

Колосова Нина Михайловна*,
*ведущий научный сотрудник отдела конституционного права
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
(г. Москва)*

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ В РОССИИ

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена постоянным поиском наиболее оптимальной формы организации государства, принципов ее организации. Завоевание Конституции 1993 года состоит в том, что она закрепила прочность государственных конструкций и одновременно сохранила внутри них пространство для свободы. Эта свобода, в частности, может проявляться в развитии конституционных принципов взаимодействия федеральных органов государственной власти, и в первую очередь идеи разделения властей, разработанную в трудах Дж. Локка и Ш. Монтескье. Ее законодательное обеспечение наблюдается уже в Конституциях 18- 19 веков. В Конституциях 20 и 21 веках также закрепляется принцип разделения властей.

Не существует универсальной модели разделения властей для всех государств. Поэтому для понимания природы российского конституционного принципа разделения властей важно учитывать специфику, своеобразия политического менталитета и исторические традиции. В статье основная задача видится в рассмотрении, основных целей использования российской модели разделения властей, соотношения ее с единством власти, также закрепленной в Конституции РФ. Для этого необходимо проанализировать конституционное измерение данного принципа и его развитие в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Также остановимся на некоторых теоретических дискуссиях по поводу разделения властей. Особое внимание уделим независимости Конституционного Суда РФ.

Принцип разделения властей как демократическая ценность означает его направленность на обеспечение народовластия. Однако это не единственная задача принципа разделения властей. Представляется важным выделить две взаимосвязанные цели исследуемого принципа, с учетом которых следует оценивать, как теоретические дискуссии, так и реальные реформы современного государства.

Первой целью следует признать обеспечение реальной власти народа через представительный характер всех ветвей власти, а второй – рационализацию организации государственной власти. В юридической литературе наблюдается порой абсолютизация той или иной из названных выше целей, что

* © Колосова Н.М., 2015

представляется сомнительным, т.к. речь должна идти об их оптимальном соотношении. Это не исключает возможность отстаивания приоритета, как для рационализации организации государственной власти, так и для обеспечения ее представительного характера для решения конкретной задачи. Так, Эбзев Б.С. отмечает, что «конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечения политического единства народа в условиях многопартийности и политического плюрализма».

Представляется, что с учетом особенностей конкретных исторических условий и задач общественного развития можно выделять больше ресурсов для достижения максимально ущемленной из названных выше цели принципа разделения властей. При этом реализация любой из названных целей не должна ущемлять другую. Например, для рациональной организации органов государственной власти представляется неприемлемым ликвидировать или существенно умять их представительный аспект. Кроме того, при определении оптимального использования полномочий органов государственной власти в процессе реализации названных целей целесообразно учитывать последствия и предотвращать нарушения баланса между частными и публичными интересами.

В российской юридической литературе некоторые авторы (Ю. Тихомиров) отмечают неполноту и слабость концепции разделения властей, т.к. не учитывается якобы «мощная президентская власть»¹. Также полагают, что конституционное закрепление принципа разделение властей в ст. 10 Конституции РФ не всегда соблюдается, т.к. в этой статье речь идет о законодательной, судебной и исполнительной ветви власти. Вместе с тем существует власть Президента РФ и иные органы, которые нельзя отнести ни к какой из ветвей власти. С такой позицией трудно согласиться, т.к. в ст. 10 Конституции, как представляется, речь идет только о том, что законодательная, судебная и исполнительная власть должны быть разделены. Это не исключает возможности существования иных видов власти, в том числе и власти Президента РФ.

Не является нарушением конституционного принципа разделения властей и так называемые пересекающие полномочия, когда каждая из ветвей власти порой осуществляет полномочия ей не присущие. Пересекающие полномочия – гарантия от разрыва между властями. Они способствуют балансу властей, являясь частью механизма их взаимодействия. В конечном счете обеспечивается стабильность государства и рациональная ее организация.

Недопустимо вторжение в чужую компетенцию, но для рационализации власти возможно, чтобы Президент РФ выполнял некоторые функции законодателя (нормативные указы) или парламент функции управления (определение внутренней и внешней политики, ратификация и денонсация международных договоров) или судебной (отрешение от должности Президента

РФ); а исполнительная власть функции законодателя (издание актов, имеющих нормативное значение, заключение международных договоров). Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, обладая правом законодательной инициативы, оказывают влияние на законодательный процесс, а осуществляя надзор за нижестоящими судами, осуществляют некоторые исполнительные функции.

