

© 2017 г.

И.А. АЛЕБАСТРОВА

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В УСЛОВИЯХ РАЗРАСТАНИЯ КОЛИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ЧИСТОТЫ КОНЦЕПЦИИ

Алебастрова Ирина Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” (Москва, Россия) (E-mail: ialebastrova@mail.ru).

Alebastrova Irina A. – PhD in Law, associate Professor of the department of Constitutional and Administrative Law at Higher School of Economics (Moscow, Russia) (E-mail: ialebastrova@mail.ru).

Аннотация: в статье анализируются факторы, повышающие и снижающие эффективность реализации принципа разделения властей в условиях усложнения структуры государственного механизма. Сделан вывод о том, что превышение количества государственных органов по сравнению с тремя классическими ветвями власти не противоречит главной идее разделения властей лишь в том случае, если ни один из органов, находящихся за пределами классической триады, не возвышается над ними.

Abstract: the article investigates the factors that increase or reduce effectiveness of the separation of powers principle in the context of public power mechanism amplification. The author comes to the conclusion that the fact of existence of the public bodies outside three classical branches of power doesn't contradict the separation of powers principle in case if those bodies don't dominate within a state mechanism.

Ключевые слова: разделение властей, государственный механизм, правовое государство, демократическое государство, государственные органы, ветви власти, единство власти, формы правления.

Key words: separation of powers, public power, rule of law, democratic state, public bodies, branches of public power, the unity of government, form of government.

Сущность и основные направления эволюции принципа разделения властей

Принцип разделения властей стал символом идеи предотвращения злоупотреблений государственной власти. Однако данный принцип никогда не был реализован в его буквальном понимании как модель построения государственной власти, основанная на существовании лишь трех видов государственных органов, абсолютно изолированных друг от друга. Это обстоятельство натолкнуло некоторых исследователей на мысль о том, что от данного термина целесообразно отказать как от вводящей в заблуждение фикции.

Так, еще в XIX в. У. Беджот отмечал, что главной особенностью и достоинством английской Конституции является не разделение, а наоборот, слияние, объединение, единство всех трех ветвей власти¹. Невозможность реализации принципа разделения властей в чистом виде подчеркнул и С. А. Котляревский: “Классическая схема, данная Монтескье..., дает весьма неточное

представление о жизни конституционного государства. Деятельность представительных собраний отнюдь не исчерпывается законодательством. <...> Деятельность правительства также не исчерпывается исполнением изданных законов: оно направляет саму законодательную работу”². Некоторые конституционалисты, исходя из невозможности, да и недопустимости буквально-го понимания и абсолютного разделения властей, а также из необходимости их сотрудничества, предлагают заменить данный термин понятием симфонии властей³.

Представляется, однако, что главная идея, общеизвестный смысл, который стоит за утвердившимся лозунгом разделения властей, настолько актуальны и важны для созидания правового демократического государства, что, несмотря на его лексические огрехи, безусловно, его следует

¹См.: Bagehot W. The English Constitution (1867). Oxford, 2001. P. 11.

²Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 2004. С. 85.

³См.: Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 13.

сохранить как чрезвычайно важный элемент конституционализма. Это нетрудно доказать от противного: недемократические государства под благовидными предложениями от данного принципа отказываются. К числу таких стран относятся, например, социалистические, которые, несмотря на сохранение трех (или даже большего количества) ветвей власти, провозглашают вместо него в своих конституциях принцип полномочия представительных органов, избираемых народом. Так, Конституция Китая 1982 г., объявляя Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) высшим органом государственной власти (ст. 57), устанавливает ответственность перед ним и подотчетность ему иных центральных органов государства: Постоянного комитета ВСНП – постоянно действующего законодательного органа (ст. 69), Государственного совета – правительства страны (ст. 92), Центрального военного совета (ст. 94), Верховного народного суда (ст. 128), Верховной народной прокуратуры (ст. 133).

