

## БАЛАНС ПОЛНОМОЧИЙ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ИЛИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ?

© 2014 г. Дмитрий Александрович Авдеев<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье рассматриваются особенности закрепления принципа разделения властей в Конституции РФ 1993 г., проблемы его реализации, анализируется конституционное положение президента в системе высших органов государственной власти, его тесное взаимодействие с исполнительной властью. Исследование компетенции Президента как главы государства, с одной стороны, и Правительства РФ – с другой, позволяют прийти к выводу, что исполнительная власть обладает дуалистической природой. Президентские полномочия в сфере исполнительной власти позволяют говорить о его фактическом руководстве. Автор аргументирует, что если исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство, то возглавляет ее Президент.

В современных условиях следует говорить о распределении государственных полномочий между различными органами власти, нежели о классическом варианте принципа разделения властей. Таким образом, в современных условиях наблюдается дисбаланс в системе полномочий высших органов государственной власти, требующий скорейшего изменения.

**Annotation:** in this article are considered peculiarities of fixation the principle of separation of powers in Constitution of Russian Federation 1993 year, problems of it realization, also we analyze the constitutional position of the President in system of the supreme bodies of the state power, his close interaction with executive power. The research of the President's competence as the Head of the state on the one hand, and his competence as the head of the government on the other hand, allows us to deduct that executive power has dualistic nature. Presidential authorities in executive sphere allow us to speak practically about his leadership. The author has plenty of arguments to prove that if executive power in Russian Federation is exercised by Government, then it is headed by the President.

In modern conditions should talk about the distribution of powers between the various state authorities, rather than the classic version of the principle of separation of powers. Thus, in the present conditions there is an imbalance in the system of higher powers of public authorities and calls for speedy changes.

**Ключевые слова:** принцип разделения властей, Президент РФ, Правительство РФ, государственная власть, Конституция, система сдержек и противовесов, дуализм исполнительной власти, компетенция.

**Key words:** the principle of separation of powers, President of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, the state power, constitution, the system of checks and balances, the dualism of executive power, competence.

Декларация “О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики” от 12 июня 1990 г. впервые провозгласила, что построение в России демократического правового государства будет основываться на положениях теории разделения властей. Следовательно, юридически получила признание идея разделения властей, положения и сущностные признаки которой должны были лечь в основу организации и функционирования системы государственной власти в России. Конституция РФ устанавливает, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а их органы самостоятельны (ст. 10).

Приведенная норма Конституции поражает своей немногословностью. В отличие от российской Конституции положения, например, конституций некоторых стран СНГ, закрепляющие принцип разделения властей, не столь лаконичны. В частности, ст. 6 “Разделение и взаимодействие властей” Конституции Республики Молдова определяет, что законодательная, исполнительная и судебная ветви власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

Согласно ст. 6 Конституции Украины государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых, в свою очередь, осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией Украины пределах и в соответствии с законами.

Аналогичная норма содержится в ст. 6 Конституции Республики Беларусь. При этом уточняется,

<sup>1</sup> Доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: ronner@mail.ru).

что государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга.

Часть 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что государственная власть едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Согласно ст. 5 Конституции Армении государственная власть в Республике осуществляется в соответствии с Конституцией и законами на основе разделения и баланса законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица правомочны совершать только такие действия, на которые они уполномочены Конституцией или законами.

Несмотря на кажущуюся схожесть вышеприведенных конституционных положений, обращает на себя внимание, что формулировки, закрепляющие принцип разделения властей, более развернуты и конкретизированы, чем аналогичные положения Конституции РФ. Подчеркивается не просто самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а именно их “взаимодействие” в “соответствии с Конституцией и законами”, в основу которого положена “система сдержек и противовесов”.

По нашему мнению, подобные и иные уточнения, которые не просто демонстрируют quintessence разделения властей, а подчеркивают его особенности как функционального принципа организации государственной власти, необходимы в конституционном тексте во избежание превращения его (принципа) в конституционную вывеску, ничем не подкрепленную. Поэтому, для того чтобы положение о разделении властей обрело действительно практическую значимость и конструктивную основу в организации государственной власти, необходима выверенная формула разделения властей, которая будет применима в организационно-правовой деятельности высших органов государственной власти. При этом полагаем, что эта конституционная формулировка может иметь специфическое содержание применительно для каждого государства.

