

**Рецензия на статью А. М. Джафарова
«Доктрина разделения властей
и проблема ее реализации в странах СНГ»**

Ф. С. Абдуллаев

председатель Конституционного суда Азербайджанской Республики.
Адрес: Конституционный суд Азербайджанской Республики, AZ1005,
Баку, Площадь Молодежи, д. 1, Азербайджанская Республика.
E-mail: inter.dept@constcourt.gov.az

**Review of the Article by A. M. Jafarov
"Doctrine of Separation of Powers and the Problem
of Its Implementation in the CIS Countries"**

F. S. Abdullaev

President of Constitutional Court of Azerbaijan Republic.
Address: Constitutional Court of Azerbaijan Republic, 1 Youth Square,
Baku AZ1005, Azerbaijan Republic.
E-mail: inter.dept@constcourt.gov.az

Демократические преобразования, произошедшие на постсоветском пространстве, в конце XX в., создали новую систему организации государственной власти. В качестве основы этих систем выступили такие принципы правового государства, как народный суверенитет, верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, разделение властей и др.

Более чем 20-тилетний опыт реализации конституций стран СНГ позволяет дать определенную оценку указанным принципам как с точки зрения их реализации в современных политико-правовых условиях, так и с позиции перспектив их дальнейшего применения.

Политические, правовые, а также социально-экономические преобразования, проведенные в жизнь за последние годы в наших странах, заложили основу эволюции фундаментальных институтов и категорий конституционного права. Возник целый ряд проблем, нуждающихся в серьезной разработке с учетом новых теоретических позиций, основанных, в том числе и на правоприменительной практике. Ибо только результаты, прошедшие через реально прожитую практику, могут претендовать на объективность, независимую от погрешностей, предрассудков, сознательного искажения фактов.

Одним из институтов, требующих переосмысления и приведения в соответствие с современными реалиями, является доктрина

разделения властей. Это один из важнейших институтов демократии и системообразующее звено правовой системы. Однако, как справедливо отмечает в своей статье А. Джафаров: «Среди принципиальных просчетов на начальном этапе строительства в странах СНГ правового общества следует выделить и возведенную в ранг истины в последней инстанции западную доктрину разделения властей. К примеру, не проанализировав серьезно все за и против этого учения, в середине 90-х многие эксперты в странах СНГ априори посчитали, что она является универсальной матрицей, в силу чего вполне пригодна для создания в их странах рациональной модели государственного устройства...».

Действительно, на рубеже двух веков на территории постсоветских государств фактически впервые закреплялась концепция разделения властей. Закреплялась она без учета нюансов и специфики данной теории, тогда как мировой опыт реализации данного принципа развивался не одно столетие.

Далее А. Джафаров отмечает, что «многовековой опыт реализации этой формы государственного устройства показывает, что она не является совершенной, так как в каждой стране в процессе строительства демократического общества формируется присущая ей суверенная модель государственного устройства и механизма его управления, коррелирующая с особенностями национального мен-

талитета, обычаев, морально-нравственных устоев, правовых традиций и т. д.».

Таким образом, проблема соотношения общих требований концепции и «национальной» практики реализации разделения властей осталась нерешенной, в то время как, факторы, влияющие на процесс реализации принципа разделения властей, детерминируются спецификой развития государства, экономики и общества, природой управленческого механизма.

Однако, к сожалению, в странах СНГ концепция разделения властей была воспринята догматично, даже шаблонно. Ее воплощение не было обусловлено конкретными критериями времени и места и осуществлялось без учета исторических, политических и культурных традиций и т. д.

Также, как справедливо отмечается в рецензируемой статье, «не было принято во внимание, что классическая теория разделения властей как политическая доктрина государственного устройства, во-первых, была сформулирована Монтескье 270 лет назад (в 1748 г.) во Франции, в силу чего в ней объективно невозможно было предвидеть эволюцию системы государственного управления и развитие демократических институтов на несколько столетий вперед. ...При всей своей гениальности и прозорливости Монтескье вместе с тем даже гипотетически не мог предвидеть появление таких особых институтов государственной власти, которые при осуществлении своих полномочий независимы от законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти».

Действительно, думается, в нынешних реалиях несколько тривиально сводить количество властей до трех. Ведь со времен возникновения классической концепции существенно усложнился государственный механизм, появился ряд новых государственных органов, между которыми существуют довольно непростые взаимосвязи. Сформировались новые формы распределения публичной власти, а зарождение и развитие федеративных систем добавило к разделению властей по горизонтали разделение властей по вертикали.

Появились новые центры власти, которые отсутствовали в традиционной схеме с тремя властями. Это и конституционные суды, и

центральные банки, независимые избирательные администрации, уполномоченные по правам человека, муниципалитеты. Зачастую такие органы искусственно относятся к одной из основных ветвей власти, при этом не учитывается специфическая природа данных институтов.