Полномочия представительных органов обосновывается социалистической концепцией демократии, тем, что они являются органами, наиболее тесно связанными с народом. При этом для того, чтобы такая связь не ослабевала, депутаты представительных органов осуществляют законодательные функции не на постоянной основе, а собираясь на сессии лишь на несколько дней в году и находясь большую часть времени среди избирателей. Результатами же такой эпизодической квазипарламентской деятельности являются невозможность депутатов на ней сконцентрироваться, непрофессионализм представительных органов социалистического типа и их неспособность противостоять всевластию бюрократии. Данные недостатки социалистических представительных органов усугубляются однопартийной системой, при которой стимулов критиковать деятельность властных структур, а значит, и вникать в их проекты и решения не существует. Таким образом, на деле конституционный принцип полномочия представительных органов непарламентского типа в социалистических странах превращается в свою полную противоположность, т.е. их безвластие, и есть, по сути, фасад, прикрывающий полномочия верхушки партийно-государственного бюрократического аппарата.

В конституциях государств, в которых вопрос о будущем политическом режиме ни элитой, ни населением не решен однозначно, так или иначе упоминаются оба принципа – единства власти и разделения властей, но более значительный

акцент делается на принципе единства государственной власти. Именно такой подход характерен для действующей Конституции РФ: принцип единства государственной власти провозглашен в ней как основа конституционного строя в ст. 5, а разделение властей (при этом опять же при упоминании государственной власти как единого целого) – в ст. 10.

В конституциях же стран, искренне стремящихся к идеалам правового демократического государства, принцип сотрудничества (единства) власти, наоборот, не упоминается: сотрудничество государственных органов не является предметом особой заботы авторов конституций как естественный и не представляющий проблемы процесс. На принцип же разделения властей как на предотвращающий узурпацию власти (в соответствии с исходной исторической миссией конституционализма) делается весьма сильный акцент. Наиболее громко он сегодня звучит в конституциях государств, переживших тоталитарные и авторитарные режимы и связывающих с утверждением принципа разделения властей надежды на быстрое укоренение конституционализма в реальности, провозглашают данный принцип вербально. Например, действующая польская Конституция устанавливает, что «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти» (ст. 11).

Такой подход следует признать совершенно обоснованным с учетом главного упомянутого предназначения принципа разделения властей: предотвращение узурпации власти, угроза которой в большей или меньшей степени в настоящее время сохраняется во всех странах. В этой связи представляется целесообразным сохранить термин «разделение властей» в правовом обороте, условившись, что его не следует понимать буквально как подразумевающий полную изоляцию ветвей государственной власти друг от друга. *Разделение властей – это принцип управления, предполагающий наличие трех важнейших видов государственной деятельности, которые являются сферами преимущественной компетенции различных государственных органов, а также такой механизм соперничества в рамках государственного механизма, который позволяет создать устойчивую модель управления, характеризующуюся отсутствием явно доминирующей с ней силы, и дополняется сотрудничеством государственных органов.*

Механизм реализации принципа разделения властей

Представляется, что принцип разделения властей никогда не понимался буквально как предполагающий полную изоляцию государственных органов и существование лишь их видов. Он подразумевает лишь то, что относительное обособление государственных органов в рамках государственного механизма – это чрезвычайно важная задача, без решения которой невозможно справиться с угрозой злоупотреблений властью со стороны ее реальных носителей: политической элиты и бюрократии. При этом самыми важными государственными органами, которые и следует обособить, позаботившись об этом наиболее тщательно, являются законодательные, исполнительные и судебные.

Разделение власти в государстве на три ветви осуществлено, исходя из следующих соображений, позволяющих предотвратить узурпацию власти:

конкретные управленческие решения должны приниматься только на основе общих правил;

конкретные управленческие решения и общие правила должны приниматься разными лицами;

общие правила могут существовать только в виде законов;

принимать законы вправе лишь народ или его выборные представители;

никто не может быть судьей в собственном деле.

