**§ 3. Теория разделения властей и современные российские дилеммы**

Было бы большой натяжкой утверждать, что в прежней советской и нынешней постсоветской литературе России теории разделения властей уделялось серьезное внимание. До весны 1985 г. (начала «перестройки») о ней если и говорилось, то в основном с сугубо академических позиций или в критическом плане. Со ссылкой на классиков марксизма-ленинизма утверждалось (и не без оснований), что в западных странах, в частности в США, эта концепция применяется господствующим классом буржуазии лишь в той мере, в какой она соответствует сложившимся отношениям[[1]](#footnote-1)[1].

С началом «перестройки» и вплоть до нынешних дней о теории разделения властей с благословения власть имущих, весьма чувствительных ко всему западному, а значит, безусловно цивилизованному, прогрессивному, говорят и пишут довольно много, размашисто, по-пропагандистски ярко, идеологически доходчиво. Но в массе газетных, журналистского уровня публикаций превалируют упрощенные, не аналитические и не критические взгляды. Повсеместно проводится

**§ 3. Теория разделения властей и современные российские дилеммы 251**

мысль о том, что наличие в государственном механизме России принципа разделения властей – это, безусловно, хорошо, а его отсутствие – это очень плохо[[2]](#footnote-2)[2]. «Из-за отсутствия в нашей политической системе постоянно действующей, профессиональной сферы законодательной власти, разделения властей и механизма сдержек и противовесов, – пишет в связи с этим один из авторов, – сосредоточения власти в едином центре, в партийных органах на различных уровнях и при бюрократической иерархической структуре организации процесса управления наше общество столкнулось с тем, что на каждом уровне власти высший руководитель... превращался практически в самозванца, в каждом большом и маленьком институте общества»[[3]](#footnote-3)[3].

Данный тезис, несомненно, заслуживал бы полной поддержки и внимания, если бы он не грешил категоричностью и идеалистичностью. Принцип разделения властей представляется в данном и других аналогичных трудах нередко чуть ли не в виде некой панацеи от всех бед. Полное и категорическое непризнание теории разделения властей в ее классическом понимании очень быстро сменилось столь же безусловным и категорическим ее признанием. В результате этого невольно создалось впечатление, что в государственно-правовом механизме России немедленно установятся подлинно демократические порядок и режим, как только будет полностью воспринят принцип разделения властей.

Подобные мотивы, сознательно или неосознанно отодвигающие все другие факторы, оказывающие огромное влияние на политический режим и государственный строй, стали доминирующими на некоторое время (вплоть до издания Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации») во многих средствах массовой информации России. Они практически исключали возможность различной интерпретации, а тем более критического восприятия теории разделения властей применительно к российской действительности. Преобладали исключительно патетические тона и безудержная апологетика в адрес нового государственного режима и конституционно закрепленного при нем принципа разделения властей.

Плюрализм и принцип разделения властей стали краеугольными камнями в официальной государственно-правовой и общественно-по-

**252 Глава VIII. Разделение властей в государственном механизме**

литической идеологии России, как, впрочем, и других, прежних союзных республик, а ныне независимых государств[[4]](#footnote-4)[4].

С принятием летом 1990 г. Декларации о государственном суверенитете концепция разделения властей стала рассматриваться в них в качестве официальной доктрины. В Беларуси принцип разделения властей получил также закрепление в Законе «Об основных принципах народовластия в Белорусской ССР», принятом в феврале 1991 г. В нем особо подчеркивалось, что «государственная власть формируется и осуществляется в трех структурах – законодательной, исполнительной и судебной. Органы законодательной (представительной), исполнительной и судебной властей в пределах своей компетенции осуществляют свои полномочия самостоятельно и независимо друг от друга»[[5]](#footnote-5)[5].

Сказанное о безоговорочном восприятии теории разделения властей в современной России и отсутствии сколько-нибудь значительных расхождений и споров о месте и роли данной доктрины в целом вовсе не означает отсутствия таковых относительно отдельных ее аспектов и частей[[6]](#footnote-6)[6]. Ожесточенные и нескончаемые споры между законодательной и исполнительной властями велись, например, в России вплоть до трагических событий 3–4 октября 1993 г – расстрела парламента. Длительные дискуссии имели место вплоть до Указа Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором было предложено Конституционному Суду не созывать свои заседания до начала работы Федерального Собрания.

