

В.А. Северухин

Доминирование исполнительной власти: современные проблемы

В статье рассматриваются существенные аспекты теории разделения властей, анализируются различные варианты трактовки этой теории. Особое внимание автор обращает на негативные последствия доминирования исполнительной власти. Автор предлагает возможные изменения в общественной жизни России для восстановления действия принципа разделения властей.

Ключевые слова: разделение властей; доминирование; законодательная власть; исполнительная власть; политическая система; парламентаризм.

В зарубежной и российской юридической литературе теории разделения властей уделялось и уделяется достаточное внимание [2; 4; 6: с. 289–324; 8; 12: с. 1–26]. При всем разнообразии трактовок этой теории, нередко именуемой принципом разделения властей, большинство авторов предполагают необходимость четкого разделения публично-правовых полномочий государства на взаимно уравновешивающие составные части, которые наделены своими определенными полномочиями для «сдерживания» друг друга.

Общая модель

Полномочия принятия законов возлагается на законодательную власть, их осуществление — на исполнительную власть, правосудие — на судебную власть. В этой триаде в силу полномочий верховной властью является законодательная, так как она устанавливает общие правила для всех, в том числе и для самой себя. Но не следует ее абсолютизировать, так как она находится под воздействием не только исполнительной и судебной властей, но и всего общества.

Исторический опыт ряда государств показал, что воплощение теории разделения властей в реальности предполагает определенный уровень развития общества и государства. Необходимы предпосылки, которые предусматривают возможность и заинтересованность участия значительной части населения в политической жизни страны. Это предполагает наличие в обществе хотя бы формального политического и идеологического плюрализма. Теория разделения властей воспринималась как средство создания гарантий обеспечения прав и свобод граждан от возможной узурпации власти со стороны отдельных лиц.

Однако не все ученые рассматривали теорию разделения властей как возможность в реальной жизни обеспечить баланс законодательной и исполнительной властей. Так, Г. Еллинек в своей работе «Общее учение о государстве»

изложил позицию своего скептического отношения к реальности, когда законодательная власть могла бы сдерживать исполнительную власть [2: с. 5]. По мнению автора, такая ситуация, т. е. период сдерживания, может быть только временной.

Ш. Монтескье и Д. Локк рассматривали разделение властей и их взаимное сдерживание как реальную гарантию прав и свобод граждан, как возможность защиты от государственного произвола. Идея Ш. Монтескье о том, что судебные органы должны быть включены в состав властей, подлежащих разграничению, стала классической моделью теории конституционализма. К нашему времени были приняты лишь некоторые дополнения и уточнения, но сама модель подтвердила успешность этой триады.

Идея разделения властей нашла свое практическое воплощение в таких важных политико-правовых документах, как Декларация прав человека и гражданина (1789 г.), Конституция Франции (1791 г.).

После Второй мировой войны популярность теории разделения властей усилилась и нашла свое отражение в том, что этот принцип становится неотъемлемым атрибутом принимаемых конституций.

Практика воплощения теории разделения властей в различных моделях государств, которые ставили перед собой задачу формирования и сохранения демократии и обеспечения прав и свобод граждан, показала, что данная теория во всех ее вариантах не идеальна, но в целом она работает, и ничего лучшего пока не создано.

Эта теория имеет не только научное, но и важное практическое значение. В ней присутствует соединение либерального понимания свободы с идеей разделения властей и конституционного закрепления механизма системы сдержек и противовесов.

Предметом данной работы не является рассмотрение достоинств и недостатков философских и политических воззрений каких-либо авторов на теорию разделения властей, на ее варианты и успешность воплощения в практику государственного строительства.

Наш подход основан на том, что отсутствие разделения (юридического или фактического) властей, а также механизма их взаимного сдерживания приводит к концентрации власти в руках одного лица или группы лиц, что в свою очередь ведет к злоупотреблению властью и нарушению прав и свобод граждан, закрепленных в конституции.

