

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования
юридического факультета.*

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор И. Л. Честное.

В статье исследуются особенности реализации принципа разделения властей в современной Российской Федерации: кратко анализируется положение органов «классических» ветвей государственной власти, выделяются проблемы конституционного закрепления и рассматриваются основные точки зрения на положение институтов президента и прокуратуры в механизме современной Российской Федерации.

The article examines the features of realization of the powers' separation principle in the modern Russian Federation. The position of the bodies of the «classical» government branches is briefly analysed. Problems of constitutional consolidation are defined and the basic points of view on the position of the institutions of the President and the Public Prosecutor's Office in the mechanism of the modern Russian Federation are considered.

Феномен разделения властей сопровождает человеческое общество на всех периодах процесса его становления: можно проследить его эволюцию от первобытно-общинного строя через вождество к государству. В политико-правовой науке власть можно понимать как «способность, право и возможность отдельного лица или специального органа оказывать воздействие на жизнедеятельность и судьбы людей, организаций, государств и межгосударственных отношений»¹. По проблемам теории и практики разделения властей проведены многочисленные исследования, в ходе которых показывается, что элементы институционально-функционального разделения властей исторически пробивали себе дорогу еще на ранних этапах формирования государства², поскольку поиск наилучших форм организации власти, исследование механизма ее осуществления пронизывают всю историю политико-правовой мысли.

Разделение властей - это одновременно политико-правовая доктрина и конституционный принцип, лежащий в основе организации демократического государства³. Впер-

вые принцип разделения властей был закреплен в Конституции США в 1787 г. В России принцип разделения властей впервые получил закрепление в Декларации о государственном суверенитете РСФСР (12.06.1990 г.), послужившей основанием для принятия Закона РСФСР, которым данный принцип был введен в порядке дополнения в Конституцию РСФСР 1978 г. В современном законодательстве Российской Федерации принцип разделения властей закреплен прежде всего в ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации.

Разделение властей - не конкретный шаблон, одинаково реализуемый во всех государствах, что позволяет говорить не столько о «теории» или «доктрине» разделения властей, сколько о «принципе реализации государственно-властных полномочий». Его конкретное воплощение предопределяется конкретными условиями времени и места, в том числе существенно зависит от формы конкретного государства (формы правления, формы территориального устройства и политического режима), исторических, политических и культурных традиций и т. д.

На основании анализа Конституции Российской Федерации можно установить, что ст. 10 определен следующий вариант реализации принципа разделения властей: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную»⁴. В отношении содержащегося далее положения о самостоятельности органов этих ветвей власти возникает сомнение⁵ относительно его содержательности, поскольку данное положение носит исключительно декларативный (что вполне логично) характер. Смысл теории разделения властей отнюдь не в «создании «китайской стены» между различными ветвями власти. Это и невозможно, поскольку речь идет о едином институте, единой государственной власти, ибо несколько различных по своей сущности властей в государстве быть не может: концепция государственного суверенитета исключает это»⁶.

На сегодняшний день один из наиболее часто обсуждаемых вопросов конституционного закрепления принципа разделения властей в Российской Федерации касается статуса Президента Российской Федерации, поскольку законодатель в ст. 80 Конституции обозначил президента главой государства, не определив его «принадлежность» к той или иной ветви власти.

С точки зрения логического анализа содержания ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации мы сталкиваемся с проблемой: ст. 10 определяет наличие трех ветвей власти: а) законодательной, б) исполнительной и в) судебной. В свою очередь, ч. 1 ст. 11 перечисляет собственно органы, реализующие государственную власть: а) Президент РФ, б) Федеральное собрание, в) Правительство РФ, г) суды РФ. При попытке провести логическую параллель между названными ветвями и органами государственной власти возникают абсурдные варианты:

1. Законодательную власть осуществляет президент, исполнительную - Федеральное собрание (что противоречит ст. 94, в которой Федеральное собрание названо

законодательным органом), судебную - правительство (причем либо вместе с судами, либо суды вообще не имеют отношения к судебной власти - в таком случае возникает противоречие с ч. 1 ст. 110 «Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство» и с ч. 1 ст. 118 «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом»).

2. Законодательную власть осуществляют президент и Федеральное собрание (но полномочия Президента в сфере законотворчества исчерпываются ст. 84), исполнительную - правительство, судебную - суды.