Многочисленные споры, а точнее, стычки, возникали и по другим аспектам теории разделения властей. О них нет необходимости здесь говорить, поскольку зачастую они носили не принципиальный по отношению к теории разделения властей, а прикладной и, как правило, конъюнктурный характер, были не глобальными, а локальными.

Ни одна из спорящих сторон не подвергала сомнению те или иные положения теории разделения властей, не говоря уже о концепции в целом. Ни одна из них не оспаривала важность поддержания постоянного баланса, равновесия властей, в особенности законодательной и исполнительной властей. Но вместе с тем каждая из сторон стремилась

**§ 3. Теория разделения властей и современные российские дилеммы 253**

истолковать различные аспекты теории разделения властей или возникающие время от времени коллизии лишь в свою пользу.

Исполнительная власть трактовала «баланс» властей как фактическое доминирование ее над законодательной и судебной, что особенно наглядно проявилось в названном Указе от 21 сентября 1993 г. В свою очередь, законодательная власть добивалась поддержания своего «верховного», конституционного статуса, необоснованно вторгаясь иногда при этом в сферу деятельности исполнительных органов государственной власти и Центрального банка РФ.

Разумеется, каждая из сторон при этом, нагнетая политические страсти, обвиняла другую в узурпации всей государственной власти. Каждая из них при этом, прикрываясь демократическими лозунгами и заботой о благе общества и народа, преследовала лишь свои собственные эгоистические цели и интересы, а точнее, цели и интересы стоящих за ними относительно небольших групп людей.

Следует отметить, что для стран со сложившимися демократическими традициями и обычаями ничего особенного в функциональном противостоянии законодательной и исполнительной властей нет. Нет ничего аномального и в том, что каждая из ветвей власти стремится максимально «реализовать» себя, в том числе и через попытки «принижения» деятельности или «перехват» некоторых второстепенных функций у других властей[[7]](#footnote-7)[7].

Аномальный характер взаимоотношений этих властей возникает лишь тогда, когда они выходят за рамки, установленные конституцией, и когда применяют в процессе разрешения существующих между ними противоречий недозволенные методы. В этих случаях нередко речь идет уже не о формальных нарушениях принципа разделения властей, а о фактическом его разрушении.

Именно такая ситуация создалась (вначале формально – юридически, а затем и фактически) в России в сентябре – октябре 1993 г. Начавшийся было внедряться в действующее законодательство и в политическую практику принцип разделения властей юридически был блокирован Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», а позднее, после разгона 3–4 октября 1993 г. парламента и прекращения деятельности Конституционного Суда, был фактически ликвидирован.

Логикой самих событий в России еще раз непроизвольно подтвердился тезис, развивавшийся в советской литературе еще в 20–30-е годы, о том, что основные, наиболее острые проблемы, связанные с

**254 Глава VIII. Разделение властей в государственном механизме**

принципом разделения властей, возникают, как правило, лишь в период борьбы различных классов и политических группировок за власть[[8]](#footnote-8)[8]. Правда, речь шла, естественно, о борьбе за власть между нарождающейся буржуазией и феодалами.

Говоря о взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей и о зачатках разделения властей в современной России, необходимо исходить из существования трех относительно самостоятельных периодов становления и развития данного процесса.

Первый период хронологически очерчен рамками: апрель 1985 г. – сентябрь 1993 г. Характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативно-правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь. О характере взаимоотношений различных ветвей власти и их правовом опосредствовании свидетельствуют многочисленные научные статьи, газетные материалы, различные нормативно-правовые акты.

Данный период отличался тем, как справедливо отмечалось в литературе, что шло «постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, политической системы общества в целом и не в последнюю очередь, хотя и весьма противоречивое и своеобразное, движение в сторону восприятия многих общепризнанных в мире признаков государственности, функционирующей на основе принципа разделения властей»[[9]](#footnote-9)[9].

В самом начале данного периода по инерции продолжало доминировать восприятие государственной власти в лице Советов как явления единого и неделимого. Традиционно считалось, что в плане применения теории разделения властей к российской действительности «разделению» подлежат не сами ветви государственной власти, а лишь властные функции. Причем нередко вопрос о разделении функций переносился из государственной сферы жизни на партийную и общественную. Огромное внимание в отечественной литературе традиционно уделялось четкому разделению функций государственных и партийных органов, недопустимости их дублирования и подмены одного другим.

