

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА

© 2016 г. Андрей Викторович Безруков¹

На основе анализа конституционного принципа разделения властей рассматриваются функционирование и взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти в системе обеспечения правопорядка. Доказывается, что консолидированное функционирование и взаимодействие ветвей государственной власти является необходимым условием для эффективного укрепления правопорядка, в механизме обеспечения которого предопределяющее место отводится законодательной власти.

Based on the analysis of the constitutional principle of separation of powers deals with the functioning and interaction of the legislative, Executive and judicial branches of government in the system of law enforcement. It is proved that consolidated the functioning and interaction of branches of government is a prerequisite for effective law enforcement, in the enforcement mechanism whose primary place is given to the legislature.

Ключевые слова: Конституция, разделение властей, ветви государственной власти, взаимодействие, обеспечение правопорядка.

Key words: Constitution, separation of powers, branches of government, the interaction, the Rule of Law.

В основе государственно-правового механизма современного демократического правового государства заложен конституционный принцип разделения властей, который призван консолидировать и оптимизировать работу ветвей государственной власти, в том числе в сфере обеспечения правопорядка.

В ст. 10 Конституции РФ закреплено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Соответственно, функционирование ветвей государственной власти осуществляют законодательные, исполнительные и судебные органы, которые в той или иной мере самостоятельно и во взаимодействии с другими органами государственной власти обеспечивают правопорядок.

Рассмотрение механизма реализации принципа разделения властей необходимо проводить, раскрывая основные конституционно-правовые характеристики законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, осветив их взаи-

модействие и роль в механизме укрепления правопорядка.

Первоначально важно определить понятие “ветвь государственной власти”. В юридической литературе данный термин используется длительное время, однако единого понятия до сих пор нет. Одним из первых сформулировал определение ветви государственной власти А.С. Автономов: это один или несколько государственных органов, образующих в рамках единого механизма осуществления власти самостоятельную систему, которая наделяется властными полномочиями для выполнения присущих ей функций².

При анализе признаков ветви государственной власти в числе важнейших выделяют следующие: часть государственного механизма; включающая в себя, как правило, несколько однородных государственных органов, обладающих определенной самостоятельностью; выполняющая соответствующие государственные функции и обладающая собственной структурой; осуществляющая свои функции посредством специфических форм, методов и процедур.

С учетом таких признаков В.Е. Чиркин под ветвью государственной власти понимает обособленную организационно-функциональную систему в целостном государственном механизме, специализированные органы и должностные

¹ Докторант кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: abezrukov@bk.ru).

Andrey Bezrukov, doctoral candidate of the Chair of State and Law Disciplines, the Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, PhD in Law, associate Professor (E-mail: abezrukov@bk.ru).

² См.: Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 74, 75.

лица которой реализуют определенную функцию управления в обществе³.

Итак, ветвь государственной власти можно определить как сферу деятельности государства, в рамках которой компетентные государственные органы самостоятельно и во взаимодействии с другими органами в установленном порядке реализуют стоящие перед ними задачи и выполняют специфические функции, направленные на реализацию прав и свобод человека и гражданина, обеспечение конституционной законности и правопорядка.

Какая ветвь государственной власти имеет определяющее значение в системе разделения властей?

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать определенные правила поведения посредством принятия законов и осуществлять контроль их исполнения. Исполнительная власть, соответственно, нацелена на исполнительно-распорядительную деятельность, а судебная власть призвана разрешать правовые споры при их возникновении.

Что касается доминирующей роли, то, представляется, нет смысла и оснований выделять ту или иную ветвь государственной власти как приоритетную. Можно вести речь об исходной роли законодательной власти как определяющей правила игры и задающей тон правовому регулированию, именно она выступает фундаментальной правовой основой обеспечения правопорядка. Но в целом все ветви государственной власти в лице ее органов в той или иной мере задействованы в механизме обеспечения правопорядка.

