

Ирина Анатольевна Алебастрова

Проблемы реализации принципа разделения властей в государственном механизме Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

разделение властей, парламентский контроль, система сдержек и противовесов, государственное устройство, постсоциалистические страны

Принцип разделения властей стал символом идеи эффективного предотвращения концентрации власти в одних руках. Значение данного принципа для недопущения узурпации власти во многом подтверждается в мировой политической практике от противного – тем обстоятельством, что недемократические государства, как правило, под благовидными предложениями от данного принципа отказываются. Это, например, социалистические государства, которые, несмотря на сохранение трех ветвей власти провозглашают вместо него в своих конституциях принцип полномочия представительных органов (советов), обосновываемый социалистической концепцией демократии тем, что данные органы наиболее тесно связаны с народом. Так, статья 2 Конституции СССР 1977 года гласила: «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

В конституциях государств, которые пережили тоталитарные и авторитарные режимы и связывающих с утверждением принципа разделения властей, как и других классических принципов конституционализма, надежды на быстрейшее укоренение в жизни постулатов правового демократического государства, принцип разделения властей, как правило, получает непосредственное вербальное оформление (в отличие от конституций «старых

демократий», где он чаще всего подразумевается). Например, действующая польская Конституция 1997 года устанавливает, что «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти» (ст. 11). В Конституции РФ, явившейся результатом компромисса и принятой в условиях сохранявшегося значительного влияния социалистической идеологии, принцип разделения властей сформулирован менее категорично: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10).

Следует отметить, что несмотря на всеобщее признание колоссальной важности принципа разделения властей для реализации ценностей правового демократического государства, данный принцип в его классическом понимании, выработанном на заре конституционализма, ни в одном государстве воплощен не был: механизм организации государственной власти во всех странах характеризуется переплетением функций и наличием многочисленных форм взаимодействия всех ее ветвей. Особенно характерно указанное замечание для парламентарных стран: еще в XIX веке У. Беджот отмечал, что главной особенностью и достоинством английской конституции является не разделение, а, наоборот, слияние, объединение всех трех ветвей власти¹.

Нарушение чистоты принципа разделения властей имеет множество проявлений. Например, в ряде стран одни и те же люди в той или иной мере участвуют в работе и законодательных, и исполнительных, а то и судебных органов (так, в парламентарных странах правительства состоят по большей части из парламентариев, а монархи формально возглавляют все три ветви власти). Другое отклонение от буквального понимания принципа разделения властей заключается в том, что многие законодательные, исполнительные и судебные полномочия реализуются не только носителями соответствующих ветвей власти, но и иными государственными органами или с их участием. Так, принятие законов во многих странах осуществляется при наличии у исполнительной власти права законодательной инициативы, а также ряда иных полномочий по влиянию на прохождение и содержание законопроекта, а у главы государства – права подписания и связанного с ним права вето, промульгации или обнародования закона. При этом программу законодательных мероприятий на предстоящий год разрабатывают глава государства или (и) правительства, озвучивая ее в ежегодных посланиях монархов и президентов парламентам. Исполнительная власть повсеместно активно занимается в различных формах (делегированное законодательство,

¹ W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), Oxford 2001, p. 11.

регламентарная власть, правотворчество на основании и во исполнение закона) нормотворчеством. Конкуренцию нормотворческой деятельности представительных органов все более активно составляют суды. Судебная практика формально или фактически во всех странах служит источником права для правоприменителей (прежде всего – самих судов), что выражается в концепции «судебного активизма», а судебная власть все чаще выступает элементом государственного механизма, «направляющим развитие законодательства, исходя из выявленных именно в судебной практике проблемных правоотношений в различных областях»².

С другой же стороны, законодательная власть согласно конституциям вправе принимать важнейшие индивидуальные правовые акты, например – об учреждении судов, объявлении войны и мира, амнистии, о назначениях наиболее значимых должностных лиц и т.п.