Главная проблема реализации принципа разделения властей заключается в том, чтобы создать сильный парламент, а также сильный и независимый суд как инструменты контроля за исполнительной властью (не доходящего, разумеется, до ее подмены): поскольку наиболее мощной, организованной, профессиональной и активной, по мнению В.Д. Зорькина, а следовательно, в наибольшей степени склонной к злоупотреблениям является именно власть исполнительная (в ее ведении находятся и силовые структуры, и финансы государства), две другие ветви власти должны обладать достаточными возможностями сдерживать ее от таких злоупотреблений. Подчеркнем, сдерживание исполнительной власти составляет главную, но не единственную цель принципа разделения властей: все ветви власти в его рамках должны уравновешивать и контролировать друг друга. Наиболее показателен в данном отношении институт конституционного контроля, предназначенный для сдерживания прежде всего законодателя от принятия противоконституционных

законов. И все же, поскольку главная опасность злоупотреблений исходит от исполнительной ветви власти, именно ее сдерживание составляет сердцевину идеи рассматриваемого принципа.

При этом понимаемый реалистично и сбалансированно принцип разделения властей предполагает, во-первых, не только обособление, но и конкуренцию (взаимный контроль) государственных органов. Во-вторых, он означает не исключительность, а наибольшее влияние в государственном механизме органов, являющихся носителями трех ветвей власти, т.е. не исключает существования иных государственных органов, а лишь предполагает их меньшую роль в управлении по сравнению с тремя ветвями власти, которые должны быть основными акторами управленческой деятельности, – именно три ветви власти должны быть самыми сильными элементами государственного механизма. В-третьих, принцип разделения властей сочетается с принципом единства государственной власти как целостной системы управления страной, корректируя его таким образом, чтобы сотрудничество государственных органов не переросло в их сговор против населения и не привело к вытеснению одним органом всех прочих. Именно поэтому, несмотря на неизбежное большее или меньшее функциональное, организационное и даже персоналистическое переплетение ветвей власти, у каждой из них должна быть приоритетная сфера полномочий. В-четвертых, принцип разделения властей существует в рамках не только государственного механизма в целом, но и каждой из ветвей государственной власти. В законодательной сфере это проявляется в бикамерализме парламентов многих государств, в судебной – в существовании общих и специализированных судов, а также в осуществлении правосудия с участием профессионального судьи и присяжных, функции которых разграничены. Наконец, в-пятых, практика реального конституционализма показала, что главной гарантией реализации основной идеи разделения является постоянное существование сильной и организованной политической оппозиции, т.е. института сильных политических партий, соперничающих друг с другом в борьбе за овладение механизмами государственной власти и сменяющих друг друга в качестве правящей и оппозиционной. В противном случае противостоять амбициям властей предрержащих некому, в результате чего препятствий для концентрации власти в одних руках не существует.

Итак, на деле принцип разделения властей выступает системой корректировок принципа

единства государственной власти. Не отменяя такого единства, он означает, что неизбежное сотрудничество между государственными органами, существующее априори, организовано таким образом, что оно не превращается в сговор властей против населения. С этой целью такое сотрудничество дополняется относительной обособленностью органов государства, их взаимным контролем (причем на исполнительную власть падает основная нагрузка по управлению страной, а на две другие – контроль за ней), межпартийной борьбой и постоянным существованием организованной оппозиции, а также предполагает наибольшую влияние среди государственных органов законодательных, исполнительных и судебных.

При этом основными направлениями исторической эволюции разделения властей явились, во-первых, усиление роли политических партий и межпартийной борьбы в механизме предотвращения узурпации власти; во-вторых, разрастание видов государственных органов; в-третьих, появление новых форм правления, создающих особенности реализации принципа разделения властей.

Предметом исследования настоящей статьи является второе из названных направлений эволюции принципа разделения властей, вызовы и факторы, которые оно создает для реализации главной идеи данного принципа.

