

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

DOI: 10.48137/23116412_2023_2_140

УДК: 342

**Сергей САЛУН,
Марина АВИМСКАЯ**

К ВОПРОСУ О СТЕПЕНИ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ВЕТВЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация

Федеральное Собрание Российской Федерации ведет активную работу по совершенствованию отечественного законодательства. В результате этой деятельности, существенно изменился состав и полномочия органов государственной власти, ряд из которых наделен новыми компетенциями. В связи с этим, в России существенно изменились взаимное влияние и степень самостоятельности ветвей государственной власти.

В статье изложен авторский подход к оценке степени самостоятельности ветвей государственной власти, а также предложен возможный вариант распределения множества федеральных государственных органов РФ между тремя существующими ветвями государственной власти. Например, обоснование того, что к исполнительной ветви государственной власти принадлежит Центральная избирательная комиссия РФ.

САЛУН Сергей Николаевич – кандидат технических наук, доцент кафедры педагогики, психологии, права, истории и философии Мытищинского филиала МГТУ им. Н.Э. Баумана. Адрес: 141005, Московская обл., г. Мытищи-5, ул. 1-я Институтская, 1. *E-mail:* salunsergei@mail.ru

АВИМСКАЯ Марина Аскольдовна – кандидат исторических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института стран СНГ. Адрес: 119180, Россия, Москва, ул. Б. Полянка, 7/10, стр. 3. *E-mail:* marinaaskol@yandex.ru

Ключевые слова: Конституция, самостоятельность ветвей власти, государственные органы, законотворческая деятельность, избирательная комиссия.

В результате общероссийского голосования, проведенного 1 июля 2020 г., были одобрены существенные изменения в Конституцию РФ [1]. Бесспорно, что это совершенствование законодательства затронуло большинство сфер жизни российского общества. Развитие законодательства, вызванное внесенными в Конституцию РФ изменениями, затронуло и область права регулируемую функционирование публичной власти. При этом, можно согласиться с мнением ряда авторов о том, что в результате этих изменений увеличились властные полномочия Президента РФ и произошло очевидное снижение самостоятельности судов Российской Федерации [5, 7, 8, 9].

С момента принятия Конституции РФ, вопросам, связанным с оценкой самостоятельности ветвей государственной власти в России, уделялось постоянное внимание в научной среде и в международных организациях. Например, в п.8 Заключения Венецианской комиссии о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (на англ. и русск. яз.) указано:

«8. Статья 128 касается норм, регулирующих назначение судей в высшие и нижестоящие судебные органы Российской Федерации. По-видимому, существует риск чрезмерной политизации деятельности членов этих судов, что может поставить под угрозу принцип разделения полномочий, изложенный в статье 10»[6].

А.В. Саленко, к.ю.н., доцент Балтийского федерального университета им. И. Канта, член квалификационной коллегии судей Калининградской области пришел к выводу, что «конституционные новеллы 2020 г. еще больше ослабили и без того слабую судебную власть России, поскольку этой реформой было нарушено конституционное равновесие властей и был создан институциональный перевес в пользу политических ветвей власти в России, в особенности значительно возросла степень влияния президентской власти» [5].

Уральский ученый к.ю.н., Уральского государственного юридического университета А.В. Нечкин, отмечает, что «с точки зрения реализации принципа разделения властей вызывают вопросы п. «е.1» и особенно п. «е.3» комментируемой статьи, которые по своему содержанию фактически предполагают, что Президент РФ ставит под свой прямой административный контроль всю систему органов прокуратуры, а также то, что степень самостоятельности судебной власти относительно Президента РФ и фактически контролируемой им исполнительной власти существенно понизится по причине явного снижения уровня гарантий несменяемости судей» [7]. Аналогичной позиции придерживается д.ю.н., профессор В.А. Кряжков, Заслуженный юрист РФ [9].

Становится очевидным то, что проблема оценки самостоятельности ветвей государственной власти не теряет своей актуальности с мо-

мента принятия в 1993 г. новой Конституции РФ.

Это связано с тем, что в действующее законодательство России необходимо своевременно вносить поправки в качестве ответа на изменения внутригосударственной обстановки, а также на существенные изменения, происходящие на международной арене, которые связаны с возникновением дополнительных военных, экономических, политических обстоятельств в отношении современной России.

Естественно, что в результате этого процесса одной из ветвей государственной власти могут быть предоставлены дополнительные полномочия, что в свою очередь увеличит ее возможности по отношению к другим ветвям власти.

Происходящие изменения соотношения полномочий между ветвями власти целесообразно своевременно корректировать для выравнивания степени самостоятельности каждой ветви власти.

Конституция РФ в статье 10 установила: «...государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [1]. По нашему мнению, в этой статье определен перечень из трех ветвей государственной власти, который является исчерпывающим. Данное утверждение основано на следующем: в действующей Конституции РФ не предусмотрена возможность создавать более трех ветвей государственной власти.