Законодательная власть занимает предопределяющее место в системе разделения властей. Во-первых, законодательная власть устанавливает правила поведения, в том числе для других ветвей государственной власти. Во-вторых, определяя организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, она выполняет ориентирующую роль по отношению к ним, что, однако, не лишает их самостоятельности, а напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование. В-третьих, законодательная власть выполняет и контрольную функцию, проверяя посредством различных форм качество и своевременность реализации законов, тем самым непосредственно устанавливает и участвует в механизме обеспечения правопорядка.

В общем виде правильным будет понимание законодательной власти как основного канала юридического выражения воли народа. Но всегда ли законодательная власть поступает в соответствии с интересами народа, который включает в себя различные социальные группы, имеющие разные ориентиры и интересы? Законодательные решения вполне могут соответствовать одним и идти вразрез с другими интересами. Следовательно, законодательная власть должна консолидировать различные интересы социальных и политических сил, быть предназначена для выработки компромиссного решения, правильно определяя приоритеты и правовые основы для конструирования конституционного правопорядка.

Главной задачей законодательной власти является принятие законов, которые имеют высокую юридическую силу, регулируют важнейшие общественные отношения и реализуются всеми ветвями государственной власти на каждом уровне публичной власти, что находит целостное отражение в установлении правопорядка определенного качества в государстве.

С учетом сказанного определим законодательную власть как обособленную сферу государственной власти, осуществляемую в нормативно установленном порядке непосредственно народом или законодательными органами, деятельность, направленную на разработку и принятие законодательных решений, эффективность реализации которых определяет качественное состояние конституционного правопорядка в пределах государства.

В правовой доктрине признается, что законодательная власть формирует правовые основы правопорядка, ограничивает круг государственных ценностей и интересов, находящихся под государственной защитой (государственный суверенитет, территориальная целостность, государственная безопасность), и легализует участников общественных отношений в качестве субъектов права; устанавливает систему органов правопорядка и определяет их компетенцию; предусматривает основания и меры юридической ответственности за неправомерное поведение⁴.

Интересен другой вопрос: способна ли законодательная власть обеспечить формирование правопорядка с учетом того, что далеко не все за-

³ См.: Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 83–88.

⁴ См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации. М., 2003. С. 79, 80; Пакус О.М. Юридические технологии обеспечения российского национального правопорядка. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2006. С. 59, 60.

конодательные установления могут быть правовыми по своей сути? Притом что законодательные акты могут противоречить интересам личности, общества, государства⁵. Механизм преодоления таких негативных проявлений следует искать в четкой организационно-правовой деятельности законодательных органов, регламентации законодательных процедур и правовой экспертизы законопроектов, а также в усилении конституционного контроля за принимаемыми законодательными органами решениями посредством расширения компетенции Конституционного Суда РФ в направлении установления предварительного контроля нормативных правовых актов, расширения формирования и активизации конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Обобщая содержащиеся в юридической литературе предложения и идеи о совершенствовании деятельности законодательных органов в системе обеспечения правопорядка, можно определить ряд основных мероприятий:

обеспечение реализации принципа разделения властей на основе эффективной системы сдержек и противовесов;

проведение продуманной и логически выстроенной государственной политики в сфере обеспечения правопорядка и национальной безопасности, структурированной по соответствующим сферам общественной жизни (геополитика, экономика, защита прав человека, противодействие преступности);

качественное организационно-правовое обеспечение взаимодействия всех органов публичной власти в направлении согласованного осуществления функции поддержания и укрепления правопорядка;

законодательное закрепление основных требований к законопроектам (полнота, согласованность, определенность, точность и компактность формулировок, логическая последовательность, цельность, сбалансированность, предметность, доступность и функциональный стиль языка закона);

оценка необходимости и учет общественного мнения при разработке, рассмотрении и принятии закона;

обязательное проведение правовой и лингвистической экспертизы каждого законопроекта;

совершенствование практики планирования законодательства, анализ его реализации и унификация форм парламентского контроля.

⁵ См.: Сидорук И.И. Указ. соч. С. 79, 80.

