

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИИ

© 2018

А.Н. Станкин, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Конституционное и административное право»
Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)

Ключевые слова: демократия; власть; правовое государство; разделение властей; законодательная власть; исполнительная власть; судебная власть.

Аннотация: В статье анализируется принцип разделения властей как неотъемлемый атрибут современного демократического правового государства, причем независимо от формы правления. Подчеркивается, что данный принцип имеет свои особенности в каждом государстве, в зависимости от его исторических, религиозных, этнических и иных особенностей. Обращается внимание на то, что принцип разделения властей, в классическом понимании, предполагающий разделение власти государственной на законодательную, исполнительную и судебную, во многом модифицировался. Появились нетипичные государственные органы, не вписывающиеся ни в одну из ветвей традиционной триады государственной власти, например, Центральная избирательная комиссия РФ, Банк России, Уполномоченный по правам человека в РФ, Администрация Президента, прокуратура, Следственный комитет РФ и другие. В конституционно-правовой науке наметился подход, согласно которому принцип разделения властей вполне применим и на уровне местного самоуправления.

Подчеркивается, что принцип разделения властей не означает их обособление, а напротив, предполагает их активное взаимодействие. Подчеркивается недопустимость вмешательства властей в компетенцию друг друга. Обращается внимание на определенное несоответствие статей 10 и 11 Конституции РФ. Автор поддерживает мнение исследователей, выступающих за необходимость устранения таких несоответствий. Рассматривается роль Президента Российской Федерации в системе разделения властей. В частности, говорится о том, что у Президента России весьма широкие полномочия по отношению ко всем традиционным ветвям власти: законодательной, исполнительной и судебной. При этом наибольшее влияние глава государства имеет на исполнительную власть. Анализируется точка зрения отдельных исследователей и политиков об отнесении Российской Федерации к президентской республике.

ВВЕДЕНИЕ

Принцип разделения властей является одним из атрибутов демократического правового государства. Пожалуй, наиболее ярко о значении данного принципа сказано во Французской Декларации прав и свобод человека и гражданина: «Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции» [1]. Сегодня данный принцип закреплен в конституциях многих стран, причем независимо от формы правления. При этом интерпретация принципа разделения властей в том или ином государстве во многом определяется его историческими, религиозными, этническими и иными особенностями. Так согласно Конституции Королевства Бахрейн «Система государственного управления основана на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, поддерживая при этом сотрудничество между ними в соответствии с положениями Конституции» [2]. Законодательная власть в руках Короля и Национальной ассамблеи. Исполнительной властью наделен Король совместно с Советом министров и министры, и судебные решения выносятся именем Короля в соответствии с положениями этой Конституции.

Вопрос власти является непростым в любом государстве. В условиях России вопросы власти зачастую сопровождались трагическими событиями. Резкий скачок из одной формации в другую для нашего государства не мог не пройти бесследно. Действующая Конституция, призванная закрепить и упорядочить властеотношения в государстве, на сегодняшний день вызывает много вопросов. Так, если в ст. 10 Основного Закона [3] упоминается о традиционной триаде властей, то уже в ст. 11 говорится о государственной власти Президента

РФ. Данное обстоятельство оставляет весьма широкий простор для научных изысканий.

Например, А.А. Югов утверждает, что в вопросе разделения государственной власти на виды (ветви) не следует ограничиваться только анализом ст. 10 Конституции РФ, а важно системно и комплексно осмыслить все содержание действующего Основного Закона России. По его мнению, необходимо выделять, исходя из структуры Конституции России следующие виды государственной власти: президентская, законодательная, исполнительная, судебная [4]. Конечно, в этом есть определенная логика, но возникают вопросы с иными, упомянутыми в Конституции государственными органами. С.А. Авакьян предлагает не ограничиваться традиционной триадой властей, а выделять также президентскую, банковскую, избирательную, прокурорскую и другие виды властей [5]. Более того, в науке сейчас все чаще поднимается вопрос о разделении властей на уровне местного самоуправления [6, с. 19].

Неопределенность соотношения полномочий Президента и Правительства РФ вызывает достаточно большие споры в части отнесения России к той или иной форме республики (от смешанной до суперпрезидентской) [7]. Сами первые лица государства считают Россию президентской республикой. В частности, будучи президентом, Д.А. Медведев заявлял, что «Россия была и останется президентской республикой с жесткой вертикалью исполнительной власти» [8]. Сходную позицию озвучил и В.В. Путин в 2003 году [9]. С данной точкой зрения можно согласиться с учетом того, что судьба Правительства РФ, начиная с момента его формирования, заканчивая его отставкой – прерогатива Президента РФ. В любом случае, необходимо четко

разграничить компетенцию Президента и Правительства, о чем говорит Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, а также многие другие исследователи [10].

