципа разделения властей в его традиционном демократическом понимании в *дизайн политической системы* нашего государства было реализовано позднее Съездом народных депутатов РСФСР, принявшим Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», которая провозглашала, что «разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства» [5, с. 5].

Формально принцип разделения властей был кодифицирован в Основном Законе РСФСР 1992 г., зафиксировавшем норму, в соответствии с которой «незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления,

разделение властей» [6, ст. 1]. Однако ни в отечественной политической теории, нацеленной на прогнозирование общественных изменений, ни в практике организации политической системы данный принцип до 1993 г. в полной мере не раскрывался. Конфигурация однопартийной псевдodemократической советской политической системы, политическое сознание поставторитарного типа, отсутствие разработанных правовых норм и политических практик препятствовали быстрому и безболезненному внедрению принципа разделения властей в содержание и конфигурацию политической системы, поэтому в течение нескольких переходных лет он оставался декларативной правовой новеллой, инородной как тексту самой Конституции РСФСР, так и общественному сознанию и институтам.

Глубокие перемены в общественной и политической жизни, тенденции, вызванные к жизни Перестройкой, обуславливали необходимость конституционной реформы, которая была начата еще в 1989 г., в период существования СССР, и закончилась только в 1993 г., в независимой России. События августа 1991 г. и последующий распад СССР сделали кодификацию новых конституционных правовых норм актуальнейшей, ключевой задачей формирования демократической государственности. Разработка проекта новой Конституции была поручена Конституционной комиссии, работа которой осложнялась отсутствием консенсуса по ключевым вопросам конституционного строя между представителями ветвей власти. В результате принятие новой Конституции откладывалось, а в советский вариант Конституции РСФСР 1978 г. непрерывно вносились поправки и изменения, которых к 1993 г. накопилось уже более трехсот.

Стратегическая логика не была заложена в этот подход, скорее, она отражала ситуативные интересы различных элитных групп [7]. Отсутствие стратегического замысла и четкого плана конституционной реформы, острота борьбы политических группировок, заинтересованных в таком переделе политической системы, который бы максимизировал властные ресурсы и полномочия каждой группировки, — все это, в совокупности с объективными факторами, привело к тому, что к 1993 г. конституционный строй РФ имел совершенно особые очертания.

В 1991 г. был сделан решительный шаг в направлении разделения властей: в соответствии с решением всенародного референдума, в действовавшую Конституцию включены нормы, определяющие функции и полномочия Президента РСФСР. В соответствии с редакцией Конституции РСФСР от 1 ноября 1991 г., Президент РСФСР объявлялся «высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР» [8, ст. 121-1]. Высшее должностное лицо должно избираться гражданами РСФСР «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [8, ст. 121-2]. Особенно важно, что в этой редакции президент объявлялся главой в первую очередь исполнительной власти страны, а его полномочия в сфере законодательной власти были значительно более узкими, чем в ныне действующей Конституции. В частности, статья 121-6 накладывала следующие жесткие ограничения на полномочия Президента РСФСР: «Полномочия Президента РСФСР не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства РСФСР, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти» [8]. Высшим

органом государственной власти, по сути, становился Съезд народных депутатов РСФСР: в соответствии со статьей 104 рассматриваемой версии Конституции, «Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР» [9], в том числе объявить вотум недоверия правительству и прекратить его полномочия, а также отрешить (конституционным большинством) Президента РФ от должности.

Таким образом, в соответствии с действовавшей до 1993 г. редакцией Конституции, Российская Федерация представляла собой смешанную республику, в политической системе которой все же доминировал парламентский компонент: президент не мог распускать законодательное собрание. Эта новелла — одна из ключевых, удерживающих баланс смешанной формы республиканской демократии на стороне парламентской республики.

Вместе с тем политическая система была несовершенна: и с точки зрения «скороспелости» базовых правовых норм, и в силу отсутствия традиций, ценностей и неписаных правил парламентаризма. Полномочия и функции Съезда народных депутатов и Верховного Совета наслаивались и дублировались, функциональный дисбаланс в сочетании с незрелостью парламентских традиций, отсутствие политического консенсуса между партиями и депутатами Верховного Совета делали представительскую власть едва ли не более слабой, чем исполнительная.