Разветвленность государственного механизма и три ветви власти: проблемы соотношения

Принцип разделения властей на три ветви власти не исключает существования иных государственных органов, но подразумевает наибольшую силу и влияние именно тех органов, которые являются носителями трех ветвей власти, а также не только вспомогательный характер иных государственных органов, но и такой их статус, который содействует реализации главной цели конституционного принципа, названного разделением властей: предотвращению узурпации государственной власти. На то обстоятельство, что виды государственных органов не сводятся лишь к трем ветвям власти, обращалось внимание еще на первом этапе развития конституционализма. Так, Н. М. Коркунов, рассматривая теорию Монтескье, отмечал, что обособление трех властей не исчерпывает всех форм властвования государства. Одной из тенденций развития современного государства является разрастание системы его органов. Видов государственных органов становится все больше и больше, чем

ветвей власти: по мере усложнения задач государства разнообразнее становятся и его элементы и функции, а значит, и система его органов⁴.

В этих условиях проблема обеспечения влияния трех ветвей власти становится все более актуальной. Представляется, что оценка целесообразности самого существования того или иного государственного органа, не входящего в систему разделения властей, и его статуса должна производиться прежде всего с точки зрения его содействия или противодействия реализации упомянутой главной идеи разделения властей. В данной связи следует отметить, что большинство государственных органов, существующих за пределами собственно трех ветвей власти, – контрольные органы, появление которых отражает тенденцию активизации взаимоконтроля внутри государственного механизма, т.е. разрастание механизма сдержек и противовесов, самоограничений государственной власти, и способствует достижению названной главной цели принципа разделения властей. Вместе с тем существуют некоторые иные органы, которые, наоборот, внушают опасения, связанные с возможностью понижения носителей трех классических ветвей власти или какой-либо из них.

К числу органов, формально не входящих ни в одну из трех ветвей власти, относятся в ряде стран глава государства (в большинстве парламентарных государств, а также в смешанных республиках), учредительное собрание (конституанта), прокуратура, омбудсмены, центральные банки, счетные палаты (суды), избирательные органы и т.п. Кроме того, помимо органов имеется и такой носитель властных полномочий, как народ или избирательный корпус.

Например, существование органов, не входящих в классическую триаду, особо подчеркивает Конституция Республики Колумбия 1991 г., устанавливая: «Ветвями государственной власти являются законодательная, исполнительная и судебная. Наряду с органами указанных ветвей власти для выполнения иных государственных функций существуют иные автономные и независимые органы» (ст. 113). Действующая Конституция Польши содержит особый раздел (IX), именуемый «Органы государственного контроля и охраны права» и регламентирующий статус Верховной палаты контроля (официальное название счетной палаты), Уполномоченного по

⁴См.: История русской правовой мысли. Биографии, документы, публикации / Отв. ред. С.А. Пяткина. М., 1998. С. 152–155.

гражданским правам и Всепольского совета телевидения и радиовещания. Аналогичную главу (девятую) — “Органы контроля” имеет Основной закон о власти Королевства Саудовская Аравия 1992 г. Конституция Эквадора 1998 г. к числу государственных органов относит органы трех ветвей власти, а также избирательные органы, органы контроля и регулирования, иные органы, учрежденные Конституцией и законом для осуществления государственной власти (ст. 118).

Некоторые конституции считают такие органы особыми ветвями власти. Например, Временная конституция Китая 1931 г. наряду с тремя классическими ветвями власти выделяла экзаменационную и контрольную, а Конституция Боливарианской Республики Венесуэла 1999 г. включает в число ветвей власти традиционную триаду, а также гражданскую (Защитник народа, прокуратура и Генеральное контрольное ведомство как аналог счетной палаты) и электоральную (органы по организации выборов) ветви власти (ст. 136). Кроме того, в данной Конституции упомянуты и иные государственные органы, например Федеральный совет по управлению, осуществляющий полномочия по региональному выравниванию (ст. 185), органы гражданской безопасности (ст. 332).

В современной юридической литературе также высказывается точка зрения о том, что ветвей власти в государственном механизме насчитывается более трех⁵. Например, проф. С. А. Авакьян полагает, что таких ветвей в Российской Федерации насчитывается не менее 10: народная, учредительная, президентская, законодательная, исполнительная, судебная, прокурорская, избирательная, контрольная, финансово-банковская⁶. Венгерский исследователь А. Никодем предлагает включать в число ветвей государственной власти контрольную власть⁷.

