

## РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

### SEPARATION OF POWERS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

*M. Borisevich*

#### Annotation

In this paper we consider a number of problems in the separation of powers in modern Russia there are basic directions of development of the classical concept of separation of powers with the light of contemporary realities, the necessity of amending the Constitution of the Russian Federation within the framework of the development of the concept of separation of powers with the offer specific wording.

**Keywords:** Separation of powers, presidential power, the control power, the ratio of the branches of government, improving the Constitution of the Russian Federation.

**Борисевич Михаил Михайлович**

*К.ю.н., заведующий каф.*

*"Государственно- и гражданско- правовые дисциплины" Института дистанционного обучения ФГБОУ ВПО "МГИУ"*

#### Аннотация

В настоящей статье рассматривается ряд проблем в сфере разделения властей в современной России, предлагаются основные направления развития классической концепции разделения властей с учетом современных реалий, обосновывается необходимость внесения изменений в Конституцию Российской Федерации в рамках развития концепции разделения властей с предложением конкретных формулировок.

#### Ключевые слова:

Разделение властей, президентская власть, контрольная власть, соотношение ветвей власти, совершенствование Конституции Российской Федерации.

Концепция разделения властей является неотъемлемым элементом правовой идеологии современного государства, она прочно утвердилась в тезаурусе современной правовой доктрины. Однако происшедшие со времен основателей концепции разделения властей – Дж. Локка и Ш. Монтескье – существенные изменения в государственной и правовой жизни общества не могли не сказаться на толковании и применении данной концепции.

М.Н. Марченко отмечает, что различное понимание и соответствующее ему толкование теории разделения властей на современном этапе прослеживается по следующим направлениям: "во-первых, разночтения по вопросу о месте и роли самой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практике. Во-вторых, различная интерпретация проблем соотношения общей теории разделения властей и "национальной" практики ее применения. В-третьих, разноречивое понимание и неодинаковое толкование вопросов, касающихся оптимального соотношения законодательной и исполнительной властей, с одной стороны, и места и роли в рассматриваемой триаде судебных органов – с другой" [10].

По нашему мнению, в настоящее время можно констатировать своего рода "кризис" концепции разделения властей, поскольку новые реалии общественного устрой-

ства уже не вписываются в полной мере в "прокрустово ложе" устоявшихся теорий.

Представляется, что концепция разделения властей в настоящее время нуждается в реформировании с целью решить ряд имеющихся проблем, на которых мы остановимся кратко в настоящей статье.

#### 1) Проблема расширения традиционного перечня ветвей власти

Принято считать, что концепция разделения властей предполагает три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную, несмотря на то, что основоположниками данной концепции высказывались и другие идеи (например, Дж. Локк считал судебную власть элементом исполнительной власти).

Однако со времен разработки данной концепции существенно усложнился государственный механизм, появилось множество новых государственных органов, между которыми существуют довольно сложные взаимосвязи.

Ряд государственных органов и должностных не вполне вписывается в имеющуюся триаду разделения властей, например, прокуратура Российской Федерации, Цен-

тральная избирательная комиссия Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Как следствие, в правовой литературе предлагается выделять новые ветви власти наряду с имеющимися тремя, например, контрольную власть [3,5,7,15], избирательную власть [2,11], банковскую власть [4,8,14].

Например, В.Е. Чиркин отмечает: "трактовка западной философии и юриспруденции с акцентом на разделение властей является односторонней. Современная практика и теория требуют иного совокупного тезиса: концепция единства государственной власти и разделение ее ветвей. ...В зарубежной практике сейчас появились, как известно, другие ветви государственной власти. В некоторых странах Латинской Америки существует в перечне избирательная власть, в некоторых странах существует контрольная власть, в некоторых странах есть так называемая гражданская власть" [12].

С.А. Авакьян пишет: "очень большая проблема – разделение властей. Нам уже приходилось писать о том, что конституционная формула о трех ветвях государственной власти нарушена уже в самой Конституции Российской Федерации, поскольку есть по крайней мере президентская власть, прокурорская власть, избирательная власть и банковско-финансовая власть как разновидности государственной власти в России" [1].

Однако, на наш взгляд, не все приводимые исследователями "власти" в настоящее время уже достигли самостоятельного статуса и могут выделяться в качестве самостоятельных. Характер их взаимосвязи с другими органами государственной власти показывает, что, например, избирательная власть является в данный момент элементом исполнительной власти, поскольку обеспечивает исполнение законодательства о выборах и референдумах. Банковскую власть, по нашему мнению, не следует считать самостоятельной ветвью власти, поскольку не вполне ясен правовой статус Центрального банка Российской Федерации. На наш взгляд, его трудно в полной мере назвать органом государственной власти, тем более власть которого образует самостоятельную ветвь наравне с законодательной, исполнительной и судебной. Контрольная власть в перспективе может стать самостоятельной властью, однако для этого должно пройти определенное время, должны возникнуть достаточные предпосылки, оформиться ее системное единство и укрепиться властные полномочия.

