

Формирование концепции государственной власти в России: историко-теоретические аспекты

¹ Наталья Александровна Воробьева

² Наталья Викторовна Лебедева

¹ Сочинский государственный университет, Российская Федерация
354000, г. Сочи, ул. Советская, 26а
кандидат юридических наук

² Сочинский государственный университет, Российская Федерация
354000, г. Сочи, ул. Советская, 26а
кандидат юридических наук

Аннотация: Статья посвящена комплексному анализу историко-теоретических вопросов формирования концепции государственной власти в России, которая представляет собой сложный, порой противоречивый процесс, имеющий свои особенности, по-разному понимаемый и трактуемый исследователями на различных этапах развития общества. В основу российской концепции государственной власти положен принцип разделения властей, поскольку идея разделения властей обеспечивает поиск идеальной модели государства на протяжении многовековой истории человечества. Являясь достаточно крупной теоретической проблемой, концепция государственной власти в РФ, требует дальнейшего углубленного исследования.

Ключевые слова: концепция государственной власти; принцип разделения властей; система сдержек и противовесов; конституционный строй; федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов РФ; предметы ведения; предметы совместного ведения.

Введение. Формирование концепции государственной власти в РФ представляет собой довольно сложный, порой противоречивый процесс, имеющий свои особенности, по-разному понимаемый и трактуемый исследователями на различных этапах развития общества. Ее невозможно понять и правильно объяснить, не обратившись к проблеме государственной власти, к становлению властных институтов в российском государстве.

Материалы и методы: научные труды ученых, нормативные правовые акты по исследуемой проблеме; для анализа правовых актов, обобщения проблем, формирования выводов применялись логический, сравнительно-правовой, историко-функциональный и другие методы исследования.

Обсуждение. В основу российской концепции государственной власти положен принцип разделения властей, поскольку идея разделения властей обеспечивает поиск идеальной модели государства на протяжении многовековой истории человечества. Об этом свидетельствуют труды философов Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона. Как известно, создатели теории разделения властей английский философ Д. Локк и французский философ Ш. Монтескье, в своих работах обосновали этот принцип как одну из важнейших гарантий против концентрации власти и злоупотребления ею. В дальнейшем эта идея была поддержана и развита Кантом, Гегелем и др.

К настоящему времени теория разделения властей стала рассматриваться в качестве важнейшего принципа, закрепленного, например, в конституционно-правовых документах Англии, США, Франции. Принцип разделения властей нашел свое закрепление и в Конституции РФ 1993 года как основополагающий принцип основ конституционного строя.

Российская история насчитывает лишь ряд примеров частичной реализации данной теории. Так, до начала 20 века о разграничении полномочий между государственными органами в России говорить не приходится, поскольку реформирование системы органов государственной власти сводилось всего лишь к расплывчатому разделению функций государства между его органами, т.к. абсолютная власть принадлежала монарху.

Актуальность проблемы разделения властей в России показала только революция 1905-1907 гг., в ходе которой появился первый парламент - Государственная Дума. Первая

Дума проработала более двух месяцев, поскольку была разогнана самодержавным правительством. Вторая Дума, учитывая опыт предшественницы, в т.ч. и негативный, продолжила курс, направленный на бойкот правительства, также была распущена. Третья Дума, отличаясь реакционным составом, придерживалась проправительственной позиции, что дало ей возможность доработать до истечения пятилетнего срока. Четвертая Дума, продолжая поддерживать политику правительства, просуществовала до начала революции 1917 г. и была распущена Временным правительством в связи с подготовкой к выборам в Учредительное Собрание.

Для последующего периода (1917-1993 гг.) характерно как противоречивое, так и негативное отношение государства к принципу разделения властей. В основу реформирования республиканской формы правления в России были положены принципиально отличающиеся политико-правовые основания. Результатом трех попыток стали три различные по своей правовой природе республики [1].

Как известно, в сентябре 1917 г. Временное правительство провозгласило Российскую Республику, просуществовавшую почти два месяца. Акты Временного правительства содержали принципы, в основе которых лежали идеи не только парламентаризма, многопартийности, но и разделения властей. 25 октября (7 ноября) 1917 г. в ходе переворота произошел переход к Республике Советов - «второй республике». В принятой 10 июля 1918 г. Конституции РСФСР было провозглашено всевластие трудового народа.

