

© Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ

rector@utmn.ru

УДК 349.4

**РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ —
ВАЖНЕЙШИЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
ГОСУДАРСТВА**

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена особенностям разделения властей в Российской Федерации на современном этапе. Анализируются такие формы разделения единой власти народа, как непосредственное осуществление власти народом посредством референдума и свободных выборов; осуществление власти через органы государственной власти; осуществление власти через органы местного самоуправления. В качестве самостоятельной формы разделения властей в рамках российского федеративного государства рассматривается разделение власти между субъектами федерации и федерацией в целом.

Затрагиваются правовые проблемы взаимоотношений федерации и сложноустроенных субъектов РФ. Отмечается необходимость укрепления всех ветвей государственной власти, расширение контрольных полномочий Федерального собрания РФ, конституционного закрепления порядка осуществления президентской власти, формирования и функционирования образующих Президентом РФ государственных органов.

Оценивается практика реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления.

SUMMARY. The article touches upon some features of division of powers in the Russian Federation in the modern period. The author analyses levels and forms of division of the united power of the people through referendum and free elections; through activities of public authorities and through municipal government. Division of federal and regional powers in a federative state is considered as a special form of division of powers.

The article discusses legal problems of relations between the central government and regional governments in complex-structured regions. The necessity to strengthen all branches of the state power, to increase control powers of the Federal Assembly of Russia, to regulate the constitutional order of exercising President's powers, organization and functioning of the state bodies, formed by the President of RF is observed.

The implementation of the constitutional principle of municipal independence is analyzed.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Разделение властей, формы народовластия, президентская власть, взаимоотношения федерации и ее субъектов, сложноустроенные субъекты РФ, местное самоуправление.

KEY WORDS. Separation of powers, forms of democracy, presidential power, relations between the central government and regional governments, complex-structured regions of the Russian Federation, municipal government.

Классическая теория властей получила общее оформление в XVI веке, хотя предпосылки для ее формирования начали складываться намного раньше. Начиная с Джона Локка и Шарля Монтескье среди общих, устоявшихся и до нашего времени положений, составляющих основу теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, можно выделить следующие постулаты.

В каждой стране, именующей себя демократической, законодательная, исполнительная и судебная власти не только связаны между собой единым государственным механизмом, но и относительно самостоятельны. Между высшими государственными органами, осуществляющими законодательные, исполнительные и судебные функции, существует некий баланс властей, действует система сдержек и противовесов. Все три власти действуют, как правило, на постоянной правовой основе. Основными и конечными целями осуществления на практике теории разделения властей являются предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом (или группой лиц) и сохранение целостности государственного механизма и всего общества.

Названные положения в конкретных государствах реализуются в зависимости от ряда факторов:

- а) формы правления;
- б) формы государственного устройства;
- в) политического режима;
- г) существующих исторических, национальных и политических традиций, а

также сложившейся политической практики.

С учетом конфигурации перечисленных факторов классическая теория разделения властей, предусматривающая разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, при ее применении в отдельно взятом государстве, в конкретных исторических условиях может претерпеть определенные изменения. Например, в Конституции Никарагуа, кроме законодательной, исполнительной и судебной, определена избирательная власть (*electoral poder* — исп.), а в Конституции Швеции — контрольная власть. При этом выделены органы, которые должны реализовывать соответствующие функции [1; 237-238].

В диссертации, посвященной реализации конституционного принципа разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации, автор изложил свое видение проблемы функционирования и взаимодействия ветвей власти [2; 89-96]. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, по нашему мнению, имеет несколько уровней, при этом данное разделение посредством определенной организации законодательных, исполнительных и судебных органов (именно органов) занимает производное, вторичное место по сравнению с первичным, «корневым» разделением властей, определенным в ст. 3 действующей Конституции РФ, в которой прежде всего говорится об источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации. Народ может осуществлять власть в нескольких формах. Такое осуществление власти народом и есть изначальное, первичное, «корневое» разделение власти.

Конституция РФ предполагает разделение власти народа по следующим уровням и, соответственно, формам:

1. *Непосредственное осуществление власти народом посредством референдума и свободных выборов.* К данной форме некоторые ученые, мнение которых автор статьи полностью разделяет, относят и гражданскую (народную) законотворческую инициативу в виде внесенного в законодательный орган власти в установленном законом (и прежде всего — Конституцией государства) порядке законопроекта, подписанного определенным количеством граждан и подлежащего обязательному рассмотрению и принятию по нему решения [3; 425-427].