Цель работы – исследование особенности принципа разделения властей в России с учетом современных реалий, выявить основные проблемные моменты его реализации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В России не последнюю роль во взаимоотношениях Президента РФ, Государственной Думы и Правительства играет партийная составляющая. Следует отметить, что это не является чем-то сверхъестественным в современном мире. Это сложившаяся практика в ряде государств. Так, К.В. Арановский, говорит о единстве правительства и парламента ФРГ на почве правящего парламентского большинства. Вместе с тем, он не видит больших угроз демократии при наличии полноценной оппозиции [11].

Характеризуя партийную систему государства, Р.М. Дзидзоев справедливо говорит о том, что в Российской Федерации в последнее десятилетие сложилась, по существу, однопартийная система, характеризующаяся подавляющим численным и политическим превосходством одной партии – «Единой России», по праву называемой правящей, преобладающей на всех уровнях представительной власти. Иные партии, представленные в федеральном парламенте, в совокупности представляют едва ли треть всех избирателей [12].

Нельзя отрицать прогрессивную роль «Единой России» в укреплении российской государственности, решении ряда социальных, экономических и иных проблем. В тоже время, сращивание власти законодательной и исполнительной исключает полноценный отчет власти исполнительной перед законодательной, что является коррупциогенным фактором.

Доминирование, превосходство «Единой России» во многом обуславливается тем, что она является партией власти, возглавляемой руководством страны [13]. В этом плане сложно провести грань между Председателем Правительства РФ и Руководителем партии «Единая Россия», что порою приобретает курьезный оттенок. Например, одним из постановлений Правительства РФ (Председатель Д.А. Медведев) был введен новый порядок взимания с граждан платы за общедомовые нужды [14], исходя из нормативов потребления соответствующих видов коммунальных ресурсов целях содержания общего имущества в многоквартирном доме, который, по большому счету, не учитывал наличие общедомовых приборов учета потребляемых ресурсов. После массовых возмущений граждан был проведен съезд партии «Единая Россия» (Председатель Д.А. Медведев), на котором было принято решение о необходимости пересмотра порядка взимания платы с граждан за общедомовые нужды [15].

Максимальное упрощение правил создания политических партий повлекло массовое их появление. Однако это повлекло за собой сколь-нибудь значимой политической конкуренции. По состоянию на 1 января 2017 года было официально зарегистрировано 77 политических партий. В то же время в прошедших в сентябре 2016 г. выборах депутатов Государственной Думы седьмого

созыва принимали участие лишь 14 политических партий. Из них пройти в Госдуму смогли лишь традиционные четыре партии («Единая Россия», ЛДПР, КПРФ и «Справедливая Россия»). Вне партий прошли в Думу лишь два парламентария. При этом «Единая Россия» получила 343 мандата (конституционное большинство). Данное обстоятельство позволяет Правительству РФ не обсуждать свои проекты с другими партиями, что, конечно, с одной стороны, удобно, для Правительства, с другой стороны это мало, чем отличается от советской действительности.

В условиях современной России говорить о полноценной политической конкуренции пока не приходится, что не способствует демократическому развитию государства. По все видимости, в ближайшее время доминирование «правящей партии» в ближайшей перспективе сохранится. Вопрос лишь в незначительной корректировке в ту или иную сторону рейтинга. Отметим, что первые звоночки ослабления правящей партии появились в сентябре 2018 г., когда на выборах разного уровня коммунисты победили в Республике Хакасия, Ульяновской и Иркутской областях, Великом Новгороде, Дмитровграде, Тольятти и Сызрани. Впрочем, это было голосование не столько за КПРФ, сколько протест против пенсионной реформы.

Реализация принципа разделения властей невозможна без наличия независимой судебной власти. Заметим, что в некоторых странах гарантии независимости судебной власти, прежде всего, от власти исполнительной установлены на конституционном уровне. Например, согласно ст. 50 Конституции Индии: «Государство предпримет шаги к отделению судебной власти от исполнительной в органах публичной власти Государства» [16]. Более категоричная формулировка содержится в ст. 22 Конституции Народной Республики Бангладеш: «Государство гарантирует отделение органов судебной власти от органов исполнительной власти государства» [17].

Согласно ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Закон о судебной системе говорит о независимости судебной власти от других властей [18]. Казалось бы, все предельно ясно, нормы императивные. Однако, весьма неоднозначно выглядит фраза Д.А. Медведева, которую он обронил, находясь на посту Президента России: «В любом случае у государства должна быть возможность как-то донести свою позицию [до судов]... чтобы судьи понимали, какова позиция государства, это тоже важно, кстати. Это не банальность, это правда» [19]. Такого рода заявления – шаг в советское прошлое, когда суд в качестве самостоятельной и независимой ветви власти не рассматривался. Суд воспринимался и сейчас воспринимается как карательный орган, «судилище» [20].