Представляется, однако, что по разным причинам ни один из перечисленных элементов государственного механизма к особым ветвям государственной власти, существующим за пределами трех классических, относить не следует: на самом деле они таковыми не являются и быть не должны.

⁵ См., например: *Автономов А. С.* Избирательная власть. М., 2002; *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 17.

⁶ См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учеб. курс. В 2-х т. Т. 1. М., 2005. С. 356.

⁷ См.: *Никодем А.* Верховные органы контроля в Центральной Европе: конституционное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 118–120.

Так, подчас к особой ветви власти — учредительной — предлагается относить народ в лице избирательного корпуса⁸ (первоначальная учредительная власть) и (или) конституанту (производная учредительная власть)⁹. Все прочие органы соответствующие авторы предлагают считать властью учреждаемой¹⁰. В принципе деление власти в государстве на учредительную и учреждаемую весьма плодотворно как выражающее идею народного суверенитета и содействующее ее реализации. Именно поэтому сводить учредительную власть лишь к одной из ветвей государственной власти вряд ли корректно: ветви власти предназначены для реализации народного суверенитета, обеспечения интересов народа, т.е. должны действовать по воле власти учредительной¹¹. И постановка последней наравне с ветвями власти невольно ведет к ее принижению. В юридической литературе первоначальную учредительную власть иногда характеризуют как власть избирательную¹². При такой ее трактовке относить ее к ветвям государственной власти представляется некорректным по вышеобозначенным причинам.

Проблемы обеспечения влиятельности трех ветвей государственной власти в условиях многочисленности государственных органов

Однако подчас субъектами избирательной власти предлагается считать избирательные органы (как это имеет место в некоторых конституциях, что было показано выше)¹³. Данное предложение тем более нельзя считать приемлемым, хотя и совсем по иным причинам: постановка избирательных комиссий в один ряд с ветвями власти неоправданно повысит их статус, что чревато злоупотреблениями в ходе проведения выборов. Данные органы должны быть чисто техническими, не обладающими властными полномочиями. Они не должны принимать никаких решений по своему усмотрению, от такого усмотрения не должно ничего зависеть в ходе проведения выборов. Именно

⁸ См.: *Ориу М.* Организация представительного правительства суверенитета // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 48–50.

⁹ См., например: *Комарова В. В.* Концептуально-правовые основания учредительной власти // Гражданин, выборы, власть. 2013. № 1. С. 63–74.

¹⁰ См.: *Комарова В. В.* Теория и практика учредительной власти в России // Актуальные проблемы публичного права в Германии и России. М., 2011. С. 226, 227.

¹¹ См.: *Котляревский С. А.* Указ. соч. С. 19.

¹² См.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246.

¹³ См.: *Колпаков Н. В.* Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 12.

в данном направлении следует развивать правовое регулирование статуса избирательных комиссий (и это весьма важная задача), но никак не наоборот — не в направлении признания их ветвью государственной власти.

Далее. В соответствии с основным предназначением разделения властей как механизма предотвращения узурпации власти в правовом демократическом государстве не должно существовать сильного главы государства, не относящегося ни к одной ветви власти: сильный глава государства может быть только главой исполнительной власти (по образцу президентской республики). Не относящийся же ни к одной ветви власти глава государства должен быть только слабой¹⁴, т.е. резервной фигурой, как это имеет место в парламентарных странах. Сильный глава государства, не относящийся ни к одной из ветвей власти, склонен располагаться над ними¹⁵, поскольку ветви власти, сдерживая друг друга, не имеют достаточных возможностей для сдерживания главы государства. Такое положение создает угрозу самостоятельности всех ветвей власти и тем самым сводит на нет предназначение принципа разделения властей.