На наш взгляд, идея разделения властей находит свое выражение в той или иной модели организации и функционирования системы органов публичной власти конкретного государства, в связи с чем она приобретает определенные осо-

бенности и характерные черты, обусловленные спецификой этой системы. Следовательно, можно говорить о различных моделях принципа разделения властей, сложившихся в той или иной стране. Справедливо высказывание П.И. Пестеля, утверждавшего, что подходы к принципу разделения властей в различных странах могут отличаться и что они детерминируются как географическими условиями, так и социальными, политическими институтами и учреждениями, которые сложились в том или ином государстве<sup>2</sup>.

Конечно, не следует отождествлять число моделей принципа разделения властей с количеством существующих государств. Ведь подобные модели можно будет условно, хотя и затруднительно, классифицировать на какие-либо виды и их разновидности.

Современное государство как политическая организация общества находится в постоянном развитии, а следовательно, не может оставаться неизменным и принцип разделения властей, который эволюционирует вместе с государством и его институтами. Основное назначение принципа разделения властей как одного из способов организации государственной власти заключается в создании условий, при которых властные полномочия по управлению государством будут рассредоточены между высшими органами государственной власти, олицетворяющими собой основные три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную.

Однако полагаем, что в настоящее время имеет место своего рода некая неопределенность в понимании сущности и назначения принципа разделения властей. Как свидетельствует историко-правовой опыт его применения, принцип разделения властей зарекомендовал себя многоаспектным и многогранным по качеству правовым явлением. В связи с этим в современной науке сложились разные подходы к его сущностному содержанию. Так, С.А. Авакьян говорит о двух аспектах разделения властей, связанных прежде всего территориальным государственным устройством: разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и разделение властных функций по уровням системы государственных органов. Поэтому, по его мнению, суть принципа разделения властей заключается в следующем: 1) каждая ветвь (уровень) имеет собственную компетенцию; 2) ветви (уровни) самостоятельны между собой, не могут вмешиваться в компетен-

<sup>2</sup> См.: Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России. XI–XX вв. М., 1995. С. 218.

ции друг друга; 3) каждая ветвь (уровень) обладает собственными средствами воздействия на другие<sup>3</sup>.

С точки зрения Б.Н. Топорнина, «принцип разделения властей – это в первую очередь учение о распределении функций и полномочий между тремя властями – законодательной, исполнительной судебной»<sup>4</sup>, с помощью которого возможно предотвратить установление авторитаризма и диктаторского режима в обществе, создать систему сдержек и противовесов и т.д.

Б.А. Страшун утверждает, что принцип разделения властей в своем практическом воплощении означает структурно-функциональную определенность каждого из государственных органов, компетенция которого зависит от его правового статуса и фактического соотношения и размежевания полномочий с другими органами<sup>5</sup>.

По мнению А.Н. Кокотова, «разделение властей означает не буквальное разделение единой государственной власти, а во-первых, разграничение полномочий разных государственных органов и, во-вторых, не подчиненность последних друг другу за рамками конституционных процедур». При этом, указывает ученый, все ветви власти связаны между собой набором «сдержек» и «противовесов»<sup>6</sup>.

О.Е. Кутафин отмечал, что принцип разделения властей «нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе»<sup>7</sup>. Назначение принципа заключается в рационализации и оптимизации деятельности государства, всех его структур и на этой основе – в повышении эффективности всего механизма управления государственными делами.

Представляет интерес позиция Г.Н. Чеботарева по поводу того, что «разделение законодательной, исполнительной и судебной властей 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 Конституции Российской Федерации, 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»<sup>8</sup>

Подобная научная палитра взглядов на разделение властей лишней раз подтверждает специфичность этого правового феномена и его разносторонность. При этом каждый из известных ученых, высказывая свое видение принципа разделения властей, акцентирует внимание на той или иной важной его составляющей.

Если же обратиться к трудам дореволюционных отечественных государствоведов, то можно увидеть, что в них говорится больше о функциональном разделении властных полномочий между органами государства, нежели о разделе власти. В частности, Г.Ф. Шершеневич считал, что не может существовать трех равных по силе властей, а законодательство, исполнение и суд – это только три формы проявления единой и неделимой государственной власти, а не три власти<sup>9</sup>. Н.М. Коркунов также говорил не о разделении властей, а о распределении функций между самостоятельными органами единой государственной власти<sup>10</sup>. Н.Н. Ворошилов полагал, что разделение властей следует понимать только как разграничение отдельных функций государственной власти, всегда единой и неделимой<sup>11</sup>.