Невозможность реализации принципа разделения властей в его классическом, тем более буквальном, понимании объясняется рядом причин, среди которых – дополнение принципа разделения властей идеей сдержек и противовесов, то есть взаимоконтроля ветвей власти, который отнюдь не препятствует достижению цели разделения властей, а, наоборот, способствует ей; корректировка принципа разделения властей принципом верховенства парламента; необходимость обеспечения согласованной работы всех элементов государственного механизма, предполагающей их сотрудничество, и т.д. Итак, принцип разделения властей зародился как система предотвращения узурпации государственной власти путем разделения ее на три ветви. Однако со временем стало ясно, что, с одной стороны, абсолютное разделение, разъединение властей невозможно. С другой же стороны, наличие в государстве законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти само по себе не может служить гарантией против узурпации власти. Последнее обстоятельство со всей очевидностью доказал опыт тоталитарных государств: ветви власти в них имеются, а принцип разделения властей как механизм предотвращения концентрации власти в одних руках отсутствует.

В демократических государствах реальный механизм сдержек и противовесов переместился на практике из области попыток разведения и разъединения ветвей власти в совсем иную сферу: в область межпартийной борьбы, то есть противоборства между правящей и оппозиционной (оппозиционными) партиями (блоками), в ходе которого они периодически меняются местами. Иными словами, в практике реальной демократии главной гарантией против концентрации власти в одних руках, противодействие которой симво-

² В.Д. Зорькин, *Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы* (Доклад на II Международном юридическом форуме. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года), Интернет-портал <http://www.ksrf.ru>

лизирует принцип разделения властей, оказалось совсем не столько персоналистическое, функциональное и организационное обособление ветвей государственной власти, сколько наличие политической оппозиции, которая гарантирует силу парламента, а косвенно – и судов – как противовесов самой мощной в государстве исполнительной власти.

Именно существование оппозиции выступает в настоящее время самой важной институциональной гарантией принципа разделения властей – причем в рамках любой формы правления, допускающей политическую конкуренцию. Действительно, оппозиция является субъектом, стремящимся овладеть механизмами политической власти, а значит – объективно настроенным на критику правящей партии, выявление ее ошибок и злоупотреблений, благодаря чему правящая партия и сама вынуждена с целью сохранения своей власти воздерживаться от нарушений закона и тщательно продумывать предпринимаемые меры, что бережет ее от многих ошибок.

Поэтому, сегодня можно с полной уверенностью утверждать: если есть противоборство между правящей и оппозиционной партиями, есть и разделение властей (то есть сила, влияние, самостоятельность и независимость законодательной и судебной ветвей власти от самой сильной исполнительной власти) и, наоборот, без стабильного существования организованной (а значит – партийной) оппозиции принцип разделения властей и его главная цель – предотвращение узурпации власти в государстве – не могут быть реальностью. Носителями, организационными формами существования и сохранения оппозиции выступают сегодня политические партии. Поэтому смыслом существования партий следует считать конкуренцию в политической борьбе за овладение механизмом публичной власти. В условиях, когда главный приз – право сформировать правительство – отсутствует, основная идея политических партий как института, предназначенного служить важным элементом правового демократического государства, утрачивается, во всяком случае, она не реализована, в таких условиях можно говорить лишь об абстрактном демократическом потенциале института политических партий в соответствующей стране.

Представляется, что современная политическая ситуация в России характеризуется крайней слабостью политической оппозиции, а значит – института политических партий в принципе, а также – неразвитостью демократической конкуренции, в том числе – на выборах. Причин тому множество, самые важные из них находятся за пределами юридической и даже собственно политической сфер социальной действительности. Отсутствие сколь-нибудь сильных партий, реально претендующих на власть и пользующихся серьезной поддержкой непосредственно у населения, позволяет утверждать, что главной гарантии против концентрации власти, а в более привычной тер-

минологии – гарантии реализации принципа разделения властей – в России пока не существует.