Ярким примером, подтверждающим данное опасение, является устройство государственной власти Российской Федерации, которое российские исследователи М. А. Краснов и И. Г. Шаблинский метко охарактеризовали как “треугольник с одним углом”¹⁶. Показательно, что Конституция РФ ставит президента на первое место среди всех органов государственной власти (именно с четвертой главы, посвященной Президенту РФ, Конституция начинает регламентацию статуса высших органов государственной власти), а в отечественной доктрине президента нередко оценивают как фигуру, стоящую над ветвями власти¹⁷, что красноречиво свидетельствует

о несовместимости сильного президента вне ветвей власти с принципом разделения властей: он действительно имеет тенденцию возноситься над ними.

О недостаточности сдерживающих возможностей трех ветвей власти по отношению к сильному президенту, не относящемуся к ним и в условиях отсутствия оппозиции и политической конкуренции почти неизбежно поэтому возвышающегося над ними, свидетельствует перманентное увеличение количества полномочий Президента РФ усилениями как Федерального Собрания, так и Конституционного Суда РФ по сравнению с тем их перечнем, который предусмотрен Конституцией РФ¹⁸. Профессор М. А. Краснов насчитал 115 полномочий, законодательно оформленных за президентом за время существования Конституции РФ 1993 г. по 2011 г. сверх тех, которые предусмотрены Конституцией¹⁹. Притом что сами конституционные полномочия Президента РФ, охватывающие, по подсчетам М. А. Краснова, 17 сфер, выходят далеко за рамки его конституционных функций (ст. 80 Конституции РФ)²⁰ и тоже подвержены тенденции расширения, о чем свидетельствуют поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2014 г.

Ряд полномочий Президента РФ, не упомянутых в Конституции, установлен в Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.²¹ и многочисленными поправками к нему. Например, это полномочия, делающие огромную роль президента в решении вопросов о наделении полномочиями глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и об их досрочном прекращении: предусмотрено их отрешение от должности Президентом РФ в связи с выражением недоверия законодательным органом

¹⁴Разумеется, термин “слабый глава государства” представляет собой оксюморон, если же монарх или президент является сильной политической фигурой, то данный термин содержит в себе “авторитарный потенциал”. На этом основании в конституционно-правовой литературе было выдвинуто предложение от термина “глава государства” отказаться (см.: Краснов М. А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Гос. и право. 2015. № 1. С. 5–18; № 2. С. 5–17). Представляется, что данное предложение заслуживает поддержки.

¹⁵См.: Сафоклов Ю. Принцип разделения властей: история, заблуждения, вызовы современности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 104.

¹⁶Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.

¹⁷См.: Шахрай С. М. Конституция Российской Федерации: неизвестное об известном // Актуальные вопросы

преподавания конституционного права. Сб. материалов Всеросс. конф. преподавателей конституционного права, посвященной 20-летию Конституции РФ. М., 2013. С. 21.

¹⁸Характеристику данной динамики см.: Страшун Б. А. Российской Конституции 15 лет. М., 2008; Нуссбергер А. Конституционная шоковая терапия в России // Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. М., 2008. С. 53–61, 74, 75.

¹⁹См.: Краснов М. А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 7, 8.

²⁰См.: Краснов М. А. Полномочия Президента РФ, делегированные законодательством // Конституционализм: идеал и/или реальность. Сб. материалов дискуссии за “круглым столом” 4 февраля 2011 года. М., 2012. С. 56, 57.

²¹См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

соответствующего субъекта Федерации, а также с утратой доверия со стороны президента, за ненадлежащее исполнение обязанностей и в иных случаях, предусмотренных Законом (п/п. “г”, “д” ч. 1 ст. 19). При этом основания отрешения во всех трех случаях сформулированы весьма неопределенно, допускают различные толкования, а процедура досрочного прекращения полномочий не предусматривает задействованности суда в какой бы то ни было форме, что предполагает колоссальные масштабы усмотрения президента и делает соответствующие полномочия, по сути, дискреционными.