По мнению В.Н. Корнева, русские государствоведы в целом отрицательно относились к возможности и необходимости разделения единой государственной власти, аргументируя это тем, что существование самостоятельных властей ведет не к их уравниванию и взаимному сдерживанию, а напротив, противодействию друг другу и ничем не оправданной и опасной конкуренции и в конечном счете – к столкновению<sup>12</sup>.

<sup>3</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2005. С. 351, 352.

<sup>4</sup> Топорнин Б.Н. Очерки парламентского права. М., 1993. С. 11.

<sup>5</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учеб. / Отв. ред. Б.А. Страшун. В 4-х т. Т. 1–2. Часть Общая. М., 2000. С. 251.

<sup>6</sup> Кокотов А.Н. Конституционное право России. Курс лекций. Учеб. пос. М., 2007. С. 56, 57.

<sup>7</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учеб. М., 2006. С. 115.

<sup>8</sup> Чеботарев Г.Н. Разделение властей в Российской Федерации – важнейший конституционный принцип функционирования правового демократического государства // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2013. № 3. С. 17.

<sup>9</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. М., 1908. С. 334.

<sup>10</sup> См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1913. С. 9.

<sup>11</sup> См.: Ворошилов Н.Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871. С. 38.

<sup>12</sup> См.: Корнев В.Н. Проблемы государства в либеральной правовой мысли России конца XIX – начала XX века. М., 2005. С. 233.

Нельзя не согласиться с точкой зрения С.А. Котляревского, утверждавшего, что “реализация одной функции может быть возложена на несколько органов, или, напротив, один орган может осуществлять несколько функций. Здесь всё зависит от специфики условий. Сами функции в разные эпохи, у разных государств различны, что создает, по его мнению, большие трудности для их классификации”<sup>13</sup>. Функциональный подход (т.е. оценка деятельности государства в содержательном, материальном плане), делает вывод ученый, не может дать сколь-нибудь четкой, твердой классификации властей.

Действительно, деятельность современного государства в лице различных его органов характеризуется многофункциональностью, в связи с чем в последнее время стали говорить о появлении новых ветвей власти. Как полагает С.А. Авакьян, конституционная формула о трех ветвях государственной власти нарушена уже в самой Конституции РФ, поскольку есть по крайней мере президентская власть, прокурорская власть, избирательная власть и банковско-финансовая власть как разновидности государственной власти в России<sup>14</sup>.

Однако, как подмечает В.Е. Чиркин, конституционная теория и практика по вопросу о взаимоотношениях ветвей государственной власти развивается в двух направлениях: с одной стороны, идет дифференциация властей, с другой – говорится об их единстве, в последнее время – о субсидиарности, “хотя, конечно, отпочкование ветвей власти не может быть беспредельным”<sup>15</sup>.

Поддерживаем позицию В.Е. Чиркина о том, что нельзя говорить о беспредельном отпочковании ветвей и появлении новых. Однако, на наш взгляд, развитие общественных отношений в сфере государственного управления приводит к необходимости комплексной правовой регламентации наиболее значимых из них, что, в свою очередь, говорит не об образовании новых ветвей власти, а скорее об увеличении числа функций, распределяющих те или иные полномочия. Как указывает И.Н. Кузнецов, “проявляясь первоначально в

сравнительно простых формах, такое разделение труда все более усложняется по мере развития общественных отношений, расширения, дробления и специализации государственных функций. В конечном счете необходимость установления более или менее стабильного разделения труда между государственными органами приобретает столь важное значение, что осознается в качестве основополагающего конституционного принципа всякого государства”<sup>16</sup>.

Государственная власть, как таковая, едина, а появление новых органов государственной власти не связано с появлением новых ветвей власти. Так, например, согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды. Сопоставляя данную норму с положением ст. 10 Конституции, многие исследователи, по нашему мнению, ошибочно приходят к выводу о том, что в классическую триаду разделения властей не входит президент, что и обуславливает его особое правовое положение. В частности, Н.М. Добрынин считает, что “президент не включается непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную. Это является предпосылкой выполнения возложенной на президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России”<sup>17</sup>.

