

**Р.В. КОСОВ**

**ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ  
(ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ,  
СОДЕРЖАНИЕ И ПРАКТИКА  
РЕАЛИЗАЦИИ ДОКТРИНЫ  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ)**

◆ ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ ◆

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Тамбовский государственный технический университет»

**Р.В. КОСОВ**

**ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ  
(ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ,  
СОДЕРЖАНИЕ И ПРАКТИКА  
РЕАЛИЗАЦИИ ДОКТРИНЫ  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ)**

*Утверждено Научно-техническим советом ТГТУ  
в качестве монографии*



---

Тамбов  
Издательство ТГТУ  
2005

ББК Ф035  
К71

Рецензент

Доктор исторических наук, профессор  
*В.В. Никулин*

**Косов Р.В.**

К71      Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 176 с.

В книге рассматриваются актуальные вопросы теории власти, изучается проблема соотношения основных политико-правовых категорий современности, исследуется содержание, история формирования доктрины разделения властей. Основные положения работы посвящены проблеме ограничения произвола власти в современной России, дан подробный анализ отечественного механизма правового закрепления и практической реализации принципа разделения властей.

Предназначена для преподавателей, аспирантов и студентов.

ББК Ф035

ISBN 5-8265-0410-2

© Косов Р.В., 2005

© Тамбовский государственный  
технический университет  
(ТГТУ), 2005

Научное издание

КОСОВ Роман Владимирович

ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ  
(ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ,  
СОДЕРЖАНИЕ И ПРАКТИКА  
РЕАЛИЗАЦИИ ДОКТРИНЫ  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ)

Монография

Редактор Е.С. Мордасова

Инженер по компьютерному макетированию Т.А. Сынкoвa

Подписано к печати 18.10.2005.

Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Times New Roman. Объем: 10,23 усл. печ. л.; 10,5 уч.-изд. л.

Тираж 400 экз. С. 686<sup>М</sup>

Издательско-полиграфический центр  
Тамбовского государственного технического университета  
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

Наше представление о власти зачастую ограничено практическим опытом общения с государством, когда публичная власть прямо или косвенно влияет на жизнь, судьбу, здоровье и поступки каждого из нас и наших близких. Зачастую этот опыт сопровождается отрицательными эмоциями и воспринимается нами как досадная необходимость. Хотим мы того, или нет – современный мир – это пока еще мир государства, и высшим типом социальной власти является власть государства. Каждого из нас хотя бы раз в жизни интересовал вопрос: а можно ли обойтись в конкретной ситуации без громоздких, и как нам иногда кажется неэффективных институтов власти? Или: каким образом решить существующую проблему неофициальными средствами и способами? В любом случае речь идет о пределах или границах власти, определив которые, можно найти способы их преодоления и обхода с наименьшими потерями.

Необходимость определения пределов власти или ее ограничения определяется несколькими причинами. Во-первых, личными мотивами и интересами. Часто наше благополучие в наибольшей степени зависит от того, насколько удачно мы как социальные личности встроены в существующую систему власти и насколько адекватно наше отношение к этой системе. И, наконец, вторая причина находится не в личностной, а скорее в социальной плоскости. Современное общество уже находится на таком уровне развития, который в свою очередь требует определенного качества государственной власти. Сейчас для правильной организации социальных связей уже не достаточно только лишь императивных указаний. Сегодня на смену привычному монологу и приказам государства постепенно приходит равноправное общение личности, общества и официальных структур, что в корне меняет наше представление о государственной власти и ее современной сущности. Поэтому для полноценного общения необходимо иметь представление о возможностях, статусе, задачах и самое главное – целях взаимодействующих сторон.

Обществу такое представление о государственной власти дает так называемая доктрина разделения властей, устанавливающая пределы власти, ее возможности, задачи и самое главное – определяющая средства достижения целей. Эта доктрина представляет собой не только инструмент ограничения власти, но и является универсальным средством воспитания общества, тем, что в значительной степени формирует его мировоззрение. Как научная доктрина теория разделения властей в немалой степени влияет на правосознание и правовую культуру как отдельного индивида, так и всего общества в целом.

Знания о власти и границах ее применения сегодня необходимы каждому гражданину. Сверхдинамичное развитие общественных институтов и отношений требует не только владения определенными прикладными навыками, но и обладания концептуальными представлениями о среде, в которой приходится существовать. Особенно часто такая необходимость возникает у политиков и юристов, часто сталкивающихся с различными проявлениями власти, поэтому знание ее природы, сущности, структуры и форм проявления для них является профессионально необходимым.

Исследование понятий, идей и принципов, лежащих в основе теории разделения властей дает возможность сформировать не только теоретическую но и прочную фактическую базу для углубленного изучения всех профессиональных дисциплин, связанных со сферой государственно-властных отношений. Помимо существенной гносеологической роли, значимость теории разделения властей определяется тем особым местом, которое она занимает в теории правового государства и общей теории государства и права. Уникальность этой доктрины объясняется ее многочисленными междисциплинарными связями с политологическими, юридическими и общегуманитарными дисциплинами.

Характеризуя функции теории разделения властей необходимо отметить ее воспитательное и идеологическое значение. В этом смысле показателен процесс оформления принципа разделения властей в научную концепцию в конце XVII – середине XVIII века. Возникновение теории напрямую связано с развитием демократических традиций и элементов гражданского общества Западной Европы того времени. Отношение личности к государственной власти, впервые со времен античности, становится одним из главных факторов политической жизни, причем общество старалось выработать максимально действенные способы и средства влияния на государство.

Конституционное закрепление принципа разделения властей с одной стороны сделало государственный механизм более оптимальным, с другой – дало возможность обществу влиять на правовую, экономическую и социальную политику государства. У личности впервые появилась реальная перспектива создания эффективной защиты своих прав и свобод от возможного произвола власти. Именно в это время индивид и общество становятся субъектами властных отношений, данный политико-правовой факт резко изменил вектор эволюции государственности и цивилизации в целом. Поэтому всестороннее исследование вопросов, связанных с теорией и практикой реализации власти, изучение особенностей ее взаимодействия с обществом способствует формированию ответственной гражданской позиции, без которой невозможно создание правового государства и гражданского общества.

В процессе изучения теории разделения властей важно показать роль права в регулировании государственно-властных отношений. В соответствии с этой задачей государство должно рассматриваться не только как аппарат управления обществом, но и как система, позволяющая индивиду реализовать необходимый минимум социальной свободы и защитить свои законные интересы.

От решения этих задач зависит формирование не только профессионального мировоззрения, но и принципиальная гражданская позиция активного члена общества, обладающего ответственностью за все происходящее в собственной стране. Сегодня такой подход представляется особенно актуальным, так как природа диктатуры предполагает молчаливое согласие и пассивность большинства, что естественным образом санкционирует произвол власти по отношению к обществу, нарушение основных принципов социальной справедливости и требований минимальной свободы.

## Раздел 1

### ВЛАСТЬ

---

---

#### 1.1 ФЕНОМЕН ВЛАСТИ

На протяжении веков существования человеческой цивилизации власть является одним из самых загадочных и в то же время самым важным и распространенным в своих проявлениях феноменом социального бытия. Даже в современном мире, при всем его многообразии трудно найти что-то более противоречивое и сложное чем властные отношения, пронизывающие все общество, влияющие на жизнь и судьбу каждого человека, подчиняющие его своим законам.

Наши представления о власти во многом обусловлены ее сложной природой и многочисленными функциями. В зависимости от конкретной жизненной ситуации и той роли, которую мы в ней играем, складывается наше представление о власти, зачастую весьма субъективное, являющееся результатом личного социального опыта. Сформированное на основе анализа частных случаев отношение к власти, как правило не является чем-то рациональным и уж тем более типичным. Скорее всего мы описываем субъективные ощущения конкретного человека или группы лиц, возникшие под воздействием конкретной жизненной ситуации. Вследствие такой особенности нашего восприятия невозможно получить объективное представление о природе и сущности этого явления.

Очень часто в практике властных отношений человек приобретает отрицательный опыт, так как одна из основных функций власти (подавление, подчинение) находится в известном противоречии с потребностью свободы. Может быть поэтому в массовом сознании доминирует скорее отрицательное, чем положительное отношение к власти.

Подтверждением этого факта служит множество афоризмов и определений на эту тему. Например, англичанин лорд Эктон является автором следующей фразы: «Власть – это зло, абсолютная власть – зло абсолютное». Бакунин М.А. утверждал: «Власть – всегда аморальна». Однако такой протест весьма органично сочетается с признанием необходимости власти как важнейшего фактора социальной стабильности, панацеей от анархии и хаоса. Раймон Арон заметил: «Всякая власть кажется предпочтительной в отсутствие власти».<sup>1</sup> Именно в дуальной природе власти заключается главная загадка этого феномена.

Помимо двойственности, процесс познания власти многократно усложняется из-за субъективности ее коллективного и индивидуального восприятия. Большинство наших знаний о власти иррациональны

---

<sup>1</sup> Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учеб. пособие. М.: ОСЬ-89, 2002. С. 13.

по своей природе. Наиболее точно эту особенность описал английский социолог Р. Мартин: «Власть, как и любовь, – это слово, постоянно используемое в повседневной речи, интуитивно понимаемое и редко определяемое».<sup>2</sup>

Словосочетание «интуитивно понимаемое» как нельзя лучше выражает сущность нашего восприятия власти. Практически любое явление можно понимать как нечто объективное, поддающееся анализу, в то же время существуют довольно сложные и многообразные понятия, например такие как: жизнь, время, истина, бесконечность, которые во многом формируются под воздействием субъективных факторов. Значение таких феноменов обычно понятно всем, однако четко определить их онтологическую природу бывает порой очень непросто.<sup>3</sup>

Сложность феномена власти, его двойственность объясняется огромным количеством ее воплощений. Можно перечислить десятки видов, форм и проявлений власти. Изучая власть необходимо иметь в виду разницу между разными измерениями этого явления, и множеством форм его воплощения. Для каждого уровня (микро-, мезо-, макро-), или измерения (политическое, социальное, индивидуальное) характерно многообразие форм проявлений власти.

Наиболее значимое и, пожалуй, самое масштабное по своим последствиям воздействие власти на человека происходит в двух измерениях: социальном и индивидуальном. Не случайно, от сочетания этих начал зависит очень многое в нашей объективной реальности, в конечном итоге общий уровень социализации личности, если под социальной личностью понимать индивида принявшего и принявшего нормы, по которым развиваются общественные отношения и занявшего определенное место в системе социальных связей.

Социальная власть для большинства из нас ассоциируется с несколькими макропонятиями такими как: государство, общество, право, политика, идеология и т.д., т.е. явлениями, с которыми связано основное назначение власти – регулятивное.

Власть для современного человека, прежде всего, воплощается в основных регуляторах общественных отношений, каковыми являются государство и право. Именно государство через систему публичного права и специального аппарата управления имеет возможность воздействовать на общество в целом и на конкретного гражданина, тем самым, выступая в качестве основного субъекта властных отношений. Кроме того, даже в частной сфере общественной жизни государство зачастую выполняет функцию посредника, гарантируя при этом наиболее справедливое разрешение жизненных ситуаций в соответствии с нормами права. Необходимо отметить, что в большинстве властных отношений, связанных с государством, именно право является основным мерилom властных притязаний.

