УДК 342.4

# КОНСТИТУЦИОННАЯ ИДЕЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА И ЕЁ СОВРЕМЕННАЯ ТРАКТОВКА

***Ильиных Алексей Валерьевич,***
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинский филиал,
декан факультета экономики и права,
кандидат юридических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: iav@urags-chel.ru

***Смородина Ольга Сергеевна,***
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинский филиал,
ст. преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
факультета экономики и права,
кандидат юридических наук,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: olgasmorodina@yahoo.com

*Аннотация*
Конституционная идея разделения властей имеет многовековой опыт существования и дошла до наших дней в виде триединой метафоры правления со свойственным ей разделением на три ветви власти. В процессе исторического развития видоизменились государственные и общественные институты, а значит, преобразовались и базовые идеи, которые мы именуем основами конституционного строя. В этой связи в статье последовательно анализируется доктрина разделения властей, но, применительно к современным условиям, выявляются новые аспекты функционирования данного принципа, а также приводятся предложения по реализации и совершенствованию конституционной идеи разделения властей в федеративном государстве.

*Ключевые понятия:*
конституционализм,
идея разделения властей,
реформирование, институт Президента,
федерализм, система сдержек
и противовесов.

В Конституции Российской Федерации нашла свое отражение такая идея российского конституционализма, как разделение властей. Традиционная интерпретация принципа разделения властей сводится к тому, что парламент творит законы, исполнительная власть их реализовывает, а суды применяют при отправлении правосудия. Однако изучая данный принцип в исторической ретроспективе, можно прийти к выводу, что теория разделения властей не осталась статичной, а постоянно изменялась параллельно с иными конституционными институтами, поэтому в отечественном государственном праве ее не стоит рассматривать поверхностно.

В современных демократических государствах принцип разделения властей обогащается такими конституционными институтами, как политический плюрализм, прокурорский надзор, судебный надзор за правовыми актами, конституционное судопроизводство, существующее в виде конституционного контроля и др. Трансформация идеи разделения властей и послужила отправной точкой для настоящей публикации, поскольку мы поставили целью уяснение сущности идеи разделения властей, ее современное понимание и воплощение в российском законодательстве.

Закрепление в Конституции России 1993 года доктрины разделения властей в качестве принципа и основы конституционного строя подразумевает, что структура организации и деятельности органов государственной власти выстраивается с учетом механизмов взаимных сдержек и противовесов.

С.А. Авакьян отмечает два аспекта, в которых проявляется принцип разделения властей [1, с. 392–393]:

1) деление единой государственной власти на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов законодательной, исполнительной и судебной власти, с обязательным разграничением полномочий между ними;

2) распределение властных функций по уровням системы государственных органов на федеральный уровень, уровень субъектов Российской Федерации и уровень местного самоуправления (которое, являясь негосударственным образованием, участвует в управлении общественными и публичными, а также, в случаях их делегирования, некоторыми государственными делами).

Конституция Российской Федерации отражает только первый аспект принципа

разделения властей. Статья 10 Конституции России гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Второй аспект принципа разделения властей обусловлен федеративным устройством нашего государства. При такой организации государственная власть осуществляется посредством органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. О двойственном характере государственной власти в Российской Федерации свидетельствуют многие статьи Конституции Российской Федерации: ст. ст. 5, 11, 71, 73 и др. Вместе с тем, исследуя положения указанных статей, некоторые авторы отмечают независимый характер государственной власти субъектов Российской Федерации от государственной власти в целом [13, с. 654]. Они комментируют это тем, что входящие в состав Российской Федерации субъекты, – это так называемые «государства в государстве» или государственно-подобные образования, реализующие в силу этого государственную власть на уровне своего региона. Более того, в научной литературе фиксируется, что «субъекты всегда обладают государственной автономией» [5, с. 799]. Однако из статьи 3 Конституции России следует, что они не обладают суверенитетом (в данном случае можно говорить о суверенности, но не о суверенитете), и как следствие, не могут иметь государственную власть, не зависимую от Федерации.