По нашему мнению, в настоящее время достаточно оснований говорить о наличии самостоятельной президентской власти в составе механизма разделения властей, которая наряду с законодательной, исполнительной и судебной формирует данный механизм.

В отличие от иных ветвей власти, наличие которых обосновывается в правовой литературе, у нее имеется вполне очевидное организационное единство, наличие конституционно закрепленных властных полномочий и действенного механизма их реализации. Статус данной ветви власти достаточно высок и позволяет говорить о ее полномочном взаимодействии с другими признанными ветвями власти.

## 2) Проблема пересмотра концепции взаимодействия ветвей власти

Наряду с абстрактными теоретическими построениями существуют реалии государственной и общественной жизни, которые свидетельствуют о том, что механизм взаимоотношения различных ветвей власти на практике намного сложнее.

Современные правоведы ближнего зарубежья отмечают, что разрушение Союза ССР и образование новых независимых государств в начале 1990-х годов привело к появлению пятнадцати моделей разделения властей. В чем-то эти модели сходятся, в чем-то – различны. Страны Содружества Независимых Государств прошли через кардинальные изменения конституционно-правового и общественного строя. Становление и формирование различных моделей разделения властей, заимствование различных иностранных моделей, привело к тому, что на постсоветском пространстве апробируются новые концепции разделения властей [6].

Традиционная концепция разделения властей предполагает их самостоятельность и независимость с возможностью оказывать на другие ветви власти некоторое сдерживающее воздействие в рамках механизма сдержек и противовесов.

Однако, полагаем, что современное соотношение ветвей власти включает существование своего рода ветвей власти-арбитров, которые в некоторых аспектах находятся "над" другими ветвями власти в том смысле, что обеспечивают их согласованное функционирование и разрешение конфликтов между ними. Речь идет, прежде всего, о президентской и контрольной ветвях власти.

Полагаем, что органы и должностные лица, образующие данную ветвь власти, имеют полномочия, позволяющие оказывать значительное влияние на взаимодействие других ветвей власти и их деятельность в целом.

Пересмотр традиционных представлений о ветвях власти как строго равных между собой мы не считаем невозможным. Стоит вспомнить, что изначально представления об идеальном равенстве ветвей власти не всегда

сопутствовало концепции разделения властей и является ее позднейшим идеологическим "наслоением". Например, известно, что Ш. Монтескье превыше всех других ветвей власти ставил власть законодательную, поскольку принимаемые в государстве законы обязательны для всех.

Следовательно, переход на новое понимание схемы взаимодействия ветвей власти сложен скорее необходимостью отказа от привычных шаблонов юридического мышления, однако не является невозможным в рамках изначально концепции разделения властей.

### 3) Проблема совершенствования нормативного правового закрепления разделения властей в Российской Федерации

По нашему мнению, нормативное правовое закрепление концепции разделения властей в Российской Федерации нуждается в совершенствовании с учетом тезисов, обоснованных в настоящей статье.

Наиболее важное значение для данного закрепления имеет совершенствование норм Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [9]).

Принцип разделения властей закреплен в статье 10 Конституции Российской Федерации, согласно которой "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны". В данной статье устанавливается перечень ветвей государственной власти (названы только три: законодательная, исполнительная и судебная), а также указывается механизм взаимоотношений между ними.

При этом в тексте Конституции Российской Федерации имеется следующее противоречие. Согласно части 1 статьи 11 "государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации".

Таким образом, как видим, Президент Российской Федерации также называется в данном перечне, что вполне закономерно. Однако его нельзя отнести ни к законодательной, ни к судебной ветвям власти. К исполнительной ветви власти в нашей стране, в отличие, например, от Соединенных Штатов Америки, Президент также не относится, поскольку не является главой правительства. Согласно статье 80 Конституции Российской Феде-

рации, "Президент Российской Федерации является главой государства" (часть 1), "Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (часть 2).

По нашему мнению, Президент Российской Федерации, не относящийся ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти и призванный согласно Конституции Российской Федерации обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие, по сути, оказывается не включенным в триаду разделения властей, указанную в статье 10.