2. *Осуществление власти через органы государственной власти.* Конституционный принцип разделения властей находит свое вторичное, производное от власти народа, воплощение в рамках этой, второй по значению, формы осуществления власти многонационального народа Российской Федерации.

3. *Осуществление власти народа через органы местного самоуправления.*

Анализ конституционного статуса органов государственной власти, их взаимодействие, фактическое положение и роль президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти, привели нас пятнадцать лет назад к выводу о реальном существовании в Российской Федерации президентской власти как самостоятельной ветви власти [2; 134-157]. За прошедшее время появилось немало публикаций, подтверждающих и развивающих этот вывод. И в настоящий период президент, опирающийся на парламентскую партию, составляющую абсолютное большинство в Государственной Думе Российской Федерации, осуществляет президентскую власть в полном объеме.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, в России, помимо Президента, существуют и такие государственные органы как Прокуратура, Центральный банк, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека, которые строго не вписываются в триаду органов государственной власти. Их наличие позволяет выделить, кроме законодательной, исполнительной и судебной, такие разновидности государственной власти, как:

- учредительная власть (принятие Конституции РФ народом или Конституционным собранием); народная власть (принятие народом на референдуме законов или решение других вопросов государственного значения — если речь не идет о новой Конституции);

- президентская власть; прокурорская власть, избирательная власть, финансово-банковская власть [3; 356].

По мнению Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина, в Конституции можно было бы указать, «что государственная власть едина и разделена на ветви: законодательную, президентскую (положение о президентской власти относится к президентско-парламентской форме правления), исполнительную, судебную и контрольную, представленные различными органами государства» [1; 240].

Над всеми ветвями власти в России возвышается власть Президента. Между тем поставленные в Конституции РФ задачи построения правового демократического социального государства с неизбежностью предполагают достижение сбалансированной системы сдержек и противовесов, т.е. реализацию в полной мере принципа разделения властей. Разделение властей — один из главных стабилизаторов в политической системе общества. Это предназначение прин-

ципа разделения властей обусловлено тем, что данный принцип не допускает излишнего сосредоточения, сверхконцентрации властей в одной из ее ветвей, власти одного органа государства, одного должностного лица, обеспечивает тот баланс уравнивающих друг друга властей, который необходим цивилизованному демократическому государству и обществу.

В этой связи актуальной задачей науки и политической практики, на наш взгляд, является укрепление всех ветвей власти. В юридической литературе неоднократно обосновывалась необходимость усиления контрольной функции Федерального собрания РФ за деятельностью Правительства, предлагалось изменить порядок формирования Совета Федерации, перейти к прямым выборам сенаторов, укрепить судебную систему, независимость судей. О необходимости демократических преобразований политической системы неоднократно заявлял и Президент РФ В.В. Путин [4]. Некоторые из предлагаемых мер частично реализованы. Так, изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального собрания. В частности, кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации — представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть только депутат этого органа, т.е. гражданин РФ, уже избранный населением в законодательный орган власти субъекта РФ [5].

Наряду с демократизацией порядка формирования и функционирования Федерального Собрания РФ назрела необходимость более четкого конституционного определения роли и места Президента и образуемых им президентских органов в системе государственной власти. Действующая Конституция РФ, определяя основные функции и направления осуществления президентской власти, не указывает тем не менее на те конкретные правовые формы, в которые она может и должна воплощаться, на пределы распространения этой власти, равно как и на конституционные гарантии, обеспечивающие самостоятельность и независимость других ветвей государственной власти. Поэтому представляется, что по аналогии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» необходимо принятие Федерального конституционного закона «О Президенте РФ», в котором должен быть прежде всего урегулирован порядок реализации Президентом своих полномочий, в том числе и таких, как формирование Администрации Президента РФ, Государственного Совета, Совета Безопасности, назначение и освобождение полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Следовало бы указать также место и юридическую силу поручений Президента РФ Правительству РФ, другим органам государственной власти.