Несмотря на то, что Конституция содержала лозунги, декларирующие власть народа, на деле они отражали лишь интересы правящих кругов - элиты большевистской партии. Провозглашенная большевиками диктатура пролетариата в форме Республики Советов открыто отвергала принцип разделения властей, поскольку в основе формирования советской концепции государственной власти лежали негативные оценки К.Марксом и В. Лениным «буржуазного парламентаризма». Через непродолжительное время после октябрьских событий 1917 г. идея Советов полностью вытеснила идею парламентаризма, что привело к тоталитарному отчуждению народа от государственной власти, ее органов и к господству в обществе административно-управленческой иерархии, ничем не ограниченной и не избранной народом. Законодательная власть потеряла те свои функции и полномочия, которые формировались длительное время. В результате сформировалась такая система, при которой народ, представляющий разные профессии и социальные группы советского общества, в течение нескольких дней в году утверждали решения, представленные бюрократией исполнительных органов.

В декабре 1922 г. образовался СССР. Несмотря на провозглашение в стране полномочия Советов, на самом же деле в государстве на первое место выдвинулась исполнительная власть, которая порой вторгалась в компетенцию других ветвей власти. Законодательство советского права в первые десятилетия было весьма слабым и несовершенным, при этом большое значение имели акты исполнительных органов. Органы судебной власти, особенно с середины 30-х годов, часто подменялись всевозможными «двойками», «тройками» (чрезвычайными судами), в которые входили представители исполнительной власти и коммунистической партии. При этом должность Генерального Секретаря ЦК КПСС, формально считавшегося главой государства, была значительнее должности Председателя Президиума Верховного Совета СССР. Слияние партийного и государственного аппарата оказало негативное воздействие на реализацию в государстве принципов разделения властей. Прежде всего, это объясняется тем, что система партийных органов должна быть централизованной, подготовленной к борьбе за власть и ее удержание. Слияние в СССР партийного и государственного аппаратов привело к появлению таких принципов в организации органов государства, не соответствующих теории разделения властей.

В 60-х гг. коммунистическая партия выступила с тезисом о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству, теоретическое обоснование и закрепление которого в Конституции СССР 1977 г. характеризовалось декларативностью, так как были сохранены существующие ранее базисные и надстроечные структуры советского общества при руководящей роли КПСС. И только в 1998 году в Конституцию СССР 1977 г. были внесены кардинальные изменения в организации государственной власти, осуществление которых предполагалось при сохранении принципиальных черт советской организации власти, а именно: а) единство системы Советов как представительных органов власти народа снизу доверху; б) соединение идей государственности и народного самоуправления.

Провозглашалось, что депутатство становится постоянной законодательной, управленческой, контрольной работой, что принцип подконтрольности должен пронизывать всю систему власти и управления. Это предполагало усиление контрольных функций Советов народных депутатов, чему способствовало создание Комитета Конституционного Контроля СССР.

Таким образом, начальное реформирование политической системы характеризовалось наличием двух прямо противоположных принципов: а) превращение Советов в постоянно действующий законодательный орган; а) при этом Советы могли выступать одновременно как законодательными, так и исполнительно-распорядительными органами.

Последующее реформирование системы государственной власти связано с учреждением и развитием новой для нашего государства формой президентской власти (14 марта 1990 г. - учреждение поста Президента СССР; 24 апреля 1991 г. - учреждение должности Президента в России), что позволяет сделать вывод, что принцип разделения властей становится приоритетным. В современной России принцип разделения властей был провозглашен в Декларации «О государственном суверенитете РФ» от 12 июня 1990 г. [2].

С 1990 по 1992 гг. в Конституцию РСФСР 1978 г. был внесен ряд изменений, в частности, Съезд народных депутатов наделялся безграничной властью. Противоборство между законодательной (Съезд народных депутатов) и исполнительной властью (Президент, Правительство) сохранялось до трагических событий 3-4 октября 1993 г. Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в РФ» [3], затем блокировал начавшееся внедрение в действующее законодательство и правоприменительную практику принципа разделения властей, а позже (ропуск парламента и прекращение деятельности Конституционного Суда, чего не предусматривала Конституция) он перестал действовать. Итак, анализ происходивших социально-политических событий в России, еще раз подтвердился тезис, развивавшийся в советской общественно-политической литературе 20-30 гг. о том, что наиболее острые проблемы, связанные с принципом разделения властей, возникают лишь, как правило, в период борьбы классов и политических группировок за власть [4].