В связи с этим приведем также следующие рассуждения В.Е. Чиркина: "принято говорить о трех ветвях. У нас тоже три в 10-й статье Конституции, а в 11-й, в общем-то, появляются почти четыре. Потому что говорится о власти законодательной парламента, о власти исполнительной, значит, по 110-й статье Конституции исполнительная власть – это у нас Правительство, говорится о судебной власти и, естественно, говорится о государственной власти Президента. Я не призываю сейчас корректировать Конституцию, это дело, может быть, будущего. Но, в общем-то, с теоретических позиций это нуждается в осмыслении" [15].

О необходимости выделения в перечне самостоятельных ветвей власти также президентской власти пишут и другие ученые. Например, по мнению Г.Н. Чеботарева, "наряду с тремя ветвями власти следует выделять и четвертую ветвь – президентскую власть. Необходимость ее выделения ...определяется характером и объемом конституционных президентских полномочий, а также прямым указанием Конституции РФ (ч. 1 ст. 11) на то, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации" [13].

Учитывая изложенное, полагаем, что выходом из данной ситуации было бы реформирование Конституции Российской Федерации. По нашему мнению, статью 10 Конституции Российской Федерации необходимо изложить следующим образом: "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на президентскую, законодательную, исполнительную и судебную. Органы президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны".

Данное изменение позволит учесть развитие концепции разделения властей на современном этапе и прими-

нить конфликт между "незыблемой" теорией и практическими реалиями.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.
2. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.
3. Бурмистров А.С. Контрольная власть в России: размышления и предложения // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. 2008. Вып. 8. Т. 1. С. 668-670.
4. Викулин А.Ю., Тосунян Г.А. Деньги и власть. Разделение властей в современных условиях и реструктуризация банковской системы. М., 1999.
5. Данышина Н.А. К вопросу о контрольной власти // Административное и муниципальное право. 2008. № 2.
6. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М.: 2004.
7. Елизаров А.Б. Формирование контрольной ветви власти в России // Современные проблемы государства и права. Сборник научных трудов. 2003. Вып. 1. С. 97-100.
8. Кашкин С.Ю. Центральный банк в системе власти и банковской системе // Банк России в XXI веке. Сборник статей. М., 2003.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Российская газета. № 237. 25 декабря 1993.
10. Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах. Т. 1 / Под общ. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2007.
11. Станских С.Н. "Избирательная власть" как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 16-19.
12. Стенограмма Круглого стола Комитета Государственной Думы по законодательству и государственному строительству на тему "Конституция Российской Федерации как правовая основа развития общества и государства" (Москва, Государственная Дума, 30 октября 2008 г.) (Редакционный материал // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 1.
13. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 14.
14. Чебыкина Н.Р. Центральный банк Российской Федерации как орган государственной власти в денежно-кредитной и банковской сфере (финансово-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006.
15. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4

© М.М. Борисевич, ( Borisevich\_MM@list.ru ), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ



Основан в 1960 году.

**МОСКОВСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ИНДУСТРИАЛЬНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**

**ПРИГЛАШАЕТ НА ЗАОЧНУЮ ФОРМУ ОБУЧЕНИЯ  
С ПРИМЕНЕНИЕМ ДИСТАНЦИОННЫХ ИНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГИЙ,  
БЕЗ ВЫЕЗДА НА СЕССИИ !**

**Диплом Инженера, Экономиста, Менеджера, Юриста -  
Московского Государственного ВУЗа,  
ПРЕСТИЖ - НА ВСЮ ЖИЗНЬ !**

**Срок обучения: 4.5 года. Стоимость: от 12 800 руб. за семестр.**



ТЕХНОЛОГИЯ МАШИНОСТРОЕНИЯ	ЮРИСПРУДЕНЦИЯ
АВТОМОБИЛЕСТРОЕНИЕ	ФИНАНСЫ И КРЕДИТ
ПРОМЫШЛЕННАЯ ТЕПЛОЭНЕРГЕТИКА	НАЛОГИ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ
ХОЛОДИЛЬНАЯ, КРИОГЕННАЯ ТЕХНИКА И КОНДИЦИОНИРОВАНИЕ	ЭКОНОМИКА ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ПРИКЛАДНАЯ ИНФОРМАТИКА	БУХГ. УЧЕТ, АНАЛИЗ И АУДИТ
АВТОМАТИЗАЦИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ПРОИЗВОДСТВ	МЕНЕДЖМЕНТ ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ	ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ
БИЗНЕС- ИНФОРМАТИКА	УПРАВЛЕНИЕ МАЛЫМ БИЗНЕСОМ
УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ	ЛОГИСТИКА