

преступности, нередко смыкающейся с терроризмом, - обратная сторона и составная часть процессов глобализации в различных сферах: технологии, политики, культуры. В этом смысле транснациональная преступность выступает как своеобразный вызов глобализированного теневого бизнеса обществу.¹

А.Е. ТИМОФЕЕВ

студент ИГиП ТюмГУ

специальность «Юриспруденция»

Научный руководитель

Н.М. ДОБРЫНИН

профессор кафедры

конституционного и муниципального права

ИГиП ТюмГУ,

доктор юридических наук

СИСТЕМА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИИ И МЕСТО ПРЕЗИДЕНТА В НЕЙ

Конституционный принцип разделения властей в современных условиях Российской Федерации не формален, но он еще далек от воплощения в подлинном своём содержании и значении. Разделение властей в качестве своей естественной первоосновы предполагает, прежде всего, наличие четко очерченных президентской, законодательной, исполнительной и судебной функций. В процессе становления принципа разделения властей достижение указанного четкого функционального разделения есть первая и необходимая ступень. «Разделение властей – это конституционный принцип правового государства в условиях подлинно гражданского общества»².

В последнее время в отечественной юридической литературе высказываются мнения о появлении новых «ответвлений» государственной власти (наряду с законодательной, исполнительной и судебной) - контрольной, прокурорской, президентской и иных. Подобное выделение дополнительных ветвей власти позволяет говорить или о сложности организации системы власти современного государства или о неспособности известной триады (трёх

¹ Авакьян С.Л. Практика российской государственности // Вестник Моск. ун-та. Сер.18. Социология и политология. 1997. № 1. с.126

² Чеботарев Г.Н., Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации // Тюм. Гос. университет., 1997.

властей) сбалансировать взаимоотношения высших органов государственной власти. Безусловно, современное государство эволюционирует и становится более сложной многофункциональной системой управления обществом и уже не является простым конгломератом органов власти, строящих свою деятельность на принципах, о которых говорили в своё время Локк, Монтескьё, Гегель и многие другие. Меняется и само содержание концепции разделения властей под влиянием различного рода факторов, детерминирующих в свою очередь развитие современной системы взаимоотношений органов власти, оставляя непоколебимой ее сущность – гармоничное распределение контрольных полномочий органов государственной власти в отношении друг друга и поддержание (сдерживание) баланса одной ветви власти другой.

Мы убеждены, что закрепление в конституции принципа разделения властей как такового, без его фактической основы, то есть комплекса сдерживающих и взаимоконтролирующих полномочий высших органов государственной власти в отношении друг друга, образующих определённый конституционный баланс в системе государственной власти, не играет, по сути, никакой роли в организации власти в стране. Как верно полагает В.Е. Чиркин, «концепция разделения властей имеет, прежде всего, ориентирующий характер»¹. Закрепление принципа разделения властей как основы конституционного строя будет бессмысленным, если в конституции страны не содержится «система сдержек и противовесов», не позволяющая одному органу власти присваивать (под разными предлогами и причинами) не свойственные ему полномочия. Таким образом, принцип разделения властей может превратиться в «конституционную вывеску», формально прикрывающую узурпированную государственную власть какого-либо органа.

Впервые принцип разделения властей был закреплён в Конституции США 1787 г., в тексте которой не только говорилось о разделении властей, но и содержалась так называемая «система сдержек и противовесов». В дальнейшем принцип разделения властей стал характерным для государств с

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. С. 255.

республиканской формой правления. Однако республика, как форма государства, имеет свои разновидности, что не может не сказаться на содержании принципа разделения властей, а именно на взаимоотношениях полномочиях высшего законодательного и исполнительного органов власти в отношении друг друга. Так, например «менее последовательно принцип разделения властей проведён в парламентарных государствах, так как в них парламент имеет формальное верховенство над органами исполнительной власти»¹.

Итак, избежать сосредоточения всей полноты власти в одном органе способствует принцип разделения властей. Сам принцип разделения властей означает распределение законодательных, исполнительных и судебных полномочий и функций между органами государственной власти таким образом, чтобы государственная власть была рассредоточена между несколькими ветвями во избежание узурпации её в одном органе.

Конституция России 1993 года говорит только о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Из чего следует, что принцип разделения властей имеет весьма лаконичный юридический характер. Так, в отечественном Основном законе не содержатся указания на взаимодействие и независимость органов государственной власти, принадлежащих к различным её ветвям. Отсутствие действенных (реальных) контрольных полномочий одной ветви власти в отношении двух других не позволяет говорить о какой бы то ни было системе сдержек и противовесов. У нас сохраняется лидирующее положение главы государства, который «фактически возглавляет всю систему государственной власти в стране»².

Не следует забывать, что Конституция 1993 года была принята в спешке, в условиях острой политической борьбы между законодательной и исполнительной властями, разрешением которой стал вооружённый конфликт в октябре 1993 года. Данное обстоятельство не могло не сыграть своей роли при

¹ См.: Большой юридический словарь / Под. Ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – (Серия «Библиотека словарей “ИНФРА-М”»). С. 512.

² Конституционное право России. Учебник / Под ред. Г.Н. Комковой. – М.: Юристъ, 2005. С. 120.

определении полномочий (в том и числе контрольных) Президента, Федерального Собрания и Правительства, что, в конечном итоге, отразилось на принципе разделения властей.

