

УДК 342.516

В.Н. Прокофьев

Эволюция роли президента в системе разделения властей в Российской Федерации

В статье анализируется конституционно-правовой базис, повлиявший на текущее соотношение полномочий института президентства в РФ и высших государственных органов власти. Автор рассматривает эволюцию системы разделения властей с момента принятия Конституции 1977 г. по настоящий период. В статье аргументируется тезис о нецелесообразности выделения в Конституции РФ наряду с тремя классическими ветвями власти президентской ветви на современном этапе государственного строительства, а также определяются дальнейшие направления развития роли президента РФ в системе разделения властей.

Ключевые слова: президент; президентская власть; разделение властей; полномочия президента; эволюция института президентства; место президента в разделении властей.

Соотношение полномочий института президентства и высших государственных органов выступает в качестве ключевой характеристики любого политического режима (который предполагает должность президента), в то же время будучи обусловленным и национальной спецификой. В этой связи данная проблема остается одной из наиболее актуальных в области политико-правовых исследований.

При анализе вопроса следует в первую очередь отметить, что одной из характерных особенностей эволюции роли и места президента РФ в системе разделения властей является ее ускоренный характер. Несмотря на многочисленные попытки реформирования конституционных основ, начиная с момента принятия Конституции 1977 г., которая во многом нарушила баланс властей, подменив их функции партийными органами [2], и включая инициированные положениями Основного закона СССР трансформации в 1988 году в направлении укрепления двуединой законодательной власти, можно утверждать, что принцип разделения властей в своем классическом смысле так и не был воспринят отечественным законодателем.

Существовавшая к 90 гг. XX в. в нашей стране конституционно-правовая база, выступавшая в качестве основы для реализации концепции руководящей роли КПСС и действующей на протяжении 70 лет системы организации государственной власти в СССР, к моменту введения в нее президентской структуры

не имела для этого никаких резервов. В результате фактически искусственно имплементированные отдельные, во многом не согласованные между собой элементы системы разделения властей в структуре действующего Основного закона страны и введенная должность президента еще больше деформировали регламентируемый его содержанием баланс в соотношении представительной и исполнительной власти.

Далее этому сопутствовала консервация нечеткого статуса Съезда народных депутатов как наивысшего органа в государстве, наделенного правом рассматривать и решать любые вопросы, относящиеся к ведению РСФСР.

Вышеупомянутую неоднозначность в полной мере отражают дискуссии об идентификации института президентства как новой категории политико-правового пространства страны, ее содержании и роли президента РФ в системе разделения властей. Дискуссии в этот период преимущественно протекали через парадигму определения его статуса как высшего должностного лица, которое с функциональной точки зрения фактически возглавляет исполнительную власть, или как «высшего должностного лица и главы государства» [7]. Вместе с тем принятая окончательно дефиниция «глава государства» и конституированные в связи с этим прерогативы (ст. 5 Конституции (ОЗ) СССР 1977 года, в ред. от 14.03.1990, с изм., внесенными Законом СССР от 14.03.1990 № 1360-1) также не привели к полной однозначности в данном вопросе, а скорее, наоборот, усилили исторически существующие проблемы.

Де-юре был усилен политико-правовой вакуум в определении места института президентства в системе разделения властей, при этом де-факто сформированы предпосылки для роста его влияния на другие ветви власти. С организационно-административных позиций президент не подчинялся ни Верховному Совету, ни Совету народных депутатов. Контрольные полномочия парламента охватывали в большей степени правительство, что ставило вопрос о хотя бы формальном дистанцировании главы государства от данного органа. В результате были заложены и достаточно скоро проявились на практике противоречия конституционных норм, не дифференцирующих четко границы полномочий трех основных ветвей власти в России. Наиболее острое противопоставление при этом сложилось в сфере полномочий (формальных) исполнительной власти во главе с президентом и законодательной власти, что спровоцировало кризис 1993 г. и привело к разработке нового проекта Основного закона страны, конституирующего концепцию президентско-парламентской республики и традиционную доктрину разделения властей (гл. 1 Конституции РФ). Нормами Основного закона страны была регламентирована самостоятельность законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти. При этом отрицались все попытки проявления черт монополизации власти (см. например: указание общего характера в ст. 3 Конституции, выступление Б.Н. Ельцина на Конституционном совещании 05.06.1993 г.) [4]. Тем не менее проблема регламентации роли президента РФ в системе разделения властей продолжала сохранять дискуссионный характер.