Поскольку качественное состояние правопорядка во многом обусловлено эффективной работой всех ветвей государственной власти, то влияние законодательной власти на состояние правопорядка в значительной мере определяющее. Такое влияние проявляется, во-первых, в эффективной законотворческой работе, создающей правопорядок определенного качества, результатом которой является принятие законов, регламентирующих деятельность органов публичной власти, включая специализированные правоохранительные структуры, по обеспечению правопорядка. Во-вторых, именно представительные органы наделены значительными парламентско-контрольными полномочиями⁶, в том числе по вопросам обеспечения и поддержания правопорядка. В-третьих, депутаты, работая с конкретными обращениями граждан, осуществляют определенные функции в сфере обеспечения правопорядка, обращаясь с запросами, обращениями в государственные органы и негосударственные структуры, направленные на защиту конституционных прав граждан и обеспечение правопорядка. Поэтому неспроста в теории права правопорядок изначально рассматривался как результат законодательной деятельности государства и важнейшее средство реализации всех его функций⁷.

Таким образом, законодательная власть есть исходная власть, устанавливающая и обеспечивающая конституционный правопорядок в широком значении. Именно законодательная власть есть фактор формирования правопорядка, сила, создающая правопорядок в конституционно-правовых формах и пределах. Одна из целей ее деятельности – формирование правопорядка высокого качества⁸.

Эффективность реализации конституционного принципа разделения властей во многом определяет слаженное функционирование и взаимодей-

⁶ См., например: Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 530; Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 405, 406; Автономов А.С. Парламентское право России. Учеб. пособие. М., 1999. С. 182–205; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001. С. 325–329; Карасев А.Т., Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в России: конституционно-правовое исследование. Екатеринбург, 2008. С. 104–128; Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005. С. 8–14; Корнилова А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.

⁷ См.: Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969. С. 45.

⁸ См. подробнее: Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М., 2015. С. 7–45.

ствие ветвей государственной власти (точнее — соответствующих государственных органов).

Основной вектор взаимоотношений законодательной власти направлен на исполнительную власть. Исполнительная власть, ее органы и их полномочия определяются конституцией и законодательством. Однако, в отличие от законодательной власти, органы исполнительной власти иерархичны и составляют “исполнительную вертикаль”, предполагающую подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Для законодательной власти не характерна такая иерархичность, законодательные органы находятся в отношениях координации и опираются на положения Конституции и законодательства.

В системе исполнительной власти функционирует значительное количество органов, участвующих в обеспечении правопорядка и безопасности, которые можно сгруппировать на органы общей и специальной компетенции, включая правоохранительные органы, функционирующие на федеральном, окружном, межрегиональном и региональном уровнях.

Под органом исполнительной власти понимается организационно и функционально обособленная часть государственного аппарата, осуществляющая управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность в установленной законодательством сфере, наделенная для этого соответствующими государственно-властными полномочиями. Понятие органов исполнительной власти производно от конституционного принципа разделения властей, а его содержание наполняется качествами исполнительной власти, что иногда влечет отождествление исполнительной власти и органов исполнительной власти⁹.

Однако следует различать исполнительную власть как политико-правовую категорию и государственное управление как категорию организационно-правовую, что дает возможность разграничить правовое управление обществом, осуществляемое посредством права и всеми ветвями государственной власти, и государственное управление, осуществляемое в различных организационных формах исполнительными органами власти¹⁰. Следует поддержать вывод исследовате-

лей, что государственное управление осуществляют практически все государственные органы, и в рамках него реализуется исполнительная власть, а также исполнительно-распорядительная деятельность других органов государства¹¹.