Другими важнейшими проявлениями власти в социальном измерении являются:

- 1) власть религии, морали, идеологии (власть духовная);
- 2) власть общественного мнения;
- 3) единоличная власть лидера, власть авторитета;
- 4) финансовая и экономическая власть;
- 5) власть мировых институтов (на данный момент достигла апогея и имеет реальную тенденцию к преобразованию в мировое правительство);

6) власть средств массовой информации (выросла в XX веке в чудовищную силу, имеющую глобальный характер, опирается на мощную промышленность, в которой заняты миллионы людей. Эта власть деформирует общественные науки, так что они фактически играют вспомогательную роль в механизме принятия властных решений);<sup>4</sup>

7) альтернативная власть криминала (по своей сути правонарушение представляет собой активный вызов существующему (официальному) порядку. Криминальные структуры в принципе ориентированы на замещение всего государственного в любой сфере общественной жизни).

Помимо регуляторных функций власть в обществе может способствовать социальному и техническому прогрессу, стараясь максимально эффективно использовать все самые передовые достижения че-

<sup>2</sup> Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учеб. пособие. М.: ОСЬ-89, 2002. С. 13.

<sup>3</sup> Интересно, что само понятие «власть» вызывает у всех более или менее сходные ассоциации, что свидетельствует о примерно одинаковом понимании ее назначения и функций. При попытке дать точное определение власти, т.е. выделить ее сущность, возникают значительные затруднения принципиального характера, связанные, как нам кажется, с непохожестью мировоззренческих установок разных людей.

<sup>4</sup> Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск: Университетское, 2001. С. 12.

ловеческой мысли в целях собственного укрепления и самосохранения. Несмотря на опосредованное влияние, такое воздействие власти на развитие цивилизации является одним из самых мощных факторов ее научно-технической и социальной эволюции. Ярким примером этого тезиса является вся история XX века, на протяжении которого политическая власть стимулировала науку в целях использования ее достижений для реализации собственных задач и интересов.

На индивидуальном уровне власть больше является универсальным средством самоидентификации личности, средством самоопределения и самоутверждения в социальной среде и средством удовлетворения индивидуальных духовных и материальных потребностей.

При анализе конкретных типов, видов и форм власти важно иметь в виду то, что власть может выражаться не только как нечто внешнее, делающее индивида субъектом, либо объектом властных отношений, но и как средство сильнейшей внутренней мотивации поведения человека. Во втором случае власть выступает как сила, влияющая на формирование мировоззрения личности, во многом определяющая особенности социального (публичного) и межличностного поведения конкретного человека.

Для многих из нас самореализация во властных отношениях составляет смысл жизни. Иногда обладание властью является мощнейшим стимулом для определенной модели поведения. И это не случайно, так как именно власть делает возможным осуществление многих потребностей человека, с помощью власти удовлетворяются основные инстинкты, свойственные человеческой природе.

Характеризуя власть как феноменальное явление нашего мира, невозможно не упомянуть о трансцендентной (непознаваемой) стороне его природы. Очень часто власть ассоциируется с сильнодействующим наркотиком или неизлечимой болезнью. Одержимость властью свойственна человеческой натуре. Это иррациональное качество не может быть описано с позиций традиционных подходов, здесь требуется изучение бессознательного, которое во многом определяет наше поведение и формирует основы мировоззрения личности. Трансцендентный характер власти проявляется в ее существенном влиянии на систему ценностей и стереотипов каждого человека. Возможно феноменальная, скрытая природа власти может быть познана через размышление над такими важнейшими вопросами бытия как смысл жизни и проблема счастья. Почему для многих из нас власть превращается в смысл жизни и от обладания властью зависит состояние счастья или ощущение свободы?

Мы уже не раз отмечали связь власти и свободы. Парадокс этого соотношения состоит в том, что власть может порождать как чувство несвободы, например у объектов властных отношений, так и давать ощущение неограниченной свободы и независимости субъектам власти, степень которых прямо пропорциональна месту субъекта во властной иерархии.

Кроме всего прочего в индивидуальном измерении власти многое связано с проблемой творчества. Так или иначе, все виды властных отношений на разных уровнях, являются различными формами социального творчества. Сама возможность влияния на кого-то, или на что-то, предполагает значительную степень творческой активности. Поскольку власть является самым мощным средством изменения окружающего нас мира, то она, в силу своей природы неизбежно становится одним из самых эффективных способов творческой самореализации личности, т.е. власть позволяет наиболее полно ощутить себя творцом. Не случайно, приобретая какие-то дополнительные возможности, мы приобретаем власть. В каком-то смысле власть приближает обладающего ею человека к активной (творческой) божественной сущности, т.е. к абсолютной свободе творчества. Однако человеку никогда не удастся хотя бы приблизиться к этому абсолюту, этим определяется негативная (темная) сторона власти, так как нам (людям) недоступно состояние полной гармонии. Никто из нас не может одновременно сочетать в себе максимальную возможность творчества (власть) и хотя бы относительную гармонию. Получая одно, мы сразу же теряем другое – в этом заключается главная трагедия человеческого рода. Почему власть делает человека несчастным? Ответ одновременно прост и сложен – власть поляризует пространство, она его усложняет, делает людей разными. В то же время власть предоставляет нам выбор и дает (часто мнимое) ощущение свободы и счастья. Таким образом, власть нарушает внутреннюю гармонию, заставляет человека преобразовывать окружающий мир, но при этом оставляя его несовершенное содержание без изменений.

Представляется необходимым уточнить смысл распространенного тезиса о том, что власть меняет людей. Власть не столько меняет, сколько развивает отрицательные и очень редко положительные качества личности. Можно сказать, что в этом смысле власть выступает как разрушающее, энтропийное на-

чало. Постоянная борьба уничтожает внутреннюю гармонию, одновременно в своих внешних проявлениях власть обладает антиэнтропийными, созидательными и регулятивными функциями. Такое сочетание разных форм выражения бытийного содержания еще раз указывает на дуальность и в принципе непознаваемый характер природы этого явления. В чем причина разрушающего влияния власти на внутренний мир человека и почему власть придает личности преимущественно негативные качества? Возможно все дело не в самой власти, а в неспособности человека противостоять ее воздействию. Для свободного (гармоничного) пользования властью, если такое вообще возможно, необходимо быть чем-то большим чем человек.

Даже религиозная практика не может решить эту проблему, так как смыслом большинства религий является личное спасение и внутреннее самосовершенствование. Религия не столько развивает, сколько исправляет. Совершенному (гармоничному) религиозному человеку доступна только внутренняя, духовная власть над самим собой, и не более. В человеческом измерении абсолютная внешняя власть, как правило, противостоит внутренней свободе и является скорее препятствием на пути к спасению. С точки зрения религии гармоничная внешняя власть может принадлежать только Богу.

Мы рассмотрели два самых важных и наиболее масштабных проявления власти: социальное и индивидуальное. В действительности различных видов и форм власти намного больше, в данном случае предпринята попытка классификации по принципиально разным направлениям влияния власти на человека и общество. Власть воздействует на все аспекты нашего бытия, начиная с физиологии, социальной сферы, заканчивая духовным миром отдельной личности, общим менталитетом нации, даже в повседневном общении на микроуровне, между равными по своему социальному статусу субъектами.

Итак, что же такое власть? Как уже было отмечено, существует множество определений власти. На наш взгляд наиболее объективно сущность этого явления выражает общее определение власти как способности и возможности осуществлять свою волю, оказывать воздействие на деятельность и поведение людей с помощью каких-либо средств. Другими словами – власть это возможность влиять на кого-то, или на что-то.

На данный момент существуют четыре основные модели, описывающие сущность власти: волюнтаристская, коммуникативная, структуралистская и постмодернистская.<sup>5</sup>

Волюнтаристская модель рассматривает власть как порождение человеческих намерений и страстей. В этой модели любой коллектив представляется в качестве совокупности воли отдельных индивидов, т.е. главным системообразующим началом властных отношений выступает воля. Власть определяется как способность заставить других делать нечто, что при отсутствии давления они делать бы не стали, способность приводить вещи в движение, изменять ход событий.

Сторонники коммуникативной модели считают, что главным источником власти является общая система норм и убеждений, разделяемая членами конкретной социальной общности. Такой подход предполагает также веру в то, что природа людей по своей сути лингвистическая и язык выступает основным средством социализации человека, его позиционирования в обществе как социальной личности. При общении появляется коммуникативная среда, в которой возникают определенные отношения, в том числе и властные. Способность человека действовать, и действовать совместно, определяет власть как явление групповое, власть не бывает индивидуальна, она всегда рождается и функционирует в коллективе.

В соответствии со структуралистской моделью власть обладает структурной объективностью, определяющей человеческое поведение и не сводящееся только к взглядам и убеждениям людей. Основу власти составляют объективные материальные отношения, которые развиваются по определенным структурным правилам и законам. Эти общие закономерности развития социальных структур придают определенную степень устойчивости как общественным отношениям в целом, так и властным отношениям в частности.

Содержание постмодернистской модели заключается в значительном расширении сферы научного познания власти. С точки зрения постмодернистов власть концентрируется не только в политической сфере, но и на микроуровне, в повседневном общении. Основу «микро-власти» составляет так называемая асимметрия влияний, определяющаяся разной степенью воздействия субъектов друг на друга в

---

<sup>5</sup> См.: Новая философская энциклопедия: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 418.



процессе социального общения, что позволяет говорить о власти как об универсальном явлении. Данная модель делает акцент на локальном анализе «микро-власти».

Как видно из описания сущности этих моделей, ни одна из них не может претендовать на абсолютно полное объяснение онтологической природы власти. В то же время каждая из них обладает значительным познавательным потенциалом исследования власти как социального явления. Они достаточно адекватно на разных уровнях пытаются раскрыть суть механизма властных отношений, определить источник власти.

Создание единой научной модели власти является задачей чрезвычайной важности. Теоретическое осмысление проблем власти обычно происходит в рамках изучения основного предмета многих наук. Для историков власть интересна в исторической ретроспективе, правоведы занимаются анализом властных государственно-правовых отношений, политологи и социологи разрабатывают практические технологии. К сожалению, до недавнего времени отдельной науки о власти как таковой не существовало.

Совсем недавно в отечественной научной традиции начала формироваться новая область знания, новая наука – кратология, основным предметом изучения которой является сущность, природа власти и все формы ее объективных и субъективных проявлений в окружающей нас действительности. Именно эта наука отныне будет собирать и систематизировать все знания о власти.

Несмотря на все увеличивающийся интерес к проблематике власти, это явление остается пожалуй самым загадочным феноменом, постоянно влияющим на судьбу каждого человека. Общую характеристику власти уместно закончить словами известного американского социолога и футуролога Элвина Тоффлера: «Несмотря на сопутствующий самому понятию власть дурной запашок, возникший из-за злоупотреблений ею, власть сама по себе ни плоха, ни хороша. Это неизбежный аспект любых человеческих взаимоотношений, и он влияет на все – от секса и работы до машины, которую мы водим, телевидения, которое мы смотрим, надежд, за которыми мы гонимся. И мы – продукты власти в значительно большей степени, чем многие из нас представляют».<sup>6</sup>

## **1.2 НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРЕДЕЛЫ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ СПРАВЕДЛИВОСТИ, РАВЕНСТВА И СВОБОДЫ**

Мировоззрение современного человека и общества в целом представляет собой довольно сложную систему, элементы которой находятся в состоянии постоянной взаимообусловленности и взаимозависимости. Особенности индивидуального восприятия окружающего мира формируют общественное мнение, которое, в свою очередь влияет на процесс формирования отдельной личности. Например, религиозное мышление является основным источником соответствующего поведения, а совокупность сходных поведенческих моделей разных субъектов определяет «национальный характер» и «менталитет народа».