Нужно отметить, что, по мнению исследователей [10], сложившееся к началу 1990-х гг. конституционное закрепление особого статуса президента РФ в системе разделения властей в определенной степени объясняется исторической традицией, которая была свойственна и для монархической Российской империи, и затем для Советского Союза, где единовластие являлось типичным явлением. Формально-правовой анализ норм Конституции 1993 г., содержания принципиально новой дефиниции статуса президента также подтверждает, что президент занимает специфическое место в системе разделения властей. Не будучи включенным ни в одну из ветвей власти, регламентированных ст. 10 Основного закона, но являясь главой государства, президент обеспечивает согласованную деятельность и сотрудничество органов государственной власти, выполнение ими своих конституционных обязанностей в пределах их компетенции. Разделяя эту точку зрения, ряд ученых обоснованно указывают, что фактически функции президента РФ связаны с исполнительной властью [1; 3]. По мнению других ученых, президент принимает участие в деятельности каждой из ветвей власти [11].

Анализируя обоснованность первого из тезисов, необходимо подчеркнуть, что последние десятилетия XX – начало XXI в. отмечены явной тенденцией усиления в разных странах мира политических прерогатив исполнительной ветви власти и повышением роли главы государства в принятии всех стратегически важных политических решений как ответной реакцией на политические кризисы XX в. [5]. При этом в нашей стране тенденции к доминированию исполнительной власти, а также к некоторой подмене ею других ветвей власти проявились достаточно отчетливо. Посему закономерно, что текущее положение президента в системе разделения властей связано с его конституционными прерогативами по отношению, в первую очередь, к исполнительной ветви власти. Это находит выражение в конкретных конституционно-правовых полномочиях главы государства (ст. 80 Конституции РФ; Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ»). Президент и правительство облечены достаточно сильными полномочиями, выступая одновременно самостоятельными носителями государственной власти, активно взаимодействующими по своему функционалу. Однако в течение последних лет в России сложилась отчетливая практика вмешательства и латентного вменения политики президента в дела правительства. В качестве наиболее характерных примеров, где императивность действий главы государства проявляется наиболее явно, можно сослаться на положения Указа президента РФ от 10.06.1994 № 1185, устанавливающие правомочие главы государства в области издания указов, относящихся к компетенции правительства, ст. 83 Конституции РФ, дающей право главе государства выступать председателем (вести) на заседаниях правительства.

Приведем ряд ссылок на исследования авторов, разделяющих данное мнение. Так, Л.И. Дмитриева, ссылаясь на ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, возлагающей на президента РФ обязанности быть «гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина», усматривает в этом трактовку того факта,

что он призван действовать персонально, как отдельная властная структура [2]. Содержание указанной статьи, на взгляд исследователя, «предопределяет направленность всех последующих статей гл. 4 Конституции и центральное место Президента РФ в системе государственных органов власти, а также конституирует наличие у него рычагов влияния на другие органы» [2]. Такая позиция, считает Л.И. Дмитриева, фактически выводит роль президента за пределы рамок главы исполнительной власти и даже главы государства.