Данная система координат российской политической действительности сдерживает эффективность и усугубляет неэффективность прочих, в том числе юридических – организационных, компетенционных, процедурных – гарантий реализации принципа разделения властей как механизма предотвращения узурпации власти. Действительно, без жизнеспособной оппозиции парламент не может быть самостоятельным, а значит и влиятельным игроком на политической сцене, в частности – ощутимо влиять на содержание законов, обеспечить контроль за главой государства и исполнительной властью, в том числе – в сферах формирования судебной власти и взаимоотношений с ней. Да и прочие элементы механизма взаимного сдерживания законодательной и исполнительной ветвей власти в государстве имеют немного смысла, поскольку нет сильных и прямо заинтересованных в таком сдерживании субъектов. Разумеется, существуют и иные факторы юридического, политического, организационного и иного характера, затрудняющие укоренение принципа разделение властей в российском государственном механизме. Это, прежде всего, смешанная президентско-парламентарная форма правления, учрежденная в большинстве постсоциалистических стран и имеющая весьма ограниченный демократический потенциал; недостаточная юридическая проработанность механизмов парламентского контроля; не вполне продуманная конституционная концепция разграничения правотворческих полномочий между парламентом, Президентом Правительством РФ и т.п. И все-таки главным препятствием укоренению принципа разделения властей в функционировании российского государственного механизма, усугубляющим отрицательное действие всех прочих перечисленных факторов, является дефицит партийной состязательности.

Так, напрямую зависят от партийной системы эффективность и даже реальность конституционных и законодательных механизмов парламентского контроля и парламентской ответственности правительства, которые в целом предназначены именно для обеспечения верховенства парламента в государственном механизме и подконтрольности ему правительства. Однако в них присутствует и конкурентное начало, поскольку они могут быть использованы правительством для оказания давления на парламент. Так, в рамках процедуры ответов на вопросы парламентариев нередко парламент рассматривается членами правительства как трибуна для пропаганды и разъяснения своей политики и критики самого парламента, а вотумы недоверия и особенно – доверия, бывает, инициируются самим правительством – также с целью оказания давления на парламент или его роспуска в удобное для правящей партии время. Например, все три случая роспуска Бундестага

в 1972, 1982, 2005 годах были результатом отказа Бундестагом Федеральному правительству в доверии. При этом все три случая отказа в доверии были инициированы правящей партией, а депутаты, ее члены, голосовали за отказ.

Представляется, что в условиях реальной партийной состязательности на выборах такая инспирация роспуска парламента или давление на него не представляют серьезной угрозы для демократии: правящая партия, используя свое преимущество, все равно в таких условиях идет на риск, неминуемо обрекая себя на суд избирателей. Иное дело – использование аналогичных институтов парламентской ответственности правительства и роспуска парламента (нижней палаты) при отсутствии или слабости политической оппозиции и как следствие – альтернативности выборов. При таких условиях право главы государства распустить парламент (нижнюю палату) приобретают форму постоянной угрозы парламентариям со стороны политического лидера государства как субъекта, от которого (а также от его окружения) всецело зависит их политическое будущее. Именно поэтому политическая парламентская ответственность правительства при недемократических режимах не может быть эффективным институтом сдерживания исполнительной власти, превращаясь, по сути, в свою противоположность. То есть ни верховенства парламента, ни даже конкуренции законодательной и исполнительной ветвей государственной власти в условиях отсутствия институционализированной и гласной политической конкуренции институты, предназначенные для реализации политической ответственности правительства перед парламентом, не обеспечивают.

Именно таким образом обстоит дело с институтами политической парламентской ответственности Правительства в России: данный институт не востребован (единственная попытка выразить Правительству РФ недоверие была предпринята Государственной Думой в 1995 г.). Такая невостребованность имеет совершенно иные причины, чем, например, в английской политической практике, где резолюция порицания фактически ушла в прошлое, то есть в настоящее время, как и в России, не применяется. В Соединенном Королевстве верхушка правящей партии, образующая Правительство, не только стремится уменьшить поводы для критики оппозиции, но и ответственна перед членами своей партии осознанием совместного участия в следующих альтернативных выборах. Поэтому Правительство вынуждено постоянно заботиться о том, чтобы проводимая им политика позволяла ему сохранить поддерживающее его большинство в Палате общин. Это и обусловило превращение резолюций порицания в спящую прерогативу парламента.

Парламентская ответственность правительства чаще всего является результатом парламентского контроля. Данный институт выступает важным

и общепризнанным в демократических странах элементом системы сдержек и противовесов. Слабость парламентского контроля в России традиционно является мишенью критики в научной литературе, хотя в последние годы некоторые меры по правовому обеспечению его активизации предпринимаются.