Следовательно, при определении «законодательную власть осуществляет Федеральное собрание, исполнительную - правительство, судебную - суды» возможными «неабсурдными» вариантами определения положения президента в механизме государства являются:

1) президент возглавляет все органы государственной власти (поскольку, например, обладает полномочиями по формированию правительства, правом роспуска Государственной думы и назначения федеральных судей);

2) президент является элементом системы сдержек и противовесов в системе органов государственной власти РФ (например, разрешает разногласия между органами государственной власти).

На основании дальнейшего анализа положений, закрепленных в гл. 4 Конституции РФ, возникает третий, наиболее логичный, вариант: Президент РФ является органом самостоятельной ветви государственной власти, поскольку президент как орган государственной власти обладает полномочиями не только во всех трех сферах (законодательной, исполнительной и судебной), но и разрешает вопросы, не отнесенные к ведению Федерального собрания, правительства и судов (например, разрешение вопросов гражданства, введение чрезвычайного и военного положения, формирование и руководство Советом безопасности РФ и т. д.).

Кроме положения президента в системе разделения властей, Конституция РФ оставила открытым вопрос об отнесении к той или иной ветви власти такого органа государства, как прокуратура.

При анализе содержащихся в Конституции РФ норм можно определить, что:

- на основании ст. 129 - прокуратура является единой централизованной системой;
- на основании п. «о» ст. 71 и п. «л» ст. 72 - вопрос о кадрах правоохранительных органов включены в предмет ведения Российской Федерации;
- на основании п. «е» ст. 83 и п. «з» ст. 102 - назначение на должность Генерального прокурора РФ - одно из полномочий Президента РФ и Совета Федерации;
- на основании ст. 136 - положения о прокуратуре содержатся в гл. 4, 5 и 7, поправки в которые, на основании толкования данной статьи, изложенного в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 г., могут быть внесены только в порядке, предусмотренном ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» от 04.03.1998 г.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура является самостоятельным централизованным федеральным органом, учреждаемым Конституцией Российской Федерации, и имеет особый правовой статус, который не может быть изменен без внесения поправок в Конституцию Российской Федерации.

В связи со спецификой Конституции как «каркаса всей правовой системы»⁷ государ-

ства возникает «необходимость ее особой охраны от нарушений, конституционный контроль и надзор»⁸. В результате отнесения прокуратуры к одной из «классических» ветвей власти может возникнуть проблема: не являясь самостоятельной ветвью государственной власти и выступая от имени конкретного органа власти, делегирующего определенные полномочия прокуратуре, последняя в случае возникновения разногласий между центральными властями будет вынуждена принять сторону «курирующего органа»⁹.

В современной литературе верно отмечается, что три фундаментальные ветви власти должны быть дополнены инструментами контроля и сдерживания любой из них, поскольку нет ничего опаснее бесконтрольной власти¹⁰. Существующее различие между контрольным и надзорным видами деятельности" позволяет сделать вывод, что в условиях России роль надзорного органа выполняет прокуратура, которая обязана устанавливать и принимать меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили. Именно характер прокуратуры как орган надзора делает невозможным ее подчинение любой из ветвей власти¹².

Таким образом, поскольку «в условиях современного государства прежняя триада властей оказывается недостаточной»¹³, можно согласиться с наличием в современной Российской Федерации прямо не обозначенных, но существующих реально ветвей власти - президентской и надзорной.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Карпетян Л. М. Разделение властей в системе политического плюрализма. М., 2001. С. 350.
- ² Баренбойм П. Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 2003.
- ³ Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 6
- ⁴ Ст. 10 Конституции РФ от 12.12.1993 // Российская газета' 25.12.1993. № 273.
- ⁵ Конституция Российской Федерации 1993 года: смысло-логический анализ. СПб: СПбГУ, 1994.
- ⁶ Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2002. С. 741.
- ⁷ Зорькин А. Д. Россия и Конституция в XXI веке*. Взгляд с Шьянка, М., 2001. С. 2.
- ⁸ Хабриева О. Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 298.
- ⁹ Тушков В. И. Российская прокуратура в условиях гтянг». Условие становления правового государства // Правоведение. 1998. № 2. С. 171.

¹⁰ *Панарин А. С.* Глобальное политическое прогнозирование. М., 2002. С. 10-11.

¹¹ *Беляев В. П.* Надзор как форма юридической деятельности // Правоведение. № 3(254). 2004. С. 68-85; *Исаев М. А.* Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М., 2004. С. 345-349; *Сапельников А. Б., Честное И. Л.* Теория государства и права. СПб., 2006. С. 114.

¹² *Додонов В. Н, Крутских В. Е.* Прокуратура в России и за рубежом. М., 2001. С. 15.

¹³ Сравнительное конституционное право. С. 242.