Нельзя не признать, что все нормы, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти, допускают пересечение некоторых полномочий разных ветвей власти. Однако только конституционные нормы, обеспечивающие статус Президента Российской Федерации, позволяют ему осуществлять полномочия любых органов государственной власти в случае отсутствия соответствующих норм. Дело в том, что некоторые конституционные полномочия и обязанности Президента Российской Федерации, не закрепленные в Конституции Российской Федерации прямо, можно сформулировать путем системного осмысления совокупности конституционных норм. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 года² отмечено, что Президент РФ не только вправе, но и обязан издать акт о временном отстранении Генерального Прокурора РФ на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела от должности. Названное полномочие Президента РФ в Конституции РФ прямо не предусмотрено.

Таким образом, можно сделать первый промежуточный вывод о том, что необходимо обеспечивать реализацию основных целей принципа разделения властей. При условии их соблюдения не является нарушением принципа разделения властей существование пересекающихся полномочий. Любые попытки отрицать выполнение принципа разделения властей в РФ представляются несостоятельными.

Принцип разделения властей был впервые официально закреплена в 1992 году путем внесения изменений в Конституции России. После силового противостояния законодательной и исполнительной власти (Московские события 3-4 октября 1993 г.). Конституционное Совещание сформулировало сущностные характеристики принципа разделения властей, что нашло отражение в ст. 10 Конституции РФ. Исследуемый принцип постоянно совершенствуется в процессе проведения российских реформ и адекватно отражается в позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. №2-П было отмечено такое понимание принципа разделения властей, которое исключает концентрацию власти в руках одной из ветвей власти. При этом подчеркивалась их самостоятельность и взаимодействие. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П сформулировано содержание принципа разделения властей как исключаящее их противоборство, т.к. иное не согласуется с тем, что единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации.

Исследуемый принцип также отражается в следующих основных позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Парламент не вправе решать вопросы, относящиеся к компетенции судебной власти. Такое вторжение ограничивает право на судебную защиту, т.к. только судебный процесс обеспечивает равенство и состязательность сторон (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 1992 г.).

В рамках принципа разделения властей не существует возможности издания совместных актов законодательной и исполнительной власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 1993 г.).

Нельзя ставить исполнительную власть в подчинение к законодательной

Если закон субъекта позволяет неограниченно расширять полномочия законодательного органа, в том числе, форм и методов контроля, то это создает возможность превращения администрации из самостоятельных исполнительных органов в структурную единицу законодательного органа. Это несовместимо с принципом самостоятельности органов, закрепленной в ст. 10 Конституции РФ.

Также к нарушению баланса ветвей власти приводит полномочие принятия и промульгирования (подписание и обнародование) закона одним органом. Право главы администрации в субъекте РФ подписать и обнародовать закон и право вето можно уравновесить возможностью преодоления вето (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г.).

Контрольная функция присуща всем ветвям власти в пределах их компетенции (Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 г.).

Подконтрольность и подотчетность в большом объеме лишает орган государственной власти самостоятельности. (Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г.).

Принцип разделения властей означает не только распределение властных полномочий, но и взаимное уравновешены ветвей власти, невозможность одной из них подчинять себе другие. Принцип не допускает сосредоточение в одном органе функций различных ветвей власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности части 4 ст. 28 закона республики Коми «О государственной службе Республики Коми»).

Парламентский контроль за исполнением бюджета является неотъемлемой конституционной формой реализации принципа разделения властей, одним из необходимых полномочий органов законодательной ветви власти (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г.).

Названные выше положения свидетельствуют о том, что конституционное содержание принципа разделения властей конкретизируется Конституционным Судом РФ и этот процесс продолжается.

Другим способом развития принципа разделения властей является преобразования конституционных полномочий путем издания федеральных законов без изменения текста конституционных норм. В частности, скоррек-

тированы порядок формирования Счетной палаты Российской Федерации, назначения на должность заместителей Генерального прокурора Российской Федерации. Таким образом, Конституция Российской Федерации содержит некоторый потенциал не только для Конституционного Суда РФ, но и для законодательного уточнения содержания принципа разделения властей, его развития.

Таким образом можно сделать второй промежуточный вывод о том, что конституционное содержание принципа разделения властей постоянно совершенствуется без изменения текста Конституции РФ.

Следует уточнить понимание представительного характера органов государственной власти. Именно это определяет единство государственной власти, функции которой разделены между ее ветвями.

Принцип разделения властей не способен результативно реализовываться вне единства власти, т. к. ее источником является многонациональный народ Российской Федерации. Не случайно, что каждая из ветвей власти может эффективно функционировать только в системе органов государственной власти. В настоящее время в России принцип разделения властей базируется на идее сотрудничества и единства ветвей государственной власти, в рамках которого возможна относительная самостоятельность каждой из ветвей власти.