Опыт государственного строительства в различных странах показал, что имеет место неодинаковое понимание, толкование и применение теории разделения властей. Так, М.Н. Марченко рассматривает три аспекта: «во-первых, разночтения по вопросу о месте и роли самой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практике. Во-вторых, различная интерпретация проблем соотношения общей теории разделения властей и “национальной” практики ее применения. И в-третьих, разноречивое понимание и неодинаковое толкование вопросов, касающихся оптимального

соотношения законодательной и исполнительной властей, с одной стороны, и места, и роли в рассматриваемой триаде судебных органов — с другой» [6: с. 289–324]. Автор проводит анализ названных аспектов. Следует отметить, что общепризнанным требованием теории разделения властей является верховенство законодательной власти. В принципе оно должно быть всегда, даже с учетом относительной самостоятельности других властей. Это обусловлено тем, что законодательная власть по своей природе обладает правом создавать законы для других властей и для самой себя, а также для всех членов общества.

Реализация теории разделения властей в определенной мере предопределяется формой правления, сложившейся в государстве, формой его устройства и в значительной мере политическим режимом. Нельзя не учитывать особенностей исторического пути, национальных и политических традиций различных стран, которые непосредственно влияют на особенности применения теории разделения властей.

В юридической и политологической литературе (как в зарубежной, так и в отечественной) продолжаются дискуссии о соотношении законодательной и исполнительной властей, а также о роли судебных органов. Практика применения принципа разделения властей в демократических государствах свидетельствует о том, что основное противостояние, как правило, происходит между законодательной и исполнительной властями. Это естественный процесс, который протекает в ряде случаев с попеременным успехом. Если устанавливается доминирование законодательной власти, то, как показывает опыт (например, Италии второй половины XX в.), в стране наблюдаются политическая нестабильность, частые смены правительства и иные негативные явления. Но тем не менее сохраняются институты гражданского общества. Это позволяет государству демократическим путем хоть и не сразу, но постепенно, вернуться к балансу законодательной и исполнительной властей.

Если же устанавливается доминирование исполнительной власти, то, несмотря на некоторые первоначальные положительные аспекты, возникают более серьезные проблемы и, как правило, на более продолжительный срок, чем при доминировании законодательной власти. В данном случае речь идет о наступлении на права и свободы граждан, на демократические институты государства.

Что касается судебной власти, то она в меньшей мере участвует в противостоянии с законодательной и исполнительной властями. Объем ее полномочий зависит от законодательной власти. Но в случае доминирования исполнительной власти судебная власть может фактически утрачивать свою независимость.

Вторая половина XX и начало XXI вв. показали, что использование принципа разделения властей как важного атрибута демократического государства, институтов гражданского общества приобрело новые черты и цели. О чем идет речь? В государствах, освободившихся от тоталитарных режимов, популярность идей и институтов либерально-демократического государства привела к тому, что политические группы (лидеры), стремящиеся прийти к власти, а также пришедшие во власть, провозглашают и закрепляют

в конституциях своих стран народовластие, политический плюрализм, принцип разделения властей и т. д. Намерения таких политических режимов сводятся к тому, чтобы фактически сохранять единовластие при наличии формально закрепленных в конституциях институтов демократии. В ряде стран этому способствует низкий уровень благосостояния большинства населения, отсутствие или неразвитость институтов гражданского общества, невысокий уровень правосознания и политической активности граждан, этатизм, использование возможностей новых политических, избирательных и информационных технологий, контроль государства за средствами массовой информации, иные возможности воздействия на население.

Имеют место и другие, не менее действенные, способы сохранения режима единовластия. После принятия конституции в любом государстве начинается процесс конкретизации ее норм в действующем законодательстве. Этот процесс имеет цель создание юридических механизмов и условий для реализации норм конституции применительно к конкретным регионам, к возможностям государства в определенные периоды его существования. Он активизируется или замедляется в зависимости от внутренних и внешних условий, воздействующих на общественное развитие государства. Но важнейшее требование процесса конкретизации — не допускать отклонений норм принимаемых законодательных актов и практики их применения от «буквы и духа» конституционных норм [11], порой не соблюдается.