В 2005 году был принят Федеральный закон от 28.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»³. 30 декабря 2008 года в ст. 103 и 114 Конституции РФ были внесены поправки, обязывающие Правительство РФ представлять Государственной Думе для заслушивания ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. За свою недостаточную эффективность соответствующие нормы неоднократно справедливо критиковались в конституционно-правовой литературе, Упомянутый Федеральный закон – за то, что из сферы контроля палат российского парламента выведен Президент РФ, а парламентское расследование может проводиться только по жестко установленному законом перечню обстоятельств⁴. Конституционные поправки – за то, что они не предусматривают какой-либо формы оценки правительственных отчетов Государственной Думой⁵.

Некоторым шагом вперед на пути утверждения парламентского контроля явилось также принятие в 2013 году Федерального закона о нем⁶. Среди прочего закон предусматривает, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, определяемом их регламентами, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления пробелов. При этом Правительство ежеквартально направляет в палаты Федерального Собрания информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. За исключением данной обязанности никаких спе-

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, ст. 7; 2011, № 1, ст. 16; 2013, № 19, ст. 2315.

⁴ См. Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва 2008, с. 163–164.

⁵ См. Г.Д. Садовникова, *Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. диссертация доктора юридических наук*, Москва 2013, с. 258–259.

⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Официальный Интернет-портал правовой информации, 8 мая 2013 г.

циальных форм контроля палат за нормотворчеством Правительства (тем более Президента) РФ авторы Закона не предусмотрели, сочтя, очевидно, что обычных форм (отчеты Правительства, вопросы, парламентские и депутатские запросы, парламентские расследования и т.д.) вполне достаточно. Представляется, что контроль за президентским и правительственным нормотворчеством нуждается в специфических формах контроля. Формой такого контроля могла бы для начала стать – если использовать английскую терминологию – последующая негативная форма одобрения их актов палатами Федерального Собрания. Разумеется, ее установление требует внесения соответствующих поправок в ст. 90 и 115 Конституции РФ.

Недостаточно проработанным – и концептуально, и процедурно – представляется и ряд иных аспектов института парламентского контроля. Так, статья 7 ФЗ «О парламентском контроле», регламентируя заслушивание ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в качестве одной из форм парламентского контроля, не устанавливает ни обязанности соответствующих должностных лиц являться на заседания палат для ответов на вопросы парламентариев, ни периодичности таких заслушиваний.

Но, разумеется, самое главное условие эффективности парламентского контроля – это реальная многопартийность, создающая среду политической конкуренции, то есть открытой и мирной борьбы за овладение механизмами публичной власти. Только в такой среде может возникнуть сильная мотивация критики правительства и контроля за его деятельностью.

Система сдержек и противовесов предполагает некоторое вторжение каждой из ветвей власти в сферы деятельности, приоритетные для других ее ветвей⁷. Задача науки, законодательства и политической практики заключается в том, чтобы не допустить перегиба в таком вторжении, его дисфункции, то есть превращения контроля в подмену соответствующего органа иными элементами государственного механизма или их диктат. Одной из сфер, в которой наблюдается переплетение деятельности всех органов государственной власти несмотря на декларируемый и обоснованный приоритет в ней представительных органов, является нормотворчество. В его главной составной части – законодательном процессе – механизмы влияния правительства и главы государства на парламент с целью повышения качества законов и недопущения злоупотреблений законодательного органа включают их право законодательной инициативы, необходимость заключений прави-

⁷ См. H.B. Shaffer, *Separation of Powers*, «Editorial Research Report», Washington 1973, Vol. 2, № 10. p. 701.

тельства на некоторые законопроекты, приоритетный порядок рассмотрения парламентом правительственных законопроектов и поправок к ним, право правительства или президента объявлять закон срочным, право относительного законодательного вето главы государства и т.п. Все перечисленные меры являются вполне оправданными средствами, направленными на улучшение качества законов⁸.