Следовательно, можно признать, что орган исполнительной власти — всегда орган государственного управления, но не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти. Например, координационные советы при Правительстве РФ, выполняя функции организационно-управленческого характера, входят в структуру Правительства РФ как высшего исполнительного органа власти, но к федеральным органам исполнительной власти не относятся и в их структуру не входят. Они, разумеется, функционируют в системе исполнительной власти, но как обеспечивательные органы, созданные соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Изложенное также подтверждается и тем, что правовые акты и конституционная практика не отождествляют понятия “государственный орган” и “орган государственной власти”. Первые в отличие от вторых не имеют права принятия правовых актов внешнего действия, распространяющихся на граждан, их негосударственные объединения (например, Администрация Президента РФ, Счетная палата РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не любой орган государства есть орган государственной власти. Различие между ними отражено в законодательстве, например в Федеральном законе “О системе государственной службы в Российской Федерации” от 27 мая 2003 г., где говорится о федеральных органах государственной власти и иных федеральных государственных органах и, соответственно, варьируется замещение должностей федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации (ст. 1). Установлены отличия таких понятий и Конституционным Судом РФ¹².

Другой вопрос, что в России в структуру федеральных органов исполнительной власти включены органы¹³, фактически обеспечивающие дея-

⁹ См., например: Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 234.

¹⁰ Разграничение таких категорий уже проводилось учеными (см., например: Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 99–101; Киричк Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия. М., 2015. С. 62).

¹¹ См.: Киричк Е.В. Указ. соч. С. 64, 65; Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 99–101.

¹² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 22. Ст. 2664.

¹³ См.: Указ Президента РФ “О структуре федеральных органов исполнительной власти” от 21 мая 2012 г. // Росс. газ. 2012. 23 мая.

тельность Президента РФ (Главное управление специальных программ Президента РФ¹⁴, Управление делами Президента РФ¹⁵) в качестве федеральных агентств, выполняющие широкий объем межведомственных полномочий организационно-координационного и контрольно-распорядительного характера, однако не имеющие полномочий по реализации мер государственного принуждения – обязательного атрибута органа исполнительной власти¹⁶. Поэтому необходимо вывести такие органы из структуры федеральных органов исполнительной власти и включить их в Перечень самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, который определен Указом Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400.

Исполнительные органы в России, будучи разновидностью органов государственной власти (ст. 10, 11 Конституции РФ), есть также субъекты именно исполнительной власти, обеспечивающие ее реализацию в различных сферах общественной жизни, включая обеспечение правопорядка. Исполнительные органы власти несут основную нагрузку по обеспечению правопорядка, что является одной из приоритетных задач и функций их деятельности.

Однако конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента РФ в государственном механизме, хотя он и не является главой исполнительной власти, а фактически выполняет координационно-согласительные функции в системе взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Вместе с тем в юридической литературе имеется точка зрения о том, что Президент РФ, осуществляющий согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть, не может не входить в одну из трех указанных в Конституции РФ властей, относится к исполнительной власти, часть которой – президентская власть¹⁷.

Значительное влияние главы государства на исполнительную власть действительно формирует определенные основания для такой небесспорной научной позиции. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ, непосредственно курирует правоохранительные

структуры (назначает и освобождает от должности их руководителей, осуществляет правовую регламентацию их статуса), и лишь Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной Думы. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной или предложенных кандидатур Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Весьма неоднозначной выглядит правовая позиция Конституционного Суда РФ, который подтвердил право Президента РФ представлять одну и ту же кандидатуру Председателя Правительства РФ и во второй, и в третий раз для согласования в Государственную Думу¹⁸. В таком случае утрачивается смысл согласования такой кандидатуры с Государственной Думой, которая ставится под угрозу роспуска и тем самым понуждается к даче согласия для назначения президентской кандидатуры. Трое судей Конституционного Суда РФ выразили по этому делу особое мнение, что также свидетельствует о неоднозначности данного решения.

Среди других форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти, предполагающих эффективную реализацию конституционного принципа разделения властей, можно отметить ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая может выразить недоверие Правительству РФ или отказать в доверии (ст. 117 Конституции РФ). Относительно недавно новой формой стала введенная поправкой к Конституции РФ в 2008 г. ежегодная отчетность Правительства РФ перед Государственной Думой¹⁹. Другой вопрос, как эта форма реализуется. Потому в доктрине справедливо критикуется некоторая ее размытость. Предлагается установить конкретные критерии оценки парламентом деятельности Правительства РФ²⁰.