В конце 80-х – начале 90-х гг. в отношении к принципу разделения властей наметился резкий поворот. И это заметно проявилось не толь-

**§ 3. Теория разделения властей и современные российские дилеммы 255**

ко в теории, но и на практике. Так, в частности, учреждение в 1991 г. института президентства в России и образование Конституционного Суда свидетельствовало, помимо всего прочего, о реальном выделении и укреплении механизма государственной власти России наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями.

Закрепление же в Конституции России в 1992 г. положения о том, что «система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей» (ст. 3) свидетельствовало об официальном признании этой теории[[10]](#footnote-10)[10].

Таким образом, применительно к государственно-правовой жизни реформируемой России в данный период принцип разделения властей не только признавался формально, теоретически, но и шаг за шагом стал воплощаться в реальную жизнь практически.

Второй период адаптации теории разделения властей к российской действительности охватывает промежуток времени с сентября 1993 г. (с момента издания Указа от 21 сентября 1993 г. № 1400) и до декабря этого же года (включая день проведения референдума по проекту новой Конституции и выборов 12 декабря 1993 г.).

В этот период, как отмечали эксперты, «было покончено с неприкосновенностью граждан. Покончено не только с двоевластием, но и с троевластием, то есть с конституционным принципом разделения властей»[[11]](#footnote-11)[11].

В чем последнее выражалось? Если говорить кратко, то в ликвидации деятельности всей системы органов законодательной власти и Конституционного Суда и установлении, как отмечали независимые эксперты, верховенства исполнительной власти, а точнее, единовластия президента[[12]](#footnote-12)[12]. Одна ветвь – исполнительная власть – подмяла под себя все остальные ветви власти.

Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» в целях «сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти» было «прервано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом на-

**256 Глава VIII. Разделение властей в государственном механизме**

родных депутатов и Верховным Советом страны[[13]](#footnote-13)[13]. Этим же актом было «предложено» Конституционному Суду РФ «не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания». Следовало фактически считать настоящий Указ по юридической силе превосходящим действующую Конституцию, ибо она продолжала функционировать лишь в той части, «в которой не противоречила настоящему Указу».

Оценивая данный Указ с юридической и других точек зрения, отечественные и зарубежные юристы отмечали, что его положения находились в явном противоречии с действующей Конституцией[[14]](#footnote-14)[14] и что такого рода антиконституционные акты могут иметь отдаленные неблагоприятные последствия[[15]](#footnote-15)[15].

Издавая данный Указ, справедливо подчеркивает И.Г. Шаблинский, «президент открыто вышел за рамки Конституции и, более того, объявил некоторые ее важнейшие главы не имеющими юридической силы. Такие решения не могли не иметь шокирующего эффекта, особенно если учесть, что примерно с 1988 г. российское общество переживало возрождение интереса к либеральным, классическим представлениям о праве и правовом государстве»[[16]](#footnote-16)[16]. Разделяя решение Конституционного Суда от 21 сентября 1993 г. по этому вопросу, автор вполне обоснованно заключает, что согласно действовавшему в тот период законодательству президент не имел права ни на издание Указа № 1400, ни на издание других, последовавших за ним указов[[17]](#footnote-17)[17].

Однако несмотря на официальную оценку Указа № 1400, данную Конституционным Судом, как противоречащего действующей Конституции, такого рода акты продолжали издаваться. В них нашли закрепление и дальнейшее развитие многие положения, которые ранее были признаны антиконституционными.

Так, в нарушение действующего законодательства Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» в развитие Указа от 21 сентября 1993 г. была констатирована «невозможность деятельности» Конституционного Суда России «в неполном составе» и было предложено не созывать его заседания «до принятия новой Конституции Российской Федерации»[[18]](#footnote-18)[18].

**§ 3. Теория разделения властей и современные российские дилеммы 257**

Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» была формально-юридически и фактически разрушена система местных органов государственной власти, а «исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов», были возложены на «администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации»[[19]](#footnote-19)[19].

Наконец, Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» был отменен действовавший порядок выборности глав администраций органами государственной власти. Прерогатива в решении данных вопросов перешла от органов законодательной власти к органам исполнительной власти. Главы администраций, согласно данному Указу, назначались и освобождались Президентом РФ «по представлению Председателя Совета Министров – Правительства Российской Федерации[[20]](#footnote-20)[20].