Кроме того, в Конституции РФ отсутствуют положения, регулирую-

ющие (разрешающие) создание дополнительных к указанным в ст. 10 Конституции РФ ветвей государственной власти. Однако, в отношении некоторых органов государственной власти, таких как Генеральная прокуратура, Центральная избирательная комиссия Уполномоченный по правам человека, и др. ряд авторов пришли к выводу о том они образуют отдельные (дополнительные) ветви власти:

«1) учредительная (принятие Конституции РФ народом или Конституционным Собранием); 2) народная (принятие народом на референдуме законов или решение других вопросов государственного значения – если речь не идет о новой Конституции; одобрение народом масштабной конституционной реформы путем общероссийского голосования – как это было в 2020 г.); 3) президентская; 4) законодательная; 5) исполнительная; 6) судебная; 7) прокурорская; 8) избирательная; 9) финансово-банковская; 10) контрольная (контрольно-надзорная, если подразумевать при этом такие надзорные органы, как горный надзор, атомный надзор и др., связывая прокурорский надзор с отдельной ветвью власти)» [8].

По нашему мнению, предложенный перечень ветвей государственной власти может рассматриваться как гипотетический и исследовательский.

Это мнение основано на следующем: обоснование необходимости появления новых ветвей власти должно основываться на теоретической базе.

Общеизвестно, что одним из известных теоретиков 18 в., обосновавших необходимость разделения государственной власти на три ветви, является Шарль-Луи де Монтескьё, который определил основную цель, разделения властей - избежать злоупотребления властью [18].

Также известно, что политический деятель Китая Сунь Ятсен разработал теорию, в соответствии с которой необходимо три ветви государственной власти расширить до пяти ветвей [19]. Однако, его теория о необходимости пяти ветвей государственной власти не получила применения на практике. Теория Монтескьё получила широкое практическое применение, в том числе и в Конституции РФ, как мы смогли убедиться.

Поэтому, для выделения новых ветвей власти, недостаточно наличия государственного органа, обладающего широкими полномочиями, большим бюрократическим аппаратом и выполняющим общественно важные функции.

Указанные выше ветви государственной власти, кроме судебной, исполнительной и законодательной, на сегодняшний день фактически отсутствуют и не могут появиться в результате принятия Государственной Думой Федерального Собрания РФ федерального конституционного закона. Это связано с тем, что, ст.10 Конституции РФ, в которой перечислены три ветви государственной власти, предусмотренные действующей редакцией Конституции РФ, включена в главу 1 Конституции РФ. В соответствии со ст. 135 Кон-

ституции РФ первая глава не может быть изменена федеральным конституционным законом.

В силу ст. 135 Конституции РФ изменения и дополнения ст.10 Конституции РФ могут быть введены либо в результате всенародного референдума путем дополнения действующей Конституции РФ, либо принятия новой Конституции РФ. Вполне возможно, что в результате всенародного референдума триада (законодательная, исполнительная, судебная) будет дополнена предложенными ветвями государственной власти: учредительной, народной и иными ветвями власти. В этом случае соответствующая статья Конституции РФ возможно будет изложена в следующей редакции:

«В России государственная власть разделена на народную, президентскую, законодательную, исполнительную, судебную, учредительную, Органы исполнительной, учредительной, народной, законодательной, президентской ... власти самостоятельно осуществляют свою деятельность».

Исходя из изложенного выше можно прийти к обоснованному выводу о том, что представленное множество ветвей государственной власти представляет собой смесь реально существующих трех ветвей государственной власти, однозначно определенных ст.10 Конституции РФ, и ветвей государственной власти, которые могут возникнуть в результате внесения изменений в Конституцию РФ в будущем. Указание в научных трудах и учебной литературе дополнительных к ука-

занным в ст. 10 Конституции РФ ветвей государственной власти без пояснений о том, что эти дополнительные ветви государственной власти рассматриваются как исследовательские, вносит некоторую путаницу и усложняет проведение оценки степени самостоятельности реально существующих ветвей государственной власти.

Конституция РФ ст. 11 ч. 1 определила основные органы, которые осуществляют государственную власть в Российской Федерации:

- Президент Российской Федерации;
- Федеральное Собрание Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Суды Российской Федерации».

Из содержания этой нормы права следует, что на федеральном уровне государственную власть осуществляют как минимум четыре органа.

Возникает правомерный вопрос: «А позволяет ли законодательство России создавать (учреждать) органы государственной власти, дополняющие четверку, указанную в ст. 11 Конституции РФ?»

Для обоснования ответа на поставленный вопрос проанализируем содержание сравнительно недавно принятого Федерального закона от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В соответствии с содержанием ч. 1 ст. 3 этого закона Государственный Совет является конституционным государственным органом [10]. Одной из важ-

ных функций Государственного Совета является оказание содействия Президенту РФ по вопросам, связанным с организацией взаимодействия органов публичной власти и обеспечения их согласованного функционирования [10].

Из анализа положений указанного выше закона, можно прийти к обоснованному выводу о том, что список указанных в ст. 11 Конституции РФ федеральных органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации не ограничивает законодателя в принятии федеральных законов об учреждении дополнительных (новых) государственных органов. Это позволяет оперативно приступать к решению конкретных и важных задач, возникающих в процессе управления страной путем создания необходимых государственных органов.

По мнению д.ю.н., профессора С.А. Авакьяна следует, что: «При наличии категории «государственный орган» потенциально существует такая опасность: можно создать органы, формально поставленные вне отношений, вытекающих из системы разделения властей, не относящиеся к органам исполнительной власти, а действующие параллельно с ними и вместе с тем не находящиеся в сфере парламентского контроля» [8].

С таким подходом можно не согласиться по следующим основаниям. В России есть множество государственных органов, федеральных органов государственной власти и т.п., которые в силу действующего законодательства можно однознач-

но причислить к одной из трех ветвей государственной власти, указанных в Конституции РФ.