Правда, мировой практике известны и перегибы, которые влияние исполнительной власти и главы государства на законодательный процесс неоправданно преувеличивают, вызывая опасность упомянутой дисфункции. Это, например, «карманное вето» Президента США, представляющее собой по-сути, абсолютное вето⁹; право Президента Франции распускать Национальное собрание по своему усмотрению и т.п. В России к числу «освященных» Конституцией механизмов ослабления законотворческой функции парламента в пользу Президента и Правительства РФ относятся, как представляется, отсутствие последствий неподписания закона Президентом в установленный Конституцией срок при его невозвращении в палаты Федерального Собрания (ч. 2 ст. 107), что, по сути, может быть использовано как абсолютное вето (Президент Б.Н. Ельцин несколько раз данной возможностью воспользовался); а также предоставление Президенту и Правительству РФ права осуществления нормотворчества без его непосредственной подконтрольности парламента.

Первый из названных перекосов можно устранить посредством внесения в ч. 2 ст. 107 Конституции РФ дополняющей поправки о том, что если Президент в течение 14 дней после получения не подпишет федеральный закон и не направит его обратно в палаты со своими возражениями, данный закон подписывается и обнародуется Председателем Государственной Думы. Аналогичный подход применяется, например, Конституцией США (раздел 7 ст. 1)¹⁰.

Как уже было отмечено, участие различных государственных органов в нормотворчестве заключается не только во влиянии главы государства и правительства на законодательный процесс, но и в осуществлении ими, а также судебной властью собственного непосредственного нормотворчества, причем с течением времени – во все более широких масштабах¹¹. При

⁸ См. В.Е. Чиркин, *Государствоведение*, Москва 1999, с. 296.

⁹ См. Ф.Чудаков, *Конституционное право США. Основные институты*, Минск 1999, с. 39.

¹⁰ См. С.В. Боботов, И.Ю. Жигачев, *Введение в правовую систему США*, Москва 1997, с. 88–93.

¹¹ См. А.Д. Керимов, *Современное государство. Вопросы теории*, Москва 2008, с. 106; В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001, с. 474–475.

этом и исполнительная, и судебная ветви власти постепенно получают для осуществления нормотворчества все больше юридических оснований. Причина такой тенденции вполне понятна: это стремление к повышению оперативности и качества нормотворчества. Однако правотворчество исполнительных органов и судов подвергает опасности принцип разделения властей, а также систему сдержек и противовесов, вытесняя парламент из главной, по сути, сферы его деятельности. При этом в данном случае существует угроза подрыва самой сущности разделения властей, осуществления главного предназначения данного принципа: нормотворчество исполнительной власти способно значительно ее усилить, спровоцировать ее злоупотребления, сведя к минимуму роль парламента.

Следует отметить, что масштабы таких угроз неодинаковы в рамках различных форм нормотворчества исполнительной власти, известных мировой практике. Анализ действующих конституций различных государств позволяет выявить следующие формы юридического нормотворчества исполнительной власти и главы государства (применяемые в разных странах в неодинаковом объеме и сочетании).

1. Делегированное законодательство. Возникнув в XIX веке, оно активизировалось и получило конституционное признание в период между двумя мировыми войнами. Адресатом делегирования является в большинстве стран правительство или президент. Делегированное законодательство характеризуется, во-первых, наличием делегирующего закона, в котором определяется предмет и срок делегирования; во-вторых, необходимостью одобрения акта, принятого в порядке делегирующего законодательства, парламентом, без чего акт утрачивает юридическую силу или вообще не вступает в действие; в-третьих, приобретением актом делегированного законодательства после его одобрения парламентом юридической силы, равной силе закона. Делегированное законодательство является самой распространенной в мире формой нормотворчества исполнительной власти.

2. Подзаконное нормотворчество правительства (а в некоторых странах также министерств и иных органов исполнительной власти специальной компетенции) на основании и во исполнение закона. Оно отличается от делегированного законодательства двумя чертами. Во-первых, тем, что соответствующие акты не нуждаются в одобрении парламента. Во-вторых, подзаконным характером. Вторая особенность призвана отчасти компенсировать недемократичность первой, т.е. уменьшить возможности злоупотреблений правительства при осуществлении им правотворчества, т.к. если такое злоупотребление произошло, акт правительства можно обжаловать в суде по мотивам его противоречия закону. Однако указанная компенсация представляется явно недостаточной. Поэтому в целом демократический потенциал

данной формы значительно более низок, чем у института делегированного законодательства, т.к. сам процесс правотворчества правительства выведен из-под контроля парламента. По причине недостаточной демократичности данный институт используется в мировой практике несопоставимо реже, чем делегированное законодательство. Примеры его использования содержат, например, Основной закон ФРГ 1949 года (п. 1 ст. 80), Конституция Чешской Республики 1992 года (п. 3 ст. 79). Именно такая форма нормотворчества Правительства РФ предусмотрена Конституцией РФ 1993 года (ст. 115): «На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения».

3. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти на основании и во исполнение закона при необходимости последующего одобрения акта парламентом. Данная форма нормотворчества исполнительной власти является большой редкостью – и как правовой институт, и в смысле практической реализации. Например, Основной закон ФРГ (п. 2 ст. 80) требует одобрения Бундесратом актов федерального правительства или федерального министра по вопросам о принципах и тарифах при использовании почты и коммуникаций, об основных положениях об оплате за пользование железными дорогами Федерации, о строительстве и эксплуатации железных дорог, а также постановлений, принимаемых на основе таких федеральных законов, которые нуждаются в одобрении Бундесрата.

4. Правотворчество по собственному праву, нуждающееся в последующем одобрении парламента. Оно осуществляется, как правило, президентом и правительством в чрезвычайных ситуациях. Его предусматривает, например, ст. 77 Конституции Италии: «Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные положения, имеющие силу закона, оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты». Если одобрение не состоится в течение 60 дней, акт утрачивает силу. Аналогичные нормы, адресованные Президенту, содержатся в Конституции Индии 1949 года (ст. 123), в Конституции Румынии 1991 года (ч. 4 ст. 114), допускающей указанное правотворчество Правительства и т.д.

5. Правотворчество по собственному праву, осуществляемое без необходимости одобрения соответствующих актов исполнительной власти парламентом. Данная форма имеет две модели. Во-первых, это правотворчество, осуществляемое в рамках регламентарной власти, т.е. в пределах, не входящих в область законодательной компетенции парламента и сочетающееся с абсолютно определенной (ограниченной) законодательной компетенцией парламента. Во-вторых, это правотворчество на основе конкурирующей ком-

петенции законодательной и исполнительной ветвей власти. Первая модель характерна для Франции, вторая – для России. Институт регламентарной власти правительства выступает одним из проявлений концепции рационализированного парламентаризма как идейной базы Конституции пятой Французской республики. При всем его скромном демократическом потенциале необходимо иметь в виду, что область законодательной власти, к которой отнесены наиболее важные вопросы правового регулирования, власть регламентарная не затрагивает. Поэтому данная модель правотворчества исполнительной власти по праву представляется более демократичной, чем ее правотворчество на основе конкурирующих с парламентом полномочий издавать нормативные правовые акты, допускаемая Конституцией РФ 1993 года. Действительно, формула подзаконности актов Президента, установленная Конституцией РФ, требует, чтобы акты Президента РФ не противоречили Конституции РФ и федеральным законам (ст. 90). Данная формула не исключает право первичного нормотворчества Президента и делает Федеральное Собрание РФ и Президента РФ настоящими конкурентами в сфере федерального нормотворчества, не давая парламенту никакой возможности контролировать процесс издания указов и их содержание, то есть выводит Президента в сфере его возможной правотворческой деятельности из сферы парламентского контроля. Представляется, что это недопустимо, поскольку способно превратить реального руководителя исполнительной власти также и в законодателя. При этом президентское нормотворчество опасно для демократии тем, что оно сосредоточивается у лица, выведенного из сферы политического парламентского контроля в принципе¹².

Следует отметить, что право Президента РФ осуществлять первичное нормотворчество было подтверждено Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 года на основании того, что «Президент является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», был сделан вывод, что «не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия

¹² См. С.А. Авакьян, *Конституция России: природа, эволюция, современность*, 2-е изд, Москва 2000, с. 217; *Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуск 5*, Фонд развития политического центразма, Москва 2004, с. 109; Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва, 2008, с. 161–162.

соответствующих законодательных актов»¹³. В другом Постановлении Конституционный Суд указал, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного или федерального закона»¹⁴.