Как отмечалось выше, исключительная функция парламента — принятие законов, а президента (правительства) — их исполнение. Это основа концепции разделения властей, которая формально не опровергается. Однако история развития отдельных государств свидетельствует о том, что это требование порой игнорируется исполнительной властью. Здесь можно выделить два варианта.

Первый вариант — «жесткий». Его суть в открытом провозглашении приоритета нормативно-правовых актов исполнительной власти над актами законодательной власти. Так, в фашистской Германии по закону от 23 марта 1933 года «О ликвидации бедственного положения народа и государства» органам исполнительной власти в лице правительства было предоставлено право издания актов, имеющих силу закона [7]. Эти акты, как отмечалось в упомянутом законе, могли и не соответствовать нормам действующей Конституции.

На период военных действий в государствах, втянутых в конфликт, полномочия исполнительной власти, как правило, усиливаются. Это обусловлено сложившейся ситуацией, для управления которой требуется оперативное руководство.

Но можно привести и другой пример. В России после штурма парламента 3–4 октября 1993 г. вопреки действующей Конституции было предложено считать акты исполнительной власти по юридической силе стоящими над законами [6: с. 310]. Следует отметить, что приведенные примеры для государств, имеющих формально демократические конституции, не типичны.

Второй вариант — «мягкий». Этот вариант более гибкий и осторожный в плане манипулирования функциями законодательной и исполнительной

властей. Формально действующая власть поддерживает принцип разделения властей, закрепленный в конституции, а фактически постепенно, как отмечалось выше, формируется модель доминирования исполнительной власти или персонцентристская модель. Тенденция действий исполнительной власти: используя различные варианты и возможности, постепенно усилить свое влияние на законодательную и судебную власти, на институты гражданского общества.

Так, в январе 2016 года президент Польши Анджей Дуда подписал закон, который позволяет правительству осуществлять контроль за государственными средствами массовой информации. Этот закон подписан, несмотря на озабоченность, высказанную Евросоюзом, и осуждение со стороны правозащитных организаций страны. Согласно новому закону руководители государственных радио и телевидения будут назначаться и увольняться министром государственной казны, а не Национальным советом по телерадиовещанию.

Этому закону о СМИ предшествовало принятие серии антидемократических законов по инициативе правящей партии «Право и справедливость». Президент Польши также одобрил в качестве закона реформу Конституционного суда, несмотря на массовые протесты и претензии со стороны оппозиции о том, что эти изменения угрожают независимости суда. Совет Европы призвал А. Дуду не подписывать закон о СМИ. Законодательные изменения польского правительства привели к предупреждениям со стороны Еврокомиссии о возможных последствиях¹. К январю 2017 года ситуация не изменилась. Более того, исполнительная власть в лице президента республики продолжила наступление на демократические права граждан. Это вызвало митинги оппозиции и недовольство населения.

В современных демократических государствах не только провозглашают, но и придерживаются принципа разделения властей. Тоталитарные и авторитарные режимы, провозглашая принцип разделения властей, реально придерживаются модели разделения властных функций.

На реализацию принципа разделения властей влияют различные объективные и субъективные факторы. Это сложившиеся в различных странах исторические, национальные и политические традиции, а также воздействие процессов мировой глобализации.

Об оптимальном распределении властей с позиции интересов всего общества, а не тех, кто пришел к власти и пытается ее сохранить, можно вести речь лишь в том случае, если обе ветви обладают реальной, а не формальной властью. В то же время нельзя не отметить, что модель распределения полномочий между властями не может быть идентична для всех государств. Особенности национальных моделей реального распределения властей обусловлены историческими, национальными и иными особенностями.

¹ Дуда подписал закон о назначении руководителей государственных СМИ // Радио свободы — международная радиостанция. URL: <http://www.svoboda.org/a/27473955.html> (дата обращения: 31.10 2016).

В президентских республиках наблюдается тенденция усиления властных полномочий президента за счет расширения его конституционных полномочий, создания механизмов воздействия на законодательную и судебную власти. В качестве причины нарушения баланса законодательной и исполнительной властей отдельные авторы усматривают практику делегирования законодательства [6: с. 310].