Расширению президентских полномочий не только не противостоит, а наоборот, способствует и Конституционный Суд РФ. Так, в Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П²² он указал, что ст. 80 Конституции РФ, характеризующую Президента РФ как гаранта Конституции, можно толковать как общее положение, позволяющее ему совершать любые действия, прямо ею не запрещенные. Тем самым конституционный перечень полномочий президента был превращен из исчерпывающего в открытый. Данная линия была продолжена и текущим законодательством, и Конституционным Судом РФ. Например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г.²³ Суд подтвердил не предусмотренные Конституцией, но установленные упомянутым Законом полномочия Президента РФ по участию в наделении полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации, а тем самым – в определении состава Совета Федерации (в правовой литературе данное Постановление было оценено как “вымученное и нелогичное с юридической точки зрения”, в котором к тому же Суд открыто отрекается от

собственной занятой десятью годами ранее правовой позиции²⁴). Неоправданному, по мнению автора настоящего исследования, усилению роли президента в государственном механизме способствовало и Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П²⁵, позволяющее ему все три раза представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру для назначения на должность Председателя Правительства РФ – и это притом, что ст. 111 Конституции РФ и без того уготовила Государственной Думе лишь символическую роль в процедуре такого назначения, поскольку после трехкратного отклонения Думой представленных президентом кандидатур она распускается президентом, а Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ самостоятельно (по мнению М.А. Краснова, “в конституционных нормах о процедуре назначения премьера сквозит издевка”²⁶).

В результате “последовательного и неконтролируемого” расширения полномочий президента Конституцией, федеральными законами, Конституционным Судом РФ и самим Президентом РФ их массив стал представлять, по образному выражению российского исследователя А. В. Зуйкова, подобие гигантского айсберга, где конституционные полномочия – лишь небольшая видимая вершина, основная же их часть – подводная, имеющая не вполне известные очертания и размеры, неумолимо растущая и представляющая опасность для хрупкого корабля российской демократии²⁷.

Итак, сильный президент, имеющий к тому же право роспуска парламента, не может существовать за пределами трех классических ветвей власти без ущерба воплощения в жизнь принципа разделения властей с точки зрения его предназначения, особенно при отсутствии в политической системе противовесов в рамках политической конкуренции. Представляется поэтому, что

²²См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта” от 31 июля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

²³См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» от 21 декабря 2005 г. // Росс. газ. 2005. 29 дек.

²⁴См.: Григорио А. Судебная практика Конституционного Суда России – тенденции развития и актуальные проблемы // Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. С. 203.

²⁵См.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации” от 11 декабря 1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

²⁶Краснов М. А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 40.

²⁷См.: Зуйков А. В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития России // Проблемы реализации Конституции. Международное исследование. С. 176, 177.

конституционно-правовой доктрине следует пересмотреть оценку места Президента РФ в государственном механизме и относить его к исполнительной ветви власти, характеризуя последнюю как бицефальную. Думается, что действующей Конституции такой подход противоречить не будет, поскольку она прямо не подчеркивает отделенности президента от ветвей власти, а также не содержит исчерпывающего перечня органов исполнительной власти. В дальнейшем было бы целесообразно указать принадлежность главы Российского государства к исполнительной власти и в тексте Конституции РФ, приняв соответствующую поправку с тем, чтобы исключить возможность восприятия президента как фигуры, стоящей над ветвями власти.

Что же касается слабого главы государства, а также иных государственных органов (счетных палат, независимых избирательных органов, центральных банков, омбудсманов, прокуратуры и т.д.), которые по факту существуют во многих современных государствах, то они в принципе тоже предназначены для того, чтобы играть в механизме правового демократического государства вспомогательную сдерживающую роль. Именно поэтому в юридической литературе высказывалось приведенное выше мнение о том, что на деле в современном государстве в связи с усложнением задач управления, а также в результате разрастания механизма сдержек и противовесов количество ветвей власти превышает три.