Из приведенного выше гипотетического списка возможных разновидностей ветвей государственной власти в первую очередь рассмотрим группу, состоящую из «народной» ветви государственной власти, а также «учредительной» и «избирательной».

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [1]. При этом, народ непосредственно выражает свою власть посредством участия граждан РФ во всенародном голосовании (референдуме) или в свободных выборах. На этом основании рассмотрим правомерность и необходимость юридического оформления «народной» ветви государственной власти.

Не подлежит сомнению, что принятие новой или изменения прежней конституции страны является актом законотворчества. Другими словами, функцией законодательной ветви государственной власти, которую народ (граждане РФ) непосредственно осуществляет путем участия в референдуме. На федеральных выборах народ избирает Президента РФ или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ – своих представителей в орган законодательной ветви власти. То есть по своему усмотрению формирует один из государственных органов, относящихся к законодательной ветви власти. При

этом получается, что «народная» ветвь государственной власти как бы есть, а соответствующего «народного» государственного органа нет.

С другой стороны, если будет создан государственный орган, соответствующий «народной» ветви государственной власти с руководителем, аппаратом, бюджетом и т.п., то возникает сомнение в «народности» такой ветви власти. Кроме того, уже создан государственный орган, который оформляет результат законотворческой деятельности народа на референдуме и на выборах. По нашему мнению, именно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее по тексту ЦИК РФ) является таким органом, который с учетом процедуры назначения его членов сложно назвать «народной» ветвью власти. В связи с изложенным становится неочевидной правомерность и необходимость выделения «народной» ветви государственной власти из законодательной.

Перейдем к рассмотрению возможности и необходимости создать «учредительную» ветвь власти. Конституция РФ статьей 135 определяет непростой порядок принятия новой конституции, который в общих чертах выглядит следующим образом.

После принятия политического решения о необходимости изменения основного закона должно быть созвано Конституционное Собрание. Которое может осуществить свои полномочия посредством разработки проекта новой конституции с последующим его принятием. В этом случае функ-

ция «учредительной» ветви власти полностью совпадает с законодательной.

Другим вариантом работы Конституционного Собрания может быть утверждение текста новой конституции для вынесения его на референдум. Безусловно, что в этом случае Конституционное Собрание будет являться «учредительным» органом государственной власти, единственным назначением которого будет подготовка новой Конституции страны.

В любом случае если новая конституция будет приниматься народом на референдуме или Конституционным Собранием, то результат этого действия однозначно будет являться осуществлением функции законодательной власти. В тексте новой конституции помимо законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти могут быть предусмотрены дополнительные ветви государственной власти. На этом основании профессор С.А. Авакьян соглашается с тем, что Конституционное Собрание совместно с народом могут стать самостоятельной «учредительной» ветвью государственной власти. Эта на первый взгляд самостоятельная «учредительная» ветвь государственной власти может стать первой в истории.

С теоретической точки зрения можно согласиться с тем, что в будущем возможно организовать дополнительные ветви власти, в том числе и «учредительную». Предложение учредить какую-то «одноразовую» ветвь государственной вла-

сти считаем нецелесообразным по следующим основаниям.

За прошедшие сто лет в России были приняты несколько конституций и с учетом обсуждения их проектов в трудовых коллективах, в общественных организациях и в средствах массовой информации каждая (очередная) российская конституция была «эпохальной». Принятые в 2020 г. очередные существенные изменения в Конституцию РФ вносят обоснованные сомнения в то, что принятие новой конституции станет новой вехой в ее развитии. Конечно можно понадеяться на то, что после принятия очередной конституции на ее основе начнется новый этап жизни и развития общественных отношений в нашей стране.

Предположим, что в 1993 г. до принятия конституции была создана «учредительная» ветвь государственной власти. Самой первой и важнейшей проблемой становится вопрос, связанный с финансированием и приемом на работу соответствующего штата сотрудников государственных органов, относящихся к «учредительной» ветви государственной власти. Однако неясно, чем «учредительная» ветвь власти отличается от «законодательной». Кроме того, после достижения цели создания «учредительной» ветви государственной власти и после принятия Конституции, встал бы вопрос о ликвидации «учредительной» ветви государственной власти в связи с ненужностью и вопрос трудоустройства уволенных работников.

Таким образом, предлагаемые «учредительная» и «народная» ветви государственной власти в случае их учреждения будут относиться к законодательной ветви государственной власти.

В этой группе осталось рассмотреть «избирательную» ветвь государственной власти. На сегодняшний день в нашей стране применяется федеральный закон от «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ. В интересах реализации избирательных прав граждан создана система избирательных комиссий, которая построена по иерархическому принципу. В зависимости от масштаба избирательной кампании в организации выборов принимает участие соответствующие избирательные комиссии. В силу ч. 1 ст. 21 указанного закона:

«1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами».

В соответствии с частью 1 статьи 20 этого закона: «3. Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение

выборов и референдумов в Российской Федерации» [11].

Возникает вопрос: «Существующая в России система избирательных комиссий является отдельной самостоятельной «избирательной» ветвью государственной власти?» Если не система избирательных комиссий не является ветвью государственной власти, то к какой из трех существующих ветвей власти ее отнести? Наличие «избирательной» ветви государственной власти подтверждено опытом зарубежных стран, например, Никарагуа и Колумбия. В Конституции принятой в Никарагуа в 1987 г., а также в Конституции Колумбии от 1991 г. установлено наличие избирательной власти [20]. В Конституции РФ нет указаний о наличии избирательной ветви государственной власти.