Исторический опыт развития ряда государств свидетельствует о том, что в отдельные периоды времени существенное усиление исполнительной власти сыграло положительную роль. Это, как правило, периоды, когда перед государством стояли острые проблемы, которые необходимо решать в ускоренном порядке и которые для законодательной власти в силу ее процедурных особенностей не свойственны. Так было в Германии в 1933 году, в США — в 30-е гг., 70-е и 80-е гг. Кроме того, немалое влияние здесь оказывает и роль успешности лидера исполнительной власти.

Ярким примером положительной роли исполнительной власти является республика Сингапур. В середине 70-х гг. прошлого века премьер-министр правительства Ли Куан Ю, используя жесткие методы управления, за несколько лет сумел превратить отсталую коррумпированную страну в финансовый и торговый центр Юго-Восточной Азии с высокотехнологичной промышленностью. 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 родственников².

Опыт сохранения демократии свидетельствует о том, что приведенные выше примеры представляют скорее исключение. Доминирование исполнительной власти, если такая необходимость возникает, должно носить кратковременный характер и находиться под контролем законодательной и судебных властей и не фиксироваться как постоянно действующий порядок. Если доминирование исполнительной власти осуществляется на постоянной основе юридически или фактически, то устанавливается режим определенной группы лиц, или персоноцентризм, что, как отмечалось, приводит к наступлению власти на права граждан и институты демократии.

О принципе разделения властей в России

Вторая половина XIX – начало XX в. характеризуется интересом прогрессивной части российского общества к демократическим институтам государств Западной Европы и США. Речь идет о парламентаризме, политических партиях, профсоюзном движении, характере взаимоотношений граждан с властью.

² Сингапур // Материал из Википедии — свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%B3%D0%B0%D0%BF%D1%83%D1%80> (дата обращения: 10.01.2017).

Теорию разделения властей применительно к России пытался адаптировать М.М. Сперанский. Он разработал варианты этой теории, их целью была демократизация политического режима [12: с. 17–21]. Не вдаваясь в детали вариантов теории разделения властей, можно говорить о том, что это было теоретическое обоснование постепенного преобразования самодержавия. Идеи М.М. Сперанского, других прогрессивно настроенных представителей российской интеллигенции сыграли положительную роль в общественно-политической жизни страны и нашли свое воплощение в позитивных изменениях, произошедших в стране в начале XX в. до Октябрьской революции.

Революция 1905 г. в России привела к превращению неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию. Манифест 17 октября 1905 г. провозгласил введение гражданских свобод и организацию законодательного органа, ограничивающего монархическую власть — Государственной думы. Основные законы 23 апреля 1906 г. определили двухпалатную парламентскую систему, но сохраняли широкие полномочия для императорской власти. В этих законах отмечалось, что вместе с Думой и Государственным советом император осуществляет законодательную власть, но без императорского утверждения ни один закон не приобретает силы³. Можно предположить, что развитие государственности и парламентаризма в России пошло бы по пути близкому к европейским монархиям. При этом варианте принцип разделения властей был бы реализован в полном объеме. Октябрьская революция 1917 г. прервала процесс демократизации в России. Государственная дума была распущена.

В советских конституциях был зафиксирован принцип разделения властей, но в социалистической интерпретации. Законодательная и исполнительная власти рассматривались в единстве, и это считалось преимуществом социалистического строя. Смысл трактовки: те, кто принимает законы, затем возвращаются на свои заводы, фабрики, регионы и организуют претворение этих законов в жизнь. Такой подход не предполагал профессионального парламентаризма. Депутаты Верховного Совета СССР (Верховных Советов союзных республик, местных Советов) собирались на сессии на несколько дней в году и, как правило, единогласно голосовали за принятие заранее подготовленных нормативно-правовых актов. Самостоятельность судебной власти в советский период была также весьма относительна. Власть в стране фактически принадлежала высшему руководству КПСС.

Постсоветский период

Отношение к принципу разделения властей в данный период сложилось весьма неоднозначное. Как отмечает профессор М.Н. Марченко «полное и категорическое непризнание теории разделения властей в ее классическом понимании очень быстро сменилось столь же безусловным и категорическим ее признанием» [6: с. 314].