Прямая зависимость частного и общего позволяет каждому из нас стать социальной личностью. Процесс социализации зависит от двух условий: во-первых, индивид должен адекватно воспринимать те ценности, понятия и категории, которые составляют основу «коллективного разума» и представляющие безусловную значимость для большинства членов общества; во-вторых, всякая социальная личность должна определить и занять свое собственное место в системе общественных связей. Такая последовательность социализации позволяет установить определенную связь между социальным положением человека, адекватностью его поведения и содержанием основных мировоззренческих ценностей конкретного общества.

В рамках указанной проблемы необходимо выделить несколько дополнительных факторов, определяющих процесс социализации. В современном государственно-организованном обществе такими факторами являются государственная власть (государство) и право. С появлением этих социальных регуляторов мировоззрение общества приобрело новое – политико-правовое измерение, изменившее и одновременно расширившее сущность многих понятий и категорий, морально-этическое содержание которых приобрело четкую политико-правовую форму.

---

<sup>6</sup> Тоффлер Э. *Метаморфозы власти*. М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. С. 22.

Об этом свидетельствует перечень общеправовых принципов права, имеющих не только собственно правовое, но и нравственное содержание.<sup>7</sup> Дуальная природа этих категорий позволяет говорить о политико-правовой сущности мировоззренческой основы современной цивилизации.

Наиболее полно эта особенность выражена в современной интерпретации свободы, равенства и справедливости. Объединение этих категорий как политико-правовых и одновременно нравственных ценностей нашего общества характеризует первый уровень их соотношения. На этом уровне свобода, равенство и справедливость выступают в качестве универсальной системы одновременно существующей в морально-нравственном и формально-правовом измерении.

Взаимосвязь указанных начал в рамках каждого понятия позволяет решить две задачи:

- 1) обеспечить объективное право не только императивным, но и нравственным содержанием;
- 2) повысить статус и эффективность неправовых (традиционных) регуляторов общественных отношений.

Непосредственная реализация этих задач в рамках отдельной национально-правовой системы зависит от того, какое содержание вкладывается в понятия свободы, справедливости и равенства официальной властью и обществом конкретной страны, и насколько адекватно это содержание современному содержанию этих категорий.

Понятия свободы, равенства и справедливости можно отнести к так называемым макропонятиям, среди которых пожалуй самым важным является свобода. Свобода может быть не только политико-правовой категорией или принципом права, но и состоянием, потребностью, в конце концов – смыслом жизни. Без свободы не может быть ни настоящего равенства, ни истиной справедливости.

По масштабности содержания и трудности определения свобода практически такое же понятие как и власть, кроме того, эти явления теснейшим образом связаны друг с другом. Власть всегда стремится к свободе за счет ее же ограничения. Это противоречие характеризует сущность соотношения этих явлений. Вся история человечества свидетельствует о постоянном противостоянии свободы и власти, анализ особенностей этого антагонистического взаимодействия позволяет понять природу этих явлений человеческого бытия.<sup>8</sup>

В самом общем смысле свободу можно определить как осознание и принятие необходимости, позволяющее человеку адекватно воздействовать на окружающую среду, или как способность человека действовать в соответствии со своими интересами и целями, опираясь на познание объективной необходимости. Существует три основных измерения свободы: метафизическое, духовное и социальное.

В метафизическом смысле под свободой понимается одно из самых главных свойств человеческой природы – свобода воли, что выражается во внутреннем самоопределении личности, прежде всего между добром и злом. Над этой свободой никто не властен, и никто не может ее ограничить иначе, как подчинив или совершенно уничтожив волю человека.

Другое измерение свободы – свобода духовная. В отличие от свободы в традиционном смысле духовная свобода означает контроль человеком своих импульсивных страстей, пороков, желаний, эгоизма. Иными словами эта свобода сродни власти над самим собой. Сила духа приобретает через правильную духовную жизнь и постоянную работу над совершенствованием собственного внутреннего мира.<sup>9</sup>

Третье понимание свободы – свобода в социальном смысле. Скорее всего под этим термином следует понимать совокупность многих «свобод», т.е. имеется ввиду определенный перечень прав личности, закрепленный в системе законодательства конкретной страны. В целом проблема внешних свобод касается соотношения меры дозволенного и запрещенного в процессе общения, так как в этой области постоянно происходит столкновение совершенно разных интересов, мотивов, устремлений. Помимо прочего большинство субъектов обладают свободой воли, что объективно усложняет и без того непростые общественные отношения.

---

<sup>7</sup> В современном мире, полном индивидуальных и групповых противоречий, право выступает не только в качестве дублера морали, оно само в каком-то смысле является моралью в модернизированном (для государственноорганизованного общества) варианте. Формализация власти (в системе государственных органов) неизбежно привела к формализации оценочных критериев, необходимых для ориентации личности в окружающей среде. После возникновения государства и права мораль выполняет только одну функцию – воспитательную, ее регулирующие функции неэффективны в разобщенном и формализованном пространстве. Сегодня только право может авторитетно определить что хорошо, а что плохо, что вредно, а что полезно, мораль же должна ответить на вопросы: кому? и для кого?

<sup>8</sup> Конфисахор А.Г. Психология власти. СПб.: Питер, 2004. С. 179.

<sup>9</sup> Осипов А.И. Путь разума в поисках истины. М.: Изд-во сретенского монастыря, 2003. С. 222.

В процессе социального взаимодействия каждый из нас постоянно пытается определить степень собственной свободы и в зависимости от этого квалифицирует события, других людей, явления, т.е. окружающую нас реальность.

Почему свобода выступает в качестве оценочного критерия, и зачем определять ее объем? С точки зрения политико-правовой практики этот вопрос представляется чрезвычайно важным. Часто из-за неоднозначности своего содержания, исключительной привлекательности и популярности формы, символ свободы используется властью для достижения сомнительных целей, не имеющих ничего общего с интересами общества, и, как следствие, этого происходит искажение смысла данной категории.

Выяснить собственное содержание свободы и определить пределы ее распространения необходимо для создания необходимых предпосылок наиболее полной социализации личности, для установления таких методов и способов регулирования общественных отношений, которые бы соответствовали уровню развития общества и государства.

Люди не вольны в выборе объективных условий своей деятельности, выступающих как необходимость, однако они обладают конкретной и относительной свободой, когда сохраняют возможность в выборе целей или средств их достижения. Поэтому нельзя говорить об абсолютной социальной свободе, так как в этой сфере выход за рамки определенных правил, норм или объективных условий общественного регулирования означает анархию. В этом заключается главное отличие свободы от анархии. Каждый член общества зависит от объективных условий его существования – в современном мире такими условиями являются государство и право, соответственно отрицание государственно-правовой реальности может привести к состоянию социального хаоса и войне каждого против всех. Таким образом все мы зависим от условий нашего существования, но должны быть свободны в выборе законных средств достижения своих целей.

Поэтому центральным элементом теории свободы является так называемое регламентированное право выбора, которое основано на возможности правовой альтернативы. В этом смысле под регламентацией понимается разграничение условий и средств достижения целей. Правовое пространство должно быть неременным условием всякого публичного действия, а закон – тем средством, которое личность может выбрать по собственному усмотрению. Установленная правом свобода является единственным критерием, в соответствии с которым оценивается качество средств социального общения. Только в этом случае свобода может стать с одной стороны – препятствием на пути анархии, с другой – действительно ограничивать злоупотребление властью.

Из всего вышесказанного можно сделать три вывода:

- 1) в демократическом государстве при современном уровне развития общественных отношений государственная власть должна гарантировать минимальную степень социальной свободы;
- 2) власть одновременно представляет собой одно из важнейших условий осуществления свободы и средство ее достижения;
- 3) в современном обществе социальный прогресс определяется доступностью этого средства для максимального количества граждан.

Понятие свободы частично конкретизируется в принципе формального равенства, составляющего наряду с другими общеправовыми принципами основу современного права.

В науке различают несколько видов равенства, главными из которых являются равенство политическое и социальное. Социальное равенство – один из основных идеалов справедливого общественного устройства, для которого характерно требование одинаковой меры к разным субъектам независимо от происхождения, социального и материального положения.

Среди многих признаков социального равенства наибольший интерес представляет такой признак как правовое равенство граждан. Важно отметить многоплановый характер этого явления, так как в нем выражается общецивилизационное назначение современного права, своеобразный итог его развития.

Впервые идея равенства и свободы всех людей была высказана софистами (V – IV вв. до н. э.). Принципиально новым в их учении было понимание человека как меры всех вещей, в том числе равенства и справедливости. Эта идея наиболее четко была сформулирована Протагором: «Человек есть мера всем вещам – существованию существующих и несуществованию несуществующих».<sup>10</sup> Такая трактовка

<sup>10</sup> Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1986. С. 349.

резко отличалась от традиционного представления о божественном начале как единственной мере равенства и справедливости.

Другим существенным вкладом в разработку содержания принципа формального равенства стало определение, сформулированное Аристотелем. «Равенство – пишет он, – состоит в том, что ни неимущие, ни состоятельные не имеют ни в чем каких-либо преимуществ; верховная власть не сосредоточена в руках тех или других, но те и другие равны».<sup>11</sup> Так утверждалась идея применения равного масштаба к разным субъектам.

Сущность права, правового регулирования состоит в том, что фактически различные люди рассматриваются в качестве равных и независимых друг от друга, свободных индивидов – субъектов права, чьи действия измеряются и оцениваются по одинаковому масштабу. Правовое равенство людей – это формальное равенство, равенство в свободе, которое не зависит от социальных, имущественных, половых, семейных и других различий между людьми. Это применение к фактически разным лицам одинакового масштаба.<sup>12</sup>

Формальное равенство как специфический принцип права, характеризует сущность правового общения. Свобода всех участников такого общения может быть только равной. В этом выражается суть соотношения свободы и равенства. Разное количество свободы – это не право, а привилегии, свобода одних (одного) не может быть основана на рабстве и бесправии других.

Право через категорию формального равенства определяется как особая форма свободы, при которой свобода одного ограничена свободой других. «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации) – или: «Каждый свободен настолько, насколько его свобода не ограничивает свободу других лиц». Признание индивидов формально равными означает признание их равной возможности приобретать конкретные субъективные права на социальные блага, но это не равенство в объеме и содержании приобретенных конкретных прав. При равенстве формальных возможностей реально приобретенные права (например, собственность) неизбежно будут неравными. Право предполагает имущественное неравенство в силу различия способностей людей, обстоятельств их жизни и т.д. Наоборот, равенство людей в потреблении возможно лишь при уравниловке, при отрицании собственности и правового равенства.<sup>13</sup>

Итак, юридическое (формальное) равенство всех перед законом по своему содержанию означает: во-первых, равенство прав и свобод человека и гражданина (равноправие); во-вторых, равенство юридических обязанностей граждан и других лиц; в-третьих, равные основания юридической ответственности за нарушение закона; в-четвертых, равенство перед судом (равное правосудие для всех).