Г.Н. Чеботарев утверждает, что фактическое положение и роль Президента РФ в системе разделения властей, его исключительные полномочия по координации деятельности всех ветвей государственной власти позволяют говорить о реальном существовании в Российской Федерации президентской власти как самостоятельной ветви власти<sup>18</sup>.

В.Е. Чиркин констатирует, что по точному смыслу Конституции президенту не принадлежит исполнительная власть, на практике именно он

<sup>13</sup> Цит. по: Кроткова Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского // Право и политика. 2006. № 12. С. 129. См. также: *Ее же*. Государственно-правовые взгляды С.А. Котляревского. М., 2011.

<sup>14</sup> См.: Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 8.

<sup>15</sup> Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2004. С. 87.

<sup>16</sup> Цит. по: Есиева Ф.К. Конституционно-правовые основы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти: советский и российский постсоветский опыт // Право и политика. 2011. № 5. С. 868; См. подробнее: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 3.

<sup>17</sup> Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2009. С. 112.

<sup>18</sup> См.: Чеботарев Г.Н. Указ. соч. С. 18.

возглавляет всю систему исполнительной власти<sup>19</sup>. Г.В. Дегтев полагает, что, «будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, президент вместе с тем находится “ближе” к исполнительной»<sup>20</sup>.

Мы склонны не просто относить президента к исполнительной власти, а считаем, что именно он, по сути, ее возглавляет. Это подтверждается объемом исполнительно-распорядительных полномочий президента и его организационно-правовыми прерогативами в отношении деятельности федерального правительства. По верному замечанию С.А. Авакьяна, формулировка о возможности президента принять решение об отставке Правительства РФ отражает не просто зависимое, но и фактически полностью бесправное положение правительства перед Президентом РФ<sup>21</sup>.

Обращаем внимание на то, что исследование деятельности правительства и президента привело нас к выводу, что исполнительная федеральная власть обладает дуалистическим характером (дихотомической природой)<sup>22</sup>. Дихотомия исполнительной власти заключается в появлении в ее системе самостоятельной политико-правовой фигуры Председателя Правительства РФ и наделения его собственными прерогативами. Содержание дихотомической особенности федеральной исполнительной власти видится в своеобразном “разделении труда” между главой государства и главой правительства. С.А. Котляревский утверждал, что существенным свойством исполнительной власти современного конституционного государства является выделение в ней двух ее основных органов – главы государства и правительства<sup>23</sup>.

Еще одним подтверждением дихотомического происхождения полномочий Президента РФ и Председателя Правительства РФ является то, что в случае невозможности исполнения обязанностей президента осуществление его полномочий возлагается на председателя правительства, а не

на председателя верхней палаты парламента, как это имеет место в зарубежных странах. Следовательно, президентские полномочия остаются в “рамках” исполнительной власти. Другой вопрос, насколько дифференцированы компетенционные полномочия Президента РФ, с одной стороны, и Председателя Правительства РФ – с другой.

Исследование функционирования федеральных органов исполнительной власти позволяет говорить о том, что данные органы представляют собой основанную на принципах субординации и ответственности систему ведомств (министерств, агентств, служб, комитетов и т.д.), подчиненных в своей деятельности высшему коллегиальному органу исполнительной власти – Правительству РФ, возглавляемому председателем, при непосредственном надзоре и контроле со стороны Президента РФ.

Таким образом, на федеральном уровне правительство осуществляет исполнительную власть, которую фактически возглавляет президент, Федеральное Собрание – законодательную, а суды – судебную. Следовательно, не всегда органы государственной власти должны представлять обособленную ветвь власти. Однако не стоит забывать о том, что существуют органы государственной власти, которые нельзя однозначно отнести к той или иной ветви власти. В частности, речь идет о прокуратуре, Уполномоченном по правам человека, Счетной палате, Центральной избирательной комиссии, Центральном банке. Развитие государства неизбежно приводит к появлению новых органов власти, которые затруднительно порой отнести к той или иной ветви власти классической триады.

Как видно, принцип разделения властей со временем утрачивает свое былое универсальное значение – делить все органы государственной власти на три группы, относящиеся, соответственно, к законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти, модифицируется и приобретает совершенно новое измерение.

В настоящее время следует говорить о распределении властных полномочий между органами государственной власти различного уровня. Насколько гармонично будет произведено данное распределение, настолько сбалансированно будут функционировать органы государственной власти, а следовательно, от этого и будет зависеть организационно-правовая деятельность всего механизма государственной власти. При этом распределение полномочий в условиях федеративного устройства государства возможно как

<sup>19</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 292.