Для того, чтобы потенциальные «народная» и «учредительная» ветви государственной власти, реализовали свою волю, предлагаемая «избирательная» власть в лице соответствующей избирательной комиссии обязана исполнить свои полномочия в соответствии с законодательством, обеспечивающим реализацию конституционного права граждан на участие в выборах или референдуме. Результатом исполнения обязанностей избирательных комиссий является организованное проведение референдума (выборов) и опубликование его результатов.

Избирательные комиссии не принимают законы и не выносят судебных постановлений. Следовательно, нет оснований сомневаться

в том, что избирательные комиссии не относятся ни к судебной ветви государственной власти, ни к законодательной.

Часть 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» содержит информацию об органах исполнительной власти:

«1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [15]. Это означает то что, исполнительная ветвь власти состоит не только из структур, связанных (подчиненных) Правительству РФ. К исполнительной ветви власти относятся также иные федеральные органы исполнительной власти, перечень которых не ограничен законом.

С учетом изложенных выше положений закона о Правительстве РФ можно прийти к выводу о том, что система избирательных комиссий во главе с ЦИК РФ является федеральным государственным органом исполнительной власти. Бесспорно, что на этом основании система избирательных комиссий относится к исполнительной ветви государственной власти.

Далее рассмотрим следующую группу потенциальных ветвей госу-

дарственной власти: «прокурорскую», «финансово-банковскую», «контрольную».

Правовой и организационный статус прокуратуры указан в части 1 статьи 129 Конституции РФ: «1. Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов» [12]. Таким образом, прокуратура является одним из федеральных органов государственной власти, созданных в России.

Прокуратура взаимодействует со всеми ветвями государственной власти. Предполагается, что нет необходимости доказывать то, что органы прокуратуры не входят в систему органов судебной ветви власти. При этом можно однозначно утверждать, то что прокуратура не является элементом законодательной ветви государственной власти. Этот вывод следует из смысла части 4 статьи 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»: «4. Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности» [12]. Также в силу статьи 9 указанного выше закона, участие прокуратуры в правотворческой деятельности ограничено правом обратиться в органы законодательной власти с соответствующей инициативой [12]. Соответственно, на основании рассмотренных выше норм права, регулирующих деятельность

Правительства РФ можем полагать, что одной из составляющих исполнительной ветви государственной власти является Прокуратура РФ.

Следующей организацией, подлежащей нашему рассмотрению является Центральный банк Российской Федерации (далее ЦБ РФ). В основном законе, в ч. 2 ст. 75 Конституции РФ указано: «2. Защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти» [1].

Это положение Конституции РФ о независимости Центрального банка РФ от других органов государственной власти не должно вводить в заблуждение. Однако, на основании упоминания в Конституции РФ в отношении деятельности ЦБ РФ понятия независимость, некоторые авторы приходят к выводу о наличии еще одной финансово-банковской ветви государственной власти [8]. В качестве основания своих выводов эти авторы ссылаются на независимость ЦБ РФ от Правительства РФ и от других государственных органов [8].

С таким выводом можно не соглашаться по следующим основаниям. Как указывалось, выше ветви государственной власти установлены статьей 10 Конституции РФ, поэтому можно говорить только об учреждении в будущем «финансово-банковской» ветви государственной власти.

Рассмотрим независимость ЦБ РФ подробнее.

В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» ч. 1 ст. 1 определено: исполнительную власть России осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти [16].

Таким образом, законодательство признает наличие органов исполнительной власти, не входящих в структуру Правительства РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 19 указанного выше закона Правительство РФ обеспечивает проведение единой бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики [16].

Банк России (ЦБ РФ) осуществляет свою деятельность (функционирование) в соответствии с требованиями федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [17]. Перечень направлений деятельности Банка России установлен статьей 3 указанного закона, среди которых можно выделить связанные с деятельностью Правительства РФ. Например, развитием и укреплением банковской системы занимается ЦБ РФ и Правительство РФ. Также за обеспечение стабильности финансового рынка развитие национальной платежной системы отвечает ЦБ РФ и Правительство РФ.

По своей сути деятельность Банка России направлена на самостоятельное и независимое достижение установленных законом целей при условии выполнения требований Правительства РФ [17]. По на-

шему мнению, исполнительная ветвь государственной власти включает в себя и Банк России.

В силу ч. 5 ст. 101 Конституции РФ: «5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом» [1]. На основании этого закона для осуществления финансового контроля на федеральном уровне организована Счетная палата РФ. Также в каждом субъекте РФ появились аналогичные нижестоящие специальные контролирурующие органы. Счетная палата РФ не единственный орган, обладающий функциями контроля за расходом денежных средств. Этим также занимается ФНС России. Кроме контроля за финансовыми потоками в России создано большое число министерств и ведомств, которые осуществляют контроль практически во всех сферах жизни и деятельности отдельных граждан и государства в целом. Например, за соблюдением правил пожарной безопасности следит МЧС России, за качеством отдыха наблюдают Ростуризм, Росздравнадзор, Росалкогольрегулирование в определенной степени. Возникает ощущение, что контролирующие органы повсюду. Поэтому некоторые авторы заявляют о возможности существования контрольной ветви государственной власти [8].

