ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342.33(470+571)

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Айбатов М.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *aibatov52@yandex.ru*

Автор отмечает, что принцип разделения властей выступает в качестве одного из фундаментальных конституционных принципов организации государственной власти во многих ведущих странах, в том числе в Российской Федерации. В статье анализируются различные подходы к этой концепции при организации системы органов государственной власти на различных этапах развития российского государства. Особое внимание автор обращает на реализацию принципа разделения властей в государственно-политической системе современной России и негативные последствия доминирования исполнительной власти, выделяет основные факторы, влияющие на становление единовластия в стране вопреки конституционному принципу разделения властей. Подчеркивается, что в президентских республиках, в том числе и в России, властные полномочия Президента укрепляются за ним через расширение его конституционных полномочий и создание механизмов воздействия на законодательную и судебную власти. Автор предлагает изменения в государственно-политической системе России для реального восстановления действия основного конституционного принципа разделения властей.

Ключевые слова: государство, политическая система, разделения властей, исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть, полномочия, баланс ветвей власти.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-9-14

UDC 342.33(470+571)

THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN THE STATE-POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA: HISTORICAL-LEGAL ANALYSIS

Aibatov M.M., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, *aibatov52@yandex.ru*

The Author notes that the principle of separation of powers is one of the fundamental constitutional principles of the organization of state power in many leading countries, including the Russian Federation. The article analyzes different approaches to this concept in the organization of the system of public authorities at different stages of development of the Russian state. The author pays special attention to the implementation of the principle of separation of powers in the state-political system of modern Russia and the negative consequences of the dominance of the Executive power, identifies the main factors affecting the formation of autocracy in the country, despite the constitutional principle of separation of powers. It is emphasized that in the Presidential republics, including in Russia, there is a tendency to strengthen the powers of the President by expanding his constitutional powers, creating mechanisms of influence on the legislative and judicial authorities. The author suggests possible changes in the state-political system of Russia for the real restoration of the basic constitutional principle of separation of powers.

Key words: state, political system, separation of powers, Executive power, legislative power, judicial power, powers, balance of branches of power.

DOI: 10.21779/2224-0241-2020-33-1-9-14

На протяжении всей истории развития человеческого общества представители различных школ политико-правовой мысли искали способы создания гарантий обеспечения прав и свобод

граждан от возможной узурпации власти со стороны отдельных лиц. Одним из таких средств является принцип разделения властей в механизме организации государственной власти. Известные запад-

ноевропейские мыслители Ш. Монтескье и Д. Локк рассматривали эту концепцию как реальную «гарантию прав и свобод граждан, как возможность защиты от государственного произвола» [1].

В двадцатом столетии, особенно после Второй мировой войны, принцип разделения властей становится неотъемлемым атрибутом принимаемых конституций во многих странах мира. Послевоенная практика организации государственной власти в различных странах мира показывает неидеальность данной теории во всех ее вариантах, однако невозможно отрицать как ее жизнеспособность, так и то, что лучшей альтернативы на сегодняшний день пока создано не было. Предлагаемый нами подход основывается на том, что и фактически, и юридически власти не разделены, а их взаимное сдерживание приводит к тому, что власть оказывается сосредоточенной в руках одного лица или группы лиц, что, в свою очередь приводит к злоупотреблению властью и нарушению конституционных прав и свобод граждан.

Правовое сообщество по сей день дискутирует о том, насколько должны соотноситься законодательная и исполнительная власти, а также о том, какую роль при этом должны играть судебные органы в механизме государственной власти. Послевоенная практика применения принципа разделения в организации государственной власти в различных демократических государствах в XX–XXI веках показывает, что противостоят друг другу обычно законодательная и исполнительная власти (например, в Италии, России). Доминирование законодательной власти будет вести к политической нестабильности, частой смене правительства и другим негативным явлениям, но при этом сохраняются институты гражданского общества.

И, наоборот, при доминировании исполнительной власти могут возникнуть более негативные явления и на более продолжительный период, чем при доминировании законодательной власти. Начинается ущемление прав и свобод граждан, давление на демократические институты государства, и судебная власть теряет свою независимость, что наглядно проявляется в практике нашего государства. При наличии де-юре закрепленных в Конституции институтов демократии де-факто сохраняется единовластие. В нашей стране этому, на наш взгляд, способствует: во-первых, очень низкий уровень жизни значительной части населения, во-вторых, в стране только зарождаются институты гражданского общества и их влияние на политическую систему общества недостаточно, в-третьих, низкая политическая и правовая культура общества, в-четвертых, исполнительная власть широко использует современные избирательные и информационные технологии при формировании органов государственной власти, в-пятых, в стране практически отсутствуют независимые средства массовой информации и все они находятся под контролем государства.