В связи с доминированием президентской власти в системе разделения властей в целях восстановления принципа баланса сдержек и противовесов, положенного в основу принципа разделения властей, некоторые авторы обосно-

¹⁴ См.: Положение о Главном управлении специальных программ Президента РФ (утв. Указом Президента РФ от 7 сентября 2004 г. № 1146).

¹⁵ См.: Положение об Управлении делами Президента РФ (утв. Указом Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370).

¹⁶ См.: Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 100, 101.

¹⁷ См.: Кутафин О.Е. Глава государства. М., 2012. С. 318–321.

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

¹⁹ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ “О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации” от 30 декабря 2008 г.

²⁰ См.: Дзидоев Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 23–25.

ванно предлагают закрепить в Конституции РФ и законодательстве определенные формы контроля парламентом деятельности Президента РФ и органов исполнительной власти (парламентские запросы и выражение недоверия членам Правительства РФ, включение в предмет парламентского расследования деятельности Президента РФ), а также расширить полномочия палат Федерального Собрания в принятии кадровых решений (представление кандидатуры Председателя Правительства РФ Президенту РФ Государственной Думой, назначение Генерального прокурора РФ и высших судей из числа кандидатур, определяемых как Президентом РФ, так и Советом Федерации) и т.п.²¹ Такие предложения имеют под собой основания, но надо понимать, что их реализация невозможна без наличия соответствующей политической воли.

Взаимодействуя с исполнительной властью, законодательная власть выполняет и контрольные полномочия, что находит отражение в различных формах парламентского контроля, зачастую выступающих средством обеспечения правопорядка. Среди форм парламентского контроля выделяют финансовый контроль, парламентские слушания, парламентские расследования, депутатские вопросы и запросы, отчеты правительства, выражение ему недоверия или отказ в доверии²².

Не менее важным направлением в реализации принципа разделения властей является деятельность судебной власти, а также взаимодействие судов с органами законодательной и исполнительной власти, которые непосредственно занимаются обеспечением правопорядка.

При характеристике судебной власти необходимо исходить из того, что *судебная власть* представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основное предназначение которой – разрешение правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия.

Судебная власть принимает на себя признание и восстановление субъективного права как результат действия правопорядка, констатирует наличие факта нарушения правопорядка и реагирует на конкретное правонарушение, выступает гарантом обеспечения конституционной закон-

ности, защиты конституционных прав и свобод личности, в том числе от возможного произвола исполнительной власти.

Важно обратить внимание и на тот факт, что судебная власть в системе разделения властей занимает предельно обособленное положение, что связано с необходимостью обеспечения независимого и справедливого правосудия. В отличие от законодательной и исполнительной ветвей власти, которые тесно связаны с политикой и поддаются политическому давлению, судебная власть находится вне политики и не может (не должна) подвергаться никакому, в том числе политическому, влиянию.

Принимая судебное решение, суд, с одной стороны, независим от законодательной и исполнительной властей, органы и должностные лица которых не могут оказывать давления или давать указания суду. С другой стороны, принимая решение на основе законодательных актов, изданных законодательной властью, суд ограничен основаниями, рамками и процедурой, установленными законом (уголовным, гражданским и т.д.). Поэтому, как уже отмечалось, в отношениях между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – признается предопределенность законодательной власти.

Кроме того, важно учитывать, как взаимосвязаны закон и правосознание судьи, который должен правильно отыскать нужную норму закона, оценить ее и закон в целом, затем квалифицированно его применить при рассмотрении конкретного дела. Поэтому отношения законодателя и судьи вовсе не однородны, они предполагают оценку конкретных действий законодательной власти со стороны судебной. Иными словами, деятельность и воля законодателя выявляются судом при разрешении конкретного спора, в ходе которого суд должен правильно уяснить, интерпретировать и применить правовые предписания в конкретном деле.

Суд, действуя на основе закона, в то же время оценивает его положения и также определяет положения подзаконных актов на их соответствие актам большей юридической силы. В случае выявления такого несоответствия суд общей юрисдикции признает такие акты недействующими.

Особую роль в проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции, а следовательно, и в оценке качества работы законодательной власти играют органы конституционного контроля.