³ Государственная Дума 1905–1917 гг. // Сайт материалов по истории. URL: http://history12.ucoz.ru/index/gosudarstvennaja_duma_1905_1917gg/0-120 (дата обращения: 15.01. 2017).

Представляется, что на тот период времени были несколько упрощенные представления о возможностях реализации принципа разделения властей как панацеи для установления демократии в стране. Аналогичные представления господствовали и в сфере экономики: достаточно ввести институт частной собственности и обеспечить конкуренцию, как в стране наступит изобилие.

В период с апреля 1985 до сентября 1993 г. принцип разделения властей был не только закреплен в Конституции и иных нормативных актах, но и претворился в жизнь в сфере государственного строительства.

Исторически ситуация сложилась таким образом, что все дебаты между законодательной и исполнительной властями были прерваны событиями 3–4 октября 1993 г. — расстрелом здания парламента. В период с октября по декабрь 1993 г. юридически и фактически действие принципа разделения властей было приостановлено. Исполнительная власть стала доминирующей. Это было осуществлено Указом Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г., а также и другими указами, которые фактически полностью изменили механизм государственной власти и управления, ликвидировав действовавший принцип разделения властей.

Как отмечал профессор С.А. Авакьян, ликвидация деятельности всех органов законодательной власти и Конституционного суда привела к верховенству исполнительной власти, а точнее, единовластия Президента [1]. Мы неслучайно приводим предысторию отношения к принципу разделения властей в постсоветский период вплоть до принятия ныне действующей Конституции. Это дает возможность понять последующее отношение власти к принципу разделения властей, закрепленному в Конституции РФ 1993 года. Ст. 10 зафиксировала, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». В других статьях Конституции принцип разделения властей был подкреплен разграничением компетенций между ветвями власти.

Реальная ситуация в отношении принципа разделения властей не изменилась. Формально юридически этот принцип был провозглашен, а фактически действовало распределение полномочий, сфер деятельности между отдельными государственными органами под контролем исполнительных органов власти во главе с президентом. Как это понимать? В Конституции принцип разделения властей, как и другие демократические институты, был провозглашен в либерально-демократической трактовке, позитивно воспринимаемой на Западе.

Какова нормативно-правовая основа власти президента?

По Конституции президент обладает огромными полномочиями. Он фактически выполняет функции и главы правительства, и главы государства. Но этим не ограничилось. Постепенно были сформированы юридические

механизмы воздействия на законодательную и судебную власти, усилено влияние на исполнительную власть. С этой целью был издан ряд указов самого президента, актов Федерального собрания, а также решений Конституционного суда [3; 5; 6: с. 313–324]. Руководители федеральных министерств, ведомств, их заместители и большинство руководителей структурных подразделений назначаются президентом РФ. Руководители субъектов Федерации также определяются президентом. Руководство правоохранительных органов, министерства обороны также утверждается президентом. Уполномоченный по правам ребенка также назначается президентом.

Сама Конституция Российской Федерации включает в себя набор либерально-демократических институтов. Но она имеет и ряд недостатков. В последние годы ученые-юристы их именуют дефектами. Речь идет о несогласованности полномочий отдельных государственных органов и должностных лиц, о правовых неопределенностях, которые интерпретировались впоследствии в законах и подзаконных актах в целях усиления власти органов управления и президента.

Политическая и избирательная системы Российской Федерации были постепенно сформированы таким образом, что при формальной многопартийности президент осуществляет властные полномочия с помощью одной партии — «Единой России». В Государственной думе последнего созыва представительство так называемой системной оппозиции, т. е. других политических партий, сократилось вдвое. Действующий Регламент Государственной думы предусматривает принятие законов арифметическим большинством, т. е. депутатами из числа правящей партии. Конституционный суд РФ в рамках своих полномочий не имеет возможности предотвращать принятие законов и иных нормативно-правовых актов, отдельные нормы которых не соответствуют букве и духу норм Конституции. Прокурорский же надзор начинается с министерств и ведомств. После отделения следствия от органов прокуратуры ее возможности существенно уменьшились. В настоящее время уровень прокурорского надзора невысокий.