В современном российском праве равенство, как и свобода, относится к общеправовым морально-этическим принципам. Правовое содержание этой категории зафиксировано в статьях Конституции РФ:

1 Равенство прав и свобод индивидов независимо от их фактических различий закреплено в ч. 1 ст. 19: «Все равны перед законом и судом». Исключения из правила о равенстве всех перед законом и судом предусмотрены самой Конституцией (ст. 91, 98, 122).

2 Гарантии равенства обеспечены ч. 2 ст. 19: «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

3 Равенство всех форм собственности закреплено ч. 2 ст. 8: «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

4 Равенство субъектов РФ, закреплено в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ. Все субъекты, находящиеся в составе РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти являются равноправными.

Некоторые исследователи считают, что принцип юридического равенства имеет более широкое содержание, чем принцип равноправия. Например, В.Н. Хропанюк под принципом равноправия понимает

<sup>11</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 117.

<sup>12</sup> Четвернин В.А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства. М.: Дело, 1997. С. 75.

<sup>13</sup> Четвернин В.А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства. М.: Дело, 1997. С. 75.

«равенство всех граждан перед законом, их равное право на защиту закона независимо от национального или социального происхождения, языка, пола, политических и иных убеждений, религии, места жительства, имущественного положения или иных обстоятельств; никакие лица, социальные слои и группы населения».<sup>14</sup>

Под принципом юридического равенства понимается не только равенство граждан перед законом, но и равенство других субъектов права, равенство всех форм собственности, общественных и религиозных объединений, субъектов федеративного государства и др.

Следующая категория, составляющая совместно с равенством и свободой политико-правовую основу современного мировоззрения – справедливость. Данное понятие, точно также как и уже рассмотренные нами явления социально-правового бытия является уникальным, многоплановым феноменом.

В самом общем виде под справедливостью понимается то, что должно быть с позиций определенной системы ценностей. Любопытно отметить тот факт, что практически всем своим действиям, даже самым неблагоприятным поступкам человек стремится придать видимость соответствия принятой системе положительных ценностей. Важно подчеркнуть, что речь идет именно о «положительных ценностях», справедливость всегда выступает как понятие с положительной смысловой нагрузкой. Иногда не совсем понятно, почему порой даже самое отвратительное преступление мотивируется благой целью, зачем люди стремятся «быть хорошими», почему это для них так важно?

Может быть, все дело в том, что справедливость отражает наши представления о гармонии и подсознательное стремление к ней. Морально-правовое и социально-политическое измерение справедливости формируется в нашем сознании как общее понятие о должном. В свою очередь должное выступает в качестве требования соответствия между значимостью чего-то и адекватностью формы закрепления этой значимости, т.е. положением. Имеется в виду адекватность (справедливость) соотношения юридических прав и обязанностей, общественной опасности правонарушения и наказания за него, политической значимости и реального положения в обществе, труда и вознаграждения и т.д. Несоответствие в этих соотношениях оценивается как несправедливость, т.е. как нечто неправильное.

Интересно, что в переводе с греческого соразмерность переводится как гармония, т.е. соразмерность частей, слияние чего-то в единое органичное целое. В древнегреческой философии гармония понималась как противоположная хаосу организованность космоса, а космос и хаос соотносились как прекрасное и безобразное. Наверное, как раз это свойство нас и привлекает в справедливости: справедливость является мерой гармонии, измерением прекрасного в нашей действительности, человеческая природа не терпит хаоса, поэтому-то мы всегда, хоть это и трудно, но ищем и стремимся к справедливости.

Из трех рассмотренных нами категорий, справедливость обладает пожалуй самым стабильным содержанием. Этот тезис как нельзя лучше иллюстрируют рассуждения Платона о сущности государства.

По его мнению, самой важной функцией государства и права является защита личности от несправедливости: «люди... нашли целесообразным договориться друг с другом, чтобы не творить несправедливости и не страдать от нее. Отсюда взяло свое начало законодательство и взаимный договор».<sup>15</sup> Договорная основа государства и права должна гарантировать соблюдение возможно большего количество индивидуальных интересов – именно в этом заключается цель создания государства и основная причина его возникновения.

По мнению Платона, государство обладает не только политической природой, но и определенным нравственным (этическим) содержанием, оно может быть справедливым: «Справедливость может быть свойственна отдельному человеку, но бывает, что и целому государству».<sup>16</sup> Что же делает государство справедливым? В четвертой книге «Государства» дается объяснение справедливости через понятие гармонии и единства, выражающихся в слаженной деятельности представителей всех сословий: «Между тем государство мы признали справедливым, когда имеющиеся в нем три различных по своей природе сословия делают каждое свое дело».<sup>17</sup> Далее Платон сравнивает сословия с «тремя основными тонами созвучия», которые вместе образуют гармоничное единство, поэтому все действия направленные на сохранение этого единства будут прекрасными и справедливыми, а действия разрушающие гармонию –

<sup>14</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Изд-во НОРМА, 1997. С. 217.

<sup>15</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 87.

<sup>16</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 87.

<sup>17</sup> Там же. С. 92.

безобразными и несправедливыми. Все явления и события должны оцениваться в соответствии с этим критерием.

Свобода и равенство так же не являются исключением. Рассуждая об этих категориях, Платон раскрывает их содержание через описание идеи сбалансированного, гармоничного и, в конечном счете, справедливого государственно-правового режима. Таким образом, Платон за многие столетия до формирования основных принципов современной политической и правовой культуры пытался описать сущность справедливости через понятие гармонии, которая, по его мнению, должна выражаться в согласованности мировоззренческих устоев всех элементов общественного организма. К великому сожалению, современная политика, как и во времена Платона, далека от воплощения на практике этой простой и верной мысли.

В плане общей теории можно сделать следующие выводы:

1) конкретное определение того, что справедливо, а что – нет, зависит от системы ценностей, сформированных в данном обществе;

2) справедливость представляет собой социальное выражение гармонии, а значит прекрасного;

3) понятие «справедливость» всегда имеет положительный смысл;

4) справедливость выступает в качестве основного принципа правового регулирования;

5) по соответствию этому принципу можно определить качество власти и правовой системы страны;

6) политико-правовое измерение справедливости определяется содержанием свободы и равенства.

Значимость справедливости как основной политико-правовой категории подтверждается существованием в рамках естественноправового направления этической концепции правопонимания.

Сущность этического учения состоит в признании справедливости основой естественного права. Однако объективно существует затруднение с выбором и определением единой морально-этической позиции. Разные этические системы разных социальных групп и индивидов будут наполнять понятие «мораль» разным содержанием. Для определения единых критериев необходима авторитетная инстанция, суждения которой о справедливости в конкретной ситуации будут общеобязательными. Такой инстанцией является суд, который должен применять законы так, чтобы результат был справедливым.

Задача юристов должна сводиться к воплощению справедливости, естественного права в законах (позитивном праве). Этическое понятие права различает право и закон по содержанию, причем «право» определяется через понятие «справедливость». Справедливость же объясняется через ценностные представления людей о том, какими должны быть общественные отношения.<sup>18</sup>

По сути дела у конкретных критериев справедливости отсутствует четкое содержание, так как оно зависит от степени социальной развитости общества, сложившейся системы ценностей и сложности общественных отношений.

В этой связи возникает принципиальный вопрос: можно ли говорить о высшей справедливости, о системе таких ценностей, которые постоянны во времени? Логика развития человеческой цивилизации позволяет ответить утвердительно – да. В современном мире требования социальной свободы, формального равенства и другие принципы права являются главными критериями, той оценочной системой, в соответствии с которой определяется справедливость нормативных предписаний. Этими императивами, если так можно выразиться, измеряется «моральность» права.

Относительная новизна такого подхода к оценке качества права и государства не должна вводить в заблуждение по поводу сроков существования самой системы. Эти правила существовали всегда, с момента возникновения человеческого общества, но только в другом (неформализованном) виде: в системе морально-этических норм, в форме во многом подсознательного стремления к гармонии, в виде утопических учений об идеальном государстве, о совершенной организации общественных отношений. В дальнейшем, по мере усложнения социальных связей прежние регуляторы (обычай, мораль, традиции и др.) перестали соответствовать объективной реальности. С развитием государственности и процессов глобализации эти «носители» уже не могли обеспечивать тот уровень восприятия «вечных» ценностей, какой необходим для выживания человечества. Поэтому после многочисленных катастроф последнего столетия морально-нравственные принципы с огромными трудностями, иногда под давлением, но все-

таки проникли в сферу публично-властных отношений, стали не просто признаком хорошего тона, а постепенно приобретают вид и качество нормативных предписаний.

В заключении необходимо сделать несколько обобщающих выводов:

1) потенциальные возможности субъекта могут быть реализованы в действиях и результатах только при наличии свободной воли и силы (средств). В этом случае свобода выступает как гарант равенства и, в конечном счете, справедливости;

2) в современном, сложноорганизованном обществе никакая сила не может гарантировать абсолютной свободы (о чем красноречиво свидетельствует судьба тоталитарных режимов XX века). Простые социальные регуляторы и грубые методы воздействия на общество становятся малоэффективными. Механизмы управления должны быть адекватны тому, на что они воздействуют. Сегодня только право остается действенным средством воздействия как на личность, так и на общество в целом;

3) право как формальная свобода выступает в качестве средства удовлетворения частных интересов. Противоречие между отдельными интересами преодолевается тем, что право дает всем членам общества (или всем участникам правового общения) равную свободу, признает их равными в свободе, или формально равными субъектами. При правовом общении люди равны в своей свободе;

4) основу политико-правового мировоззрения современной цивилизации составляют: справедливость – представление о должной и гармоничной организации общественных отношений, основанных на принципах социальной свободы и формального равенства; свобода – возможность выбора, ограниченная объективными условиями существования общества (таким условием является государственно-правовая реальность); равенство – выражается в одинаковой степени свободы, как возможности приобретения конкретных субъективных прав.

### 1.3 Формальные пределы власти: политико-правовое содержание принципа разделения властей

Изучение технологий контроля и применения власти необходимо начать с исследования теории разделения властей – самой масштабной и популярной доктрины, в рамках которой разрабатываются вопросы, посвященные проблемам взаимодействия государственной власти и общества. Для этого важно понять природу и сущность политико-правового принципа образующего основу этой концепции.

На наш взгляд, требование ограничения верховной государственной власти путем ее «разделения» является закономерным следствием развития государственно-правовой действительности. Сама теория не является чем-то искусственным по отношению к жизни, сегодня она представляет собой определенную форму практической деятельности, социальной активности и в какой-то степени обозначает границы важнейшего этапа развития государства и права. Идея самоограничения власти возникла в результате долгой эволюции научных, теологических и бытовых представлений о сущности власти, кроме того, ее становление и развитие происходило на основе всего социально-политического опыта человечества.