Данный Указ фактически означал отказ от конституционного принципа разделения властей. Это выражалось в ликвидации деятельности всей системы прежних органов власти и Конституционного Суда, в установлении верховенства исполнительной власти, а точнее - единовластия Президента [5]. Приоритет был отдан исполнительной власти, которая подчинила себе остальные ветви власти. Тем самым Президентом РФ был провозглашен приоритет Указа, подзаконного акта, по отношению к Основному закону государства. В этих условиях политического и конституционного кризиса принятие новой Конституции было необходимо для установления стабильности в обществе и государстве. Проект Конституции, разработанный Конституционным Сопещанием (органом Президента), содержащий большое количество положений официального проекта, подготовленного Конституционной комиссии (органом парламента), был принят за основу при окончательной его доработке с участием субъектов РФ, депутатов, их фракций и др. Следует отметить, что воздействие октябрьских событий 1993 г. оказалось минимальным в части положений проекта Конституции РФ 1993 года, регулирующих разделение федеральной власти. Это проявилось, прежде всего, в выработке Конституционным сопещанием механизма взаимоотношений между Федеральным Собранием, Правительством и Президентом.

Радикальное обновление конституционного строя - важнейший элемент многостороннего процесса модернизации, осуществляемого российским обществом. Поэтому совершенно естественно обращение авторов действующей Конституции к опыту наиболее известных и успешно работающих конституционных моделей - английской (парламентской), американской (президентской), французской (смешанной). Каждая из них характеризуется закреплением в определенной конструкции системы «сдержек и противовесов» при осуществлении основных функций государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Осмысливая содержание концепции государственной власти России, обратимся к ст. 3 Конституции РФ, где закреплено, что многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, чем и подтверждается ее легитимация. Признание народа в качестве субъекта государственной власти означает: а) никто не вправе претендовать на осуществление государственной власти, кроме многонационального народа; б) преследование по федеральному закону захвата власти или

присвоение властных полномочий; в) самостоятельное и в собственных интересах осуществление народом своей власти. Это и есть проявление реального народовластия. Отступление от этих принципов может привести к усилению авторитаризму и отчуждению народа от власти. Конституция РФ различает «субъект власти» и ее «осуществление». Если субъектом власти признается только народ, то государственная власть осуществляется им как непосредственно, так и через законодательные, исполнительные, судебные органы.

Действующая Конституция впервые закрепила принцип, согласно которому государственная власть в России строится на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, что направлено на упорядочение организации и деятельности государственного механизма.

Таким образом, классическая концепция разделения властей в российском государстве не вписывается в традиционную триаду - законодательная, исполнительная и судебная. Мировая практика подтверждает, что концепция разделения властей является неким ориентиром и в современных условиях ее осуществление в «чистом виде» не представляется невозможным. Однако исходный принцип остается в силе, не утрачивая своей позитивной сущности. Именно в классическом виде он закреплён в Конституции РФ, хотя принятая в стране конкретная конструкция власти имеет немало особенностей. Если поискать аналог в современной действительности, можно прийти к выводу, что Россия в значительной мере пошла по пути Франции, чья Конституция 1958 года утвердила институт сильного президента с обширными полномочиями.

При создании понятийного аппарата Конституции РФ авторы ее проекта также пошли по пути заимствования ряда терминов из Конституции Франции. Однако российская модель не является простым слепком с французской. При определении системы государственно-властных институтов Конституция РФ, не только разграничивает между ними полномочия, но и регулирует их взаимоотношения с учетом реально сложившихся условий. Кроме того, Россия отличается от Франции не только формой государственного устройства, уровнем развития рыночных отношений, но и многим другим, включая традиции, обычаи и устои государственной и общественной жизни.

Конституционную конструкцию в части привязки теории разделения властей к существующей российской действительности нелегко понять, а еще труднее истолковать, если рассматривать институт Президента вне времени и пространства, без учета политической, экономической, идеологической обстановки в стране в начале 80-х г. Переход к рынку, становление политических институтов, обеспечение законности, утверждение новых федеративных отношений и - самое приоритетное - защита прав и свобод человека и гражданина во многом зависят от эффективности осуществления государственной власти.