Другой способ сохранения единовластия в государстве связан с конкретизацией конституционных норм в действующем законодательстве. Процесс конкретизации связан с созданием механизмов и условий для реализации конституционных норм на различных этапах развития государства и конкретно к различным субъектам права. При этом законодатель в процессе конкретизации конституционных норм должен следовать букве и духу конституционных норм и не допускать отклонений норм текущего законодательства и практики их применения от норм Основного закона страны. В практике законотворческой деятельности законодателями, особенно в современной России, этот принцип нередко игнорируется.

Концепция разделения властей предполагает, что парламент принимает законодательные акты, а исполнительная власть в лице Президента и Правительства обеспечивает исполнение этих законов. Однако практика функционирования механизма государственной власти в отдельных государствах, в том числе и в России показывает, что этот принцип иногда игнорируется исполнительной властью. Осуществляется это двумя способами. Первый – наиболее «жесткий» способ, когда признается приоритет актов исполнительной власти над актами парламента. Подобные конструкции имели место в Германии в 30-х годах XX в., когда к власти пришел Гитлер [2, с. 175], и в России после расстрела Верховного Совета РСФСР 3–4 октября 1993 г., когда вопреки действующей Конституции акты исполнительной власти признавались более приоритетными по юридической силе, нежели парламентские акты.

Второй способ – более «мягкий», когда различными методами осуществляется манипулирование полномочий законодательной и исполнительной властей. Де-юре действующая власть признаёт принцип разделения властей, закрепленный в Конституции, а фактически постепенно, как отмечалось выше, формируется модель доминирования исполнительной власти, или персоноцентристская модель. В президентских республиках, в том числе и в России, наблюдается тенденция к усилению властных полномочий Президента за счет расширения его конституционных полномочий, создания механизмов воздействия на законодательную и судебную власти [3, с. 19]. Следует отметить, что в России, в отличие от других стран, «тенденция к доминированию исполнительной власти, а также к некоторой подмене ею других ветвей власти проявилась достаточно отчетливо» [4, с. 46].

На различных этапах исторического развития в отдельных государствах практика усиления исполнительной власти над законодательной сыграла положительную роль. Ярким положительным примером преобладания исполнительной власти над законодательной является республика Сингапур, где в середине 70-х гг. XX в. премьер-министр правительства Ли Куан Ю, используя жесткие ме-

тоды управления, за несколько лет сумел превратить экономически отсталую и коррумпированную страну в крупный финансово-торговый центр Юго-Восточной Азии с высокотехнологичной промышленностью. Сегодня Сингапур в соответствии с международными рейтингами стал наименее коррумпированным государством мира. В своих воспоминаниях Ли Куан Ю подчеркивал, что он постоянно «насаждал принцип верховенства закона и равенство всех перед законом, включая высших чиновников и своих родственников» [5]. Но при длительном функционировании подобного механизма государственной власти происходит сосредоточение власти в руках одного или группы лиц, ограничению прав и свобод граждан и деятельности институтов демократии.

Впервые в истории Российского государства попытку применить принцип разделения властей в механизме государственной власти России предпринял М.М. Сперанский, который в начале XIX в. разработал различные варианты внедрения концепции разделения в государственно-политическую систему страны с целью модернизации действующей политической системы [6, с. 20]. Однако первая попытка оказалась неудачной и его проекты реформ по модернизации системы государственной власти были отвергнуты действующей имперской властью [7, с. 45]. И только спустя почти сто лет, после революции 1905–1907 гг., в России был подписан Манифест от 17 октября 1905 г., который провозгласил гражданские права и свободы и «организацию законодательного органа, ограничивающего монархическую власть — Государственной думы» [8].

В советский период не существовал профессиональный парламентаризм. На сессии Верховного Совета СССР и РСФСР год два раза приезжали депутаты, избранные от различных слоев населения (интеллигенции, рабочих и крестьян) и, прозаседав несколько дней, вновь возвращались на свои рабочие места. В этот период существовала своеобразная система «разделения властей», где законодательная и исполнительная власти рассматривались в единстве, и высшим руководящим ядром общества являлась коммунистическая партия, которой подчинялись все ветви власти.