**ВСЬ ПРОЦЕСС РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ УСЛОВНО СОСТОИТ ИЗ ДВУХ ПЕРИОДОВ: ПЕРВОБЫТНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО. КАЖДЫЙ ИЗ ЭТИХ ЭТАПОВ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ ОПРЕДЕЛЕННЫМ КАЧЕСТВОМ ИЛИ СОСТОЯНИЕМ ОБЩЕСТВА, КОТОРОЕ ОПРЕДЕЛЯЛО И ОПРЕДЕЛЯЕТ ВСЕ СТОРОНЫ СОЦИАЛЬНОГО БЫТИЯ, НАЧИНАЯ ОТ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗАКАНЧИВАЯ СФЕРОЙ МЕЖЛИЧНОСТНЫХ КОНТАКТОВ.**

**ЧЕЛОВЕК, КАК СОЦИАЛЬНОЕ СУЩЕСТВО, ВСЕГДА В ТОЙ ИЛИ ИНОЙ МЕРЕ ЗАВИСИМ ОТ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ПРИЧЕМ СТЕПЕНЬ ЭТОЙ ЗАВИСИМОСТИ ВО МНОГОМ ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ СООТНОШЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННЫХ И ЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ. ТАКАЯ ВЗАИМОСВЯЗЬ МОЖЕТ БЫТЬ КАК ПОЛОЖИТЕЛЬНОЙ, КОГДА КОЛЛЕКТИВНЫЕ ИНТЕРЕСЫ СОВПАДАЮТ С ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ, ТАК И ОТРИЦАТЕЛЬНОЙ. ОБЫЧНО НЕГАТИВНОЕ КАЧЕСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ВОЗНИКАЕТ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ НАСИЛИЯ СО СТОРОНЫ ОДНОГО ИЗ СУБЪЕКТОВ. ПОДОБНЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ**

**СВЯЗИ ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ ОТНОШЕНИЯМИ ПОДЧИНЕНИЯ И ПРИНУЖДЕНИЯ И ЯВЛЯЮТСЯ ИМПЕРАТИВНЫМИ ПО СВОЕМУ СОДЕРЖАНИЮ.**

**ПРИ ХАРАКТЕРИСТИКЕ ИНТЕНСИВНОСТИ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ ЗНАЧИМОСТИ В ПРОЦЕССЕ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРВОСТЕПЕННЫМИ ЯВЛЯЮТСЯ СЛЕДУЮЩИЕ ФАКТОРЫ:**

- 1) СРЕДСТВА, КОТОРЫМИ РАСПОЛАГАЕТ ВЛАСТВУЮЩИЙ;**
- 2) СТЕПЕНЬ, ГЛУБИНА ТЕХ ОБЪЕКТИВНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ, КОТОРЫЕ СУЩЕСТВУЮТ МЕЖДУ ВЛАСТВУЮЩИМ И ПОДВЛАСТНЫМ.**

**УКАЗАННАЯ ЗАВИСИМОСТЬ НАИБОЛЕЕ СВОЙСТВЕННА ОТНОШЕНИЯМ ТИПА: ЛИЧНОСТЬ – КОЛЛЕКТИВ, ОБЩЕСТВО – ГОСУДАРСТВО.**

**ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЛИЧНОСТЬЮ И КОЛЛЕКТИВОМ, ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВОМ ИМЕЮТ ДУАЛЬНУЮ ПРИРОДУ, Т.Е. МЕЖДУ НИМИ ОДНОВРЕМЕННО ВОЗНИКАЮТ ОТНОШЕНИЯ ПРОТИВОРЕЧИЯ И ВЗАИМНОЙ ПОТРЕБНОСТИ. НЕСМОТРИ НА РАЗНЫЕ, ПОРОЙ ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ ЦЕННОСТНЫЕ УСТАНОВКИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОДНО БЕЗ ДРУГОГО СУЩЕСТВОВАТЬ НЕ МОЖЕТ. ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ОБЩЕСТВО ЯВЛЯЕТСЯ СРЕДОЙ, В КОТОРОЙ ОНА ФУНКЦИОНИРУЕТ, ДЛЯ ОБЩЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ ВЫСТУПАЕТ В КАЧЕСТВЕ ОСНОВНОГО ПРИНЦИПА САМООРГАНИЗАЦИИ ПРИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ СВЯЗЕЙ.**

**НА ВТОРОМ, ГОСУДАРСТВЕННОМ ЭТАПЕ СВОЕГО РАЗВИТИЯ, ЦИВИЛИЗАЦИЯ СОЗДАЕТ ВЫСШИЙ ТИП ВЛАСТИ – ГОСУДАРСТВЕННУЮ ВЛАСТЬ, РАСПОЛАГАЮЩУЮ СПЕЦИАЛЬНЫМ АППАРАТОМ ПРИНУЖДЕНИЯ, ИНТЕРЕСЫ КОТОРОГО НЕ ВСЕГДА СОВПАДАЮТ, А ЗАЧАСТУЮ ПРЯМО ПРОТИВОПОЛОЖНЫ ИНТЕРЕСАМ КОНКРЕТНОЙ ЛИЧНОСТИ И ОБЩЕСТВА В ЦЕЛОМ. ПОСЛЕ СВОЕГО ПОЯВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВО СРАЗУ ЖЕ ЗАНИМАЕТ ВАЖНЕЙШЕЕ МЕСТО, КАК ВО ВНУТРЕННЕМ, ТАК И ВО ВНЕШНЕМ МИРЕ ЧЕЛОВЕКА, ОНО СТАНОВИТСЯ ОПРЕДЕЛЯЮЩИМ ФАКТОРОМ, С КОТОРЫМ ИНДИВИД ВЫНУЖДЕН СОГЛАСОВЫВАТЬ СВОЕ ПОВЕДЕНИЕ. НА СМЕНУ МНОЖЕСТВУ СОЦИАЛЬНЫХ НОРМ ПРИХОДИТ ИМПЕРАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ С ФОРМАЛИЗОВАННЫМ СОДЕРЖАНИЕМ.**

**ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЛИЧНОСТЬЮ И ГОСУДАРСТВОМ КРАЙНЕ НЕОДНОЗНАЧНЫ И ПРОТИВОРЕЧИВЫ; С ОДНОЙ СТОРОНЫ – ИНДИВИД ТЕРЯЕТ ДОВОЛЬНО ЗНАЧИТЕЛЬНУЮ ЧАСТЬ СВОЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ СВОБОДЫ, С ДРУГОЙ – ОН ВЫНУЖДЕН ОБРАЩАТЬСЯ К ГОСУДАРСТВУ КАК К ЕДИНСТВЕННОМУ ГАРАНТУ ЗАЩИТЫ СВОИХ ИНТЕРЕСОВ ОТ ПРОИЗВОЛА И ОБМАНА СО СТОРОНЫ ДРУГИХ ЛИЦ. ТАКИМ ОБРАЗОМ НЕОБХОДИМОСТЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ПОТРЕБОВАЛА СОЗДАНИЕ СВОЕОБРАЗНОГО ПОСРЕДНИКА ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ И КОНФЛИКТОВ. ПАРАДОКС ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В ТОМ, ЧТО ИНОГДА САМО ГОСУДАРСТВО, ЯВЛЯЕТСЯ ИСТОЧНИКОМ ВЛАСТНОГО ПРОИЗВОЛА И НАСИЛИЯ. ПОЭТОМУ ПО МЕРЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНЫХ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ БЛАГОПОЛУЧИЕ ЛИЧНОСТИ ВСЕ БОЛЕЕ ЗАВИСИТ ОТ ТОГО, НАСКОЛЬКО ГОСУДАРСТВО АДЕКВАТНО СВОЕМУ НАЗНАЧЕНИЮ, И КАКУЮ ЦЕНУ ЗА ЭТО ПРИХОДИТСЯ ПЛАТИТЬ.**

**С МОМЕНТА ВОЗНИКНОВЕНИЯ ГОСУДАРСТВА ЛУЧШИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА ПЫТАЛИСЬ НАЙТИ НАИБОЛЕЕ ОПТИМАЛЬНОЕ СОЧЕТАНИЕ МЕЖДУ НЕОБХОДИМОСТЬЮ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ВЛАСТНЫМИ ПРЕТЕНЗИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА И ВОЗМОЖНОСТЬЮ СВОБОДНОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА. ТЕОЛОГИ, ФИЛОСОФЫ, УЧЕНЫЕ ИСКАЛИ ОТВЕТ НА ОДИН ИЗ САМЫХ СЛОЖНЫХ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОГО БЫТИЯ: КАК ПРИМИРИТЬ ПРИРОДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ПОТРЕБНОСТЬЮ СВОБОДЫ ЛИЧНОСТИ.**

**СВОЕОБРАЗНЫМ ОТВЕТОМ НА ЭТОТ ВОПРОС СТАЛО СОЗДАНИЕ НЕСКОЛЬКИХ НАУЧНЫХ КОНЦЕПЦИЙ, ВПОСЛЕДСТВИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ В ЕДИНУЮ ТЕОРИЮ О ФОРМАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ЕЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ. ТАКАЯ ТЕОРИЯ В НАУКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА ПОЛУЧИЛА НА-**



**ЗВАНИЕ «ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ», ОСНОВУ КОТОРОЙ СОСТАВЛЯЕТ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ, НАУЧНОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ. СЕГОДНЯ ЭТА ТЕОРИЯ СОЧЕТАЕТ В СЕБЕ ЭЛЕМЕНТЫ УНИВЕРСАЛЬНОЙ МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ, И ПРАКТИЧЕСКОГО ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.**

**В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУЧНОЙ ТРАДИЦИИ ПРОБЛЕМА ВЛАСТИ ЗАНИМАЕТ ДОСТАТОЧНО ЗАМЕТНОЕ МЕСТО, ПРИЧЕМ ЕЕ ЗНАЧИМОСТЬ ПОСТОЯННО РАСТЕТ ПО МЕРЕ РАЗВИТИЯ ЕСТЕСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ, ТЕОРИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА, ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. СРЕДИ МНОЖЕСТВА РАБОТ, ПОСВЯЩЕННЫХ ВЛАСТИ, ВЫДЕЛЯЮТСЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ТАКИХ АВТОРОВ КАК: А.М. БАРНАШЕВ, С.В. БОРОДИН, Р.Д. ЕВЗЕРОВ, И.А. ИСАЕВ, В.Н. КОЛПАКОВ, В.Н. КУДРЯВЦЕВ, М.Н. МАРЧЕНКО, В.Е. ЧИРКИН, В.Е. ХАЛИПОВ, Л.М. ЭНТИН.<sup>19</sup>**

**В процессе развития теории разделения властей целесообразно выделить три макроэтапа. Первый характеризуется возникновением идеи разделения (ограничения) государственной власти в древнем мире и во времена средневековья. В это время создается мировоззренческий фон, интеллектуальная среда, в которой стало возможным возникновение идеи ограничения власти. Второй начинается с научного оформления самой теории в эпоху Возрождения, также в него включается практическое применение этого принципа в правовых системах государств Нового времени. На третьем этапе теория разделения властей постепенно трансформируется в своеобразный императив современной государственности. В свою очередь каждый из этапов делится на несколько периодов:**

**1 Возникновение идеи разделения властей.**

• **Возникновение идеи ограничения публичной политической власти в античной научной традиции.**

• **Христианская интерпретация проблемы соотношения личности и власти в социально-политических доктринах средневековья.**

**2 Оформление и практическая реализация научной концепции.**

• **Возникновение теории разделения властей.**

• **Конституционно-правовое закрепление принципа разделения властей в правовых системах «первых демократий».**

**3 Развитие современной теории разделения властей как элемента общей теории правового государства.**

Истории науки известны ряд мыслителей, которые при всем различии их взглядов строили свои учения о политической организации государства в связи с тем или иным разделением форм государственной деятельности. Наиболее характерными для описания сути принципа разделения властей являются политико-правовые концепции, созданные Аристотелем, некоторыми средневековыми теологами, Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш. Монтескье, отцами-основателями американской государственности. Именно с этими именами связано создание научной теории о пределах государственной власти.