Данное мнение представляется не заслуживающим поддержки. Действительно, либо функционирование соответствующих структур в качестве субъектов властных полномочий является лишь эпизодическим (избирательный корпус, конституанты), либо роль указанных органов для предотвращения узурпации власти и в качестве элементов государственного управления вообще (с точки зрения широты охвата подведомственных вопросов, арсенала средств воздействия и т.п.) заметно меньше, чем у трех «тяжеловесов» (например, прокуратура, следственные органы, слабый глава государства, центральные банки и т.п.), либо такие органы призваны усилить эффективность сдерживания тремя классическими ветвями власти друг друга (омбудсманов и счетные палаты (суды), например, принято считать элементами механизма парламентского контроля²⁸). Поэтому существование упомянутых органов не является необходимым условием

разделения властей с точки зрения той смысловой нагрузки, которую имеет данный принцип. Только наличие трех классических ветвей власти – при условии, что над ними никто не стоит (но многие им помогают) – выступает таковым.

С учетом данных обстоятельств названные органы вряд ли следует считать особыми ветвями власти, имея в виду именно их ограниченное во времени или по функциям значение, по большей части значение вспомогательное, дополняющее, следовательно, обуславливающее и более низкий статус соответствующих структур. В американской юридической литературе проблема существования значительно большего количества элементов государственного механизма решена следующим образом: ветвями власти признаются только три конституционно установленных ее элемента, как это и предусмотрено классической теорией разделения властей (т.е. законодательная, исполнительная и судебная власть), а все прочие государственные органы и учреждения характеризуются как «иные институциональные компоненты» федеральной структуры или структуры штатов²⁹. По сути, аналогичный подход имеется в ст. 118 Конституции Эквадора, определяющей перечень государственных органов. В ее первом пункте перечислены законодательные, исполнительные и судебные органы, названные ветвями государственной власти, последующие же пункты содержат указания об иных видах органов государства без упоминания о ветвях его власти.

Представляется, что и российское законодательство придерживается сходной позиции. С опорой на текст Конституции РФ оно разграничивает органы государственной власти и государственные органы, имея в виду как раз то обстоятельство, что первые имеют повышенную важность в государственном механизме и олицетворяют три ветви власти, а властные полномочия прочих государственных органов значительно более скромны, в силу чего они к ветвям власти не относятся (правда, в число органов государственной власти Конституция включает Президента РФ, не относящегося ни к одной ветви власти, что нарушает стройность концепции разделения властей как господства трех таких ветвей).

Возможно, впрочем, и другое теоретическое решение данной проблемы: расширение количества ветвей власти, но при признании

²⁸См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б. А. Страшун. Т. 1–2. Часть общая. Учеб. Изд. 3-е., обновл. и дор. М., 2000. С. 425, 552–559.

²⁹См.: Purcell E. Originalism, federalism, and the American constitutional enterprise: a historical inquiry. New Haven, 2007. P. 13.

законодательной, исполнительной и судебной основными ветвями власти, а прочих — вспомогательными или дополнительными с учетом того, что они тоже должны выполнять функции сдержек и противовесов, но менее значимые, а подчас и специализированные по сравнению с тремя основными классическими ветвями. Слабого же главу государства в парламентарных странах уместно было бы характеризовать в этом случае как резервную ветвь власти (приобретающую значимость, когда основные ветви власти явно неэффективны).

Таким образом, наличие множества государственных органов в целом принципу разделения властей не противоречит, поскольку разрастание государственного механизма призвано усилить рассредоточение государственной власти и взаимоконтроль различных элементов государственного механизма, способствуя реализации главной задачи идеи разделения властей, а именно: предотвращению узурпации власти. Однако противоречия нет лишь в том случае, если главную

роль в решении данной задачи, как и в управлении страной, играют законодательные, исполнительные и судебные органы, в связи с чем ветвями государственной власти (или важнейшими из них) следует признавать только данные органы. В целях предотвращения злоупотреблений, с одной стороны, и искусственного усложнения механизма управления — с другой, допускать возвышения иных органов (прежде всего главы государства) до уровня классической триады крайне нежелательно.

В российском государственном механизме реализацию данной идеи сдерживает прежде всего гипертрофированная роль в государственном механизме Президента РФ, тем более его Администрации, а в некоторой степени и некоторых иных органов (например, избирательных комиссий, которые в избирательном процессе должны выполнять чисто технические функции, а также прокуратуры, сохранение за которой общего надзора позволяет ей оставаться непропорционально влиятельным органом).