<sup>20</sup> Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 83.

<sup>21</sup> См.: Авакьян С.А. О возможных конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 6.

<sup>22</sup> См.: Авдеев Д.А. Дихотомические особенности федеральной исполнительной власти в России // Современное право. 2011. № 10. С. 53–56.

<sup>23</sup> См.: Кроткова Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского. С. 131.

по горизонтали, так и по вертикали, т.е. внутри каждой ветви власти. В свою очередь, распределение властных полномочий, способствующее сбалансированному функционированию органов государственной власти, позволяющее избежать сосредоточения основной их массы в одном органе, и есть один из элементов системы сдержек и противовесов.

Как показывает анализ конституционных положений, закрепляющих те или иные полномочия высших органов государственной власти, очевиден дисбаланс в сторону президентских прерогатив. Так, например, глава государства обладает объемом полномочий, втрое превышающим полномочия каждой из палат Федерального Собрания в отдельности. Нельзя не признать, пишет С.А. Авакьян, что российская политическая система стала моноцентрична «за счет сосредоточения властных полномочий в руках главы государства и отсутствия каких-либо иных “центров” силы как в рамках системы разделения властей, так и в целом среди субъектов политической системы»<sup>24</sup>.

Федеральное Собрание не обладает достаточными мерами правового воздействия (сдерживания) в отношении как правительства, так и президента. Получается, что законодательная власть в лице федерального парламента не может оказывать какого-либо влияния в рамках принципа разделения властей на исполнительную власть, а точнее, системы сдержек и противовесов. Это проявляется, в частности, в отсутствии действенных (реальных) контрольных полномочий за деятельностью правительства. Например, конституционную поправку (п. “в” ст. 103), в соответствии с которой Государственная Дума заслушивает ежегодные отчеты правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, можно назвать “конституционной завесой”, так как, по существу, она ничего не меняет. Ведь данное положение Конституции не содержит указания, какие могут быть предприняты меры по результатам таких заслушиваний и каковы их последствия, а следовательно, его нельзя рассматривать как одно из контрольных полномочий нижней палаты парламента.

Можно привести еще один пример, когда Государственная Дума не имеет рычагов влияния и воздействия на федеральное правительство. Речь идет о процедуре формирования правительства,

его отставки и отставки его членов. Ведь формальное согласие Государственной Думы необходимо лишь в случае назначения Председателя Правительства РФ, и оно не требуется в случае его отставки, которая принимается единоличным решением Президента РФ. Назначение остальных членов правительства – абсолютная прерогатива президента. Таким образом, формирование Правительства РФ, так же как его отставка и отставка отдельных членов, включая председателя правительства, происходит без участия Государственной Думы.

Возможность выражения вотума недоверия Правительству РФ Государственной Думой заранее обречена на провал, потому велика вероятность принятия президентом решения о роспуске самой Думы. Поэтому сложно представить, что президент по инициативе Государственной Думы отправит в отставку собственную “команду исполнителей”, которая им же и была сформирована.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что многое зависит и от условий, в которых применяется принцип разделения властей. К числу таковых, имеющих немаловажное значение, следует отнести слияние партийной принадлежности и исполнительных ветвей власти. Небезынтересно в этом смысле высказывание А.В. Журавлева, который полагает, что принцип разделения властей как гарантия от сосредоточения власти в одних руках вообще действует только в условиях полного отсутствия политических партий либо в условиях реально развитой многопартийной политической системы и, как следствие, коалиционного кабинета. Но современные реалии, в том числе мировой опыт, показывают, что чаще всего глава исполнительной власти является членом правящей партии, у которой в парламенте большинство голосов. Говорить о классическом принципе разделения и независимости властей в данном случае не приходится – исполнительная и законодательная ветви власти находятся в руках одной партии. Парламент будет голосовать за те законы, которые нужны правительству, но приниматься законы будут в четком соответствии с Конституцией и законодательной процедурой. В этом случае возможна манипуляция правом, т.е. полнейшая подмена духа закона его буквой. В подобной ситуации система сдержек и противовесов работать не будет. Гарантом от злоупотребления законом может стать только глава государства, использующий право “вето” на принятые парламентом законы. Но система сдержек и противовесов в принципе оказывается

<sup>24</sup> Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России. С. 8.

под вопросом, если глава государства является представителем правящей партии<sup>25</sup>.