Изложение теоретических воззрений этих авторов в указанной последовательности позволяет наиболее отчетливо показать известную преемственность их взглядов. Кроме того, данные концепции в совокупности содержат необходимые предпосылки для дальнейшего творческого развития их теоретических воззрений в соответствии с объективными условиями эволюции современного государства, права и правосознания.

**СУЩЕСТВУЕТ МНОЖЕСТВО ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ, СОЦИАЛЬНОГО И НАУЧНОГО НАЗНАЧЕНИЯ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ. СОБСТВЕННО ГОВОРЯ, ВСЯ РАЗНИЦА МЕЖДУ ЭТИМИ ПОДХОДАМИ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В РАЗЛИЧНОМ ПОНИМАНИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ, СОСТАВЛЯЮЩЕГО ОСНОВУ ТЕОРИИ.**

<sup>19</sup> Барнашев А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 13 – 16; Колпаков Н. Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 18 – 36; Разделение властей: Учеб. пособие / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2004; Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учеб. пособие. М., 2002; Энтин Л.М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.

**СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ВКЛЮЧАЕТ В СЕБЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКУЮ, НАУЧНУЮ И ПРАКТИЧЕСКУЮ СОСТАВЛЯЮЩИЕ. КАК ЭЛЕМЕНТ ИДЕОЛОГИИ, ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ИГРАЕТ ВАЖНЕЙШУЮ РОЛЬ В ТЕОРИИ ДЕМОКРАТИИ И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА; С НАУЧНОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ЯВЛЯЕТСЯ СРЕДСТВОМ ПОЗНАНИЯ ОБЪЕКТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ; В ПРАКТИЧЕСКОМ ПЛАНЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ОДИН ИЗ ОСНОВНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВАХ.**

**ВСЕ ТРИ НАЧАЛА ДОСТАТОЧНО ТЕСНО ВЗАИМОДЕЙСТВУЮТ ДРУГ С ДРУГОМ И ОБРАЗУЮТ В СОВОКУПНОСТИ ЕДИНОЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ. ПОЭТОМУ В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ ПОД ПРИНЦИПОМ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ СЛЕДУЕТ ПОНИМАТЬ ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ И ПРИЗНАК ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА, ЗАКРЕПЛЕННЫЙ В КАЧЕСТВЕ НАУЧНО-ОБОСНОВАННОГО ПРИНЦИПА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА, В КОНСТИТУЦИЯХ БОЛЬШИНСТВА ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ. ТАКАЯ ТРАКТОВКА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ХАРАКТЕРНА ДЛЯ БОЛЬШИНСТВА ОТЕЧЕСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПОСВЯЩЕННЫХ ДАННОЙ ПРОБЛЕМЕ.**

**ОНТОЛОГИЧЕСКУЮ СТОРОНУ ПОНЯТИЯ «ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ» РАСКРЫВАЮТ ПРЕДМЕТНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ С МЕНЕЕ ШИРОКИМ УРОВНЕМ ОБОБЩЕНИЯ. ТАКИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЗВОЛЯЮТ ВЫДЕЛИТЬ КАЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭТОГО ПРИНЦИПА И ЕГО СУЩНОСТЬ.**

**ВСЕ ТРАКТОВКИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ СОСТАВЛЯЮТ ТРИ ГРУППЫ. К ПЕРВОЙ ОТНОСЯТСЯ СТОРОННИКИ ШИРОКОГО ПОНИМАНИЯ, ДЛЯ НИХ ВАЖНА ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЭТОГО ПРИНЦИПА, ЕГО ОБЩЕКУЛЬТУРНОЕ ЗНАЧЕНИЕ.<sup>20</sup> ТАКУЮ ТОЧКУ ЗРЕНИЯ НАДО ПРИЗНАТЬ ВПОЛНЕ ОБОСНОВАННОЙ, ТАК КАК ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ СВИДЕТЕЛЬСТВУЕТ О ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ПРЕОБЛАДАНИИ В НЕЙ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ, ФИЛОСОФСКОЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ НАГРУЗКИ. НЕ СЛУЧАЙНО, ЧТО ВПОСЛЕДСТВИИ ДОКТРИНУ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ НЕ РАЗ ИСПОЛЬЗОВАЛИ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ ОРУЖИЕ ВО ВРЕМЯ ОСТРЕЙШИХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ.**

**СЛЕДУЕТ ИМЕТЬ В ВИДУ, ЧТО ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК НАУЧНАЯ КОНЦЕПЦИЯ ВОЗНИКЛА ВО ВРЕМЯ ОСТРЕЙШЕГО ПРОТИВОСТОЯНИЯ «СТАРОГО» ФЕОДАЛЬНОГО ПОРЯДКА И «НОВОГО» МИРА БУРЖУАЗИИ. ОСОБЕННО РЕЗКО ЗНАЧЕНИЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ ПРОЯВИЛОСЬ ВО ВРЕМЯ АКТИВНОЙ ФАЗЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ, КОГДА В ГОСУДАРСТВАХ СТАРОГО И НОВОГО СВЕТА МЕНЯЛИСЬ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ, ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ. СВОЕОБРАЗНОЙ РЕАНИМАЦИЕЙ ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО НАЧАЛА ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ МОЖНО СЧИТАТЬ ЭПОХУ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ТАК НАЗЫВАЕМЫХ СТРАН «МОЛОДЫХ ДЕМОКРАТИЙ» В СЕРЕДИНЕ И КОНЦЕ XX ВЕКА.**

**СТОРОННИКИ ВТОРОГО ПОДХОДА ПОНИМАЮТ РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В БУКВАЛЬНОМ СМЫСЛЕ, Т.Е. РЕЧЬ ИДЕТ О ФАКТИЧЕСКОМ РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА НЕСКОЛЬКО НЕЗАВИСИМЫХ И КОНКУРИРУЮЩИХ ДРУГ С ДРУГОМ ВЛАСТЕЙ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОТОРЫХ ОСНОВАНО НА СИСТЕМЕ ВЗАИМНЫХ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ И ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ НЕЗАВИСИМЫМИ ДРУГ ОТ ДРУГА ОРГАНАМИ ВЛАСТИ.<sup>21</sup> НЕСМОТРЯ НА ОДНОЗНАЧНОСТЬ ТРАКТОВКИ, ПРИ ТАКОМ ПОД-**

<sup>20</sup> Любашин В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2002. С. 207 – 225.

<sup>21</sup> Халипов В.Ф. Наука о власти. Краптология: Учеб. пособие. М.: ОСЬ-89, 2002. С. 236.

**ХОДЕ ВОЗНИКАЕТ ВОПРОС О СОДЕРЖАНИИ СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.**

**СУТЬ ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В ОПРЕДЕЛЕННОМ ПРОТИВОРЕЧИИ ТАКОГО ТОЛКОВАНИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ С ТЕОРИЕЙ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ПРЕДПОЛАГАЮЩЕЙ НАЛИЧИЕ В ЛЮБЫХ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ СУБЪЕКТА И ОБЪЕКТА. НОСИТЕЛЬ ВЛАСТИ ИЛИ ЕЕ СУБЪЕКТ ПОМИМО ДРУГИХ КАЧЕСТВ ДОЛЖЕН ОБЛАДАТЬ СУВЕРЕНИТЕТОМ ПО ОТНОШЕНИЮ К ОБЪЕКТУ. СУВЕРЕНИТЕТ ПОЗВОЛЯЕТ СУБЪЕКТУ СВОБОДНО РЕАЛИЗОВЫВАТЬ СВОЮ ВОЛЮ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТА, В РЕЗУЛЬТАТЕ ЭТОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВОЗНИКАЮТ ВЛАСТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ. ДЕЛО В ТОМ, ЧТО КОНКРЕТНАЯ ВЛАСТЬ ПО СВОЕЙ ПРИРОДЕ НЕДЕЛИМА И НЕ МОЖЕТ ЯВЛЯТЬСЯ ЧАСТЬЮ ЧЕГО-ТО, ОНА НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ЗАВИСИМОЙ В ВЫБОРЕ СРЕДСТВ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОБЪЕКТ. ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ КЕМ-ТО ИЛИ ЧЕМ-ТО СУВЕРЕНИТЕТА СУБЪЕКТА, ОН ТЕРЯЕТ СВОИ КАЧЕСТВА, ТЕРЯЕТ СВОЮ ВЛАСТЬ КАК СПОСОБ ВЫРАЖЕНИЯ СОБСТВЕННОЙ ВОЛИ.**

**В УКАЗАННОМ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ РЕЧЬ ИДЕТ О ТРЕХ НЕЗАВИСИМЫХ ВЛАСТЯХ, ПРЕДПОЛАГАЮЩИХ СОБСТВЕННЫХ СУБЪЕКТОВ, И ТЕМ САМЫМ ОГРАНИЧИВАЮЩИХ СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЦЕЛОМ. ИЗ ЭТОГО МОЖНО СДЕЛАТЬ ДВА ВЫВОДА: ЛИБО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ФАКТА НЕ СУЩЕСТВУЕТ, ЛИБО «РАЗДЕЛЕНИЕ» ВЛАСТЕЙ ХАРАКТЕРНО ДЛЯ КРИЗИСНЫХ ЭТАПОВ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. В ПОСЛЕДНЕМ СЛУЧАЕ «НЕЗАВИСИМЫЕ» ВЛАСТИ ПО СУТИ ДЕЛА ЯВЛЯЮТСЯ ЗАКРЫТЫМИ БЮРОКРАТИЧЕСКИМИ КОРПОРАЦИЯМИ, УЗУРПИРОВАВШИМИ ПОЛИТИЧЕСКУЮ ВЛАСТЬ И ЗАЩИЩАЮЩИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО СОБСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ.**

**СУЩНОСТЬ ТРЕТЬЕГО ПОДХОДА К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В УСЛОВНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОМ РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ОТДЕЛЬНЫЕ ВЕТВИ. В ДАННОМ СЛУЧАЕ ПОД ВЛАСТЬЮ ПОНИМАЕТСЯ НЕ СТОЛЬКО ЯВЛЕНИЕ, СКОЛЬКО СОВОКУПНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИЛИ ИНСТИТУТОВ, ОБЛАДАЮЩИХ ВЛАСТНО-ОФИЦИАЛЬНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ. ТАКИМ ОБРАЗОМ, ПОД ПРИНЦИПОМ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ СЛЕДУЕТ ПОНИМАТЬ РАЦИОНАЛЬНУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ГОСУДАРСТВЕ, ПРИ КОТОРОЙ ОСУЩЕСТВЛЯЮТСЯ ГИБКИЙ ВЗАИМОКОНТРОЛЬ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА КАК ЧАСТЕЙ ЕДИНОЙ ВЛАСТИ ЧЕРЕЗ СИСТЕМУ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ. НА НАШ ВЗГЛЯД ДАННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЯВЛЯЕТСЯ НАИБОЛЕЕ ОБЪЕКТИВНЫМ, ТАК КАК СОЕДИНЯЕТ В СЕБЕ ВСЕ НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЭТОГО ПРИНЦИПА.**

Поскольку в каждом современном демократическом государстве независимо от формы правления и государственного устройства вся власть в конечном счете принадлежит народу, коренится в народе и существует для народа, то логичнее в таком случае вести речь не о разделении властей, а о разделении функций (компетенции, сфер деятельности и полномочий) различных государственных органов.<sup>22</sup> Социальное назначение и направление деятельности каждой из властей воплощается в системе государственных органов с определенной компетенцией и предметом ведения.

