

СТАТЬИ 10 И 11 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТРИ ИЛИ ЧЕТЫРЕ ВЕТВИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ?

© 2018 г. В. Е. Чиркин

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

E-mail: vechirkin@yandex.ru

Поступила в редакцию 23.04.2018 г.

При перечислении ветвей государственной власти и для их названий в конституциях почти полтора столетия (с Конституции США 1787 г.) использовалась схема Ш.Л. Монтескье (1689–1755), предложенная им еще в первой половине XVIII в. (законодательная, исполнительная, судебная ветви власти). Конституция РСФСР 1918 г. впервые ликвидировала эту триаду, заменив согласно формуле К. Маркса разделение властей на разделение труда между органами государства. Изменения этой триады в капиталистических конституциях начались с Конституции полуколониального Китая 1912 г., где говорилось о пяти властях (юанях). Некоторые действующие конституции стран Латинской Америки предусматривают четыре (Никарагуа) и пять ветвей государственной власти. В Основном низаме Саудовской Аравии названы три ветви, но другие. Однако подавляющее большинство конституций закрепляют традиционную триаду. С Конституцией РФ ситуация не вполне ясна. С одной стороны, ст. 10 называет три обычные ветви власти. С другой, – анализ ст. 11 в совокупности с положениями ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции и оценкой государственной практики может привести к выводу о существовании четырех ветвей государственной власти в России. Автор рассматривает конституционные положения, нормы некоторых иных законов, отдельные вопросы практики осуществления государственной власти в России.

Ключевые слова: Конституция РФ, ветви государственной власти, особая ветвь власти – президентская власть.

DOI: 10.31857/S013207690001522-6

Считается, что в Новое время концепцию разделения властей (государственной власти) предложил англичанин Дж. Локк (1632–1704), но в науку и затем в конституции она вошла в формулировке француза Ш.Л. Монтескье (1689–1755): законодательная, исполнительная и судебная ветви власти (он называл их иногда и по-другому). Принципиальный отказ от этой триады был осуществлен при принятии Конституции тоталитарного социализма – Конституции РСФСР 1918 г. Согласно формуле К. Маркса она заменила разделение властей на разделение труда между органами государства. Органами государственной власти считались только избираемые “трудящимися” (затем всеми гражданами, достигшими избирательного возраста) советы на разных уровнях от сельского до Верховного Совета СССР. Другие органы государства назывались органами исполнительной, судебной власти, прокуратуры. Такой подход ныне сохранился в пяти существующих государствах тоталитарного социализма (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос).

В конституциях капиталистических стран изменение триады Монтескье впервые было осуществлено в полуколониальном Китае. Конституция Китая 1912 г. устанавливала пять властей (юаней): в дополнение к трем традиционным властям в ней были названы экзаменационная власть (особые органы, в основном для отбора лиц на государственную службу) и контрольная власть (государственный контроль). Фактически эта Конституция не действовала, даже будучи восстановленной в 1925–1927 гг. В настоящее время в конституциях некоторых стран Латинской Америки (например, в Конституции Никарагуа 1986 г.) дополнительно к триаде властей были названы избирательная власть (имелись в виду решения граждан-избирателей (при выборах в органы местного самоуправления, как это принято в подавляющем большинстве стран, голосовали и неграждане)) и созданные специальные органы (избирательные суды и избирательный регистр по учету избирателей). Теперь положение об избирательной власти из этой Консти-

туции исключено. Конституция Венесуэлы 1999 г. добавляет к названному перечню четырех властей пятую — “гражданскую власть”, представленную общегосударственным Советом по вопросам морали (в его состав входят защитник народа (омбудсман), генеральный прокурор и генеральный контролер) и его местными органами. Согласно ст. 273 Конституции полномочия этих органов обширны. В частности, они должны предотвращать и преследовать случаи посягательства со стороны “государственных и административных механизмов” на нормы морали и нравственности и даже карать за это, стремиться к воспитанию гражданского долга, свободы, социальной справедливости, созидательного труда и т.д. В Основном низае Саудовской Аравии 1992 г. названы три ветви, но другие: юридическая, исполнительная и организационная. Таким образом, хотя подавляющее большинство конституций государств мира включают триаду Монтескье, вопрос о разделении властей и видах государственной власти не везде решается одинаково.

С Конституцией РФ ситуация не вполне ясна. С одной стороны, ст. 10 называет три ветви власти, по Монтескье. Статья 10 устанавливает: “Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”. Однако ч. 1 ст. 11, которая (как нередко считается комментаторами в широко распространенном Интернете) лишь конкретизирует положения ст. 10, содержит несколько иную формулировку: “Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации”.