Следовательно, исполнительная власть была внутренне более консолидирована и лучше организована, но претендующие на доминирование органы и должностные лица не обладали достаточными полномочиями для

концентрации властных ресурсов в своих руках. Представительской же власти недоставало организационных ресурсов и авторитета для осуществления реального и функционально эффективного доминирования в политической системе, а «принять новую Конституцию, либо уравновесить в действующей Конституции ветви федеральной власти не получилось» [10, с. 52]. Соответственно, назревал глубокий кризис государственной власти. Это со всей очевидностью показывало, что «промежуточная», «поправочная» модель разделения властей идеалистична и даже утопична в замысле, но абсолютно неэффективна в реальной политике, особенно в ситуации системного кризиса общества и государства — совокупности политического, экономического и социального кризисов. Ситуация осложнялась отсутствием урегулирования проблемы разделения полномочий и ответственности также и внутри каждой из ветвей власти. Учреждение Конституционного суда РСФСР внушало надежду, что пересечение полномочий и некоторые предкризисные противоречия будут оперативно решены новым арбитражным органом власти. Однако в сложившихся условиях Конституционный суд не стал стабилизатором внутривластной ситуации. Так, новые поправки в Конституцию, инициированные Съездом народных депутатов, не могли быть оценены на соответствие Конституции, так как Конституционный суд не обладал достаточными полномочиями для выхода из правового лабиринта. Неэффективность Конституционного суда как политико-правового арбитра была обусловлена следующими обстоятельствами:

— поскольку, в связи с существующими нормами, Конституционный суд действовал на основе собственной

инициативы, значительный компонент независимости судебной власти был потерян;

— очень быстро Конституционный суд стал одним из институтов публичной власти: огласке предавались не только решения суда, но и процедуры, что осложняло работу судебного органа; однако есть весомые основания предполагать, что «для поддержания авторитета судебной власти немаловажным является сохранение элементов таинства в процедуре правосудия» [10, с. 52];

— беспробельность правовой системы, с одной стороны, и противоречивость и избыточность — с другой, делали каждое решение беспрецедентным и специфичным, что усиливало ажиотаж вокруг работы судебного органа, но не способствовало объективности и взвешенности принимаемых решений.

Сложившийся кризис власти необходимо было разрешить. С этой целью в апреле 1993 г. исполнительная и законодательная власти предприняли попытку укрепить базис собственной легитимности посредством референдума. Противоречия между ними выражались в том, что представители каждой из ветвей власти рассчитывали на более значимую и весомую поддержку гражданского общества. В их попытках усматривается противоречие с самим принципом разделения властей, предполагающим существование в пространстве политической системы диалектически взаимодействующих ветвей власти, которые образуют систему сдержек и противовесов, препятствующих монополизации власти одной из них. В этом отношении естественно и даже закономерно, что гражданское общество, заинтересованное в сохранении баланса исполнительной и законодательной властей, не отдало приоритета ни одной из них:

большинство населения высказалось за доверие Президенту России, а также не одобрило инициативы досрочного роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, тем самым проголосовав за сохранение и укрепление логики принципа разделения властей в политической системе общества. Средства массовой информации приписали психологическую победу в референдуме Президенту РСФСР, однако референдум не сделал шага к разрешению внутренних противоречий между ветвями власти и, соответственно, выход из кризиса не был найден.

Следует отметить, что последнее, в чем были заинтересованы акторы власти, — это полноценное воплощение теоретического принципа разделения властей в политической практике трансформирующегося общества. Нахождение сбалансированности и гармонии, построение системы сдержек и противовесов не было конечной целью ни одной из конфликтовавших сторон, поскольку каждая из них трактовала баланс в своих интересах, с позиции собственного доминирования. Так, для исполнительной власти, прежде всего президента и приближенной к нему политической элиты, было важно найти «баланс», обеспечивающий доминирование президента над органами судебной и, главное, законодательной власти. Такое понимание было воплощено в Указе Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной Конституционной реформе в Российской Федерации». В качестве преамбулы указ содержал обвинения в конституционном кризисе, предъявленные органам законодательной власти: «Прямое противодействие осуществлению социально-экономических реформ, открытая и повседневно осуществляемая в Верховном Совете обструкция политики всенародно избранного Президента