В этом смысле теоретический на первый взгляд вопрос о функциях государственной власти имеет огромное практическое значение, так как порождает политические доктрины, влияющие на развитие позитивного права и эволюцию государственности.<sup>23</sup> Такая трактовка принципа разделения властей позволяет более детально изучать и, в конечном счете, более четко определять функции государственной власти и соотношение элементов ее структуры.

Выделение в системе государственной власти особых ветвей справедливо, но сегодня такой подход выглядит несколько упрощенно, так как игнорируется многообразие направлений деятельности современного государства.

<sup>22</sup> Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2001. С. 299.

<sup>23</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. С. 14.

Реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных и др.), но и властных полномочий, что не нарушает единства государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов<sup>24</sup>. Единство государственной власти определяется прежде всего тем, что единым и единственным источником власти выступает народ<sup>25</sup>.

Единство власти необходимо для эффективного и согласованного управления обществом. Поэтому главная задача демократического государства заключается в разграничении полномочий различных властных органов исходя из принципа единства государственной власти, а также в установлении общих начал взаимодействия этих органов.

Изолировать ветви власти друг от друга невозможно. Все органы государственной власти осуществляют свои функции, дополняя друг друга, согласовывают действия и координируют усилия, т.е. как бы втягиваются в «необходимое» взаимодействие.

В каждой демократической стране создан свой механизм реализации принципа разделения власти. Различия между современными формами правления выявляются на основе установления взаимоотношений между высшими органами государства. В конституционно-правовой науке все разновидности организации государственной власти принято сводить к нескольким типологическим моделям в зависимости от формы правления<sup>26</sup>.

Некоторые выделяют следующие способы организации и взаимодействия органов государственной власти:

- разделение властей, характерное для президентских республик («жесткое» разделение властей);
- разделение властей, характерное для парламентских монархий и республик («мягкое» разделение властей);
- «смешанные» варианты разделения властей;
- отсутствие разделения властей.<sup>27</sup>

Надо признать, что функции государства взаимосвязаны и, следовательно, невозможно провести жесткие границы между ветвями власти. С другой стороны, необходимо определить полномочия, относящиеся к исключительной компетенции той или иной ветви власти.

Равновесие властей сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей – системе сдержек и противовесов. Существование такой системы в конечном счете определяет особенности практической реализации принципа разделения властей.

Помимо принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов, содержание теории разделения властей составляют следующие элементы: власть как социальное явление, теория и практика правового государства и гражданского общества, характеристика сущности законодательной, исполнительной и судебной власти, теория и практика федерализма, теория и практика парламентаризма, также в него входит изучение механизма конституционного закрепления принципа разделения властей. В рамках теории разделения властей государственная власть представлена как социальное и политическое явление, ее вертикальная и горизонтальная структура, особенности взаимодействия элементов государственного механизма. Эта теория изучает основы и принципы функционирования власти, особенности влияния ее императивной сущности на общество и личность.

Таким образом проблема разделения властей в современной интерпретации неизмеримо шире, чем в традиционной трактовке. Сегодня упоминание о разделении власти в названии этой политико-правовой доктрины в большей степени символично, так как действительный смысл своим содержанием охватывает практически все стороны властно-государственных отношений, составляющих основу современного социального бытия.

Сущность государства возможно понять через познание того, что составляет его содержание, т.е. власть, причем в ее публичной, политической форме. От ответа на этот вопрос зависит качество отношений между государством и обществом. Эта связь должна определяться гармоничным взаимодействием, так как любые перекосы грозят либо тиранией, либо анархией. Решение этой сложнейшей проблемы

<sup>24</sup> Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций / Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 63.

<sup>25</sup> Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. М.: Изд-во НОРМА, 2000. С. 204.

<sup>26</sup> Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 24.

<sup>27</sup> Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002. С. 121, 122.

является основной задачей теории разделения властей.

#### **1.4 РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В СИСТЕМЕ ПРИЗНАКОВ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА**

**ПОСЛЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ВАЖНО ОПРЕДЕЛИТЬ МЕСТО ЭТОЙ ДОКТРИНЫ В СИСТЕМЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ЦЕННОСТЕЙ, ВЛИЯЮЩИХ НА РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА. ТАКОЙ АНАЛИЗ ПОЗВОЛИТ ОКОНЧАТЕЛЬНО УСТАНОВИТЬ ФУНКЦИОНАЛЬНУЮ СУЩНОСТЬ И ПРАКТИЧЕСКОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ТЕХНОЛОГИИ ОГРАНИЧЕНИЯ ЛЮБЫХ ВИДОВ ВЛАСТНОГО ПРОИЗВОЛА.**

**ДЛЯ РЕШЕНИЯ ЭТОЙ ЗАДАЧИ НЕОБХОДИМО: ВО-ПЕРВЫХ, ВЫДЕЛИТЬ СРЕДИ МНОЖЕСТВА ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ЦЕННОСТЕЙ НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫЕ И, ВО-ВТОРЫХ, ПОПЫТАТЬСЯ ВЫЯСНИТЬ ХАРАКТЕР ИХ СООТНОШЕНИЯ И СТЕПЕНЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ТЕОРИЕЙ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ.**

**ОСНОВНЫМИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫМИ ЦЕННОСТЯМИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА ЯВЛЯЮТСЯ: ДЕМОКРАТИЯ, КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА, НЕОТЧУЖДАЕМЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА, ПОНЯТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.**

**К НАЧАЛУ XXI ВЕКА НАИБОЛЕЕ ОПТИМАЛЬНОЙ ФОРМОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИЗНАНА ДЕМОКРАТИЯ.**

Демократия представляет собой одну из основных форм политической организации общества, базирующуюся на комплексе институтов, отношений, ценностей, установок, идей и концепций, которые первоначально ассоциировались с классическим либерализмом. Однако, если либерализм, взятый сам по себе, базируется на идеях приоритета и самоценности отдельно взятой личности, то демократия предполагает суверенитет или верховенство народа, политическое равенство всех граждан, приоритет воли большинства и т.д.<sup>28</sup>

Демократические режимы отличаются тем, что народ, будучи источником власти, прямо и непосредственно формирует представительные высокопрофессиональные органы власти, активно участвует в управлении страной, контролирует деятельность исполнительного аппарата. При демократической форме государственно-правового режима управление общественными делами осуществляется на основе принципа разделения властей, устанавливается примат права над государством, императивные запреты ограничиваются правовыми рамками, расширяется практика использования стимулирующих норм. Государство не только провозглашает, но и фактически обеспечивает основные права и свободы, защищает личность от всех проявлений беззакония.<sup>29</sup>

**СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА ВЫРАЖАЮТСЯ, ПРЕЖДЕ ВСЕГО, В ЕГО СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЯХ. ОСНОВНЫМ НАПРАВЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАКОГО ГОСУДАРСТВА ЯВЛЯЕТСЯ ПРАВОВОЕ И МАТЕРИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СВОБОДЫ ГРАЖДАН. КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩАЯ КОНКРЕТИЗАЦИЯ В ТЕКУЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ ДЕМОКРАТИИ ЯВЛЯЕТСЯ НЕПРЕМЕННОМ УСЛОВИЕМ, ПОЗВОЛЯЮЩИМ СЧИТАТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ. ОБЩЕСТВО И ОТДЕЛЬНАЯ ЛИЧНОСТЬ ДОЛЖНЫ ИМЕТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ ЭФФЕКТИВНО ВОЗДЕЙСТВОВАТЬ НА ВЛАСТЬ, ПРИНИМАТЬ УЧАСТИЕ В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И КОНТРОЛЕ НАД НИМИ. ПО СРАВНЕНИЮ С ТОТАЛИТАРНЫМИ, АНТИДЕМОКРАТИЧЕСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ, ГДЕ ОБЩЕСТВО ЯВЛЯЕТСЯ ЕДИНСТВЕННЫМ ОБЪЕКТОМ ПРАВОВЫХ ТРЕБОВАНИЙ, В ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ГО-**

<sup>28</sup> Политическая энциклопедия: В 2 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 330.

<sup>29</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Марченко и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. С. 96.

## СУДАРСТВАХ АДРЕСАТОМ ПРАВОВЫХ ПРИТЯЗАНИЙ МОЖЕТ БЫТЬ КАК САМО ГОСУДАРСТВО, ТАК И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗВЕНЬЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА.

Одним из главных условий успешной организации деятельности государственного механизма в демократическом государстве является осуществление на практике принципа разделения властей. Реализация этого принципа обеспечивает оптимальное функционирование системы сдержек и противовесов между элементами государственного аппарата и таким образом способствует установлению верховенства права над государством.

Разделение властей создает необходимые условия, в которых реализуются другие демократические принципы, такие как: политическое равенство граждан перед законом, принцип выборности высших должностных лиц, представительство в органах власти всех слоев общества, наличие в обществе множества центров власти, в том числе и оппозиции. Все это дает разным социальным группам равные возможности в конкурентной борьбе за власть.

Одновременно демократия сама является той средой, в которой возможно функционирование системы разделения властей. Только при демократическом государственно-правовом режиме осуществление эффективного контроля над властью может стать реальностью. Для этого нужна властная воля, которая возникает из объективной потребности народной (демократической) власти в ограничении возможного произвола государственных органов.

Ограничение власти посредством внедрения основных положений теории разделения властей в государственно-правовую практику стимулирует создание механизма правового контроля над государственной властью. Народ должен иметь рычаги влияния на государственную власть. Система взаимных сдержек и противовесов между разными ветвями власти и механизм общественного контроля над государственным аппаратом не позволят политической власти и государственно-правовому режиму в целом переродиться в диктатуру.

Как это ни парадоксально, но в таком контроле заинтересованы не только негосударственные субъекты, но и само государство. Имея возможность влиять на организацию, устройство и осуществление государственной власти, общество приобретает качество субъекта властных отношений, что соответственно налагает на него определенную ответственность, и позволяет сочетать государственный и общественный механизмы преодоления социальных противоречий и других кризисных явлений. Такое сочетание придает значительную устойчивость и повышает эффективность всей системы государственного управления.