Проблема соблюдения и защиты прав человека и гражданина в России с сентября 1993 года актуализировалась. Исполнительная власть 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. Эта сложившаяся практика известна и населению, и руководству страны.

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.

В качестве примера. С 2013 г. правительство Москвы начало наводить порядок с парковками на улицах города. Было принято постановление

правительства Москвы от 17 мая 2013 г. № 289-ПП «Об организации платных городских парковок в городе Москве»⁴. Этот документ изначально имел цель упорядочить парковки автотранспорта на улицах Москвы в районе Садового кольца. Платные парковки в финансовом отношении оказались весьма выгодным мероприятием. Вложения требуются минимальные, а прибыль существенная. С 2013 г. был принят ряд изменений, дополнений к вышеуказанному постановлению. Их смысл: «увеличение почасовой оплаты за парковку, расширение зоны улиц с платными парковочными местами, сокращение возможностей для бесплатной парковки инвалидам и другим категориям граждан. Москвичи обратились с петицией к президенту России Владимиру Путину с просьбой защитить их от произвола городских властей. По мнению заявителей, диалог по данному вопросу между правительством Москвы и жителями города отсутствует, протесты игнорируются. Активисты, несогласные с тем, как мэрия решает транспортную проблему мегаполиса, разъяснили, что деятельность правительства Москвы, касающаяся организации платных парковок и реализуемой политики в транспортной сфере, приводит к нарушению конституционных прав граждан и провоцирует рост социальной напряженности в обществе»⁵. Пока ситуация не изменилась. Опыт правительства Москвы в этой сфере получил распространение и в других субъектах Федерации.

Другой пример. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [9] предусмотрено повышение средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе. Можно было бы приветствовать выполнение требований этого документа, но реально происходит следующее. В образовательных учреждениях увеличили объем учебной нагрузки, чтобы формально заработная плата стала выше. Те, кто работал на 1,5 ставки при выполнении примерно того же количества часов, сохранили ту же зарплату, но уже за 1 ставку. Требования президента формально выполняются. Аналогичные подходы при выполнении данного указа президента наблюдаются и в других учреждениях социальной сферы.

Мы привели эти примеры не случайно. Доминирование исполнительной власти влечет за собой формальное желание чиновников выполнять указание по вертикали, порой без учета реальных интересов граждан. Законодательная и судебная власти несомненно в курсе, как выполняется указ президента, но не всегда реагируют.

Формируется еще одна негативная тенденция, когда исполнительная власть, минуя судебную власть, удерживает денежные средства граждан. Это касается проблемы задолженностей по алиментным обязательствам, по штрафам.

⁴ Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 28, 23.05.2013. URL: <http://vestnik.mos.ru/> (дата обращения: 20.01.2017).

⁵ Президента просят «образумить» мэра Москвы // Информационное агентство REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/society/2219797.html> (дата обращения: 10.01.2017).

Механизм не сложен. Документы о задолженности передаются судебному приставу (а это институт той же исполнительной власти), и банк блокирует соответствующие суммы на счету гражданина.

Несколько лет назад Европейский суд по правам человека в pilotных постановлениях отмечал в Российской Федерации массовое неисполнение судебных решений по социальным вопросам (пенсии, пособия, предоставление квартир) и отсутствие национальных средств правовой защиты. Решение этих проблем в конечном итоге зависит от высших представительных и исполнительных органов государственной власти [10: с. 38].

Институты гражданского общества в России развиты недостаточно, и эффективность их невелика. Практически в ряде государственных и в большинстве негосударственных организаций отсутствуют профсоюзы. Они всегда были основным институтом защиты прав и интересов граждан одним из важнейших институтов гражданского общества. Результаты очевидны: массовые нарушения трудового законодательства, техники безопасности, немотивированные задержки или невыплаты заработной платы.