В отношении Федерального Собрания, Правительства РФ и судов все ясно. В ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание (парламент Российской Федерации) названо “представительным и законодательным органом”. Часть 1 ст. 110 устанавливает: “Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации”. В отношении судов в ч. 2 ст. 118 сказано: “Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства”.

Но в цитированной ч. 1 ст. 11 говорится также, что наряду с названными тремя органами (соответственно, властями) государственную власть в Российской Федерации осуществляет также Президент РФ. В перечне органов, осуществляющих государственную власть, он назван на первом месте.

В Конституции или иных законах Российской Федерации нет формулировки “президентская власть”. Но характеристике положения Президента РФ и его государственным полномочиям посвящена отдельная глава Конституции (гл. 4). Эта глава тоже предшествует главам о законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти.

Государственные полномочия Президента РФ в концентрированном виде определяет ст. 80. Назовем только наиболее рельефные части этой статьи. “2. Президент Российской Федерации является га-

рантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства”.

О том, что Президент РФ осуществляет государственную власть, сказано в ст. 11. Обратим внимание на особенности использования такой власти: обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и определение основных направлений внутренней и внешней политики государства. С одной стороны, осуществляя государственную власть (мы видим, что это постоянно имеет место на деле), Президент РФ по ст. 10 должен относиться к какой-либо из трех ветвей власти, но формулировка ст. 10 имеет исчерпывающий характер. Президента там нет. С другой стороны, если он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ветвей власти), то для того, чтобы это делать, он должен, видимо, по крайней мере тоже занимать положение ветви власти. Обратимся к зарубежному опыту.

В Конституции Франции 1958 г., основные положения которой были определены президентом генералом де Голлем, который, как и Б.Н. Ельцин (Конституция РФ 1993 г. принималась при его президентстве), стремился к личной власти, подобные положения были выражены более отчетливо из-за слова “арбитраж”. Статья 5 устанавливает: “Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов публичной власти, а также преемственность государства”. Слово “арбитраж” имеет в данном контексте весьма существенное значение как в определенной мере обозначение вышестоящей инстанции (в том числе при разногласиях органов).

Конституционалисты Франции, начиная с Мориса Дюверже (1917–2014) определяют форму правления Франции как полупрезидентскую республику¹ (по нашему мнению, точнее термин “президентско-парламентарная республика”). Если анализировать только нормы Конституции РФ, то Россия по форме правления тоже президентско-парламентарная республика. У нее есть признаки президентской республики и парламентской республики. Назовем элементы первого рода (президентализма).

1. Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ “определяет основные направления внутренней и внешней политики государства”. Обычно основы внутренней и внешней политики государства в пар-

¹ Duverger M. La V-e Republique. Paris, 1959; Bahro H., Bayerlein, Bernhard H., Vesper E. Duverger's concept semi-residential government revisite European Journal of Political Research (quarterly). October 1998. Vol. 34. Issue 2. P. 201–224.

ламентарной республике (например, в Германии) на практике определяют парламент и правительство (на практике прежде всего глава правительства), в президентской республике (США) — парламент и президент (на практике прежде всего президент).

Правда, в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ говорится, что Президент РФ определяет основные направления политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (т.е. актами парламента). Это ставит границы усмотрения Президента РФ, хотя определяет политику государства по Конституции РФ все-таки он.

2. Исходя из ч. 2 ст. 80, Президент РФ “обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти”. Как отмечалось, эта формулировка в какой-то мере подобна положению французской Конституции 1958 г., но в Конституции РФ нет слов об арбитраже и публичных властях (публичные власти — это вообще-то и органы местного самоуправления, что, видимо, не имелось в виду во французской Конституции). Вместо публичных властей в Конституции РФ говорится об органах государственной власти. Юридически это весьма широкая формулировка, поскольку по Конституции РФ (ст. 5, 11, 73, 77 и др.) органами государственной власти считаются не только органы власти Федерации, но и органы власти субъектов Российской Федерации (в пределах их полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами). На наш взгляд, характеристика органов субъектов Федерации как органов государственной власти неверна², но она свидетельствует о широте властных полномочий Президента РФ.