Согласно Конституции РФ власть народа осуществляется не только через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления, которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Этим установлением Конституция РФ подтверждает принцип разделения властей на власть государственную и власть муниципальную. Однако в действительности такое разделение условно. Как бы ни старались законодательно разграничить предметы ведения и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, все равно в жизни есть немало вопросов, которые входят в компетенцию и органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, органы местного са-

моуправления все чаще наделяются органами государственной власти государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству. Например, в Тюменской области областным законом «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2012 год и плановый период 2013-2014 гг.» органы местного самоуправления наделяются 38 государственными полномочиями, в том числе такими как регистрация актов гражданского состояния, организация и оказание медицинской помощи населению муниципальными учреждениями здравоохранения, организация транспортного обслуживания населения муниципальных образований и др. [6]. Государство все активнее вторгается в местное самоуправление. Без дотаций и субсидий из бюджетов субъектов РФ большинству муниципальных образований уже невозможно обеспечить минимальную бюджетную обеспеченность для реализации вопросов местного значения.

Все сказанное позволяет усомниться в реальной реализации принципа самостоятельности местного самоуправления, независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти. И это ставит под сомнение целесообразность разделения политической власти на власть государственную и власть муниципальную. На наш взгляд, муниципальную власть правильнее рассматривать как государственную власть на местном уровне, а органы местного самоуправления — как местные органы государственной власти. Что касается установления Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, то это положение со временем может быть изменено при принятии новой Конституции РФ. Если же говорить о подлинно демократическом местном самоуправлении применительно к участию граждан в решении местных проблем, то таковым является территориальное общественное самоуправление граждан, которое выступает как раз смычкой между государственной властью и гражданским обществом.

Самостоятельной формой разделения властей в рамках единого федеративного государства является разделение власти между субъектами федерации и федерацией в целом. Федеративное устройство российского государства имеет главным своим назначением установление оптимального соотношения между государственным целым и его частями, позволяющего преодолевать негативные последствия как излишней централизации, так и сепаратизма, раздробленности, а также приближать власть и управление к интересам всех групп населения и всех граждан.

Разделение властных полномочий между федеральными органами государственной власти и соответствующими органами власти субъектов федерации еще далеко от совершенства и требует решения многих конституционно-правовых проблем. Так, в результате образования федеральных округов, не предусмотренных Конституцией РФ, и формирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, обладающих значительными полномочиями по координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ, входящих в состав округов, осуществлению контроля за их деятельностью, взаимоотношения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ претерпели существенные изменения. Согласно Положению о Полномочном представителе Президента в федеральном округе последний организует взаимодействие федеральных орга-

нов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, осуществляет иные, весьма обширные функции и полномочия. В этой связи важно законодательно определить роль института полномочного представителя Президента, взаимоотношения полпредов Президента и государственных органов власти субъектов РФ.

Или взять существующие правовые проблемы в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти «сложноустроенного» субъекта федерации, а также между органами государственной власти Тюменской области и входящими в ее состав самостоятельными субъектами РФ — Ханты-Мансийским автономным округом-Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом. Образованию такого «матрешечного» субъекта предшествовало самостоятельное подписание с одной стороны — краями и областями, а с другой — автономными округами, включенными в состав края, областей в 1992 г., федеративных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти края, областей, автономных округов. Это означало, что автономные округа, входившие на момент подписания Федеративного договора в состав края, областей, по сути заявили о своем выходе из их состава. Неслучайно во время работы Конституционного совещания, участником которого мне довелось быть в качестве представителя от Тюменской области, развернулась горячая дискуссия по данному вопросу. Отсутствие в первоначальном проекте Конституции РФ нормы о вхождении либо нахождении автономного округа в составе края или области означало бы фактическое исключение автономного округа из состава края или области помимо воли и желания жителей автономного округа, а также населения края или области. Поэтому представители областей, в состав которых входили автономные округа, с целью сохранения территориальной целостности края, областей предложили внести в проект Конституции норму, в которой говорится о регулировании отношений автономных округов, входящих в состав края или области, с соответствующим краем или областью федеральным законом и договором между их органами государственной власти.

Надо сказать, что основания для опасения территориального раздела края, областей были весьма серьезные. Так, 16 октября 1990 г. на II сессии Совета народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа, входившего в состав Тюменской области, была провозглашена Ямало-Ненецкая республика в составе РСФСР и принята декларация о суверенитете. Однако и после принятия в 1993 г. Конституции РФ коллизия правовых статусов области и входящих в ее состав автономных округов не была устранена, несмотря на принятое Конституционным судом РФ Постановление №12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области от 14 июля 1997 г. [7] и заключенный договор между тремя субъектами.