Следует отметить, что, как и во взаимодействии с правительством РФ, в регулировании отношений между президентом и Федеральным собранием в конституционно-правовой парадигме заложена траектория на обеспечение самостоятельного и независимого функционирования данных властных институтов, что в то же время не предусматривает их полного разделения (разведения). С одной стороны, обязательные связи между ними реализуются с помощью таких инструментов, как ежегодные послания президента парламенту (включая, до 2014 года, бюджетные послания), представление законопроектов, кандидатур на различные должности, подписание законов. Одновременно конституционный механизм содержит и перечень сдержек и противовесов — отрешение главы государства от должности и возможность роспуска последним Государственной думы. Президент наделен правом принимать указы и распоряжения при условии их непротиворечивости положениям Конституции РФ и федерального законодательства. Президент вправе отклонить федеральный правовой акт, одобренный Государственной думой, но последняя, как и Совет Федерации, наделена правом преодоления вето главы государства. Нельзя также отрицать и наличия сложившейся внеправовой и вненормативной практики взаимодействия главы государства и Федерального собрания (участие президента и его представителей в параллельных слушаниях, выступление главы государства в палатах парламента, на заседаниях комиссий и пр.).

Важно указать, что принятие Конституции 1993 г. позволило создать ситуацию реальной независимости президента РФ от парламента, ставшую возможной ввиду исключения механизма отрешения первого от должности в случае выявления фактов нарушения действующих конституционно-правовых основ, а также присяги как оснований юридической ответственности президента. В качестве конституционного обоснования отрешения от должности были определены государственная измена или совершение преступления в тяжкой форме (ст. 93 Конституции РФ). При этом участие в процедуре отрешения от должности трех органов, сам процесс отрешения и состав преступлений превращают импичмент в российских условиях в менее реализуемое на практике явление, чем конституционно обоснованные процедуры в других странах. Показателен и тот факт, что в отечественном Уголовном кодексе отсутствует квалифицированный состав преступления по обвинению президента РФ в государственной измене, что фактически блокирует исполнение ст. 93 Основного закона.

Проблемы, возникающие в практике функционирования механизма разделения властей в связи с недостаточной конституционно-правовой определенностью

статуса президента РФ и границ его полномочий, являются объектом частого рассмотрения Конституционным судом РФ. Не просто расширительное толкование содержания президентских полномочий, а даже фактически наделение главы государства новыми полномочиями можно наблюдать в тексте постановления КС РФ от 31.07.1995 № 10-П. В этом акте допускается правомочие президента применять вооруженные силы на территории РФ с целью преодоления внутренних конфликтов в отсутствие санкции Совета Федерации при наличии «экстраординарной ситуации» (как, например, в Чеченской Республике в 1991–1994 гг.). Между тем само по себе понятие «экстраординарная ситуация», отличающееся содержательной размытостью, отсутствует как в Основном законе, так и в текущем законодательстве. Но на основании трактовки ряда конституционных норм Конституционным судом РФ оно фактически приобретает качество нового правового института (постановление КС РФ от 27.01.1999 № 2-П), будучи наделенным такими идентифицирующими признаками, как разрушение системы действующих органов власти, образование регулярных незаконных вооруженных группировок, массовое нарушение свобод, прав местного населения, решение субъектом Федерации вопроса об изменении своего статуса и выходе из ее состава в одностороннем порядке, прекращении действия Основного закона на территории и невозможности при этом усилиями федеральных властей достичь политического решения мирным путем. Таким образом, сложился прецедент, в рамках которого КС РФ определена новая и достаточно широкая трактовка статуса президента РФ в механизме разделения властей: в рамках положений о «подразумеваемых», в данном случае экстраординарных, полномочиях главы государства и допустимости прямого применения им конституционных норм при отсутствии должного законодательного регулирования.

Приведенный пример демонстрирует, что заложенная в действующий Основной закон страны система сдержек и противовесов де-факто все больше деформируется в результате активизации вспомогательных правовых механизмов и в результате этого теряет свою действенность против эксцессов монополизации власти.

В современной науке трактовка надинституциональности президентской власти также часто коррелирует с логикой смешанной, транзиторной модели правления в целом, развитие которой (с учетом национальной специфики) происходит сегодня в нашей стране. В ее рамках президент России является институтом, выполняющим в том числе роль независимого политического арбитража, что особенно важно при условии угрозы кризисов в диаде «парламент – правительство». Для стран с развитыми традициями компромиссного взаимодействия и отличающихся стабильностью политической системы, устоявшимися демократическими ценностями такие кризисы не играют решающей роли. Но в государствах, где подобных традиций и системы еще нет, где институт президентства продолжает свое формирование, подобные кризисы могут вызвать крайне негативные последствия. Поэтому в данном случае возрастает значение охранительной и миротворческой, стабилизационной роли президента.