По нашему мнению, каждый контролирующий орган относится к одной из трех ветвей государственной власти. Продемонстриру-

ем это утверждение на примере Счетной палаты. Исходя из буквального прочтения ч. 5 ст. 101 Конституции РФ следует, что Счетную палату создает законодательная ветвь государственной власти для обеспечения выполнения части своих полномочий. Прежде всего это осуществление контроля законодателей за тем насколько полно и правильно Правительство РФ выполняет требования законов, регулирующих исполнение федерального бюджета. Суть работы Счетной палаты заключается в подготовке материалов для формирования и обоснования поправок депутатами Государственной Думы РФ в федеральный закон о принятии очередного бюджета на следующий период. Таким образом, Счетная палата является органом, обеспечивающим законодательную ветвь государственной власти материалами для принятия решения по федеральному бюджету.

В комментариях Конституции РФ и исследованиях, в которых проведен анализ статуса Президента РФ, авторы предлагают расширить традиционную триаду ветвей государственной власти путем введения дополнительной особой ветви государственной власти Президента РФ и назвать ее – президентской [8]. В качестве обоснования президентской ветви власти предлагается следующее: несмотря на то, что Президент РФ многими положениями Конституции 1993 г. связан с исполнительной властью, в том числе по новеллам 2020 г. осуществляет общее руководство Правительством РФ (п. «б»

ст. 83). С другой стороны, по Конституции РФ главой государства объявляется Президент РФ, который назначает судей (формирует судебную ветвь власти) и подписывает законы (причастен к созданию законодательства), а также организует взаимодействие между ветвями власти.

При этом самостоятельность каждой из ветвей государственной власти не одинакова. Различия в степени самостоятельности ветвей государственной власти обусловлено тем, что они отличаются по разным параметрам. Например, депутатов всех уровней около 77 500 чел., а судей меньше 28000. Эти цифры не сопоставимы с количеством чиновников в органах исполнительной власти. Однако, количество работающих не является определяющим при определении самостоятельности. Важны полномочия, которые определяются разными законами. При этом на основании положений ст. 10 Конституции РФ и вне зависимости от способа выражения властных полномочий, каждый орган государственной власти возможно отнести к одной из трех существующих в России ветвей государственной власти. Естественно, что степень самостоятельности каждой ветви государственной власти зависит от полномочий органов государственной власти, образующих или входящих в соответствующую ветвь государственной власти.

В первую очередь предлагаем рассмотреть самостоятельность судебной ветви государственной власти. Единая судебная система государственной власти создана, в соот-

ветствии с Конституцией РФ. Российской особенностью формирования судейского корпуса является то, что федеральные судьи всех уровней назначаются Президентом РФ. В каждом субъекте федерации принят соответствием законом, в соответствии с которым назначаются (выбираются) мировые судьи. Судьи обладают рядом существенных привилегий. Статус судьи является пожизненным. Судью, без его согласия весьма проблематично назначить в другой суд. Кроме того, из-за неприкосновенности судей, правоохранительным органам очень сложно их привлечь даже к административной ответственности [2].

Также на основании пожизненного статуса судья обеспечен работой до достижения им почтенного возраста 70 лет. Это дает судье полную уверенность в завтрашнем дне. Социальная защита судей существенно превышает защищенность обычных граждан и даже военнослужащих, которые реально рискуют своей жизнью при защите нашей Родины. Например, минимальное ежемесячное содержание (заработная плата) федерального судьи превышает 80 тыс. руб. Судьи мужского пола по достижении ими возраста 60 лет, а женщины в 55 лет могут уйти в отставку (выйти на пенсию). Ежемесячное пожизненное содержание (пенсия) достигает 80% от последних, а значит максимальных выплат работающему судье.

Независимость судей гарантирована законом и обеспечена длительными специальными процедурами и административными барьерами,

которые существенным образом препятствуют уполномоченным правоохранителям (следователям Следственного комитета РФ) исполнить обязанности, а потерпевшим реализовать свои конституционные права на привлечение судей к ответственности (уголовной или административной) [2]. Процесс увольнения (лишения статуса) судьи также является продолжительным непростым. В сети интернет достаточно материалов по этой теме.

Отмеченные выше гарантии для судей действительно подтверждают самостоятельность судебной ветви государственной власти может показаться, что судебная ветвь государственной власти действительно самостоятельна, и судьи независимы. Однако, самостоятельность судебной ветви власти не следует переоценивать.

Предлагаем оценить самостоятельность законодательной ветви власти. Для этого рассмотрим порядок формирования высших органов законодательной власти. В Совет Федерации Федерального Собрания РФ (далее СФ ФС РФ) от каждого субъекта РФ делегируются по одному представителю от законодательного и исполнительного органов. Срок представительства 5 лет. Помимо указанных представителей Президент РФ имеет право назначить своим указом дополнительно до 30 членов СФ ФС РФ, среди которых могут быть до 7 пожизненных сенаторов [1]. Сенаторы обладают неприкосновенностью, по аналогии с судьями их невозможно арестовать, задержать, обыскать в период исполнения ими

полномочий. По вопросам, относящимся к законотворческой деятельности работа сенаторов не очень сложная. Если кратко, то суть деятельности состоит в согласии или несогласии с законом, который приняли депутаты нижней палаты российского парламента [1]. При этом, абсолютное большинство сенаторов – это назначенцы, которые полностью зависят от Президента РФ, руководства субъекта РФ и политической партии, получившей большинство в субъекте РФ. В связи с изложенным сложно говорить о самостоятельности сената и сенаторов.