Представляется, однако, что признание за главой государства права первичного нормотворчества, причем, в отличие от Франции, в очень широких масштабах, создает опасность снижения роли нормотворчества парламентского, законодательного¹⁵, что, в свою очередь, чревато произволом и бесконтрольностью и несовместимо с достижением главной цели принципа разделения властей. В реальности такое уменьшение роли парламента и принимаемых им законов в правовом регулировании – при одновременном увеличении числа нормативных указов Президента РФ – наблюдалось в 90-х годах XX века, получив в публицистике и доктрине наименование «указного права»¹⁶. Данное явление было распространено в нашей стране в условиях жесткой конкуренции между парламентом и Президентом при отсутствии правовой базы обновляемого общества. По данным справочника «Нормативные акты первого Президента России 1991–1999» первый Президент РФ Б.Н. Ельцин издал 1798 нормативных указов¹⁷, регулировавших чрезвычайно широкий круг вопросов – от утверждения уставов девяти войсковых казачьих обществ до организации национальной системы кинологической деятельности и собаководства в России; от правил проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств до гарантирования прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших.

¹³ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 «Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом», Собрание законодательства РФ, 06.05.1996, № 19. Ст. 2320.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», Собрание законодательства РФ. 1999, № 6. Ст. 866.

¹⁵ См. В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий...*, с. 474–475.

¹⁶ Термин впервые был использован профессором В.О. Лучиным. См.: В.О. Лучин, *Указное право в России*, Москва 1996.

¹⁷ См. *Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999*, Москва 2000.

В настоящее время отмеченная проблема не является актуальной: «указное право» практически ушло в прошлое. Однако это, к сожалению, отнюдь не служит показателем демократизации российского государственного механизма и утверждения в нем принципов разделения властей и парламентского верховенства. Напротив, Президенту давно уже нет нужды использовать «указное право» вследствие отсутствия разногласий с парламентом по причине утраты последним самостоятельности. С учетом данного обстоятельства проблема соотношения масштабов правотворчества законодательной и исполнительной ветвей власти, казалось бы, не имеет для России большого практического значения.

События недавнего времени, связанные с реакцией населения на злоупотребления при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 2011 года, дают некоторую надежду на то, что в России зарождается гражданское общество, что в обозримом будущем в российской политической системе прорастут ростки оппозиции и что они придадут нашему парламенту смелости и самостоятельности. В таких гипотетических условиях расхождения между парламентом и Президентом РФ в видении подходов к регулированию тех или иных проблем вновь станут неизбежными. Поэтому опасность возрождения «указного права» в новых условиях очевидна. Конституционная допустимость «указного права» способна послужить серьезным препятствием для укрепления позиций Федерального Собрания и укоренения в российском государственном механизме принципа разделения властей.

Кроме того, подобного рода конкуренция в сфере нормотворчества способна привести к усилению нестабильности правовой системы. Действительно, акты Президента как органа единоличного и вследствие этого более оперативного, но с меньшими возможностями учета и представительства интересов населения в их соотношении и многообразии, скорее всего, будут нередко подвергаться корректировке со стороны парламента. Если же практики такой корректировки не будет, парламент так и останется органом, чья правотворческая функция, да и роль в целом, сводится к преимущественно декоративной.

Для того чтобы всего этого избежать, целесообразно было бы в ст. 90 Конституции РФ внести поправку, дополнив формулу подзаконности актов Президента РФ указанием о том, что они принимаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, то есть сделать ее аналогичной той, которая предусмотрена Конституцией для актов Правительства РФ в ч. 1 ст. 115 – с тем, чтобы если не полностью правотворческая деятельность, то хотя бы ее основы и контроль над ее осуществлением исполнительной властью (принятие нормативных актов)

актов только по поручению, содержащемуся в законе, использование форм парламентского контроля и парламентской ответственности Правительства) были сконцентрированы у Федерального Собрания. Это будет способствовать улучшению качества нормотворчества, и служить реальной гарантией против концентрации власти в одних руках. Предлагаемая редакция ст. 90 Конституции позволит также устранить существующее в настоящее время противоречие между ней и ч. 1, 2 ст. 76 действующей Конституции РФ. Действительно, указанные положения ст. 76 Конституции РФ утверждают, что по предметам ведения РФ, а также совместного ведения РФ и субъектов Федерации осуществляется лишь законодательное регулирование. Формула же подзаконности актов Президента РФ, предусмотренная ст. 90, не исключает нормотворчества Президента РФ по этим вопросам.