Поэтому неслучайно ряд авторов вновь и вновь возвращается к этой аномальной конституционно-правовой ситуации, когда два равноправных субъекта входят в состав третьего. Подобная ситуация затрудняет реализацию в полном

объеме конституционных полномочий органов государственной власти области без дополнительного договорного порядка регулирования отношений области и автономных округов, заставляет создавать новые конструкции федеративного устройства, а значит, и разделения властей по вертикали. Так, профессор С.С. Сулакшин опубликовал один из вариантов новой модели Конституции РФ, в котором уже нет упоминания об областях, автономных округах, а все субъекты федерации предлагается назвать землями, среди которых и Тюменская земля, и Ямало-Ненецкая, и Ханты-Мансийская [8]. Таким образом, дальнейшая судьба сложноустроенного субъекта РФ будет зависеть от перспектив реформирования субъектного состава Российской Федерации, закрепления правового статуса субъектов в новой Конституции РФ или внесения в действующую соответствующих изменений.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что провозглашенный Конституцией РФ принцип разделения властей в политико-правовой действительности реализуется не в полной мере. В то же время существует объективная необходимость в корректировке механизма сдержек и противовесов в организации и функционировании государственной власти. Для этого, помимо совершенствования конституционного законодательства, важно осуществлять постоянный мониторинг реализации принципа разделения властей. Оценку состояния конституционной законности, в том числе и реализации принципа разделения властей мог бы осуществлять Конституционный суд РФ с последующим информированием общества о результатах проделанной работы в своих Посланиях Федеральному собранию РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.
2. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации: Дисс. ... д-ра юрид. наук. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 1997. 220 с.
3. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х тт., Т. 1. М.: Юристъ, 2005. 719 с.
4. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. № 20. 2012. 6 февраля
5. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
6. Закон Тюменской области от 09.11.2011 г. № 71 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на 2012 год и плановый период 2013-2014 гг.» // Тюменские известия. № 200. 2011. 11 ноября
7. Постановление Конституционного суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 5.
8. Сулакшин С. Видеолекция «Научный макет новой Конституции России» из цикла «Факторы Возрождения» со Степаном Сулакшиным). URL: <http://sulakshin.ru> / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. М.: Научный эксперт, 2011

REFERENCES

1. Habrieva, T.Ja., Chirkin, V.E. *Teorija sovremennoj konstitucii* [Theory of modern constitution]. Moscow: Norma, 2005. 320 p. (in Russian)
2. Chebotarev, G.N. *Princip razdelenija vlastej v gosudarstvennom ustrojstve Rossijskoj Federacii* [Separation of powers principle in the state unit of the Russian Federation]. Tyumen: TSU publ., 1997. 220 p. (in Russian)
3. Avak'jan, S.A. *Konstitucionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia]. In 2 vol. Vol. 1. Moscow: Jurist publ., 2005. 719 p. (in Russian)
4. Putin, V.V. Democracy and the quality of government. *Kommersant — Businessman* No. 20. 6 February 2012 (in Russian).
5. Federal Law of 3 December 2012 No. 229-FZ «*O porjadke formirovanija Soveta Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii*» [«The order of formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation»] (in Russian).
6. Law of the Tyumen Region of 9 November 2011. No. 71 «On the authorization of bodies of local self-government with separate state powers in 2012 and for the planning period of 2012-2013». *Tjumenskie izvestija — Tyumen news*. No. 200. 11 November 2011 (in Russian).
7. Decree of the Constitutional Court of RF, of 14 July 1997. No. 12-П on the case of interpreting the provision of chapter 4, art. 66 of the Constitution RF on joining of an autonomous okrug with a kray, oblast. *Vestnik Konstitucionnogo Suda RF — Bulletin of the Constitutional Court of RF*. No. 5. 1997 (in Russian).
8. Sulakshin, S. Collected videos «*Nauchnyj maket novoj Konstitucii Rossii*» («A scientific miniature of the new Constitution of Russia») from the cyclus «*Factory Vozrozhdenija*» («Factors of Revival») with Stepan Sulakshin. Available at: <http://sulakshin.ru>. Center of Problematic Analysis and State-and-Administration Designing. Moscow: Nauchnyj Jekspert publ., 2011 (in Russian).