В соответствии со статьями 3 и 5 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России цельная и единая, ее единственным источником является многонациональный народ. Вследствие этого логичным будет вывод о том, что государственная власть субъектов Российской Федерации является частью единой системы государственной власти, которую осуществляет народ через органы государственной власти субъектов Российской Федерации [4, с. 141]. Так как речь в статье 10 Конституции идет о государственной власти в Российской Федерации в целом, то принцип разделения властей распространяет свое действие не только на федеральный уровень, но и на уровень субъектов Федерации. Конституционный суд Российской Федерации по этому поводу своим Постановлением четко определил: «Разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т. е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах» [10].

В системе местного самоуправления доктрина разделения властей не применяется официально, но на практике функционируют представительные (городские думы, собрания депутатов) и исполнительные органы местного самоуправления (местная администрация). При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] от 6 октября 2003 года не только оперирует понятием представительного органа, но и прямо именует местную администрацию исполнительно-распорядительным органом.

Буквальное толкование статьи 10 Конституции Российской Федерации означает, что принцип разделения властей распространяется лишь на органы государственной власти. Суть данного принципа, заложенная еще французскими просветителями, состоит в создании таких политических и юридических препятствий, которые не позволяли бы концентрировать и узурпировать власть одним органом либо должностным лицом. Система сдержек и противовесов предоставляет ветвям государственной власти право контролировать и взаимно координировать деятельность друг друга, охраняя конституционно значимые ценности. При этом свои полномочия различные органы государства осуществляют самостоятельно: ни один орган государственной власти не вправе превышать пределы той компетенции, которая установлена Конституцией Российской Федерации и законами.

В настоящее время принято говорить о переходном характере российской политической системы. Нормативно это подтверждается отсутствием в Конституции Российской Федерации упоминания о политической системе страны [14, с. 8], хотя даже не это признается недостатком. Больший акцент делается на отсутствии в Конституции положений о политических партиях, что не согласуется с общемировой тенденцией конституционализации и институционализации политических партий, а именно закрепления их роли в обществе, а также принципов, на основе которых они создаются и действуют.

К недостаточно выработанным проблемам относится вопрос о политической и

государственной власти. Проблема власти связана с ролью политической оппозиции, которая в современном обществе является совершенно нормальным и даже необходимым явлением. В.Е. Чиркин указывает на смешение в конституционных формулировках политической власти народа как источника государственной власти и государственной власти, осуществляемой собственно органами государства [14, с. 8].

Часть 1 статьи 11 Конституции России декларирует: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Однако упускается один важный момент: ведь и сам народ тоже осуществляет государственную власть, ибо статья 3 Конституции указывает, что принятие всенародным голосованием Конституции Российской Федерации либо закона есть осуществление государственной власти народом. Более того, в России существуют государственные органы, которые не вписываются в традиционную триаду органов государственной власти. С.А. Авакьян делает ссылку в этом случае на Конституционное Собрание [1, с. 397], которому отданы функции по разработке, утверждению текста новой Конституции и вынесению ее на референдум. Очевидно, по нашему мнению, Конституционное Собрание можно отнести к государственному органу.

В определении взаимоотношения ветвей государственной власти с XX века в мире прослеживаются две тенденции: с одной стороны, наблюдается дальнейшее разграничение властей, с другой – упрочиваются суждения об их общности и даже субсидиарности: во имя реализации единых задач каждая ветвь власти дополняет другую в рамках, обозначенных Конституцией [14, с. 8]. В идеях, посвященных разделению властей, следует не ограничиваться традиционным их перечислением, напротив, необходимо четко установить все признаки ветвей власти, проанализировать их органы и деятельность. Для того чтобы выявить, можно ли назвать какую-либо структуру новой ветвью власти, первостепенно нужно определить отграничение ее органов, сферы, полномочий и способов осуществления своей деятельности. В России практически не поднимается вопрос о разделении функций по управлению государством и обществом, хотя это тоже относится к проблеме разделения властей: такое деление нужно для того, чтобы, с одной стороны, не допустить чрезмерного вмешательства государства в общественные дела, с другой – подмены общественными структурами государственной власти. Определение способов и средств взаимного влияния властвующих субъектов подразумевает то, что каждый из них самостоятелен в отношении порученных ему вопросов, в то же время находится под своеобразным контролем окружающих [1, с. 397].