Основная деятельность, которая непосредственно связана с принятием законов осуществляется депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ (далее ГД СФ РФ).

В отличие от сенаторов, самостоятельность депутатов ГД ФС РФ законодательно обеспечивается на существенно более высоком уровне. Этот вывод подтверждается тем, что депутаты не назначаются, а получают статус и полномочия в результате участия в выборах на альтернативной основе.

Конечно самостоятельность каждого в отдельности законодателя по сравнению с судьями ограничена установленным законом сроком продолжительностью пять лет. Тем не менее депутаты в течение этого срока вольны в выражении своего мнения относительно принимаемых ГД ФС РФ законов. В целом ГД ФС РФ вполне самостоятельна, так как законы принимаются большинством голосов от

общего числа депутатов, за исключением случаев, указанных в основном законе [1], в том числе с учётом партийной дисциплины.

Для анализа и оценки самостоятельности законодательной ветви власти желательно учитывать особенности правового статуса депутата ГД ФС РФ. Депутат обеспечен работой на пять лет. Эта работа по меркам среднестатистического россиянина хорошо оплачивается, так как ежемесячная выплата составляет около 450 тыс. руб.

Из этого следует, что каждый отдельно взятый депутат самостоятелен и даже независим сравнительно непродолжительный промежуток времени. Это связано с тем, что беспартийному депутату накладно участвовать в очередных выборах для того чтобы попытаться на следующие пять лет продлить свои полномочия, партийному депутату необходимо соблюдать внутрипартийную дисциплину при голосовании по проекту закона.

Несмотря на эти трудности народные избранники в своей совокупности представляют орган законодательной власти, который обладает вполне высокой степенью самостоятельности.

Конечно, необходимо учитывать тот факт, что на самостоятельность законодательной ветви власти отрицательно влияет законодательно закрепленное право Президента РФ распустить нижнюю палату парламента. С учетом того, что в России такое событие случается не часто, то им можно пренебречь. Таким образом, вполне рациональным пред-

ставляется вывод о том, что если оценивать не отдельного депутата, а законодательную ветвь государственной власти целиком, то судебная ветвь, по нашему мнению, обладает все же меньшей самостоятельностью.

Следующей ветвью государственной власти, самостоятельность которой необходимо оценить, является исполнительная. На основании положений, указанных в ч.1 ст. 110 основного закона Президент руководит Правительством РФ, которое в свою очередь осуществляет исполнительную власть Российской Федерации [1]. Из содержания ч.1 ст. 110 Конституции РФ можно прийти к выводу о том, что Правительство РФ является высшим органом исполнительной власти.

При этом, необходимо учитывать следующее обстоятельство – Председатель Правительства РФ, назначается Президентом РФ, что однозначно подтверждает его зависимость. Кроме того, существует некоторая несамостоятельность руководителя основного исполнительного органа от законодательной ветви власти, так как его кандидатуру представляет Президент РФ для утверждения нижней палатой парламента.

Кроме того, еще одним подтверждением несамостоятельности Правительства РФ является право не только руководить заседаниями и осуществлять общее руководство Правительством РФ, но и отправить руководителя основного исполнительного органа в отставку (освободить Председателя Правительства РФ от должности) [1].

Таким образом, руководитель основного исполнительного органа находится под полным контролем Президента РФ. Рассмотренные выше судебная и законодательная ветви власти не находятся в такой же зависимости от воли главы государства. Из этого мы приходим к выводу о том, что исполнительная ветвь государственной власти в лице Правительства РФ из трех ветвей власти может считаться самой несамостоятельной.

Можно предположить, что проведено сравнение степени самостоятельности всех трех ветвей власти. Однако, не решена следующая проблема, связанная с тем, что в статье 10 Конституции РФ указано, что в России всего три ветви власти [1]. А частью 1 статьи 11 основного закона установлено наличие аж четырех федеральных органов власти, которые осуществляют государственную власть в Российской Федерации [1]. В эту четверку входит Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды Российской Федерации [1].

Осталось рассмотреть один очень интересный вопрос – какую из трех ветвей власти представляет глава государства?

Правильность поднятого нами вопроса подтверждается исследованиями д. ю. н., Заслуженного юриста Российской Федерации, чл.-корр. Сибирской академии наук высшей школы В.В. Невинского [4].

В своей работе В.В. Невинский приходит к выводу о том, что российские юристы пока не пришли к единому обоснованному мнению в

оценке конституционного статуса главы государства [4]. По его мнению, эти разногласия специалистов связаны с тем, что статьи 10 и 11 Конституции РФ имеют различное толкование [4].

Вместе с тем, есть ученые, которые для себя решили этот вопрос следующим образом. Президент РФ является главой государства, а значит не относится к перечисленным в статье 10 Конституции РФ ветвям власти [3, 4].

Такой подход к решению поставленного выше вопроса получил широкое распространение. И вероятно с целью его обоснования исследователи полномочий президента, а также авторы комментариев к Конституции РФ предположили постулат – глава государства не относится к ветвям власти, указанным в статье 10 основного закона [3, 4].