Коррупционированность государственного аппарата, зависимость экономики страны от экспорта сырьевых ресурсов, невысокий уровень жизни значительной части населения вызывают обоснованное беспокойство у руководства страны.

Как изменить сложившуюся ситуацию? В юридической и политологической литературе сформировалась позиция о необходимости внесения изменений в действующее законодательство, восстановлении баланса исполнительной и законодательной властей. Мы полагаем, что это возможно сделать постепенно без социальных потрясений в рамках действующей Конституции. Для этого, на наш взгляд, необходимо развитие институтов гражданского общества, политической системы, парламентаризма. Это послужит предпосылкой для приведения действующего законодательства в соответствие с нормами и принципами действующей Конституции и позволит восстановить действие принципа разделения властей.

Литература

1. *Авакьян С.* Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. 1993. 15 октября.
2. *Еллик Г.* Общее учение о государстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.
3. *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 231 с.
4. *Локк Дж.* Два трактата о государственном правлении // Локк Дж. Сочинения. Т. 3. М.: Мысль, 1988. 335 с.
5. *Малиновский А.А.* Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М.: Юрлитинформ, 2007. 352 с.
6. *Марченко М.Н.* Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 1: Государство. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 752 с.
7. *Мельников Д.Е., Черная Л.Б.* Преступник номер 1. Нацистский режим и его фюрер. М.: Новости, 1981. С. 175.
8. *Монтескье Ш.* О духе законов // Монтескье Ш. Избр. произв. М.: Госполитиздат, 1955. 290 с.

9. Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Российская газета. 2012. 9 мая.
10. *Северухин В.А.* Российская государственность: современные проблемы и перспективы (правовые аспекты): монография. М.: МГПУ, 2016. С. 38
11. *Северухин В.А.* О конкретизации норм Конституции Российской Федерации // Российское государственное управление. 2016. № 3. С. 83–89
12. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Русская мысль, 1905. С. 16–26.

Literatura

1. *Avak'yan S.* Sozdan precedent. Nekonstitucionnaya vlast' ne imeet perspektivy' // Nezavisimaya gazeta. 1993. 15 oktyabrya.
2. *Ellinek G.* Obshhee uchenie o gosudarstve. SPb.: Yurid. centr Press, 2004. 752 s.
3. *Krasnov M.A., Shablinskij I.G.* Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom. M.: Institut prava i publichnoj politiki, 2008. 231 s.
4. *Lokk Dzh.* Dva traktata o gosudarstvennom pravlenii // Lokk Dzh. Sochineniya. T. 3. M.: My'sl', 1988. 335 s.
5. *Malinovskij A.A.* Zloupotreblenie sub'ektivny'm pravom (teoretiko-pravovoe issledovanie). M.: Yurlitinform, 2007. 352 s.
6. *Marchenko M.N.* Problemy' obshhej teorii gosudarstva i prava: uchebn.: v 2 t. T. 1: Gosudarstvo. 2-e izd., pererab. i dop. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2007. 752 s.
7. *Mel'nikov D.E., Chernaya L.B.* Prestupnik nomer 1. Nacistskij rezhim i ego fyurer. M.: Novosti, 1981. S. 175.
8. *Montesk'e Sh.* O duxe zakonov // Montesk'e Sh. Izbr. proizv. M.: Gospolitizdat, 1955. 290 s.
9. Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // Российская газета. 2012. 9 мая.
10. *Северухин В.А.* Российская государственность: современные проблемы и перспективы (правовые аспекты): монография. М.: МГПУ, 2016. С. 38
11. *Северухин В.А.* О конкретизации норм Конституции Российской Федерации // Российское государственное управление. 2016. № 3. С. 83–89
12. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) М.: Русская мысль, 1905. С. 16–26.

V.A. Severukhin

The Dominance of the Executive Power: Contemporary Issues

The article deals with the essential aspects of the theory of separation of powers, analyzes different variants of interpretation of this theory. A special attention is drawn to negative consequences of the dominance of the executive power. The author suggests possible changes in the social life of Russia for the restoration of the principle of separation of powers.

Keywords: separation of powers; dominance; legislative power; executive power; political system; parliamentary system.