Если обратить внимание на количество оправдательных приговоров в России (0,2 %), то можно сделать два вывода: либо сверхкачественно работает следствие, либо следствие и судебная власть работают в одной «упряжке». Для сравнения, в различных государствах Евросоюза процент оправдательных приговоров – от 25 до 50 процентов, а в США – 17,25 % [21].

Кроме того, практически нет судебных решений об отмене результатов выборов даже в тех случаях, когда

победившие кандидаты в депутаты совершили множество избирательных правонарушений. Судебная тенденция не создавать прецедентов об отмене результатов выборов становится все более очевидной, хотя, конечно, официально ее никто не формулирует. По сути, именно в таких судебных процессах, вытекающих из публичных правоотношений, и обнаруживается фактическое признание Д.А. Медведева об установках, которые даются судебной власти, особенно по политическим процессам. В результате судебная власть, как заявляет профессор Н.А. Боброва, в своих решениях легализует избирательные правонарушения, открывает дорогу для новых правонарушений, как бы заранее их амнистируя. Такая ситуация с «независимостью» судебной власти развращает власть в целом, подрывает доверие населения и к выборам, и к власти [22].

ВЫВОДЫ

Особенностями принципа разделения властей в России являются:

Во-первых, всеобъемлющая роль Президента Российской Федерации.

Во-вторых, отсутствие баланса властей, в силу доминирования исполнительной власти.

В-третьих, отсутствие реальной политической конкуренции.

В-четвертых, наличие органов власти, не вписывающихся в традиционную триаду ветвей государственной власти.

В-пятых, отсутствие де-факто гарантий независимости судебной власти, прежде всего, от власти исполнительной.

Необходимо разграничить полномочия Президента РФ и Правительства РФ, создать условия для развития реальной многопартийности, обеспечить на практике гарантии независимости судебной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Декларация прав человека и гражданина. Конституция Франции: принята Учредительным собранием 26.08.1789 // Великая французская революция. URL: larevolution.ru/declaration.html.
2. Конституция Королевства Бахрейн: принята от 14.02.2002 // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: worldconstitutions.ru/?p=79.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Югов А.А. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5–8.
5. Авакян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43–54.
6. Авакян С.А. Разделение властей: для каких уровней применять? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4. С. 15–26.
7. Тарабан Н.А. Конституция Российской Федерации: двадцать лет в российской истории // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 8–12.
8. Россия может быть только президентской республикой – Медведев // РИА новости. URL: ria.ru/politics/20081116/155232533.html.
9. В. Путин: Россия должна остаться президентской республикой // РБК. URL: rbc.ru/politics/20/06/2003/5703b57a9a7947783a5a4910.
10. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. URL: rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html.
11. Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16–22.
12. Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36–38.
13. Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 26–30.
14. Постановление Правительства РФ от 26.12.2016 N 1498 «О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2-I. Ст. 338.
15. «Единая Россия» законодательно урегулирует плату за общедомовые нужды // Рязанское информационное агентство. URL: 7info.ru/ryazan/ryazan-society/edinaja_rossija_zakonodatelno_ureguliruet_platu_za_obschedomovye_nuzhdy/.
16. Конституция Республики Индия от 26.11.1949 // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: worldconstitutions.ru/?p=28.
17. Конституция Народной Республики Бангладеш от 04.11.1972 // Конституции государств (стран) мира: интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. URL: worldconstitutions.ru/?p=25.
18. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. 25.12.2012) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
19. Восемь чудес судебной системы // Московские новости. URL: mn.ru/oped/77180.
20. Колесников Е.В., Селезнева Н.М. Статус суда в Российской Федерации: конституционные вопросы. Саратов: Саратовская государственная академия права, 2008. 204 с.
21. 1 к 466: почему российские суды стали оправдывать еще реже // РБК. URL: rbc.ru/society/25/04/2018/5added539a79477ac3e23377.
22. Боброва Н.А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66.
23. Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы – 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27–31.