В годы перестройки принцип разделения властей был закреплён в Конституции РСФСР и других правовых актах государственного строительства. Депутаты в высший законодательный орган стали избираться не по рекомендации коммунистической партии, а на альтернативной основе и впервые в истории нашей страны парламент стал профессиональным. В новом парламенте обсуждение и принятие законов проходили в острых обсуждениях и дискуссиях. Но после расстрела Верховного Совета РСФСР и ареста депутатов в октябре 1993 г. дебаты в парламенте закончились, и вся власть была сосредоточена в руках исполнительной власти во главе с Президентом России. С этого мо-

мента исполнительная власть стала доминирующей, а принцип разделения властей потерял свой смысл. Этому способствовал Указ Президента России Б.Н. Ельцина «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г., который полностью приостановил принцип разделения властей в государственно-политической системе страны. Как справедливо отмечал профессор С.А. Авакьян, «ликвидация деятельности всех органов законодательной власти и Конституционного суда привела к верховенству исполнительной власти, а точнее, единовластия Президента» [9].

Новая Конституция РФ, принятая в декабре 1993 г., в ст. 10 вновь закреплён принцип разделения властей, где сказано, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [10]. Однако возникают естественные сомнения в самостоятельности и независимости этих ветвей власти. Де-юре в Конституции РФ принцип разделения властей провозглашён, а фактически вся полнота власти сосредоточена в руках исполнительной власти под руководством Президента страны [11, с. 61]. Полномочия и сфера деятельности между различными органами государственной власти распределяется под контролем исполнительных органов власти во главе с Президентом. Подобная же система организации органов государственной власти установлена и на уровне субъектов [12, с. 32].

Согласно действующей Конституции РФ Президент обладает значительными полномочиями, выполняя функции и Президента, и главы государства. Но в последующем были изданы указы Президента, приняты акты Федерального Собрания и постановления Конституционного Суда РФ, которые создали юридические механизмы, способствовавшие усилению влияния исполнительной власти над законодательной и судебной ветвями власти [13, с. 313]. Благодаря таким изменениям, все руководители федеральных министерств, правоохранительных органов, руководители субъектов, в том числе и руководители правоохранительных органов субъектов назначаются или выдвигаются Президентом. Кроме того, избирательная и политическая системы страны были ориентированы таким образом, что при формальной многопартийности Президент осуществляет свои полномочия с помощью одной политической партии в лице «Единой России». На протяжении последних десятилетий в Государственной Думе абсолютное большинство мест имеет партия «Единая Россия», возглавляемая руководителем исполнительной власти — Председателем Правительства РФ, а количество депутатов от других «оппозиционных» партий сокращаются из года в год. Об этом свидетельствуют итоги последних выборов в Государствен-

ную Думу 2016 г. [14]. Имея такое абсолютное большинство депутатских мест в Государственной Думе, партия «Единая Россия», возглавляемая Председателем Правительства, имеет возможность принимать любой закон, соответствующий интересам исполнительной власти, тем более что голосование депутаты от правящей партии при принятии законов осуществляют не по своей воле, а по решению генерального совета партии «Единая Россия». И не удивительно, что иногда из стен Государственной Думы выходят законы, противоречащие нормам Конституции. Ни Конституционный Суд РФ, ни Генеральная прокуратура не могут повлиять на принятие законов и других нормативно-правовых актов, противоречащих букве и духу норм Конституции. Таким образом, «заложенная в действующей Конституции страны система сдержек и противовесов де-факто все больше деформируется в результате активизации вспомогательных правовых механизмов» [15, с. 48].

Начиная с октября 1993 г., проблема соблюдения и защиты прав человека и гражданина в России значительно актуализировалась. Исполнительная власть как в центре, так и на местах не очень считается с правами и интересами граждан. Обращения и заявления граждан в органы исполнительной власти, в правоохранительные органы, вопреки здравому смыслу и действующему законодательству, пересылаются на рассмотрение в те же государственные органы и тем же должностным лицам, действия которых обжалуются. В процессе конкретизации федерального законодательства в нормативных актах субъектов в отдельных случаях наблюдается необоснованные ограничения прав и свобод граждан. Это касается здравоохранения, образования, социальной сферы, незаконных арестов, политических прав и т.д. И потому не случайно Россия занимает 2-е место среди стран-членов Совета Европы по числу жалоб, рассматриваемых Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) и лидирует по количеству нарушений Европейской конвенции о правах человека. По данным председателя ЕСПЧ Гвидо Раймонди всего за 2017 г.