На этом основании ряд авторов пришли к выводу о том, что в России сформировалась новая президентская ветвь власти. Опираясь на этот вывод, они предлагают дополнить традиционную триаду дополнительной президентской ветвью государственной власти [3, 4].

Этот вывод нами представляется неоднозначным и недостаточно обоснованным. Еще раз предлагаем обратить внимание на ст.10 Конституции РФ.

Отличительная особенность ст. 10 Конституции РФ заключается в том, что ее невозможно изменить принятием федерального конституционного закона и дополнить к примеру президентской ветвью власти

[1]. Эта особенность действующей конституции препятствует ее расширительному толкованию в части обоснования существования дополнительных ветвей власти до проведения всероссийского референдума по этому вопросу.

В связи с изложенным предлагаем ответить на вопрос: «Какую ветвь власти представляет Глава государства?» Количество возможных вариантов ответа ограничено тремя ветвями, содержащимися в ст. 10 Конституции РФ.

Для подготовки ответа предлагается последовательно сравнивать полномочия Президента РФ с функциями каждой из трех ветвей государственной власти.

Права и обязанности Президента РФ включают законодательную инициативу, подписание, либо отклонение принятых Федеральным Собранием РФ законов. Выполнение этих бюрократических обязанностей не является основанием для отнесения Президента РФ к законодательной ветви власти. Статья 105 Конституции РФ однозначно и недвусмысленно указывает на то, что только депутаты Государственной Думы принимают федеральные законы [1].

Президент РФ своими указами назначает федеральных судей и судей Конституционного суда, также принимает решения о помиловании. Однако, по нашему мнению, выполнение этих функций не является осуществлением правосудия. Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ только суд осуществляет правосудие [1]. Авторы полагают, что нет необходимости при-

водить дополнительные аргументы для подтверждения того, что Президент РФ не относится судебной ветви власти.

Президент РФ 10 июня 1994 года издал Указ «Об обеспечении взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ» [15]. Этот нормативно-правовой акт установил, что Правительство РФ обязано свои решения согласовывать с Администрацией Президента РФ, а также Президенту РФ подведомственны федеральные органы исполнительной власти [15].

В соответствии с ч. 6 ст. 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Президент РФ определяет органы исполнительной власти, которыми он лично руководит:

«6. Президент Российской Федерации определяет в структуре федеральных органов исполнительной власти органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» [15]. Следовательно, в структуре федеральных органов исполнительной власти кроме Правительства РФ есть иные федеральные органы исполнительной власти, общее руководство которыми осуществляет Президент РФ.

Непосредственное руководство Правительством РФ, а также наличие федеральных органов исполнительной власти подведомственных Президенту РФ приводит к выводу о том, что руководителем исполни-

тельной ветви государственной власти является Президент РФ.

При оценке степени самостоятельности ветвей власти необходимо учесть этот вывод. В результате приведенного выше анализа и с учетом полномочий Президента РФ авторы пришли к выводу о том, что исполнительная власть в РФ обладает максимальной самостоятельностью. Судебная ветвь власти является наименее самостоятельной. Самостоятельность законодательной власти находится между исполнительной и судебной.

Сделанный нами вывод в отношении уровня самостоятельности судебной ветви государственной власти совпадает с мнением Монтескье, «из трех властей... судебная в известном смысле вовсе не является властью» [18].

Предложенные в настоящей статье выводы не являются окончательными и бесспорными. Безусловно, что критическое отношение к мнениям авторов, изложенных в настоящей статье, станет предметом дальнейших дискуссий в научной среде юристов и политологов.

Список литературы

1. Конституция РФ // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/10103000/paragraph/71:1> (дата обращения: 11.03.2022).
2. Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ (дата обращения: 11.03.2022).
3. Васильева Н.Ю. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Институт президентства в системе публичной власти Российской Федерации» // URL: https://mosgu.ru/nauchnaya/publications/2012/abstracts/Vasilieva_NY.pdf (дата обращения: 11.03.2022).
4. Невинский В.В. Сущность президентской власти в России в трудах профессора Е.И. Козловой // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т.15. №3 (112). С.65-72.
5. Саленко А.В. Конституционная реформа – 2020 и судебная власть: проблемы независимости и самостоятельности. Вестник Тюменского государственного университета // Социально-экономические и правовые исследования. 2020. Т. 6. №3 (23). С. 188-211.
6. Заключение Венецианской комиссии о Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (на англ. и русск. яз.) // Журнал «Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения». N 6. Ноябрь-декабрь. 2018 г. С. 13-46.
7. Нечкин А.В. Конституция Российской Федерации: итоги конституционной реформы 2020 года // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/77201926/paragraph/1/doclist/4359/showentries/0/highlight> (дата обращения: 11.03.2022).

8. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/77204672/paragraph/1735/doclist/127/showentries/0> (дата обращения: 11.03.2022).
9. Кряжков В.А. Как конституционная реформа 2020 года изменила конституционный суд Российской Федерации / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» // Государство и право. 2020. № 9. С. 18–32.
10. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/75016707/paragraph/1/doclist/5512/showentries/0> (дата обращения: 11.03.2022).
11. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 11.03.2022).
12. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения: 11.03.2022).
13. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. N 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (дата обращения: 11.03.2022).
14. Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации» (с изменениями на 25 июля 2022 года) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15861/ (дата обращения: 11.03.2022).
15. Указ Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ» от 10 июня 1994 года // URL: <https://bazanpra.ru/prezident-rf-ukaz-n1185-ot10061994-h222619/> (дата обращения: 11.03.2022).
16. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ (дата обращения: 11.03.2022).
17. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.05.2022) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ (дата обращения: 11.03.2022).
18. Азаркин Н.М. Монтескье. М., 1988 г. 126 с.
19. Сунь Ятсен. Избранные произведения. 2-е изд., испр. и доп. М.: Наука. 1985. С. 641–656.
20. La Gaceta-Diario Oficial. 1987. 9 de Enero. №5. P. 51.
21. Автономов А.С. Избирательная власть. М. 2002. 81 с.

SALUN Sergey N. – Candidate of Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Pedagogy, Psychology, Law, History and Philosophy of the Mytishchi Branch of the Bauman Moscow State Technical University. Address: 1, 1st Institutskaya str., Mytishchi-5, Moscow region, 141005. *E-mail:* salunsergei@mail.ru

AVIMSKAYA Marina A. – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, leading researcher at the Institute of CIS Countries. Address: 119180, Russia, Moscow, B. Polyanka str., 7/10, p. 3. *E-mail:* marinaaskol@yandex.ru

Keywords: Constitution, independence of branches of government, state bodies, legislative activity, election commission.

ON THE QUESTION OF THE DEGREE OF INDEPENDENCE OF THE BRANCHES OF STATE POWER IN MODERN RUSSIA

Annotation

The Federal Assembly of the Russian Federation is actively working to improve domestic legislation. As a result of this activity, the composition and powers of state authorities have significantly changed, a number of which are endowed with new powers. In this regard, the mutual influence and the degree of independence of the branches of state power have significantly changed in Russia.

The article presents an approach to assessing the degree of independence of the branches of state power, and the authors also propose a possible way to distribute the plurality of federal state bodies of the Russian Federation between the three existing branches of state power. For example, the justification that the Central Election Commission of the Russian Federation belongs to the executive branch of state power.

References

1. The Constitution of the Russian Federation // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/10103000/paragraph/71:1> (accessed: 11.03.2022).

2. The Law of the Russian Federation of 26.06.1992 N 3132-1 "On the status of judges in the Russian Federation" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ (accessed: 11.03.2022).
3. Vasilyeva N.Yu. Dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences on the topic: "The Institute of the Presidency in the system public authorities of the Russian Federation" // URL: https://mosgu.ru/nauchnaya/publications/2012/abstracts/Vasilyeva_NY.pdf (accessed: 11.03.2022).
4. Nevinsky V.V. The essence of presidential power in Russia in the works of Professor E.I. Kozlova // Actual problems of Russian law. 2020. Vol. 15. No.3 (112). pp.65-72.
5. Salenko A.V. Constitutional reform – 2020 and the judiciary: problems of independence and independence. Bulletin of the Tyumen State University // Socio-economic and legal studies. 2020. Volume 6. No. 3 (23). pp. 188-211.
6. Conclusion of the Venice Commission on the Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on December 12, 1993 (in English and Russian) // Journal "Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence". N 6. November-December. 2018 p. 13-46.
7. Nechkin A.V. The Constitution of the Russian Federation: the results of the constitutional reform of 2020 // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/77201926/paragraph/1/doclist/4359/showentries/0/highlist> (accessed: 11.03.2022).
8. Avakian S.A. Constitutional law of Russia. Training course // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/77204672/paragraph/1735/doclist/127/showentries/0> (accessed: 11.03.2022).
9. Kryazhkov V.A. How the constitutional reform of 2020 changed the Constitutional Court of the Russian Federation / National Research University "Higher School of Economics" // State and Law. 2020. No. 9. pp. 18-32.
10. Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020 "On the State Council of the Russian Federation" // URL: <https://mobileonline.garant.ru/#/document/75016707/paragraph/1/doclist/5512/showentries/0> (accessed: 11.03.2022).
11. Federal Law No. 67-FZ of June 12, 2002 "On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (accessed: 11.03.2022).
12. Federal Law No. 2202-I of January 17, 1992 "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (accessed: 11.03.2022).
13. Decree of the President of the Russian Federation of December 31, 2005 N 1574 "On the Register of positions of the Federal State civil Service" // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57545/ (accessed: 11.03.2022).

14. Decree of the President of the Russian Federation "On public positions of the Russian Federation" (as amended on July 25, 2022) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15861/ (accessed: 11.03.2022).
15. Decree of the President of the Russian Federation "On ensuring interaction between the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation" dated June 10, 1994 // URL: <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n1185-ot10061994-h222619/> (accessed: 11.03.2022).
16. Federal Constitutional Law No. 4-FKZ of November 6, 2020 "On the Government of the Russian Federation" // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ (accessed: 11.03.2022).
17. Federal Law No. 86-FZ of 10.07.2002 (as amended on 30.12.2021) "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" (with amendments and additions, intro. effective from 29.05.2022) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ (accessed: 11.03.2022).
18. Azarkin N.M. Montesquieu. M., 1988 126 p.
19. Sun Yat-sen. Selected works. 2nd ed., ispr. and add. M.: Science. 1985. pp. 641-656.
20. La Gaceta-Diario Oficial. 1987. 9 de Enero. No.5. P. 51.
21. Avtonomov A.S. Electoral power. M. 2002. 81 p.