Действующий ныне в Российской Федерации механизм разделения властей осложняется сложившейся системой исполнительной власти. Она вызвана к жизни сугубо конкретными задачами и целями политики. В целом она характеризует состояние нынешней организации президентской и исполнительной властей, между функциями которых провести четкие разграничительные линии практически невозможно. Подобная система организации этих властных инстанций самым негативным образом складывается на реализации принципа разделения властей в целом. Между тем реформирование управленческой системы, центральной задачей которой является разграничение властных полномочий Президента и Правительства – одна из наиболее сложных проблем. Положения статей 10 и 11 Конституции Российской Федерации вызвали в отечественной юридической науке дискуссии о месте Президента в системе разделения властей. Одни считают, что Президент фактически возглавляет исполнительную власть. Другие говорят об обособленном месте Президента в системе высших органов государственной власти. Круг полномочий, осуществляемых Президентом в различных общественно-политических сферах, даёт основания большинству исследователей говорить о существовании наряду с законодательной, исполнительной и судебной самостоятельной президентской власти. Напомним, что довольно-таки определённо в своё время говорилось о статусе Президента в Законе РСФСР от 24 апреля 1991 года «О Президенте РСФСР», в котором Президент провозглашался высшим должностным лицом и главой исполнительной власти.

По мнению некоторых политологов, в новой системе власти, декларирующей благо Отечества, утверждается в замаскированном виде авторитаризм. Конечно, весьма ощутимые проявления авторитаризма при существующей системе организации российской государственной власти

действительно есть, однако, нельзя при этом не учитывать сам переходный от тоталитаризма к подлинно демократическому государственному и политическому устройству период, который характеризуется такими объективно присущими ему чертами, как неразвитость демократических традиций у большинства населения, а отсюда и тяготение при осложнениях к «сильной руке», явная замедленность в проведении кардинальных реформ при обилии подсчетов и ошибок власть имущих, резко возросшая и достигшая немислимых даже в масштабе мирового опыта дифференциация населения по доходам, экономическому и социальному статусу, невиданный рост коррупции и преступности, разочарование значительной части населения в цели проводимых в стране преобразований и т.п.

Исследование полномочий Президента позволяет прийти к выводу, что в руках Президента Российской Федерации сосредоточена та полнота власти, которой достаточно для проведения политической воли Президента в пределах Конституции Российской Федерации, гарантом которой он является. По справедливому замечанию В.И. Радченко, правовое положение российского Президента и его приоритет по отношению к другим высшим органам государства позволяет сделать вывод о существовании в России особой формы правления, во многом нетипичной для зарубежных стран¹. И особенность эта заключается, по нашему мнению, в так называемых скрытых полномочиях (или достаточно широких полномочиях) Президента, вытекающих из норм Конституции, анализ которых позволяет констатировать, что в России Президент ограничен неограниченной Конституцией. Например, Президент может представлять одну и ту же кандидатуру (несколько раз подряд) на должность Председателя Правительства, вправе председательствовать на заседаниях Правительства, без каких-либо ограничений принимать решение об отставке Правительства (без согласия Государственной Думы). Назначение на ту или иную государственную должность высшего уровня производится или самостоятельно Президентом, или по его согласию (предложению). Структура

¹ Там же. С. 240.

и система органов исполнительной власти также формируется самостоятельно Президентом подзаконными актами и многое другое.

Президент может образовывать государственные органы, которые содействуют ему как главе государства в обеспечении согласованного функционирования взаимодействия органов государственной власти. Так, был образован Государственный Совет.

«Расхожее сейчас представление о том, что проблемы Российской Федерации упираются в вопрос о выборе рациональной формы правления, по нашему мнению, ошибочно, - пишет Ж.И.Овсеян. – Выход из кризиса в действительности зависит не от формы правления, а от трех конкретно обозначившихся положений: 1) объективной необходимости некоторого перевеса исполнительной власти над законодательной; 2) необходимости концентрации исполнительной власти в звене главы исполнительной власти; 3) гарантий против нового авторитаризма в осуществлении государственной власти. Причем, в условиях кризисной ситуации идея сильного главы исполнительной власти, как представляется, имеет первичный характер, а идея сильного парламента – производный. К сожалению, в складывающейся обстановке прагматические идеалы должны быть поставлены над демократическими, в частности, в сфере соотношения законодательной и исполнительной власти пока что следует ставить задачу-минимум – усиление законодательного органа должно быть не самоцелью, а ориентировано на то, чтобы сохранить баланс путем «подтягивания» полномочий законодательной власти к расширяющимся полномочиям главы исполнительной власти»¹. И всё же концентрация, сосредоточение власти отнюдь не всегда равнозначны авторитаризму, хотя сползание к нему в этих условиях может быть осуществлено относительно легко.

Подводя итог, можно констатировать, что в настоящее время в России наметилась тенденция к своеобразному конституционно ограниченному демократизму. Глав субъектов Федерации, членов Совета Федерации народ, как

¹ Овсеян Ж.И. Российский путь к «разделению властей» // США. 1993. №5. с.21-22

источник власти, не избирает. Основная масса государственных полномочий сосредоточено главным образом в руках Президента, что свидетельствует не просто об авторитарности формы правления, а об узурпации власти как таковой Президентом. Модель формы правления российского государства монархична сама по себе, и этот факт, на наш взгляд, не оспорим. Проблема заключается в том, что отечественная Конституция нуждается в определённой детализации ее некоторых размытых положений, касающихся закрепления правового статуса органов государственной власти и их взаимодействия между собой, основанной на системе сдержек и противовесов. Назрела необходимость в конкретизации и разграничении полномочий между законодательной и исполнительной властью, основанных на реальной системе сдержек и противовесов.

Меры, направленные на всемирную демократизацию системы организации и функционирования государственной власти, исключительно важны и необходимы с точки зрения проблемы становления принципа разделения властей, который и сам относится к числу наиболее действенных инструментов обеспечения демократизации и социальной эффективности. И всё же главная область реализации этих процессов – общество, находящееся на пути эволюционного превращения его в общество гражданское, плюралистическое, рыночное с правовым государством – его необходимой и управляющей системой.