ЕСПЧ вынес 1068 решений, из них 29 % – по жалобам из России [16].

Результатом доминирования исполнительной власти в государственно-политической системе стала ещё одна негативная тенденция, когда вопреки, норме Конституции о презумпции невиновности [10] исполнительная власть, не дожидаясь решений соответствующих судебных органов, удерживает денежные средства граждан. Это касается задолженностей по алиментным обязательствам, различных административных штрафов, когда исполнительная власть в лице судебных приставов без решения судебных органов снимает соответствующие суммы со счетов граждан. В действительности система российской публичной власти оказалась далека от той, которую декларирует Конституция Российской Федерации [17]. В частности, по данным опроса, проведённого фондом «Общественное мнение» в 2019 г. по вопросу об отношении граждан России к Конституции, 47 % опрошенных респондентов считают, что Основной закон не определяет жизнь в стране [18].

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации сложилась такая государственно-политическая система, где доминирующее место занимает исполнительная власть, что, в свою очередь, негативно сказывается на реализации конституционного принципа разделения властей. Институты демократии, закреплённые в действующей Конституции РФ, так и не нашли своего должного развития, что в равной мере относится и к системе разделения властей, которая работает только в условиях демократии. В российском обществе встает вопрос о том, как изменить сложившуюся практику системы органов власти. Для этого, на наш взгляд, необходимы развитие институтов гражданского общества, модернизация политической системы и парламентаризма, снятие всех существующих барьеров для честной политической конкуренции, что станет предпосылкой для приведения законодательства в соответствие с нормами и принципами действующей Конституции и позволит восстановить действие принципа разделения властей.

Литература

1. Учения о разделении властей Дж. Локка и Ш. Монтескье [Электронный ресурс]. URL: <https://lektsia.com/6x2c68.html> (дата обращения: 17.12.2019).
2. Мельников Д.Е., Черная Л.Б. Преступник номер 1. Нацистский режим и его фюрер. М.: Новосты, 1981. С. 175.
3. Рамазанов А.Х., Сапаева Г.А. Сравнительный анализ реализации принципа разделения властей в России и США // Юридический вестник ДГУ. Т.31. 2019. №3. С. 16–21.
4. Прокофьев В.Н. Эволюция роли президента в системе разделения властей в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2018. № 3 (30). С. 44–51.
5. Куан Ли. «Из третьего мира в первый. История Сингапура» [Электронный ресурс]. URL: <http://forbes.net.ua/nation/1343171-kniga-iz-tretego-mira-v-pervyj-istoriya-singapura> (дата обращения: 17.12.2018).
6. Сперанский М.М. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Русская мысль, 1905. С. 16–26.

7. *Краснов Э.В.* Принцип разделения властей в трудах М.М. Сперанского // История государства и права. 2019. № 8. С. 45–50.
8. Манифест от 17 октября 1905 г. [Электронный ресурс]: URL: <https://historynotes.ru/oktyabrskiy-manifest/> (дата обращения: 23.11.2019).
9. *Авакьян С.А.* Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 1993. 15 октября.
10. Конституция Российской Федерации: принята 12 дек. 1993г. на всенародном референдуме: в ред. от 4 апр. 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 20.11.2019).
11. *Цыбулевская О.И., Милушева Т.В.* Конституционный принцип разделения властей: теория и практика реализации // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 5. С. 56–62.
12. *Гогурчунов Б.И.* Взаимодействие органов государственной власти в субъектах Российской Федерации при реализации принципа разделения властей // Юридический вестник ДГУ. 2017. № 1. С. 31–35.
13. *Малиновский А.А.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М.: Юрлитинформ, 2007. 352 с.
14. Выборы – 2016. Итоги // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/528903> (дата обращения: 17.12.2019 г.)
15. *Прокофьев В.Н.* Эволюция роли президента в системе разделения властей в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Сер.: «Юридические науки». 2018. № 2 (30). С. 44–51.
16. Россия лидирует по числу подтвержденных ЕСПЧ нарушений прав человека // Газета «Ведомости». 2018. 26 января.
17. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/2009-04-006-krasnov-m-a-shablinskiy-i-g-rossiyskaya-sistema-vlasti-treugolnik-s-odnim-uglom-in-t-prava-i-publichnoy-politiki-m-2008-231-sM> (дата обращения: 17.12.2019).
18. *Поздеева М., Сабиев А.* Осмыслить по-новому: как в России идет дискуссия об изменении Конституции [Электронный ресурс]. URL: https://dailystorm.ru/vlast/osmyslit-po-novomu-kak-v-rossii-idet-diskussiya-ob-izmenenii-konstitucii?utm_refer (дата обращения: 12.12.2019).