Российской Федерации, попытки непосредственного осуществления функций исполнительной власти вместо Совета Министров со всей очевидностью свидетельствуют о том, что большинство в Верховном Совете Российской Федерации и часть его руководства открыто пошли на прямое попрание воли российского народа, выраженной на референдуме 25 апреля 1993 года. Тем самым грубо нарушен Закон о референдуме, согласно которому решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации» [11]. Заявление президента, по сути, обвиняло законодательную власть в узурпации властных полномочий, попрании принципов народовластия, федерализма и разделения властей: «В сложившихся условиях единственным, соответствующим принципу народовластия средством прекращения противостояния Съезда, Верховного Совета, с одной стороны, Президента и Правительства, с другой, а также преодоления паралича государственной власти являются выборы нового парламента Российской Федерации. Такие выборы не являются досрочными выборами Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации и не нарушают волю народа, выраженную на референдуме 25 апреля 1993 года» [11].

Вместе с тем некоторые обвинения в адрес законодательной власти были как минимум небезосновательны: Верховный Совет, действительно, ссылаясь на свой конституционный статус, трактовался как верховный по сути, доминирующий по отношению к другим ветвям власти, добивался от представителей органов исполнительной власти признания своего положения

в политической системе, вмешиваясь в сферу их полномочий, а также в деятельность Конституционного суда и Центрального банка. Таким образом, взаимные обвинения звучали с обеих сторон, но определенный Рубикон кризиса был перейден с изданием Указа Президента РФ от 21 сентября 1993 г. Указ фактически упразднил всю шаткую систему органов власти на основе действовавшей Конституции, прервал работу Конституционного суда (до начала работы Федерального собрания) и установил режим доминирования органов исполнительной власти в чрезвычайных политических обстоятельствах. Под предлогом необходимости «сохранения единства и целостности Российской Федерации; вывода страны из экономического и политического кризиса; обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации; восстановления авторитета государственной власти» [11] президент прервал функционирование законодательной власти.

Большинство аналитиков, оценивавших Указ от 21 сентября как с точки зрения правового содержания, так и с политических позиций, отмечают, что президент кодифицировал свое решение об отмене ключевых положений действовавшей Конституции и изменил конфигурацию политической системы в пользу органов исполнительной власти: «Президент открыто вышел за рамки Конституции и, более того, объявил некоторые ее важнейшие главы не имеющими юридической силы. Такие решения не могли не иметь шокирующего эффекта, особенно если учесть, что примерно с 1988 г. российское общество переживало возрождение интереса к либеральным, классическим представлениям о праве и правовом государстве» [7, с. 161]. Значительная часть

наблюдателей и экспертов признают, что последовавшее в тот же день решение Конституционного суда по этому вопросу было обоснованным. В частности, Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» содержало следующее решительное заявление: «Указ Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина <...> от 21 сентября 1993 г. № 1400 <...> не соответствует <...> Конституции Российской Федерации и служит основанием для отрешения Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 121.10 или 121.6 Конституции Российской Федерации» [12].

Однако позиция президента нашла свое продолжение в последовавших далее указах, которые дополняли положения Указа от 21 сентября, несмотря на признание их Конституционным судом антиконституционными. Этому предшествовали трагические события 3—4 октября 1993 г., в ходе которых исполнительная власть применила к участникам конфликта вооруженное насилие — и тем самым одержала силовую победу над парламентом. В дальнейшем президент принял указы от 7 и 9 октября. Указ от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» под предлогом поддержания

конституционного порядка устанавливал, «что глава администрации края, автономной области, автономного округа, города федерального значения назначается и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации» [13]. В Указе «О Конституционном Суде Российской Федерации» в тот же день, 7 октября 1993 г., президент, обосновывая политическую необходимость прекращения деятельности Конституционного суда, обвинил его председателя во вмешательстве в политические процессы. Однако более серьезными явились обвинения в разжигании гражданской войны и последующем бездействии в ситуации, когда угроза войны стала реальностью. Эти тяжкие обвинения, предъявленные Конституционному суду в преамбуле Указа от 7 октября, обосновывали новеллу Указа, констатирующую «невозможность деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в неполном составе» и запрещающую «созывать его заседания до принятия новой Конституции Российской Федерации» [14].