Однако при этом возникает опасность, что правовая трактовка подобной роли может выступить попыткой скрытого придания главе государства доминанты над другими ветвями власти [6]. Это предположение исследователей базируется на содержании ст. 10 Основного закона страны, конституирующем дифференциацию государственной власти на три традиционные ветви. Президент РФ конституционными основами не включен ни в одну из вышеперечисленных ветвей власти, официально не входит в систему разделения властей, но в то же время называется (ст. 11 КРФ) в качестве первого института, реализующего государственную власть в стране. В данной трактовке можно усмотреть некоторое признание надинституциональности должности президента, теоретическое обоснование его права контролировать деятельность любых других институциональных структур в стране [8].

Отсутствие явной конституционной нормы, устанавливающей прямую корреляцию президента РФ с какой-либо из ветвей власти, вызывает множественные пробелы в части определения его правового статуса и полномочий и, прежде всего, в ограничении его права «вмешиваться в сферу формирования и компетенции других ветвей власти» [9]. Однако в то же время, несмотря на очевидную недоработанность и недостаточную четкость трактовки ст. 11, нельзя однозначно утверждать, что она формирует базис для президентского единовластия. Надинституциональность президента РФ не обоснована конституционными основами ввиду того, что в Основном законе страны глава государства наделен собственными функциями, полномочиями, как и другие органы власти (гл. 4 и др.), которые функционируют во взаимодействии и обеспечены рычагами влияния друг на друга. Конституированная система сдержек и противовесов вкупе с принципом разделения властей легитимирует право всех ветвей власти на обеспечение взаимного контроля и реакции на нарушение конституционных норм.

На наш взгляд, на современном переходном этапе государственного строительства выделение (как прямое, так и косвенное) в Конституции РФ, наряду с тремя классическими ветвями власти, четвертой — президентской, нецелесообразно. В этом случае институт президентуры в правовом отношении встал бы над ветвями власти, получив конституционно легализованную возможность оказывать любое давление на все ветви власти и государственные органы, что идет вразрез с провозглашенным Конституцией принципом разделения властей и демократическими основами, согласно которым ни один публичный орган не может претендовать на суверенное осуществление всей полноты власти в нашем государстве.

Следует учитывать тот факт, что в настоящее время в нашей стране наблюдается не только начальная стадия развития института президентства, но и парламентаризма, независимых и самостоятельных судебных органов, а также органов государственного и муниципального управления, каждый из которых в той или иной форме взаимодействует с институтом президентства, что многократно увеличивает проблемы, возникающие у каждой из ветвей власти

и у соответствующих органов. Конституционно утвержденное разделение властей требует наличия органа, гарантирующего государство от противостояния властей и их разрыва. На данный момент действующая конституция страны уже во многом преодолела ранее устоявшуюся трактовку принципа разделения властей (независимость ветвей ради независимости *per se*), ставшую причиной ряда глубоких политических кризисов, создававших угрозу стабильности основ государственности. В подобных условиях своего рода следующим закономерным этапом стало наделение главы государства достаточно значительными полномочиями как объединяющего начала в конституционном строе страны, института, координирующего и объединяющего все ветви власти. Именно в этом смысле президент РФ является персонификацией отечественной государственности. Задача перехода на следующий этап развития модели института президентства заключается в сохранении и развитии накопленного на данный момент демократического потенциала данного института государственной власти, представляющего действительные интересы всего российского социума, не связывающего себя с конкретной политической (партийной) или надпартийной силой; в развитии более четкой конституционно-правовой регламентации его органической связи с различными ветвями власти как на федеральном, так и региональном уровнях.