К примеру, прокуратура Республики Казахстана отнесена Конституцией к органам судебной власти, поскольку статья Конституции Республики Казахстан, определяющая ее статус, включена в Раздел VII «Суды и правосудие». В то же время, согласно той же Конституции, прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему и «от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан...» (статья 83). Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, несмотря на то, что формально прокуратура отнесена к судебной ветви власти, вопрос о месте прокуратуры в системе разделения властей остается открытым. Более того, согласно А. И. Казаннику, прокуратура имеет признаки самостоятельной ветви власти. Она организационно обособлена от других органов государственной власти, отличается специфическими признаками организации и деятельности, использует особые формы и методы реализации своих полномочий и т. д. Той же позиции придерживается И. М. Байкин [1; 3]. А. Г. Звягинцев же как-то высказался по этому поводу следующим образом: «Если посмотреть вглубь веков, то можно смело сказать: долгое время Россия жила и развивалась не по Монтескье – прокуратура на значительном историческом промежутке фактически была самостоятельной ветвью власти. Не видеть этого сегодня – не только не знать своего прошлого, но и не понимать настоящего» [10].

И в этом контексте уместно было бы вспомнить высказывания В. Е. Чиркина, кото-

рый еще 20 лет назад отмечал, что «концепция разделения властей имеет прежде всего ориентирующий характер» и что «в угоду догматическому его пониманию не следует закрывать глаза на реальную ситуацию» [9. – С. 255].

Большой интерес вызывает место органов конституционного контроля в системе сдержек и противовесов. К примеру, положения Конституции, регламентирующие деятельность Конституционного суда Азербайджана, содержатся в разделе «Судебная власть». Тем не менее причисление Конституционного суда к судебной ветви власти не раскрывает всю полноту его правовой природы ввиду того, что он отличается от других судебных органов спецификой своей компетенции, организацией, характером дел, подлежащих рассмотрению, юридической силой принимаемых решений и механизмом их исполнения. Он отправляет особый вид правосудия – конституционное правосудие.

При осуществлении конституционного судопроизводства Суд оказывает воздействие на формирование новой правовой системы, развитие законодательства, непосредственно влияет на процесс законотворчества. Происходит это путем выработки в итоговых актах Конституционного суда правовых позиций, которые отражают новое понимание права, определяют ориентиры правовой политики, контуры конституционно-правовых преобразований во всех сферах жизни Республики.

Правовые позиции отражают отношение судей Конституционного суда к правовым проблемам, закрепленным в решениях. Эти решения – определяющий довод, аргумент, обязательный для применения другими судами. Правовые позиции образуют интеллектуально-юридическое содержание постановлений и определений Суда.

Позитивное право довольно консервативно, поэтому появление новых институтов, категорий, понятий зачастую сталкивается с весьма сдержанным и противоречивым отношением. Касательно правовых позиций также обозначились определенные проблемы, связанные, например, с их квалификацией как одного из источников права. Ведь Основной Закон закрепил разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную как один из основополагающих

принципов формирования и функционирования правового государства (статья 7 Конституции Азербайджанской Республики).

Сам Конституционный суд в своем постановлении [4] от 1 декабря 2010 г. отметил, что, согласно принципу разделения властей, Конституционный суд не нормотворческий орган, он не принимает нормативно-правовые акты относительно регулирования каких-либо правовых отношений, в том числе не обладает полномочиями внесения дополнений в какой-либо нормативно правовой акт, а является высшим органом конституционного правосудия, осуществляющим конституционный контроль над актами, принятыми органами законодательной, исполнительной и судебной властей и органами местного самоуправления.

Несомненно, итоговым актам Конституционного суда присущи свойства нормативно-правовых актов, так как они направлены не только на толкование, выявление подлинного смысла и отмену норм права, но и на изменение сферы их действия. Решение Конституционного суда, в результате которого акт теряет силу, приводит к его удалению из правовой системы, фактической отмене и к изменениям в нормативно-правовом массиве, осуществлении прав, обязанностей и ответственности субъектов права, т. е. оказывает регулирующее воздействие на общественные отношения. Такие колоссальные юридические последствия означают, что решениям Конституционного суда присущи свойства нормативности и большая юридическая сила по сравнению с признаваемыми неконституционными положениями закона.

Таким образом, Конституционный суд выступает в роли негативного законодателя. Однако эта роль не сводится к фактической отмене акта. Признание закона неконституционным всегда опирается на толкование, которое раскрывает подлинный смысл конституционно-правовых принципов и норм, и в этом контексте должно содержать проверку акта. Следует отметить, что при толковании общие конституционные установки конкретизируются, соприкоснувшись с реальной жизнью права. Таким образом, формируется живое право, воплощающееся в правовых позициях Конституционного суда. Думается, в этом свете справедлива характеристика Конституционного суда и как позитивного законо-

дателя. Естественно, формулировка «позитивный законодатель» не предполагает, что Суд наряду с парламентом принимает законы. На Конституционный суд возложена миссия интерпретирования, а интерпретировать можно только то, что уже существует.