3. Правительство формирует Президент РФ, хотя в данном случае есть особенности, включающие элемент парламентаризма. С одной стороны, только Президент РФ выбирает и представляет парламенту (Государственной Думе) кандидата на должность Председателя Правительства РФ (премьер-министра). Он делает это независимо от роли партий в парламенте. В новой России был опыт назначения главы правительства из состава доминирующей в Думе партии (В.С. Черномырдин). В дальнейшем же премьер-министрами назначались лица, формально являвшиеся беспартийными (в том числе В.В. Путин), но затем Д.А. Медведев (Председатель Правительства РФ) являлся и является председателем партии “Единая Россия”, имеющей абсолютное большинство в парламенте (Государственной Думе).

С другой стороны, требуется согласие Государственной Думы на назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ (об этом ниже), но все-таки эту кандидатуру может представить парламенту только Президент РФ, и это не зависит от того, является данная кандидатура лидером большинства в парламенте или нет и вообще членом какой-либо партии.

4. Федеральных министров, руководителей других важнейших ведомств (не имеющих ранга мини-

стерств), руководство которыми осуществляет непосредственно Президент РФ, а также иных министерств, руководство которыми осуществляют Правительство РФ и его Председатель, назначает единолично Президент РФ. Согласия парламента на назначение каких-либо министров не требуется. Партийная принадлежность кандидатур на эти должности не должна обязательно учитываться (министры могут быть или не быть членами партии, членами партии большинства в парламенте или иными). В зарубежных классических президентских республиках президент назначает руководителей из своей партии, и обычно требуется согласие верхней палаты, которое часто носит формальный характер. В парламентарных республиках министры назначаются тоже президентом, но это — формальный акт, они назначаются из партии большинства или блока партий, имеющих большинство в парламенте, иначе правительству грозит немедленная отставка в результате вотума недоверия (резолюции порицания и др.) в парламенте.

Правда, в России кандидатуры на должность министров (других руководителей важнейших федеральных ведомств) Президенту РФ представляет назначенный им (после получения согласия Думы) Председатель Правительства РФ, но такие советы для Президента не обязательны, решения принимает он. Тем более это относится к так называемым “силовым” министрам и министру иностранных дел, а также руководителям ведомств, подчиненных только Президенту РФ. Освобождает министров от должности тоже только Президент РФ.

5. Некоторые (особенно “силовые”) министры (оборонны, внутренних дел, по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, юстиции), а также министр иностранных дел, руководители важнейших ведомств (например, ФСБ России) подчинены непосредственно только Президенту РФ. Председатель Правительства или решения Правительства РФ этих руководителей обязывать не могут, они лишь координируют деятельность Правительства, других министров и “силовых” министров. Президент вправе по своему усмотрению увольнять премьер-министра (хотя он был утвержден парламентом), а следовательно, и весь состав Правительства РФ. Конституция РФ предусматривает согласие парламента только на назначение Председателя Правительства РФ, а для увольнения этого не требуется, что юридически вряд ли верно, поскольку премьер-министр был назначен с участием парламента. Президент РФ Б.Н. Ельцин таким правом пользовался широко, сменив за полтора года пять премьер-министров. Вместе с уходом премьер-министра в отставку юридически должно уйти и все правительство. На практике его состав обычно сохранялся.

6. Президент РФ непосредственно помимо премьер-министра по своему желанию руководит не только министрами, подчиненными лишь ему, но и другими министрами, руководителями служб, агентств. Президент вызывает их, дает задания и указания, критикует (в том числе публично, на заседаниях) за недостатки в работе. Это видно даже из средств массовой информации.

Признаками парламентаризма в президентско-парламентарной форме правления России, предусмотренной Конституцией, являются следующие.

² См.: Чиркин В.Е. Как поправить неточности в формулировках части 2 статьи 5, части 2 статьи 11 Конституции РФ, если созыв Конституционного Собрания пока невозможен // Государство и право. 2018. № 2. С. 93–95.

1. Хотя главу Правительства (Председателя Правительства РФ) выбирает среди других лиц и назначает Президент РФ, он может сделать такое назначение только после получения согласия парламента. Такое согласие выражается путем голосования в Государственной Думе. Обычно кандидатура утверждается с первого представления, но было и с третьего (С.В. Кириенко)³.

Частичное участие парламента в формировании правительства (согласие на кандидатуру, предложенную президентом) — неполный признак парламентарной республики (как говорилось, в назначении всего состава правительства парламента не участвует).