REFERENCES

1. Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. Constitution of France: passed by the Constitutional convention on the 26th of August 1789. *Velikaya frantsuzskaya revolyutsiya*. URL: larevolution.ru/declaration.html.
2. Constitution of the Kingdom of Bahrain: adopted on 02.14.2002. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira: internet-biblioteka konstitutsiy Romana Pashkova*. URL: worldconstitutions.ru/?p=79.
3. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12.12.1993. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no. 31, st. 4398.
4. Yugov A.A. Unity and differentiation of public authorities: the system of separation of powers. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2017, no. 9, pp. 5–8.
5. Avakyan S.A. Political relations and constitutional regulation in modern Russia: problems and prospects. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2003, no. 11, pp. 43–54.
6. Avakyan S.A. Separation of powers: for which levels to apply? *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*, 2018, no. 4, pp. 15–26.
7. Taraban N.A. The constitution of the Russian federation: 20 years in Russian history. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2014, no. 8, pp. 8–12.
8. Russia can only be a presidential republic – Medvedev. *RIA novosti*. URL: ria.ru/politics/20081116/155232533.html.
9. V. Putin: Russia must remain a presidential republic. *RBK*. URL: rbc.ru/politics/20/06/2003/5703b57a9a7947783a5a4910.
10. Zorkin V.D. The letter and spirit of the Constitution. *Rossiyskaya gazeta*. URL: rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniyami.html.
11. Aranovskiy K.V. Separation of powers as a condition of constitutional democracy. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2012, no. 6, pp. 16–22.
12. Dzidzoev R.M. The party system and issues of electoral democracy in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2018, no. 3, pp. 36–38.
13. Lebedev V.A. Government and Political Parties in the Present-Day Russia: Constitutional Law Issues of Interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 11, pp. 26–30.
14. The RF Government Decree dated the 26th of December 2016 No. 1498 “On the issues of the communal services providing and the maintenance of common property in an apartment building”. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2017, no. 2-I, st. 338.
15. United Russia Legislatively Regulates House-Based Housekeeping Fees. *Ryazanskoe informatsionnoe agentsvo*. URL: 7info.ru/ryazan/ryazan-society/edinaja_rossija_zakonodatelno_ureguliruet_platu_za_obschedomovye_nuzhdy/.
16. Constitution of the Republic of India from 11.26.1949. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira: internet-biblioteka konstitutsiy Romana Pashkova*. URL: worldconstitutions.ru/?p=28.
17. Constitution of the People’s Republic of Bangladesh of 11.04.1972. *Konstitutsii gosudarstv (stran) mira: internet-biblioteka konstitutsiy Romana Pashkova*. URL: worldconstitutions.ru/?p=25.
18. Federal Constitutional Law dated the 31st of December 1996 No. I-FKZ (ed. 25.12.2012) “About the judicial system of the Russian Federation”. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1997, no. 1, st. 1.
19. The Eight Wonders of the Judicial System. *Moskovskie novosti*. URL: mn.ru/oped/77180.
20. Kolesnikov E.V., Selezneva N.M. *Status suda v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionnye voprosy* [Court status in the Russian Federation: constitutional issues]. Saratov, Saratovskaya gosudarstvennaya akademiya prava Publ., 2008. 204 p.
21. 1 to 466: why Russian courts began to justify even less often. *RBK*. URL: rbc.ru/society/25/04/2018/5added539a79477ac3e23377.
22. Bobrova N.A. Reasons for legalization of election legal offences in judicial decisions. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 5, pp. 62–66.
23. Bobrova N.A. Results of the Municipal Reform of 2014. *Munitsipalnaya sluzhba: pravovye voprosy*, 2018, no. 1, pp. 27–31.

ABOUT SOME SPECIAL ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN RUSSIA

© 2018

A.N. Stankin, PhD (Law), Associate Professor,
assistant professor of Chair “Constitutional and Administrative Law”
Togliatti State University, Togliatti (Russia)

Keywords: democracy; power; rule-of-law state; separation of powers; legislative power; executive power; judicial power.

Abstract: The paper analyzes the principle of separation of powers as an integral feature of a modern democratic rule-of-law state regardless of the form of government. It is highlighted that this principle has its features in each state depending on its historical, religious, ethnic, and other peculiarities. The author draws attention to the fact that the principle of separation of powers, in its traditional understanding, supposing the separation of state power in the legislative, executive and judicial powers underwent modifications to a large extent. Non-traditional state authorities appeared that fit in neither of the branches of traditional state power triad, for example, the RF Central Elections Commission, Bank of Russia, Ombudsman in the RF, Presidential Executive Office, Prosecution Office, Russian Investigative Committee, etc. In the constitutional-legal science, the approach emerged, according to which the principle of separation of powers is completely applicable at the level of local self-government.

The author highlights that the principle of separation of powers does not mean their isolation but, on the contrary, supposes their active interaction. The author emphasizes the inadmissibility of interference of powers in the jurisdiction of each other. The paper draws attention to the definite contradiction of the Articles 10 and 11 of the RF Constitution. The author defends the opinion of the researchers standing for the necessity to eliminate such discrepancies. The role of the President of the Russian Federation in the system of separation of powers is considered. In particular, the author says that the President of Russia has rather large powers in relation to all traditional branches of power: legislative, executive, and judicial. Furthermore, the head of the state has the most impact on the executive power. The author analyzes the opinion of some researchers and politicians about the consideration of the Russian Federations as a presidential republic.