References

1. Ucheniya o razdelenii vlastei Dzh. Lokka i Sh. Monteske [Elektronnyi resurs]. URL: <https://lektsia.com/6x2c68.html> (data obrashcheniya: 17.12.2019).
2. *Mel'nikov D.E., Chernaya L.B.* Prestupnik nomer 1. Natsistskii rezhim i ego fyurer. M.: Novosti, 1981. S. 175.
3. *Ramazanov A.Kh., Sapaeva G.A.* Sravnitel'nyi analiz realizatsii printsipa razdeleniya vlastei v Rossii i SShA // Yuridicheskii vestnik DGU. T.31. 2019. №3. S. 16–21.
4. *Prokof'ev V.N.* Evolyutsiya roli prezidenta v sisteme razdeleniya vlastei v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik MGPU. Ser. «Yuridicheskie nauki». 2018. № 3 (30). S. 44–51.
5. *Kuan Li.* «Iz tret'ego mira v pervyi. Istoriya Singapura» [Elektronnyi resurs]. URL: <http://forbes.net.ua/nation/1343171-kniga-iz-tretego-mira-v-pervyj-istoriya-singapura> (data obrashcheniya: 17.12.2018).
6. *Speranskii M.M.* Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M.M. Speranskogo (Vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.). M.: Russkaya mysl', 1905. S. 16–26.
7. *Krasnov E.V.* Printsip razdeleniya vlastei v trudakh M.M. Speranskogo // Istoriya gosudarstva i prava. 2019. № 8. S. 45–50.
8. Manifest ot 17 oktyabrya 1905 g. [Elektronnyi resurs]: URL: <https://historynotes.ru/oktyabrskiy-manifest/> (data obrashcheniya: 23.11.2019).
9. *Avak'yan S.A.* Sozdan pretsedent. Nekonstitutsionnaya vlast' ne imeet perspektivy // Nezavisimaya gazeta. 1993. 15 oktyabrya.
10. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata 12 dek. 1993g. na vsenarodnom referendume: v red. ot 4 apr. 2019 g. [Elektronnyi resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (data obrashcheniya: 20.11.2019).
11. *Tsybulevskaya O.I., Milusheva T.V.* Konstitutsionnyi printsip razdeleniya vlastei: teoriya i praktika realizatsii // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2018. T. 18. № 5. S. 56–62.
12. *Gogurchunov B.I.* Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii pri realizatsii printsipa razdeleniya vlastei // Yuridicheskii vestnik DGU. 2017. № 1. S. 31–35.
13. *Malinovskii A.A.* Zloupotreblenie sub"ektivnym pravom (teoretiko-pravovoe issledovanie). M.: Yurilitinform, 2007. 352 s.
14. Vyborny – 2016. Itogi // Elektronnyi resurs. Rezhim dostupa: <https://www.interfax.ru/russia/528903> (data obrashcheniya: 17.12.2019 g.)

15. *Prokof'ev V.N.* Evolyutsiya roli prezidenta v sisteme razdeleniya vlastei v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik MGPU. Ser.: «Yuridicheskie nauki». 2018. № 2 (30). S. 44–51.
16. Rossiya lidiruet po chislu podtverzhdennykh ESPCh narushenii prav cheloveka // Gazeta «Vedomosti». 2018. 26 yanvarya.
17. *Krasnov M.A., Shablinskii I.G.* Rossiiskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom [Elektronnyi resurs]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/2009-04-006-krasnov-m-a-shablinskiy-i-g-rossiyskaya-sistema-vlasti-treugolnik-s-odnim-uglom-in-t-prava-i-publichnoy-politiki-m-2008-231-sM> (data obrashcheniya: 17.12.2019).
18. *Pozdeeva M., Sabiev A.* Osmyslit' po-novomu: kak v Rossii idet diskussiya ob izmenenii Konstitutsii [Elektronnyi resurs]. URL: https://dailystorm.ru/vlast/osmyslit-po-novomu-kak-v-rossii-idet-diskussiya-ob-izmenenii-konstitucii?utm_refer (data obrashcheniya: 12.12.2019).

*Поступила в редакцию 18 февраля 2020 г.
Received 18 February, 2020*