Литература

1. Бюер В.М., Городинец Ф.М., Григонис Э.П. и др. Правовое государство: реальность, мечты, будущее / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Алетейя, 1999. 245 с.
2. Дмитриева Л.И. Президент РФ в системе разделения властей по Конституции РФ // Право: Теория и практика. 2003. № 12. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1203/2.html> (дата обращения: 01.11.2017).
3. Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. 371 с.
4. Конституционные совещания 29 апреля – 10 ноября 1993 г. Стенограммы. Материалы. Документы / под общ. ред. А.А. Собчак, С.А. Филатова. Т. 3. М.: Юридическая литература, 1996. 200 с.
5. Комментарий к Конституции РФ / отв. ред. Л.А. Окуньков. М.: БЕК, 1996. 634 с.
6. Краснов М.А. Персоналистский режим в России // Политическая концептология. 2012. № 1. С. 160–227.
7. Марченко М.Н. Политико-правовой статус президента (исторический аспект) // Вестник МГУ. Право. 1992. № 2. С. 3–12.
8. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ // Государство и право. 1996. № 1. С. 12–23.
9. Соболевский И.Б. Административно-правовой статус Президента РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 167 с.
10. Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.
11. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юридическая литература, 1995. 175 с.

Literatura

1. *Boer V.M., Gorodinecz F.M., Grigonis E'.P.* i dr. *Pravovoe gosudarstvo: real'nost', mechty', budushhee / pod obshh. red. V.P. Sal'nikova.* SPb.: Aletejya, 1999. 245 s.
2. *Dmitrieva L.I.* *Prezident RF v sisteme razdeleniya vlastej po Konstitucii RF // Pravo: Teoriya i praktika.* 2003. № 12. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1203/2.html> (data obrashheniya: 01.11.2017).
3. *Kajnov V.I.* *Institut prezidentstva: konstitucionno-pravovoj status: dis. ... d-ra yurid. nauk.* SPb., 1999. 371 s.
4. *Konstitucionny'e soveshchaniya 29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g. Stenogrammy'. Materialy'. Dokumenty' / pod obshh. red. A.A. Sobchak, S.A. Filatova.* T. 3. M.: Yuridicheskaya literatura, 1996. 200 s.
5. *Kommentarij k Konstitucii RF / otv. red. L.A. Okun'kov.* M.: BEK, 1996. 634 s.
6. *Krasnov M.A.* *Personalistskij rezhim v Rossii // Politicheskaya konceptologiya.* 2012. № 1. S. 160–227.
7. *Marchenko M.N.* *Politiko-pravovoj status prezidenta (istoricheskij aspekt) // Vestnik MGU. Pravo.* 1992. № 2. S. 3–12.
8. *Nozdrachev A.F.* *Osnovny'e charakteristiki ispolnitel'noj vlasti po Konstitucii RF // Gosudarstvo i pravo.* 1996. № 1. S. 12–23.
9. *Sobolevskij I.B.* *Administrativno-pravovoj status Prezidenta RF: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002.* 167 c.
10. *Filippov I.V.* *Rol' Prezidenta v obespechenii razdeleniya i vzaimodejstviya vlastej v RF: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002.* 24 s.
11. *E'ntin L.M.* *Razdelenie vlastej: opyt' sovremenny'x gosudarstv. M.: Yuridicheskaya literatura, 1995.* 175 s.

V.N. Prokofiev**Evolution of the Role of the President in the System of Separation of Powers
in the Russian Federation**

In the article using historical, comparative and systemic approaches, the constitutional legal basis is analyzed, which influenced the current ratio of powers of the presidency institution in the Russian Federation and the highest state authorities. The author considers the evolution of the system of separation of powers from the moment of adoption of the Constitution of 1977 to the present period, based on applied theory. The article reveals the validity of the views of various researchers about the current position of the President of the Russian Federation in the system of separation of powers, while arguing the thesis that it is inappropriate to separate the presidential branch at the present stage of state construction in the Constitution of the Russian Federation along with the three classical branches of power and further directions for the development of the role of the President in the system of separation of powers are determined.

Keywords: president; presidential power; power of the president; the competence of the president.