С новыми аспектами функционирования принципа единства государственной власти и разделении ее на ветви власти, связаны изменения во взаимоотношениях Президента, парламента и правительства. В.Е Чиркин интерпретирует это развивающейся тенденцией к созданию гибридных и смешанных форм правления и территориально-политического устройства [14, с. 8]. Востребованным является сам предмет исследования существующих государственных форм правления, включая и нетрадиционные формы [9, с. 64–67]. Наиболее жизнеспособными из нетипичных, форм правления, как полагает А.Г. Пархоменко, являются именно разновидности смешанных форм республики [8, с. 243]. В современных государствах наблюдается синтез парламентской и президентской республик, и объясняется это тем, что «чистая» форма республики (например, президентская), как правило, имеет склонность к авторитаризму (появлению суперпрезидентских республик), парламентская – созданию предпосылок для нестабильного правительства.

Как известно, отличительной особенностью президентской республики от парламентской является порядок ее формирования и способы ответственности правительства. И для России – республики с преобладающим положением Президента в системе государственной власти – данная направленность не является исключением.

Российский институт президентства в целом сопровождается повышенным интересом как отечественных, так и зарубежных специалистов в области права. При этом отношение к данному институту представляется разнообразными и нередко неоднозначными отзывами и оценками, в особенности в последнее время в условиях жесткой геополитической обстановки. Критика в адрес института президентства в России зачастую звучит от зарубежных политологов, а затем от представителей отечественной юридической науки. Ак-

цент делается на доминирующем положении главы нашего государства над всеми иными государственными структурами; аргументируется, что существует четвертая, обособленная ветвь власти – президентская, которая возглавляет всю пирамиду государственной власти [11, с. 65]. Именно Президент Российской Федерации ассоциируется с такими проблемами, как нарушение принципа разделения властей; усиление исполнительной ветви власти и выстраивание «вертикали»; «указное законотворчество»; «вырождение» федеративных отношений; «упадок» парламента; фиктивность конституционного правосудия.

Отличительной чертой Конституции является то, что она стремится «привязать» общие положения концепции разделения властей к российской действительности [6, с. 79]. Справедливость этого тезиса наиболее полно проявляется в правовом положении главы государства. Президент России официально не относится ни к одной из трех ветвей власти. В ч. 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации закреплено: «Президент Российской Федерации является главой государства». Установленная в Конституции Российской Федерации 1993 г. модель разделения властей семантически близка к «смешанному» варианту, в котором сочетаются элементы жесткой и гибкой моделей.

По сути, само исследование эволюции института президентства в Российской Федерации и перспектив развития конституционных идей в этой области неразрывно связано с попыткой решить теоретическую и глубоко философскую проблему создания органичной для России правовой модели (основы) организации государственной власти, поскольку именно от ее решения, в конечном счете, зависят и ответы на текущие вопросы правового характера.

Модель института президентства Российской Федерации, закрепленная в Конституции Российской Федерации, ориентирована на институционально сильного Президента, стоящего над остальными институтами, включая парламент и Правительство. Это системообразующий институт. Основной причиной дисбаланса в системе разделения властей является «компетенционная экспансия», представляющая собой очевидное внеконституционное расширение полномочий Президента Российской Федерации с превышением пределов компетенции за счет компетенции других институтов. Вместе с тем, конституционная модель не предопределяет с неизбежностью фактического дисбаланса и абсолютного доминирования лица, замещающего пост Президента Российской Федерации, а лишь делает это возможным. «Гибкость» конституционной модели института президентства Российской Федерации и всей системы государственной власти предполагает возможность усиления институтов парламента и Правительства (в том числе создание Правительства парламентского большинства) при сохранении институционально сильного Президента.

