

ГЕНЕЗИС ПОНЯТИЯ И ПРИНЦИПОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

© 2014 Есиева Фатима Казбековна
E-mail: fa2007@narod.ru

Исследуются модели взаимодействия высших органов государственной власти, выявляются и определяются правовой механизм и принципы их взаимоотношений в конституционном развитии России с 1917 по 1991 г.

Ключевые слова: принципы, взаимодействие, высшие органы государственной власти, СССР, конституция.

Понятие “взаимодействие” широко используется в юридической литературе, а также в законодательстве нашей страны. Частое обращение к этому термину как в теории, так и на практике требует учитывать его значение, которое следует рассматривать в двух плоскостях. В широком смысле взаимодействие представляет собой философскую категорию, отражающую процессы взаимовлияния объектов, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого. При этом взаимодействие выступает как объективная и универсальная форма движения, развития, определяющая существование и структурную организацию любой материальной системы. Такая трактовка понятия “взаимодействие” более универсальная и используется для отражения любых процессов и форм проявления сознания.

Применительно к процессу взаимодействия государственных органов более приемлемо понимание его в узком значении. В такой трактовке взаимодействие - это координация, т.е. взаимосвязанная, согласованная деятельность государственных органов. Устойчивость данной взаимосвязи и взаимные действия обеспечиваются при соблюдении определенных требований. Во-первых, это наличие не менее двух участников. Каждый из субъектов осознает необходимость совместной реализации с другими участниками возложенных на него функций. Следует выделить также одно из важнейших условий - это единство целей и задач в процессе взаимодействия. Несоблюдение данного условия нарушает процесс взаимодействия. Необходимо отметить, что укрепление системы государственной власти, поддержание ее жизнеспособности и одновременное повышение ее эффективности являются единой задачей для всех органов государственной власти.

Особый интерес представляет опыт взаимодействия высших органов государственной власти в советский период с его строгой иерархией властных структур. Советское государство в силу господствующих в нем идеологических установок характеризовалось принципиальной новизной государственных институтов и системными отличиями от традиционных форм построения государственно-властного механизма. Объективная потребность согласования интересов центральной власти и республик вызвала необходимость создания юридически обоснованной организационно устойчивой модели межуровневого взаимодействия государственных органов, обеспечившей на первых этапах советского государственного строительства целостность, отраслевое единство и в целом непротиворечивое функционирование системы государственной власти.

В процессе разработки В.И. Лениным и реализации концепции единства власти и управления особой задачей было обеспечение взаимной ответственности государства и личности. Перестройка высших органов государственной власти после Октябрьской революции 1917 г. была направлена на придание взаимоотношениям высших органов государственной власти целенаправленного, организованного, координирующего и контролирующего характера, подчиненного реализации общественных потребностей и интересов, на основе прямой демократии, широкого участия граждан, учета общественного мнения и расширения их воздействия на другие государственные структуры.

Конституционное строительство в 1917-1924 гг. характеризуется многоплановым поиском оптимальных форм взаимоотношений государственных органов, которые способствовали укреплению

нию государственной власти и сохранению ее единства. В этот период взаимодействие высших органов государственной власти обеспечивалось структурным и функциональным единством законодательных и исполнительных органов, механизмами устойчивой обратной связи, наделением высшего органа государственной власти Всероссийского Съезда Советов полномочиями по формированию, согласованию и объединению всех элементов системы государственной власти, строгой иерархией властных структур, объединенных общностью целей и задач, преобладанием субординационных начал во взаимодействии высших органов государственной власти.

По мнению автора, реализация концепции единства власти и управления была неодинакова на различных этапах советского государственного строительства. Функциональный принцип построения системы органов государственной власти, определивший стройность системы на основе функциональной специализации каждого органа и всех его подразделений, требовал в условиях развития союзной государственности определения и межотраслевых начал управления при закреплении правового статуса практически всех структурных единиц в целях недопущения обособления государственных органов.

Следующий этап (1924-1936) отмечен понижением как конституционного, так и фактического статуса верховного органа государственной власти - Съезда Советов СССР. Закрепляя трехступенчатую систему государственных органов, Конституция СССР 1924 г. исходила из идеи обеспечения сочетания интересов союзного государства в целом с интересами каждого его члена. Следует также отметить преемственность многих принципов и демократических идей Конституции РСФСР 1918 г. В целом, выстроенная система государственных органов оказалась жизнеспособной (вплоть до принятия Конституции СССР 1936 г.), сумевшей сохранить единство государства, используя разнообразные схемы уравнивания и подчинения различных звеньев.