Следует отметить, что указы, принятые Президентом РФ осенью 1993 г., не только разрушали довольно шаткую систему разделения властей, но и изменяли другие аспекты конфигурации политической системы, в том числе на уровне ее функционального взаимодействия с гражданским обществом. В частности, в соответствии с Указом от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» правовые основы системы местного самоуправления в новой России были ликвидированы. Указом устанавливалось, что «до избрания и начала

работы новых органов представительной власти и местного самоуправления исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, осуществляются администрацией соответствующего субъекта Российской Федерации» [15].

В этот период принимались и кодифицировались и другие решения президента, суть которых сводилась к сохранению системы разделения властей путем ее рестройки на основе механизма подчинения законодательной и судебной властей органам исполнительной власти и Администрации Президента. К их числу, в частности, относились: Указ от 27 сентября 1993 г. № 1465 «О функционировании органов исполнительной власти в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации»; Указ от 26 сентября 1993 г. № 1457 «Об образовании Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации»; Указ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» и др. Полагаем, что на этапе политического транзита наличие противоречий между ветвями власти в определенной степени является нормальным, поскольку сопровождает переходную ступень развития политической системы. Естественно, что попытки каждой из сторон максимизировать свои полномочия и функции, сконцентрировав в своих руках максимум ресурсов, приводят к обострению противоречий и даже конфликтам. Однако аномальная политическая ситуация (именно она имела место в 1993 г.) отличается выходом сторон за рамки закона и Конституции и применением недозволённых методов

политического подавления противника и вытеснения (а именно эту тактику применил президент) ветвей власти из пространства политической системы.

Указанные выше законодательные акты фиксировали не только тенденцию перераспределения властных компетенций и полномочий в системе разделения властей. Здесь важно, что действовавшая Конституция формально не была отменена, однако президент своим законодательством объявил себя, т. е. исполнительную власть, выше закона, поправ тем самым и демократический принцип разделения властей, и принцип верховенства закона. В этом отношении принятие новой Конституции 1993 г. стало необходимым шагом к восстановлению базисных принципов функционирования политической системы демократического государства, закончился второй этап «адаптации теории разделения властей применительно к российской действительности» [16, с. 233]. Следует подчеркнуть также, что введение упрощенной схемы власти должно «в соответствии с замыслом элиты, приводить к безоговорочному и безусловному подчинению, подкрепляемому верой во всеислие, непорочность и мессианские масштабы личности вождя, т. е. воспроизводству характерного для России подданнического типа политической культуры и политического поведения большинства населения» [4, с. 63]. Соответственно, отказ от построения фундамента для формирования политической культуры участия произошел отнюдь не в XXI в. Возврат к культуре подчинения, в которой «центральной фигурой выступает царь-батюшка» [4, с. 63], был осуществлен еще в начале 90-х гг. XX в.

Третий этап формирования системы разделения властей — конец 1993—1999 гг. В 1993 г. борьба за власть закончилась негласной победой президента,

которая была конституирована. Конституция РФ кодифицировала формирование политической системы на основе «президентско-ориентированной системы разделения властей» [17, с. 49].

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную проведен в Конституции РФ 1993 г. четко, прозрачно, логично и последовательно. Согласно Конституции, законодательная власть осуществляется двухпалатным Федеральным собранием, верхняя палата которого состоит из представителей субъектов Федерации, чем закреплен принцип федерализма, нижняя палата — Государственная Дума, состоящая из депутатов, избираемых на определенный срок, что зафиксировало принципы демократии и народовластия. В соответствии с Конституцией, осуществление исполнительной власти возложено на Правительство РФ, а судебной власти — на судебную систему РФ. Функции и полномочия каждой из ветвей власти зафиксированы в Конституции РФ логично и фактически беспробельно, их согласованность и взаимодействие обеспечиваются деятельностью Президента РФ. Таким образом, принцип разделения властей, провозглашенный Конституцией, действительно стал формальной основой организации механизма государственной власти в РФ.