В науке также отсутствует единство мнений и по поводу роли Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти. В этом вопросе можно выделить две позиции. По мнению В.В. Полянского, исполнительная власть в настоящее время не имеет политически самостоятельной роли и не может рассматриваться как равноправная с законодательной властью ветвь власти. Данная позиция основывается на том, что разделение властей не ведет к равному статусу подсистем публичной власти – законодательной, исполнительной, судебной (по горизонтали), федеральной и субъектной (по вертикали), – фактически нигде нет равнозначности властей, а есть баланс, который имеет периодические отклонения, но балансирование есть нормальное состояние гибкости системы. Наличие ведущего звена в системе публичной власти объективно обеспечивает целенаправленность, перспективу, стимулирование социального, экономического прогресса [12, с. 110]. Иная точка зрения исходит из того, что изначально нельзя было уравнивать все ветви государственной власти, так как без сильной исполнительной власти законы не смогут исполняться и будут ничтожными. Именно исполнительная власть, на вершине которой находится Правительство, сосредоточивает в своих руках неизмеримо больше, по сравнению с другими ветвями государственной власти, финансовых, материально-технических, организационных, людских и иных ресурсов. Именно она обладает сегодня полной, если не сказать исчерпывающей, информацией о процессах, происходящих во всех сферах жизнедеятельности общественного организма и на международной арене [2, с. 27]. На основании разграничения политических и исполнительных полномочий можно подытожить, что в настоящее время Правительство Российской Федерации не обладает должной политической самостоятельнос-

тью, несмотря на то, что обладает обширными исполнительными полномочиями, в связи с чем на протяжении долгого времени политический контроль над Правительством России являлся предметом политической борьбы между законодательной властью и Президентом Российской Федерации [3, с. 326].

В этой связи предлагаем усовершенствовать механизм согласования кандидатуры Председателя Правительства с Государственной Думой и ответственности Правительства перед нижней палатой парламента, упрочить самостоятельность Правительства, усилить его статус как высшего органа исполнительной власти, создать реальный механизм конституционной ответственности Президента.

Отдельные вопросы возникают и по поводу прокурорской власти (в Конституции о прокуратуре говорится в главе о судебной власти, но очевидно, что прокуратура не является частью судебной власти, а помещение норм о ней в указанной главе «можно считать просчетом создателей конституционного текста» [1, с. 398]), контрольной государственной власти (у специальных органов с контрольными функциями), избирательной власти (у верхних звеньев избирательных комиссий – Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации), банковской (исходя из независимости Банка России от иных государственных органов, в частности, от Правительства Российской Федерации). Таким образом, конституционные идеи в области рассмотрения принципа разделения властей развиваются с учетом перспектив дополнения традиционных законодательных, исполнительных и судебных органов другими органами и механизмами государственной власти и выделения новых их разновидностей. Так, идеи охватывают выделение следующих разновидностей государственной власти: учредительной (связанной с деятельностью Конституционного Собрания и принятием Конституции Российской Федерации народом); народной (предполагает проведение референдума); президентской; законодательной; исполнительной; судебной; прокурорской; избирательной; финансово-банковской; контрольной (контрольно-надзорной) [1, с. 399].

Подводя итог работе, следует отметить, что избранная в России конституционная модель разделения властей нуждается в модернизации исходя из изменившегося понимания ее сущности и возникновения новых разновидностей. Для того чтобы конституционное регулирование могло охватить новые возникающие правоотношения, реформирование неизбежно, однако оптимальным вариантом является его проведение не в процессе кардинальной ломки, а в ходе конституционной эволюции в отсутствии социальных потрясений.

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. 4-е изд. М., 2010. Т. 1.

2. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9. С. 27.

3. Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования… Указ. соч. С. 326.

4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 141.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть: учебник для вузов / отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М., 2007. С. 799.

6. Лебедев В.А. Историко-теоретические проблемы формирования концепции государственной власти Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и проблемы ее реализации. Челябинск, 1999. С. 79.

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10. 2003. № 131-ФЗ; ред. от 28.12.2013; с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

8. Пархоменко А.Г. Идеи российского конституционализма… Указ. соч. С. 243.

9. Пархоменко А.Г. Нетипичные формы правления в современном государстве. Перспективы в России // в кн.: Актуальные проблемы правового регулирования экономических отношений в условиях реформирования. Хабаровск, 1997. С. 64–67.

10. По делу о проверке конституционности ряда положении Устава (Основного Закона) Алтайского края : Постановление Конституц. суда от 18.01.1996. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

11. Полянский В.В. Конституционный процесс и политика // Государство и право на рубеже веков: материалы Всеросс. конф. М.: Институт гос-ва и права РАН, 2000. С. 65.

12. Полянский В.В. Системность и проблемы гармонизации публичной власти (исполнительная власть в системном измерении) // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая правовая культура, 2003. С. 110.

13. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 280; Авакьян С.А. Конституционное…Указ. соч. С. 654.

14. Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2000. № 6. С. 8.