Проблема определения места, занимаемого Конституционным судом в системе органов государственной власти, находится в постоянном фокусе внимания научных деятелей и правоприменителей. Данный вопрос становится предметом многочисленных дискуссий: одни утверждают, что Конституционный суд – это элемент судебной системы, другие пытаются выделить его в самостоятельную – контрольную – ветвь власти, третьи относят Конституционный суд к органам, выполняющим законодательные функции. Председатель Конституционного суда РФ В. Д. Зорькин определяет Конституционный суд РФ как высший орган России по защите конституционного строя [2]. Таким образом, можно констатировать, что Конституционный суд, являясь гарантом равновесия властей, арбитром между ветвями власти и регулятором приспособления всевозрастающей государственной структуры к конституционным требованиям, занимает особенное место в троичной системе разделения властей. Сегодня органы конституционного правосудия – это в некоторой степени власти-арбитры, которые находятся над другими ветвями власти ввиду того, что обеспечивают их согласованное функционирование и разрешение конфликтов между ними.

Как видно из приведенных выше примеров, существует целый ряд государственных органов, которые формально и функционально не относятся ни к одной из триады властей, – государственные органы с особым статусом. Это, однако, не опровергает теорию разделения властей. Разделение властей – действительно основополагающий принцип, цель которого – не допустить злоупотребление властью, узурпацию ее в одних руках, обеспечить демократическое правление и свободу в обществе [5; 6; 7. – С. 47–48]. Но признавая существование определенного кризиса в классическом понимании теории разделения властей, приходится констатировать, что традиционная концепция разделения властей нуждается в преобразовании.

В этом контексте А. Джафаров отмечает в своей статье: «...назрела необходимость с помощью прогрессивных идей Монтескье, высказанных им в его фундаментальном произведении «О духе законов», и других выдающихся умов о рациональном государственном устройстве разработать новую доктрину управления демократическим государством в современных условиях, адаптированную к сложившимся реалиям в постсоветских странах и их многовековым традициям, укладу общественной жизни, мировоззренческим ценностям и т. д.

В качестве пилотного проекта такой модели механизма управления государством могла бы стать модель, основанная как на фундаментальных ценностях *евразийской (восточноевропейской) цивилизации*, так и на принципе неделимости верховной власти, носителем которой является всенародно избранный глава государства».

Действительно, в настоящее время не мало аргументов, свидетельствующих в пользу того, что президентская власть наряду с законодательной, исполнительной и судебной формирует механизм разделения властей. Во всех странах СНГ введен институт президентства. В различных странах Содружества используется различная модель президентуры. Президент выступает либо как глава государства (Беларусь, Казахстан, Киргизия), либо как глава государства и исполнительной власти (Азербайджан, Грузия, Туркмения, Узбекистан).

Сегодня институт президентства обладает весомым организационным единством, конституционно закрепленными властными полномочиями и действенным механизмом их реализации. Статус этого института таков, что позволяет рассматривать его с точки зрения особого участника системы разделения властей.

Так, по мнению Г. Н. Чеботарева, «наряду с тремя ветвями власти следует выделять и четвертую ветвь – президентскую власть. Необходимость ее выделения определяется характером и объемом конституционных президентских полномочий, а также прямым указанием Конституции РФ (статья 11) на то, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет

Федерации и Государственная дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» [8. – С. 14].

Безусловно, современное государство развивается, совершенствуется, становясь мультифункциональной системой управления обществом. Это уже не амальгама органов власти, осуществляющих свою деятельность на принципах, о которых говорили Аристотель, Руссо и Монтескье. Потребность в реформировании института разделения властей

в странах СНГ обусловлена тем, что, каждое из государств обладает национально-историческими особенностями и традициями, что не может не сказаться на содержании и форме организации власти. В то же время общее историческое прошлое накладывает определенный отпечаток на происходящие в них политические и правовые процессы, порождающие необходимость переосмысления в том числе и доктрины разделения властей.

Список литературы

1. *Байкин И. М.* Прокуратура и Судебная власть // Российская Юстиция. – 2009. – № 10. – С. 36–37.
2. *Зорькин В. Д.* Конституционный суд России в историческом контексте. – URL: <http://www.ksrf.ru>
3. *Казанник А. И.* Конституционно правовой статус прокуратуры РФ: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 15. – С. 13–16.
4. Постановление Пленума Конституционного суда Азербайджанской Республики «О проверке соответствия статей 8.1 и 8.3 Закона Азербайджанской Республики «О трудовых пенсиях» Конституции Азербайджанской Республики» от 1 декабря 2010 г. – URL: <http://www.constcourt.gov.az/decisions/187>
5. Резолюция ПАСЕ № 1154 (1998) «Демократическое функционирование национальных парламентов». – URL: www.assembly.coe.int
6. Резолюция ПАСЕ №1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития». – URL: www.assembly.coe.int
7. *Станских С. Н.* Парламентская ассамблея Совета Европы о принципе разделения властей в XXI веке // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1. – С. 47–48.
8. *Чеботарев Г. Н.* Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1998.
9. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М. : Зерцало, 1998.
10. *Яровиков К. Ю.* Надзорная функция прокуратуры: История и проблемы развития // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 68–72.