²¹ См.: Гончаров В.В., Жилин С.М. Проблемы взаимодействия и совершенствования президентской и законодательной (представительной) власти в РФ // Современное право. 2010. № 2. С. 32, 33.

²² См. подробнее: Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52–56.

На федеральном уровне такую функцию выполняет Конституционный Суд РФ, в субъектах Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды (в настоящее время создано 17 таких судов). Если конституционный (уставный) суд признает те или иные положения закона не соответствующими федеральной Конституции или учредительному акту субъекта Федерации, то соответствующие положения закона утрачивают юридическую силу и не могут применяться на практике. При этом суд общей юрисдикции при возникновении у него сомнения в конституционности закона обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о его конституционности²³.

К тому же, одной из причин, препятствующих непосредственному применению судами Конституции РФ и, как следствие, повлекшее ослабление конституционного правопорядка, явилось известное расхождение в правовых позициях Верховного Суда РФ, разъяснившего судам необходимость в каждом деле оценивать конституционность применяемого ими нормативного акта, а в случае выявления противоречия непосредственно применять Конституцию РФ, и Конституционного Суда РФ, обосновавшего исключительность собственных полномочий проверять конституционность правовых актов и фактически установившего запрет судам не применять закон, ссылаясь на его неконституционность, предписав судам обращаться с соответствующими запросами в Конституционный Суд РФ²⁴.

Такое понимание Пленумом Верховного Суда РФ непосредственного применения Конституции РФ открывало возможности для осуществления конституционного контроля судами общей юрисдикции и их вторжения в компетенцию Конституционного Суда РФ. И это происходило без специального рассмотрения вопроса о конституционности закона и без его исключения из правовой системы, чем нарушались презумпции конституционности применяемого закона и добросовестности законодателя. Поэтому следует

разделить опасения ученых о том, что тем самым ставилось под сомнение действие конституционных принципов верховенства Конституции РФ и федеральных законов (ст. 4), подчинения судей Конституции РФ и федеральному закону (ст. 120), возникла угроза дестабилизации судебной практики и нарушения принципа правовой определенности²⁵.

На практике в деятельности судов общей юрисдикции прямое применение конституционных норм происходит при разрешении конкретного дела в случаях: когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют конкретизации; недостаточности правового регулирования; наличия пробелов и/или коллизий в праве; если судья придет к выводу, что норма отраслевого законодательства неконституционна²⁶. Прямое применение Конституции РФ осуществляется судами не только в случаях, когда законодатель не регламентировал определенное общественное отношение, но и тогда, когда Конституционный Суд РФ признал норму неконституционной, а законодатель не восполнил правовой пробел, который преодолевает суд, непосредственно применяя положения Конституции РФ. При этом важное значение имеет то, чтобы суд не вышел за рамки своей компетенции и не стал заниматься восполнением законодательного пробела, что является прерогативой законодателя, для чего требуется высокий уровень правосознания и профессиональной подготовки судей.

Однако в апреле 2013 г. Пленум Верховного Суда РФ скорректировал свою позицию и внес изменения в постановление от 31 октября 1995 г., исключив из него положения, где судам разъяснялось право отказаться от применения закона, который они сочтут неконституционным²⁷. При этом Суд подчеркнул, что в случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ подлежащий применению по конкретному делу закон, суд обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности этого закона. Такой запрос может быть сделан судом любой инстанции и на любой стадии рассмотрения дела.

Исключив указанные положения и сняв основное расхождение в позициях судов, Верховный Суд РФ, тем не менее, не восполнил правовой пробел и не дал четкий ориентир нижестоящим судам о том, в каком порядке и при каких условиях они

²³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П.

²⁴ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" от 31 октября 1995 г.; Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ. Об этих расхождениях см. подробнее: *Гриценко Е.В.* Формирование доктрины прямого действия Конституции в российском конституционном праве // *Гос. и право.* 2015. № 6. С. 14, 15; *Еришов В.* Прямое применение Конституции РФ: от решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного Суда РФ // *Росс. юстиция.* 1998. № 9, 10. С. 2–4.