Наряду с названными в этот период были приняты и другие акты – указы, ставящие своей целью полный демонтаж существовавшего до 21 сентября 1993 г. механизма государственной власти и управления, а вместе с ним и окончательное выхолащивание принципа разделения властей[[21]](#footnote-21)[21]. На основе и во исполнение этих и иных им подобных указов на территории России складывалась система своеобразной со-подчиненности исполнительной власти и всех других государственных властей.

И хотя в новой Конституции РФ 1993 г. (ст. 10) по-прежнему подчеркивалось, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» и что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны», суть дела от этого и реальная действительность заметно не изменились. Принцип разделения властей продолжал функционировать лишь номинально, формально-юридически. Фактически же существовал скорее принцип технического рас-

**258 Глава VIII. Разделение властей в государственном механизме**

пределения между различными госорганами предметов ведения, сферы деятельности, функций, но отнюдь не разделения властей.

С принятием 12 декабря 1993 г. Конституции России в развитии, точнее, применении теории разделения властей в нашей стране начался новый, третий период, который продолжается вплоть до настоящего времени.

Конституция РФ 1993 г. не только декларировала принцип разделения властей, но и довольно четко закрепила за каждой из них круг относящихся к их ведению вопросов, их компетенцию.

Согласно Конституции, законодательным и представительным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание – парламент. Он состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 94, 95).

Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 110).

Судебная власть осуществляется «посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ст. 118). В системе государственных органов, осуществляющих судебную власть, в конституционном порядке выделяются следующие.

Конституционный Суд Российской Федерации выступает как судебный орган конституционного контроля, «самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Верховный Суд РФ является «высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции» (ст. 126 Конституции РФ).

Высший Арбитражный Суд РФ выступает как высший судебный орган «по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами» (ст. 127 Конституции РФ).

В системе высших властных структур современного российского государства особое место занимает институт президентства.

Согласно Конституции РФ, президент является главой государства. Он выступает как гарант Конституции, а также «прав и свобод человека и гражданина». В установленном Конституцией РФ порядке президент принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивает «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80 Конституции РФ).

В соответствии со своими конституционными полномочиями президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Пра-

**§ 3 Теория разделения властей и современные российские дилеммы 259**

вительства России; принимает решение об отставке правительства; имеет право председательствовать на заседаниях правительства; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и министров; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка РФ, а также ставит вопрос о его освобождении.

Согласно Конституции президент выполняет также ряд других полномочий и функций. По своей природе и характеру они являются в основном **исполнительно-распорядительными полномочиями и функциями.** Являясь главой государства, президент одновременно фактически выполняет функции и главы правительства. Сочетание полномочий главы государства с фактическими полномочиями главы правительства позволяет Президенту России сосредоточить в своих руках огромную, поистине «суперпрезидентскую», власть.

Означает ли это, что в формально-юридическом, конституционном смысле Президент России как глава государства стоит по своему статусу не только над исполнительно-распорядительными, но и над законодательными и судебными органами? Нет, не означает.

Конституция РФ в связи с этим особо оговаривает, например, что в своей деятельности при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства президент руководствуется Конституцией и федеральными законами. В Основном Законе страны особо подчеркивается, что «указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (ч. 3 ст. 80, ч. 3 ст. 90).

Аналогичные по своему характеру положения содержатся также и в текущем законодательстве. Так, в Гражданском кодексе РФ особо указывается на то, что «в случае противоречия указа Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации настоящему Кодексу или иному закону применяется настоящий Кодекс или соответствующий закон» (п. *5* ст. 3).

Из сказанного следует, что если указы президента как главы государства, согласно Конституции, уступают по своей юридической силе законам, т.е. актам, принимаемым высшим законодательным органом страны – парламентом, то институт президентства не может быть по своему статусу выше парламента, стоять над парламентом.

Аналогично обстоят дела не только с законодательной властью и осуществляющими ее высшими органами, но и с судебной властью и реализующими ее органами. В Конституции РФ прямо говорится о том, что «судебная система Российской Федерации устанавливается

**260 Глава VIII. Разделение властей в государственном механизме**

Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом» и что «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону» (ч. 3 ст. 118, ч. 1 ст. 120).

В формально-юридическом плане это означает, что судебная власть, так же, как и законодательная, является самостоятельной ветвью власти по отношению к исполнительной власти, и по отношению друг к другу они оказывают сдерживающее влияние и уравновешивают друг друга.