В современных условиях согласно Конституции РФ, реализация принципа народовластия должна обеспечивать единство органов государственной власти и эффективное взаимодействие всех ветвей власти, каждая из которых конституционно обязана представлять и защищать интересы народа. При этом под представительным характером государственной власти следует понимать не столько порядок формирования государственного органа, сколько его содержательную деятельность в интересах народа, общества. Это находит выражение в том, что каждый из органов государственной власти призван в своей деятельности руководствоваться интересами народа, его волей. Спорным вопросом является понимание власти народа и соответственно определения критериев и свойств, присущих власти народа. Представляется, что под деятельностью органов государственной власти в интересах народа следует признавать только такую, которая осуществляется в рамках стратегии развития государства, закрепленную в первую очередь в Конституции РФ. Поэтому любое отклонение от конституционной модели следует воспринимать как нарушение принципа народовластия. Именно его реализация в форме учредительной власти означает принятие Конституции РФ, определяя при этом стратегическое развитие государства и общества. Поэтому соблюдение Конституции РФ, ее стратегических принципов и норм должно стать критерием для определения соблюдения интересов народного представительства в деятельности каждого из органов государственной власти. Соответственно каждая из ветвей государственной власти должна обладать представительным характером. Другими словами, представительный аспект в той или иной

форме и степени включен в каждый из элементов системы разделения властей и в качестве источника и содержательно.

Однако согласно ст. 94 Конституции РФ лишь Федеральное Собрание является представительным органом РФ. Соответственно строго в соответствии с Конституцией РФ представительный характер присущ исключительно Федеральному Собранию РФ. Исходя из этого представительный характер исполнительной и судебной властей относится к числу дискуссионных вопросов. Представляется сомнительной отрицание представительности за органами судебной и исполнительной ветви власти, т. к. окончательный вывод целесообразно делать не только со ссылкой на одну статью Конституции РФ, а анализируя совокупность конституционных норм. Так, исследование ст. 3 Конституции РФ (единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ) в системные осмысления с иными конституционными нормами позволяет сделать вывод, что все органы государственной власти в той или иной степени должны иметь представительный характер, т.е. отражать волю народа. Например, Конституционный Суд РФ, судьи которого, не избираются гражданами РФ, порой вопреки политической воли органа государственной власти, призван защищать интересы каждого и обеспечивать принцип народовластия.

Таким образом, можно сделать третий промежуточный вывод о том, что представительный характер присущ каждому органу государственной власти и степень представительности которого зависит не только от порядка его формирования, но и от содержания его деятельности. Этим обусловлено единство всех ветвей власти.

Возможность Конституционного Суда РФ корректировать содержание принципа разделения властей требует особой степени независимости Конституционного Суда РФ. В мировой литературе также обращают внимание на необходимость установления дополнительных гарантий для институциональной безопасности органов конституционной юстиции в условиях доминирования одной политической партии³. Эти опасения присущи и России. Исходя из этого наряду с материальными необходимо укрепление институционных и организационных гарантий независимости Конституционного Суда РФ.

В связи с этим представляется необоснованным изменение порядка избрания Председателя Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в пленарном заседании Конституционного Суда Российской Федерации судьи тайным голосованием избирают из своего состава в индивидуальном порядке сроком на три года Председателя, заместителя председателя и судью-секретаря Конституционного Суда Российской Федерации. Предложение о назначении Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а не его избрание непосредственно судь-

ями, противоречит независимости и иным основным принципам деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, независимости его судей, а также равенству прав судей, закрепленных в статьях 5, 13, 16 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Судья Конституционного Суда Российской Федерации, претендующий на пост Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, при голосовании для принятия решений Конституционного Суда Российской Федерации вольно или невольно будет ориентироваться на позицию тех сил в органах государственной власти, от которых зависит его назначение. В середине 90-х годов в Государственную Думу уже вносился законопроект, предоставляющий Совету Федерации право назначения на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации. Однако такое предложение не было поддержано.

Вместе с тем следует признать, что в Российской Федерации происходит укрепление независимой судебной власти в области конституционного судопроизводства в качестве одной из закономерностей государственно-правового развития России. Однако этот процесс следует оберегать от негативных тенденций (отсутствие порой реальной независимости, недостаточное материальное обеспечение и т. д.) во всей судебной системе.

В РФ продолжится процесс поиска оптимальной системы организации органов государственной власти. Принцип разделения властей – это самостоятельная демократическая ценность и один из способов эффективного функционирования государства, которое происходит на основе единства власти. В связи с этим принцип разделения властей не исключает возможности пересекающихся полномочий разных ветвей власти. Главное соблюдать следующие требования. Во-первых, полномочия должны быть сбалансированы между тремя ветвями власти. Во-вторых, недопустима концентрация власти в одном органе. В-третьих, некоторые исключительные полномочия, закреплённые за конкретным органом, не могут передаваться иной ветви власти.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Конституция РФ. От образа будущего к реальности. – М.: Юриспруденция, 2013. – С. 324.

² СЗ РФ. – 1999. – № – 51. – Ст. 6364.

³ См.: International Journal of Constitutional Law, Vol 7, number 1, January, 2009, p. 109-111.