Согласно принятой Конституции, самым мощным носителем власти в РФ, обладающим широкими полномочиями в каждой из сфер власти и дополнительно широкими возможностями влияния на осуществление полномочий всех без исключения органов власти в РФ, является президент, который, по сути, выведен из системы властной триады и поставлен над ней [18, с. 5]. Действительно, Конституция провозглашает президента главой государства, ограничивая его

власть только принципами выборности и сменяемости, однако ни одна из конституционных формул прямо не относит президента к одной из властных «подсистем». Это обстоятельство осложняет понимание и конституционного строя России, и статуса президента. Более того, на уровне политической теории оба вопроса остаются остро дискуссионными. Так, часть ученых полагают, что суть властных полномочий президента составляет внутривнутригосударственный, внутрисистемный арбитраж. Это как бы фактическое внедрение в политическую практику системы сдержек и противовесов через компетенцию, полномочия и авторитет президента как органа власти [19, с. 378].

Вместе с тем существует и точка зрения, согласно которой президентская власть образует как бы «четвертую ветвь» власти, что является нарушением принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленного ст. 10 Конституции РФ 1993 г. [20, с. 96]. Обе точки зрения на сущность нового российского конституционализма перекликаются в фиксации специфики выведения института президента за границы всей системы разделения властей. Такая правовая ситуация, при любой трактовке, порождает многие политические и правовые коллизии, разрешение которых требует изменения Конституции, что грозит появлением иных проблем и противоречий.

Мы склоняемся к позиции, разделяемой многими учеными, что президентская власть является продолжением и усиливающим каркасом именно исполнительной ветви власти, поскольку согласно Конституции президент определяет приоритетные направления внутренней и внешней политики государства (оглашая их в ежегодных посланиях Федеральному собранию). Однако они

реализуются в решениях Правительства РФ, распоряжающегося государственным бюджетом, а правительство также назначается президентом.

Еще один аргумент в пользу отнесения института президента к исполнительной ветви власти состоит в том, что президент обладает правом законодательной инициативы. Но его указы, являясь исполнительными нормами права и по правовой сути, и, как правило, по юридическому содержанию, представляют собой только подзаконные акты. Характер полномочий президента: определение приоритетов государственной политики, назначение и отставка членов Правительства РФ, наличие контрольных функций в каждой из ветвей власти, непосредственное управление силовыми структурами — также свидетельствует в пользу отнесения института президента к исполнительной власти. Существует и еще один аргумент: сторонники президента рассматривают функции и полномочия Прокуратуры РФ как продолжение функций и полномочий президента в сфере исполнительной власти [21]. Эта позиция обоснованно критикуется, в первую очередь по причине выполнения надзорных функций прокуратуры не от имени президента, а от имени Российской Федерации [22]. Вместе с тем нельзя не признать, что полномочия президента в сфере исполнительной власти значительно усиливаются такими структурами, как Администрация Президента, Главное контрольное управление Президента РФ, институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и др.

Таким образом, составление и принятие Конституции стало важным политическим шагом, причем его вектор был направлен не только и не столько на построение правового демократического государства,

сколько на преодоление длительного переходного периода разделения властей и закрепление победы президента в борьбе за властные полномочия. Закрепленный Конституцией перевес исполнительной власти и президента был положительно оценен большинством населения России, проголосовавшим за принятие Конституции в предложенной авторами редакции. Отчасти это связано с отсутствием и у гражданского общества, и у государства (как исторической общности) опыта демократического правотворчества, отчасти — с устойчивостью традиций самодержавия и авторитаризма. Необходимой скрепой политической системы России была и остается харизма вождя, поскольку, как отмечалось выше, «в патерналистской иерархии [“иерархии отцов” — одной из главных иерархий в России. — Прим. автора] центральной фигурой выступает “царь-батюшка”. Безоговорочное и безусловное подчинение, подкрепляемое верой во всеислие, непорочность и мессианские масштабы личности вождя, характеризует его как разновидность характерного для россиян подданнического типа политического поведения» [23, с. 19]. Неудивительно с этой точки зрения, что при укреплении власти как «вещи в себе» «любая форма власти в России рано или поздно кренился на сторону абсолютизма» [24, с. 77].

Так или иначе, Конституция зафиксировала и формулировку принципа разделения властей, и отдельное существование каждой из ветвей власти с собственными функциями, полномочиями и компетенцией, однако не дала им самостоятельности, независимости и равенства перед законом и гражданским обществом. Соответственно, принятие Конституции — не последний шаг к урегулированию проблемы разделения

властей, заложенный в Конституции механизм нуждается в усовершенствовании, так как есть опасность сохранения и усиления властного дисбаланса и «сосредоточения значительного объема власти в руках главы государства» [25, с. 14].