2. Парламент (Государственная Дума) вправе выразить недоверие правительству, что типично для парламентарной республики (в классических президентских республиках такого права нет, как нет и самого понятия коллегии правительства, отдельной должности премьер-министра). Правда, при выражении недоверия правительству в России Президент РФ вправе не отправлять правительство в отставку, а распустить Государственную Думу (нижнюю палату парламента) с обязательным назначением даты новых выборов (такой порядок существует и в зарубежных парламентарных республиках). Однако Президент РФ обязан реагировать на вотум недоверия только в случае второго вотума недоверия, который действителен, если выражен не позже, чем через три месяца после первого. Это своего рода ущербный вотум недоверия. Такого порядка в зарубежных парламентарных республиках нет.

3. Президент вправе (но не обязан) распустить Государственную Думу с назначением новых выборов при единичном отказе в доверии, когда вопрос о доверии ставят не парламентарии, а само правительство. Это типичный институт парламентарной республики.

4. Правительство РФ выступает перед парламентом с ежегодными отчетами, что введено поправками к Конституции в 2008 г. Такой порядок присущ парламентарной республике. Правда, решений Думы по таким отчетам не принимает, что больше напоминает информирование парламента о деятельности правительства.

Реальная жизнь изменяет реализацию конституционных положений. В форме правления всегда есть не только юридическая, но и фактическая сторона. Ино-

гда она становится решающей. Например, если оценивать форму правления Великобритании только по конституционным документам (иногда очень давним), то она предстает как полуабсолютная монархия с правом монарха законодательствовать (британские законы и сейчас издаются от имени монарха в присутствии и при совете палат парламента). Но хорошо известно, что британская королева никакой властью не располагает, никаких решений политического характера она принимать не вправе.

Если мы будем анализировать главные полномочия Президента РФ, то увидим, что на первый план в них выдвигаются президентские, а не парламентарные элементы (поэтому по Конституции Россия — президентско-парламентарная, а не парламентарно-президентская республика). Доминирование институтов президентизма еще более заметно при оценке фактического положения президента и его фактической роли в государственном механизме, в обществе и государстве в целом. Практика деятельности органов Российского государства усиливает позиции Президента РФ. Президент становится центром всей государственной жизни. Это легко заметить, наблюдая сообщения по телевидению об управлении государством. Поэтому совершенно обоснованно президенты РФ В.В. Путин и Д.А. Медведев характеризовали Россию в реальности как президентскую республику⁴. Вряд ли с ними можно спорить. Лучше ситуацию никто не знает. По фактической роли ветвей государственной власти Россия — президентская республика.

Полагаем, что в условиях предусмотренной Конституцией формы правления президентско-парламентарной республики, которая эволюционирует к президентской республике, существует особая ветвь власти — президентская власть. Ее нет в президентской республике, где президент — глава исполнительной власти (США и др.). Ее нет в парламентарной республике (Германия и др.), где президент, по существу, безвластен, а ключевые позиции в государстве занимает председатель правительства (премьер-министр).

Возможно, такая ветвь власти в усеченном объеме или ее элементы существуют также в условиях парламентарно-президентской республики (такая форма правления, по нашему мнению, тоже есть в некоторых странах). Но это уже иной вопрос.

³ Конституционный Суд РФ постановил, что одну и ту же кандидатуру можно представлять трижды, но не более.

⁴ См.: Росс. газ. 2003. 25 дек.; 2007. 11 дек.; 2008. 2 июня.

ARTICLES 10 AND 11 OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THREE OR FOUR BRANCHES OF POWER IN RUSSIA?

© 2018 V. E. Chirkin

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: vechirkin@yandex.ru

Received 23.04.2018

When you enumerate branches of state power and for their names in the constitutions of almost a century and a half (with the United States Constitution, 1787, before 1918) used the scheme Sh.L. Montesquieu (1689–1755), proposed by him in the first half of XVIII century (legislative, executive, and judicial branches). Russian Socialist Constitution of 1918 for the first time eliminated this triad, replacing, according to Marx, the separation of powers on the division of labour between the organs of the state. Changes to this triad in capitalist constitutions began with the Constitution of semi-colonial China, 1912, stating five authorities (yuans). Some current Latin American Constitutions include four (Nicaragua) and five (Venezuela) branches of state power. The Basic Statute of Saudi Arabia names three branches, but others. However, the vast majority of constitutions fix traditional triad. With the Constitution of the Russian Federation, the situation is not very clear. On the one hand, article 10 refers to the three usual branches. On the other hand, analysis of art. 11 in conjunction with the provisions of p. 2 and 3 of the Constitution, art. 80, and assessment of state practice could lead to the conclusion of the existence of four branches of state power in Russia. The author examines the constitutional provisions, the rules of some other laws, selected issues relating to the practice of realization of state power in Russia.

Key words: Constitution of the Russian Federation, branches of state power, a special branch of power – the presidential power.