²⁵ См.: *Гриценко Е.В.* Указ. соч. С. 14, 15.

²⁶ См.: *Алешкова И.А.* Применение Конституции РФ судами общей юрисдикции: тенденции, практика и перспективы развития // *Гос. и право.* 2014. № 9. С. 32, 33.

²⁷ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 апреля 2013 г. № 9 // *Росс. газ.* 2013. 24 апр.

могут применять непосредственно Конституцию РФ²⁸. Остались в науке и на практике открытыми и другие вопросы: могут ли суды оценивать конституционность подзаконных нормативных правовых актов при их применении? Может ли суд применять Конституцию РФ в отсутствие законодательного регулирования? Вправе ли суд осуществлять толкование законоположений, исходя из духа и смысла Конституции РФ? Возможно, необходима разработка согласованного решения или корректировка уже принятых решений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ в поисках ответов на обозначенные вопросы.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная ветви государственной власти, функционируя на основе конституционного принципа разделения властей, во многом взаимосвязаны и взаимозависимы. Судебная власть дает оценку законодательной и исполнительно-распорядительной деятельности, может корректировать положения законодательства при рассмотрении конкретных дел, разрешать споры между органами публичной власти, тем самым ориентируя законодателя на разработку и принятие необходимых правовых предписаний, а правоприменителя – на их надлежащее выполнение и обеспечение правопорядка.

Между тем влияние судебной власти на законодательную и исполнительную ветви власти не остается односторонним. Как отмечалось, во-первых, законодательная власть устанавливает правила поведения, по которым работают исполнительная и судебная власть. Во-вторых, законодательная и исполнительная ветви власти участвуют в формировании судебского корпуса. Так, судьи высших судов России назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. В-третьих, законодательная власть иногда выполняет некоторые судебные функции, например объявление амнистии Государственной Думой (ст. 103 Конституции РФ) или отрешение Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ). За рубежом такая процедура называется “импичмент”, который неоднократно применялся в США к конгрессменам, судьям, президенту. Многие точки соприкосновения законодательной и судебной властей в той или иной

мере находятся именно в сфере обеспечения правопорядка.

В своих решениях Конституционный Суд РФ нередко не только предлагает формулировки законодательству, но и устанавливает сроки для корректировки законодательства, что повышает точность правового регулирования, обеспечивает качество законодательства, способствует правильной реализации закона и эффективному обеспечению конституционного правопорядка.

Таким образом, реализация конституционного принципа разделения властей предполагает конструктивное взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной властей, является важнейшим условием эффективности обеспечения правопорядка. Характер правового регулирования и последующего обеспечения правопорядка органами государственной власти задает именно законодательная власть, занимающая predetermined место в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка. Без активного участия законодательной власти невозможно сформировать правопорядок надлежащего качества, а деятельность исполнительной власти должна быть строго регламентирована законодательством и обеспечена судебными гарантиями.

Именно качественная и своевременная разработка законов, высокий уровень правосознания и компетентность законодателей и субъектов обеспечения правопорядка – важнейшие условия эффективного его обеспечения²⁹.

Таким образом, правопорядок как состояние упорядоченности общественных отношений есть результат правотворческого, правореализационного и правоприменительного процессов. Именно эффективная реализация принципа разделения властей как важнейшей основы конституционного строя (ст. 10 Конституции РФ) – существенное условие выстраивания целостной системы обеспечения правопорядка органами законодательной, исполнительной и судебной власти, находящимся в слаженном организационном взаимодействии. Деятельность законодательной власти и депутатов как представителей народа в таком механизме является исходной и изначально формирует качественно высокий уровень состояния, обеспечения и поддержания правопорядка в целом.

²⁸ См. подробнее: *Белов С.А.* Непосредственное применение судами Конституции в Российской Федерации // *Гос. и право.* 2014. № 1. С. 45–51.

²⁹ См.: *Духно Н.А.* Сущность правопорядка // *Право и государство: теория и практика.* 2014. № 10. С. 6, 7.