Опасность монополизации власти со стороны исполнительных органов не может быть нейтрализована при сохранении Конституции в действующей редакции еще и потому, что, несмотря на разделение компетенций и полномочий ветвей власти в тексте Основного Закона, органы и должностные лица исполнительной власти имеют законную возможность, иницилируя соответствующие законы и принимая подзаконные акты, брать на себя дополнительные функции и полномочия, не закрепленные Конституцией.

Литература

1. Краткий политический словарь / Сост. и общ. ред. Л. А. О니кова, Н. В. Шишлина. 4-е изд. М.: Политиздат, 1987. 509 с.
2. **Романенко В. Б.** Разделение властей в теории и практике конституционализма // Теория и практика общественного развития. 2010. № 3. С. 173—177.
3. **Основин В. С.** Перестройка представительной системы: тенденции, парадоксы, проблемы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1991. № 2. С. 28—34.
4. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие в российской политике государственной памяти // Власть. 2012. № 10. С. 60—64.
5. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» // Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре и референдуме: Издание Верховного Совета РСФСР. М.: Сов. Россия, 1991. С. 3—9.
6. Закон РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» [электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации / НПП «Гарант-Сервис». URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/zakony/183094/> (дата обращения: 12.02.2015).

7. **Шаблинский И. Г.** Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989—1995 гг.). М.: Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. 248 с. (Современный российский конституционализм. Монографии).
8. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. в редакции от 1 ноября 1991 г. Гл. 13-1 [электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации / НПП «Гарант-Сервис». URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478729/chapter/14/#block_131 (дата обращения: 14.02.2015).
9. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. в редакции от 1 ноября 1991 г. Гл. 13 [электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации / НПП «Гарант-Сервис». URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/5478729/chapter/13/ (дата обращения: 14.09.2016).
10. **Юрина Е. В.** Российская модель разделения властей: формирование концепции // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 51—53.
11. Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 года № 1400 // История новой России [электронный ресурс] / Общественный совет «Уроки девяностых». URL: <http://www.ru-90.ru/node/513/> (дата обращения: 12.02.2015).
12. Заключение Конституционного суда РФ от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 года № 1400 и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 1702.
13. Указ Президента РФ от 07.10.1993 № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» // Сборник законов. Законодательство Российской Федерации: правовой портал [электронный ресурс]. URL: <http://sbornik-zakonov.ru/239753.html> (дата обращения: 14.09.2016).
14. Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ: информационно-правовой портал [электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». URL: <http://base.garant.ru/6303679/> (дата обращения: 14.09.2016).
15. Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» [электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации / НПП «Гарант-Сервис». URL: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102768/> (дата обращения: 14.09.2016).
16. Проблемы теории государства и права / Под ред. М. Н. Марченко. М.: Проспект, 1999. 504 с.
17. **Дунямылов Т. Б., Дорожкин Ю. Н.** Этапы становления системы разделения властей в современной России // Власть. 2013. № 10. С. 47—50.
18. **Лукьянова Е. А.** Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 4—10.
19. **Козлова Е. И., Кутафин О. Е.** Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Велби: Проспект, 2006. 608 с.
20. **Дубинина Е. С.** Принцип разделения властей как основа построения системы органов государственной власти в Конституции РФ 1993 года // Основы экономики, управления и права. 2013. № 5 (11). С. 95—98.
21. **Скуратов Ю. И.** Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 5—11.
22. **Байкин И. М.** Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 6—10.
23. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие и подданническая политическая культура российского общества // Власть. 2012. № 2. С. 18—21.
24. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие Церкви в презентации великодержавной модели истории и образа «народной монархии» в современной России // Вестник МГАДА. Сер.: Философские, социальные и естественные науки. 2012. № 5 (17). С. 76—84.
25. **Авдеев Д. А.** Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14—18.

Ермаков Евгений Николаевич — педагог Государственного бюджетного общеобразовательного учреждения г. Москвы «Школа № 536». E-mail: marsia.del.mare@yandex.ru