Справедливо замечание Ж.И. Овсепян о том, что сформированная в Российской Федерации в конце XX – начале XXI в. система разделения властей “не срабатывает” в части ее сдержек и противовесов, наталкиваясь на фактор однопартийной принадлежности органов и должностных лиц законодательной и исполнительной ветвей власти. Российская практика начала XXI в. показывает, что одно из первоочередных направлений преобразований в государстве, стремящемся к политико-организационному самоопределению через “разделение властей”, – это формирование многопартийной системы<sup>26</sup>.

Обобщая вышеизложенное, полагаем, что закрепление принципа разделения властей как основы конституционного строя будет бессмысленным, если в конституции страны не содержится “система сдержек и противовесов”, не позволяющая одному органу власти присваивать (под разными предлогами и причинами) не свойственные ему полномочия. Так, например, излишними выглядят полномочия Президента РФ по представлению кандидатуры на должность Председателя Конституционного Суда РФ.

Для совершенствования и оптимизации взаимодействия, а также достижения высоких параметров эффективности системы органов государственной власти в Российской Федерации О.И. Чепунов предлагает следующие меры:

рациональность централизованно-сегментарного разделения властной компетенции;

соразмерность функций Президента РФ по обеспечению конституционно-правового баланса властных интересов;

оптимальность взаимосвязей системных элементов – органов государственной власти;

организационно-структурная рациональность элементов – органов государственной власти в Российской Федерации<sup>27</sup>.

В настоящее время, к сожалению, не предпринимается каких-либо попыток для модернизации

и повышения эффективности деятельности и функционирования высших органов государственной власти, хотя, по нашему мнению, двадцатилетний опыт действия Конституции показывает, что назрела необходимость в принятии определенных мер для гармоничного распределения властных полномочий и ухода от моноцентризма. В частности, можно наделить Государственную Думу полномочиями по реальному участию в назначении не только Председателя Правительства РФ, но и “министров-силовиков”, установить парламентскую ответственность правительства за проводимые им реформы и их последствия. Эти и другие меры, полагаем, будут способствовать становлению баланса в отношениях между высшим законодательным (представительным) органом власти и высшим коллегиальным органом исполнительной власти.

В существующем векторе преобразований отмечается бессистемная тенденция централизации системы органов государственной власти через “уточнения” элементов российского централизованно-сегментарного разделения властной компетенции<sup>28</sup>.

Дальнейшая модернизация органов государственной власти невозможна без определенной концепции ее совершенствования, определяющей конкретные меры, способствующие образованию баланса властных полномочий между высшими органами власти. Если принцип разделения властей предполагает распределение основных государственных управленческих функций (законодательных, исполнительных и судебных) между органами государственной власти, следовательно, государственная власть должна быть рассредоточена между ними во избежание сосредоточения основного объема полномочий в руках органов, имеющих одну и ту же правовую природу.

Конституционно образованный дисбаланс в системе разделения властей нуждается в пересмотрении, если мы действительно хотим создать равные по силе органы власти, конструктивная обособленность которых позволяет решать вопросы, ограниченные их компетенцией и прерогативами, обусловленными, в свою очередь, природной принадлежностью к той или иной ветви власти.

Явный перевес полномочий в сторону президента лишает возможности остальных политиче-

<sup>25</sup> См.: *Журавлев А.В.* Неотвратимость ответственности власти – непереносимое условие развития государства и общества // Современное право. 2012. № 3. С. 50.

<sup>26</sup> См.: *Овсепян Ж.И.* Система высших органов государственной власти в России (Диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов-н/Д., 2006. С. 580.

<sup>27</sup> См.: *Чепунов О.И.* Конституционно-правовые аспекты модернизации органов государственной власти в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 9.

<sup>28</sup> См.: *Добрынин Н.М.* Новое в законодательном регулировании вопросов государственного строительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 27.

ских субъектов, выступая в роли сдерживающих элементов, противостоять ему, как того требует система сдержек и противовесов. Повторим, что отсутствие контрольных полномочий у палат Федерального Собрания не позволяет каким-либо образом влиять на исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти.

Конституционное провозглашение принципа разделения властей как основы организации государственной власти в России стало определяющей в развитии отечественной государственности. Однако формальное провозглашение принципа разделения властей не свидетельствует о его скорейшей, как показало время, реализации в политико-правовой действительности.