Однако, как показывает практический опыт функционирования властей после принятия Конституции России 1993 г., обладая относительной самостоятельностью и сдерживая в своей повседневной деятельности друг друга, государственные власти далеко не всегда уравновешивают друг друга.

В особенности это касается законодательной и исполнительно-распорядительной властей. В отношениях между ними, равно как и в отношениях с другими ветвями и разновидностями властей, неизменно доминирует президентская, а точнее, исполнительная власть.

Во взаимоотношениях с судебной властью это предопределяется прежде всего тем, что президент обладает огромными конституционными возможностями оказывать влияние на кадровый состав судебных органов. Так, в соответствии со ст. 83 и 128 Конституции РФ президент представляет кандидатуры Совету Федерации для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Кроме того, он назначает судей других федеральных судов.

В отношениях с законодательной властью доминирование исполнительной власти во многом предопределяется тем, что президент обладает такими весьма действенными рычагами, как право роспуска Государственной Думы, право назначения выборов в Государственную Думу, право назначения референдумов, право на внесение законопроектов в Думу, подписывания и обнародования федеральных законов. Президент обладает также правом наложения вето на принимаемые законы (ст. 84, 107).

Согласно Конституции РФ, законодательная власть имеет определенные рычаги обратного воздействия («сдерживания») на исполнительную власть. Среди них наиболее действенными считаются, например, такие, как полномочия Государственной Думы на решение вопроса о доверии Правительству РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103), право Совета Федерации на основе выдвинутого Государственной Думой обвинения против президента на решение вопроса об отстранении его от должности и др.

**§ 3 Теория разделения властей и современные российские дилеммы 261**

Данные и другие подобные им полномочия, несомненно, являются важными рычагами влияния законодательной власти на исполнительную власть и оказывают определенное «сдерживающее» по отношению к ней воздействие. Однако по своей силе они заметно уступают средствам воздействия исполнительной власти на законодательную.

Кроме того, некоторые средства сдерживания исполнительной власти со стороны законодательной в значительной мере нейтрализуются потенциальной возможностью применения обратных, более сильных мер.

В качестве примера можно сослаться на ст. 103 Конституции РФ, которая предоставляет Государственной Думе в качестве одного из средств влияния законодательной власти на исполнительную власть право давать (или не давать) согласие Президенту на назначение Председателя Правительства РФ, а также право решать вопрос о доверии Правительству. Это право, помимо того что является относительным, имеет еще одну, негативную по отношению к законодательной власти грань.

А именно, в связи с выражением недоверия Правительству или в связи с отказом Государственной Думы утвердить предлагаемую президентом кандидатуру Председателя Правительства может возникнуть вопрос о дальнейшем существовании самой Думы в данном составе.

Так, в соответствии с Конституцией, в случае выражения Думой недоверия Правительству и несогласия с этим решением президента Дума вправе повторно выразить в течение трех месяцев свое прежнее мнение о Правительстве. Однако в данном случае она рискует быть распущенной президентом, если он сочтет невозможным объявить отставку правительства (ч. 3 ст. 117).

Государственная Дума может быть распущена президентом и в другом случае. А именно, если она трижды отклонит представляемые ей на рассмотрение кандидатуры Председателя Правительства РФ. В этом случае президент сам назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111).

Таким образом, право законодательной власти в лице Государственной Думы давать или не давать согласие на назначение Председателя Правительства, так же, как и право на выражение недоверия Правительству как средство влияния на исполнительную власть, является весьма относительным и довольно легко нейтрализуемым со стороны исполнительной власти.

Это, равно как и многое другое из «суперпрезидентских» прерогатив, в значительной степени предопределяет в настоящее время в России формально-юридическое и фактическое доминирование исполнительной ветви над остальными ветвями государственной власти.

1. [↑](#footnote-ref-1)
2. [↑](#footnote-ref-2)
3. [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. [↑](#footnote-ref-6)
7. [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)
9. [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. [↑](#footnote-ref-11)
12. [↑](#footnote-ref-12)
13. [↑](#footnote-ref-13)
14. [↑](#footnote-ref-14)
15. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)
17. [↑](#footnote-ref-17)
18. [↑](#footnote-ref-18)
19. [↑](#footnote-ref-19)
20. [↑](#footnote-ref-20)
21. [↑](#footnote-ref-21)