Согласно ст. 11 Конституции на федеральном уровне законодательную власть осуществляет двухпалатный парламент - Федеральное Собрание, исполнительную власть - Правительство, судебную власть - федеральные суды. Президент, не являясь органом какой-либо из трех ветвей власти, в соответствии со ст. 80 Конституции осуществляет согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Таким образом, государственную власть в России осуществляется Президентом, Федеральным Собранием, Правительством и судебными органами, т.е. не три, а четыре субъекта государственной власти.

По справедливому замечанию И.А. Умной, сегодня наряду с горизонтальным разделением власти на законодательную, исполнительную и судебную, в России идет не менее сложный процесс разделения власти «по вертикали»: разделение власти между федеральными властями, с одной стороны, органами власти субъектов федерации, с другой, и органами местного самоуправления, с третьей [6].

Конституция РФ не называет конкретный перечень органов государственной власти субъектов РФ, поскольку система этих органов устанавливается субъектами самостоятельно. Однако некоторые требования общего характера установлены в статье 77, согласно которой система органов власти субъектов РФ должна быть создана в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами.

Законодательная власть в субъектах РФ осуществляется законодательными (представительными) органами. Субъект федерации может законодательствовать как по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов, так и по предметам собственного ведения субъектов РФ [7].

В субъектах России создаются свои органы исполнительной власти. В пределах ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в РФ. В этом их отличие от представительных органов Российской Федерации и ее субъектов, которые соподчинительную систему не образуют. Исполнительные органы субъектов в рамках указанной компетенции находятся в подчинении федеральных исполнительных органов, акты которых обязательны для органов исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии со ст. 78 Конституции РФ по взаимному соглашению исполнительных органов РФ и субъектов РФ они могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий.

Результаты. Проведенное исследование формирования концепции государственной власти в Российской Федерации с точки зрения ее историко-теоретических основ будет способствовать не только развитию юридической науки в целом, но решению общетеоретических и практических проблем, связанных с осуществлением государственной власти в России.

Заключение. Подводя итог сказанному, необходимо подчеркнуть, что государственная власть в России представлена как государством, так и единой системой органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ и ее субъектов, действующих на основе конституционного принципа разделения властей. По нашему мнению, для полноценного, эффективного осуществления государственной власти необходимо, прежде всего, достижение баланса всех ее ветвей, что может быть достигнуто лишь при четком разделении полномочий по «горизонтали» и «вертикали». Лишь при таком подходе исключена возможность не только узурпации власти тем или иным государственным органом, но и ослабления единой власти российского государства в целом.

Примечания:

1. Шаблинский И.А. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России / Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 1996. № 3. С. 2.
2. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. // ВВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
3. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в РФ // САПП. 1993. № 39. Ст. 3597.
4. Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации. М., 1997. С. 166.
5. Авакьян С.А. Создан прецедент. Конституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 15 октября 1993.
6. Умнова И.А. Современные проблемы российского федерализма. М., 1998. С. 7.
7. Лебедева Н.В. Правотворческая деятельность органов государственной власти субъектов РФ // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2013. № 2. С. 136-144; Лебедева Н.В. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2013. № 2. С. 38-47.

UDC 94

**The Formation of the Concept of State Power in Russia:
Historical and Theoretical Aspects**

¹Natalia A. Vorobyova

²Natalia V. Lebedeva

¹ Sochi State University, Russian Federation
354000 Sochi, 26a Sovetskaya St.
PhD

² Sochi State University, Russian Federation
354000 Sochi, 26a Sovetskaya St.
PhD

Abstract. The article is devoted to the comprehensive analysis of the historical and theoretical issues regarding the formation of the concept of state power in Russia, which is a difficult, at times contradictory, process that has its own specific characteristics, which can be understood in different ways and is interpreted differently by researchers at various stages of societal development. At the basis of the Russian conception of state power is the principle of the division of power, because the idea of the division of power allows for the search of the ideal model of the state throughout the centuries-long history of humanity. In being a fairly large theoretical problem, the concept of state power in Russia is in need of further and more in-depth research.

Keywords: the concept of state power; the principle of the division of power; the system of checks and balances; constitutional system; federal bodies of state power; bodies of state power of Russian constituent territories; jurisdiction; joint jurisdiction.