**References**

1. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoye pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]: ucheb. kurs. 4-ye izd. M., 2010. T. 1.

2. Kerimov A.D. Ispolnitel'naya vlast' v sisteme razdeleniya vlastey // Grazhdanin i pravo. 2001. № 9. S. 27.
3. Kireyev V.V. Teoreticheskiye problemy reformirovaniya... [Theoretical problems of reforming] Ukaz. soch. S. 326.
4. Kozlova Ye.I., Kutafin O.Ye. Konstitutsionnoye pravo Rossii. 4-ye izd., pererab. i dop. M., 2006. S. 141.
5. Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran: obshchaya chast': uchebnik dlya vuzov / otv. red. B.A. Strashun. 4-ye izd., obnovl. i dorab. M., 2007. S. 799.
6. Lebedev V.A. Istoriko-teoreticheskiye problemy formirovaniya kontseptsii gosudarstvennoy vlasti Rossiyskoy Federatsii // Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii i problemy yeye realizatsii. Chelyabinsk, 1999. S. 79.
7. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10. 2003. № 131-FZ; red. ot 28.12.2013; s izm. i dop., vstup. v silu s 30.01.2014 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2003. № 40. St. 3822.
8. Parkhomenko A.G. Idei rossiyskogo konstitutsionalizma... [Ideas of Russian constitutionalism] Ukaz. soch. S. 243.
9. Parkhomenko A.G. Netipichnyye formy pravleniya v sovremennom gosudarstve. Perspektivy v Rossii [Atypical forms of government in the modern state. Prospects in Russia] // v kn.: Aktual'nyye problemy pravovogo regulirovaniya ekonomicheskikh otnosheniy v usloviyakh reformirovaniya. Khabarovsk, 1997. S. 64–67.
10. Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo Zakona) Altayskogo kraya: Postanovleniye Konstituts. Suda ot 18.01.1996. № 2-P // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1996. № 4. St. 409.
11. Polyanskiy V.V. Konstitutsionnyy protsess i politika // Gosudarstvo i pravo na rubezhe vekov: materialy Vseross. konf. M.: Institut gos-va i prava RAN, 2000. S. 65.
12. Polyanskiy V.V. Sistemnost' i problemy garmonizatsii publichnoy vlasti (ispolnitel'naya vlast' v sistemnom izmerenii) [Systemic problems of harmonization of public authority (the executive branch in the system dimension)] // Istoriya stanovleniya i sovremennoye sostoyaniye ispolnitel'noy vlasti v Rossii. M.: Novaya pravovaya kul'tura, 2003. S. 110.
13. Chirkin V.Ye. Konstitutsionnoye pravo v Rossiyskoy Federatsii: uchebnik [Constitutional law in the Russian Federation: the textbook]. M., 2001. S. 280; Avak'yan S.A. Konstitutsionnoye...Ukaz. soch. S. 654.
14. Chirkin V.Ye. O nekotorykh problemakh reformy rossiyskoy Konstitutsii // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 6. S. 8.

UDC 342.4

# CONSTITUTIONAL IDEA OF SEPARATION OF POWERS IN THE FEDERAL STATE AND ITS MODERN INTERPRETATION

***Ilyinykh Alexey Valeryevich,***
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Chelyabinsk Branch,
Dean of Economics
and Law Faculty,
Cand. Sc. (Law), Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: iav@urags-chel.ru

***Smorodina Olga Sergeevna,***
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Chelyabinsk Branch,
Senior Lecturer of the Department
of State and Legal Disciplines,
Economics and Law Faculty,
Cand. Sc. (Law).
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: olgasmorodina@yahoo.com

*Annotation*
The constitutional idea of separation of the powers has centuries-old experience of existence and reached in the form of a triune metaphor of board with division peculiar to it into three branches of the power up to now. In the course of historical development the state and public institutes changed, so, also basic ideas which we call bases of the constitutional system were transformed. In this regard in article the doctrine of division of the authorities, but in relation to modern conditions, is consistently analyzed, new aspects of functioning of this principle come to light, and offers on realization and improvement of the constitutional idea of division of the authorities in a federal state are also provided.

*Key concepts:*
constitutionalism,
the idea of separation of powers,
reformation, Presidential Academy,
federalism,
system of «checks and balances»