Итак, Конституция Российской Федерации предусматривает две формы нормотворческой деятельности Президента и Правительства. Обе они на фоне мирового опыта использования аналогичных институтов представляются недостаточно продуманными с точки зрения гарантий обеспечения за парламентом позиций ведущего правотворческого органа, как того требуют принципы правового демократического государства, в частности – как это предполагается принципом разделения властей. Первым шагом на пути исправления данного дефекта Конституции РФ могло бы стать предлагаемое выше дополнение ст. 90. В дальнейшем же, когда российский парламент освоится с ролью главного творца федеральных правовых норм, целесообразно будет и изменение формулы нормотворчества Правительства РФ в направлении приближения ее к модели делегированного законодательства.

Таким образом, при оценке степени практической реализации принципа разделения властей в функционировании государственного механизма конкретной страны следует исходить прежде всего из того, насколько реально работают механизмы предотвращения концентрации власти в одних руках. В настоящее время основным из таких механизмов является утверждение в политической системе страны сильной институционализировавшейся в качестве политической партии (партий) политической оппозиции, а вспомогательными – институциональная и процедурная разработанность механизмов взаимоконтроля органов государственной власти, прежде всего – контроля над исполнительной ветвью государственной власти со стороны двух других ее ветвей. Следует признать, что в России оба вида гарантий реализации главной идеи – разделения властей – нуждаются в укреплении.

РЕЗЮМЕ

В статье исследуются проблемы реализации принципа разделения властей в современной России. Автор считает, что главной гарантией данного принципа вопреки воззрениям его разработчиков стало наличие сильной институционализированной политической оппозиции, обеспечивающей политическую конкуренцию. Ее отсутствие – главное препятствие на пути утверждения принципа разделения властей в России, то есть укрепления парламента и судебной власти в качестве противовесов власти исполнительной. Проанализировав различные аспекты взаимоотношений между элементами государственного механизма, автор приходит к выводу о том, что систему сдержек и противовесов в России пока нельзя считать реальностью. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Irina Anatolevna Alebastrova

THE PROBLEMS WITH SEPARATION OF POWERS PRINCIPLE REALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION STATE MECHANISM

The article is about special aspects and difficulties with realization of separation of powers principal in modern Russia. The author believes that the main guarantee of this principal is the strong and permanent political opposition and competing. Their absence in Russia is the main reason of the checks and balances system inefficiency. The author is analyzing different aspects of three power branches cooperation, and is proposing some solutions to improve the legislation in this sphere.

Key words: *separation of powers, parliament control, checks and balances system, state organization, postsocialist countries*

Библиография

- С.А. Авакьян, *Конституция России: природа, эволюция, современность*. 2-е изд., Москва 2000.
- С.В. Боботов, И.Ю. Жигачев, *Введение в правовую систему США*, Москва 1997.
- В.Д. Зорькин, *Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы (Доклад на II Международном юридическом форуме. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года)*, Интернет-портал <http://www.ksrf.ru/>

- А.Д. Керимов, *Современное государство. Вопросы теории*, Москва 2008.
- В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001.
- В.О. Лучин, *Указное право в России*, Москва 1996.
- Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999*, Москва 2000.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 «Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом», *Собрание законодательства РФ*, 06.05.1996, № 19. Ст. 2320.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», *Собрание законодательства РФ*. 1999, № 6. Ст. 866.
- Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуск 5*, Фонд развития политического центразма, Москва 2004.
- Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва 2008.
- Г.Д. Садовникова, *Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Диссертация доктора юридических наук*, Москва 2013.
- Федеральный закон от 28.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2006, № 1, ст. 7; 2011, № 1, ст. 16; 2013, № 19, ст. 2315.
- Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», *Официальный Интернет-портал правовой информации*, 8 мая 2013 г.
- В.Е. Чиркин, *Государствоведение*, Москва 1999.
- Ф.Чудаков, *Конституционное право США. Основные институты*, Минск 1999.
- W. Bagehot, *The English Constitution (1867)*, Oxford 2001.
- H.B. Shaffer, *Separation of Powers*, “Editorial Research Report”, Washington 1973, Vol. 2, № 10.