По мере усложнения объекта управления в СССР сложившаяся модель взаимодействия высших органов государственной власти в рамках существующей государственно-политической системы не смогла отвечать актуальным вызовам развивающихся отношений. В условиях разветвленности системы органов государственной

власти, ее многоступенчатости, пересечения функции ее отдельных звеньев, отказа от конституционного правосудия, ослабления механизмов обратной связи стабилизирующим фактором системы государственной власти выступили партийные органы, сохранив целостность и устойчивость союзной государственности.

Период с 1936 по 1977 г. связан с изменением экономических, социальных и политических условий в СССР, которые привели к существенному отходу от важнейшего принципа единства власти и управления, лежащего в основе советской модели взаимоотношений высших органов государственной власти. Как отмечает Б.М. Лазарев, "некоторые из положений, касавшихся государственного механизма, хотя и звучали демократически, но часто лишь камуфлировали нарушения демократии и законности текущим законодательством и особенно практикой, а некоторые другие прямо шли по пути восприятия отрицательных черт "разделения властей", то есть того, чего брать не следовало"¹. На практике это выразилось в структурном и функциональном обособлении высшего исполнительно-распорядительного органа от высшего законодательного органа, в приоритете директивных методов управления, в ослаблении механизмов обратной связи государственных органов, в частых и бессистемных попытках перераспределения компетенции законодательных и исполнительных органов по вертикали и горизонтали, в потере высшими законодательными (представительными) органами Союза и республик верховенства в системе государственной власти, что напрямую приводило к разобщенности государственных органов и в конечном итоге подрывало основы народовластия в стране. Как отмечает П.Г. Семенов, "фактическое упразднение наиболее деятельного - "законодательного, распорядительного и контролирующего" - органа государственной власти по существу вывело исполнительные органы во главе с правительством из-под контроля со стороны народного представительства"².

С принятием Конституции СССР 1977 г. формально произошло возвращение к ранней советской модели взаимодействия высших органов государственной власти, функционирующей на основе ленинской идеи единства власти и управления. В этот период взаимодействие высших органов государственной власти осуществлялось в условиях всеохватывающего влияния партийных

органов на систему государственных органов, что исключало предполагаемую оптимизацию их взаимоотношений. Данная модель оставалась доминирующей вплоть до начала “перестройки”.

Взаимодействие высших органов государственной власти в период политико-правового реформирования характеризуется сочетанием принципов полновластия Советов и разделения властей. Это нашло отражение в учреждении системы Съездов, создании постоянно действующего законодательного органа, введении института президентства, разграничении функций партийных и государственных органов, установлении элементов системы “сдержек и противовесов”. “Лишь “очистив”, отсложив, выделив собственно государственную власть из гигантского “тела” “партии-государства”, можно было переходить к обсуждению более сложных проблем политической реформы”³, - отмечает И.Г. Шаблинский. Несогласованное введение одних элементов и несочетаемость их с другими в этот период способствовали эскалации кризисных тенденций в государственной системе.

Практическая реализация советской модели взаимодействия высших органов государственной власти требовала в максимальной степени концептуальной определенности идеи единства власти и управления в контексте поддержания стабильности выстраиваемой структуры государственной власти, обеспечения ее системных качеств. Попытка совмещения ранней советской модели взаимоотношений высших органов государственной власти с принципом разделения властей в государственно-правовой практике Союза ССР с 1988 по 1991 г. не решала ключевой проблемы - не позволяла безопасным образом для государственного единства и территориальной

целостности разграничить функции партийных и государственных органов. Как справедливо отмечает Б.Н. Топорнин, “уповать только на текст Основного закона, даже самый демократичный, было бы неверно”⁴. Ведь кроме статей этого закона есть еще государственные органы, которые их осуществляют, партия и общественные организации, участвующие в жизни страны, есть реальная политика, проводимая партийными и государственным руководством, есть, наконец, политическая и правовая культура. Согласимся с точкой зрения Дж. Боффа: “... точнее говоря, решающая проблема этого периода рождается именно из разрыва между происходящими изменениями и официальной политикой, все менее отвечающей этим изменениям”⁵. Предпринятая в СССР политико-конституционная реформа, в ходе которой управленческие функции партийных органов попытались заменить властью Президента СССР, лишь усугубила кризис государственной власти и в итоге привела к распаду союзного государства.

¹ Лазарев Б.М. “Разделение властей” и опыт советского государства // Коммунист. 1988. № 16. С. 47.

² Семенов П.Г. Съездовская система: уроки и перспективы/Разделение властей и парламентаризм / Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко. М., 1992. С. 108.

³ Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за конституционную реформу (1989-1995 гг.). М., 1997. С. 14.

⁴ Топорнин Б.Н. Конституционная реформа в СССР: предпосылки и основные направления / Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. М., 1990. С. 15.

⁵ Боффа Дж. От СССР к России. История неоконченного кризиса. 1964-1994 / пер. с ит. Л.Я. Хаустовой. М., 1996. С. 62.

Поступила в редакцию 01.02.2014 г.