Таким образом соотношение принципа разделения властей и демократии выражается в следующих положениях:

- основным признаком демократии является организация деятельности и структуры государственного аппарата в соответствии с принципом разделения властей;
- демократическая форма осуществления публичной власти в государстве возможна только при глубоком и эффективном контроле общества над государственным механизмом;
- нормативное закрепление принципа разделения властей возможно только при демократической форме государственно-правового режима.
- при условии контроля над деятельностью государственного аппарата общество несет социальную ответственность наравне с государством, за все, что происходит в стране, в этом смысле оно выступает в качестве партнера государственной власти.

Современная интерпретация и практическое применение принципа разделения властей невозможны без раскрытия содержания таких понятий как парламентаризм и конституционализм. Эти два понятия также являются одними из основных признаков демократии.

Парламентаризм – в широком смысле слова представляет собой систему государственной власти, при которой существенная роль принадлежит народному представительству (парламенту). В этом смысле можно говорить об античном, средневековом, буржуазном и парламентаризме постиндустриального общества.<sup>30</sup> С формальной точки зрения парламентаризм можно обнаружить во всех государствах, где существует парламент, в том числе и при авторитарных и тоталитарных режимах. Современный парламентаризм неотделим от демократического правления и является реальностью лишь в тех странах,

<sup>30</sup> Данная терминология является дискуссионной и представляет собой предмет отдельного исследования.

где существует политическая конкуренция, а парламент формируется на основе всеобщих, регулярных, тайных, свободных выборов.

В более узком смысле слова под парламентаризмом понимается политическая система, основанная на принципе разделения властей, в которой главенствующая роль по отношению к другим государственным институтам принадлежит парламенту – высшему представительному, законодательному и контрольному органу. Правительству при парламентской форме правления принадлежит право законодательной инициативы.

Признаки парламентаризма:

1) парламент назначает ответственное перед ним правительство, которое может быть им отозвано, контролирует его деятельность;

2) к основным функциям парламента относятся: законотворчество, утверждение бюджета, представительство общественных интересов.

Конституционализм – политико-правовая доктрина, социально-политическое движение и государственно-правовая практика, основанные на идее ограничения произвола власти, подчинение ее закону, нормам, закрепленным в конституции или иных документах, имеющих высшую юридическую силу.

Современный конституционализм как доктрина начинается с концепции естественных прав человека, теории общественного договора, становления теории разделения властей. Конституционализм выступает как правовое обеспечение политических прав и свобод, введение всеобщего и равного избирательного права, проведение выборов с участием оппозиции. Закрепление в правовой системе основных норм конституционализма позволяет характеризовать режим осуществления власти как демократический.

Основополагающее значение для становления демократии имела возникшая в Новое время идея о неотчуждаемых правах каждого человека на жизнь, свободу и частную собственность.

Одним из научных определений прав человека как политико-правовой категории может быть определение этого явления как особой нормативной формы взаимодействия людей, определяющей пределы социальной свободы человека.

Права человека – система правовых средств, обеспечивающих свободу личности в государственно-организованном обществе, выражающаяся в таких правах как: свобода мысли, вероисповедания и слова, право места пребывания и жительства, получения и распространения информации, деятельности, право частной собственности. Гражданин имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, сообщений. Гражданин не обязан свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников.

Права человека, связанные с его свободой, так или иначе ограничены прежде всего правами и свободами других, так как не могут осуществляться им в ущерб. В современном правовом государстве единственным ограничителем свободы индивида может быть реализация своих неотчуждаемых прав другим человеком. В основу правового регулирования должен быть положен принцип: «каждый свободен настолько, насколько его свобода не ограничивает свободу других лиц».

**Возникновение, развитие и научно-практическое оформление теории разделения властей и проблемы прав человека теснейшим образом связано с концепцией естественного права. Со времен античности и во все последующие времена термин «право» понимался не только как юридическое обоснование (в виде закона), но и как естественное право человека совершать те или иные действия или претендовать на что-то «по природе», не опираясь при этом на писанные нормы. Естественное право изначально стало выражением и носителем сущности и смысла права в повседневной жизни – того, что выражает обоснованность людского поведения.**

Впервые серьезная разработка теории естественного права была предпринята в эпоху Просвещения и получила название первой (антифеодальной) «революции в праве». Непосредственной предпосылкой такой «революции» стало демократическое переустройство общества, которое реализовалось в конце XVII века в североамериканском государстве и в конституционно-правовых принципах Французской буржуазной революции.

Конституция США 1787 г. оформила идею разделения властей, придала ей качество правового принципа. Декларация прав человека 1789 г. и Французская Конституция 1791 г. возвели права и свободы человека до конституционно-правового уровня.

Изменения, происходившие в обществе, требовали нового права и принципиально нового правосопимания. Именно в это время происходит главный перелом в мире правовых явлений и правовых представлений произошедший за всю историю человечества. Состоялся переход от запретительно-предписывающего права к дозволительному (дозволяющему) праву. Видение права как сугубо властно-государственного образования сменила трактовка права как института, который служит человеку и который способен возвыситься над властью. Отсюда – две основные эпохи права, определение и понимание которых во многом раскрывают самые существенные характеристики, выражающие логику права:

- 1) запретительно-предписывающее право (эпоха, характерная для традиционных цивилизаций);
- 2) дозволительное право (эпоха, характерная для либеральных цивилизаций).<sup>31</sup>

Основные права человека права могут быть воплощены только при дозволительной системе права, так как их реализация возможна при наличии пространства для свободного поведения участников общественных отношений.

В дозволительной системе естественное право раскрылось в двух принципиально качествах. Во-первых, адресатом требований становится существующая власть. Именно в это время возникает проблема общественного контроля над властью, проблема ограничения власти, разделения власти, декларировалась недопустимость государственного произвола, утверждение и развитие в жизни общества начал народовластия. Во-вторых, из множества прав выделялись неотъемлемые права человека, которые стали непосредственным выражением самой сути человеческого бытия – свободы во всех ее проявлениях: свобода слова, неприкосновенность личности, право выбирать своих правителей и др.

Значение «первой революции в праве» состояло в переориентации юридического регулирования на автономного человека, и утверждении в основах права естественно-правовых требований свободы. После изменения модели правового регулирования права человека стали пониматься как явления культуры и как субъективные права.

Возникновение новой модели правового регулирования обозначило момент рождения нового общества и нового типа государственности. Переоценка обществом своей роли и назначения в системе властно-официальных связей и укрепление института прав человека происходило одновременно, притом, что между этими процессами всегда существовала глубокая взаимосвязь. Концепция прав человека стала замечательным идеологическим и научным инструментом, с помощью которого создавалась система контроля над государственной властью. Принцип разделения властей стал основой этой системы и гарантом обеспечения неотчуждаемых прав и свобод человека, так как только при возможности эффективной защиты от произвола власти права человека из красивой декларации превращаются в объективную реальность.

Второй этап в развитии естественного права произошел во второй половине XX века. Перемены, произошедшие в 1950 – 1960 годах в юридических системах демократических государств, по сути дела означали не что иное, как вторую (антитоталитарную) «революцию» в праве. Основой таких перемен стало возрождение естественного права. Главное свойство возрожденной идеи состояло в концентрированном выражении неотъемлемых прав личности. Естественное право приобретает непосредственное юридико-регулятивное значение.

После первой мировой войны идеи прав человека, имевшие характер общих деклараций, обрели институциональность и выступили в качестве регулятивных юридических принципов – непосредственной основы наступления юридически значимых последствий.

Существенный шаг в этом направлении был сделан уже в первые послевоенные годы. В декабре 1948 года ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека, юридически на международно-правовом уровне закрепившую эту, ранее в основном декларативную, категорию. Затем конституции ряда европейских стран придали правам человека, в первую очередь фундаментальным, непосредственно юридическое действие и приоритетное значение во всей национальной юридической системе.

Сегодня права человека являются одновременно следствием и главным признаком демократии.

В современной теории разделения властей существует два подхода к проблеме ограничения власти. В соответствии с первым (традиционным) подходом, возможный произвол государственной власти можно ограничить лишь с помощью реструктуризации самой власти. Самоограничение, основанное на

<sup>31</sup> Четвернин В.А. Указ. соч. С. 86.



системе сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти, является центральным принципом функционирования такой модели властно-официальных отношений. Согласно другому подходу, главным фактором ограничения властного произвола должно быть общество. Именно общество должно взять на себя контрольно-надзорные функции по отношению к власти, только общество может обеспечить эффективную защиту основных прав и свобод человека. Для того чтобы это стало реальностью, общество должно иметь собственные рычаги влияния на власть, иметь собственное представительство во властно-государственной сфере.

Таким образом, сущность второго подхода заключается в разделении политико-правовой ответственности между государством и обществом. Речь идет не о разделении государственной власти, а о разделении власти социальной, субъектом которой помимо государства и общества должна также являться отдельная личность.

Необходимость защиты обществом своих политических и экономических прав способствует созданию особых правовых институтов, обладающих определенной степенью независимости от государства. В совокупности с нормативно закрепленными правами человека и требованиями демократического режима эта система устанавливает новые пределы государственной власти, в который раз изменяя ее сущность и назначение.

## Р а з д е л 2

### УКРОЩЕНИЕ ЛЕВИАФАНА

---

---

#### 2.1 ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ЦЕННОСТИ АНТИЧНОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

Теория и практика разделения властей имеют долгую, противоречивую и вместе с тем поучительную историю. Современная интерпретация принципа разделения властей при всей своей актуальности и динамичности содержания опирается на огромный социальный опыт всего человечества, и поэтому является достоянием всей цивилизации.

Впервые идея ограниченной и сложноорганизованной государственной власти появилась в Древней Греции. Именно там начала формироваться современная модель государственности. При изучении всякой теории и уж тем более содержания важнейшего политико-правового принципа, который является основой государственного механизма, необходимо учитывать идейные истоки этой доктрины, ее историческую преемственность и связь с другими концепциями. В процессе исследования чрезвычайно важно иметь в виду особенности окружающей среды, в которой реализуется идея, национальный характер народа и специфику традиций осуществления публичной политической власти в конкретной стране. Изучение истоков помогает определить степень адекватности идеи месту ее применения.

Древнегреческое идейно-теоретическое наследие оказало огромное влияние на становление и дальнейшего развитие государственности и мировой правовой культуры. В Древней Греции была создана, а позднее в римской политико-правовой практике доведена до определенной степени завершенности система политико-правовых принципов и категорий, которые составляют основу современного мировоззрения. Принципиально важно отметить уникальность античной интерпретации личности и гражданского общества, понимание особенностей их взаимодействия с государством и отдельными его институтами. Впоследствии такое восприятие всего социального стало отправной точкой и одновременно ориентиром для западноевропейской политической и правовой культуры.

Древнегреческие представления о власти сформировались в общем русле мифологических представлений о том, что государство (полис) и законы имеют божественное происхождение и опираются на высшую справедливость. Этот тезис принципиально важен для дальнейшего анализа основ государственности (власти) античного мира.

Все категории, входящие в систему ценностей древнегреческой цивилизации объединяет общий источник возникновения. Таким источником является демократическое устройство первых государств-полисов и мифологическое представление о божественной природе законов социального общежития, основанных на принципе справедливости. В то время правом признавалось только такое притязание, которое соответствовало понятиям о справедливости. Развитие древнегреческой правовой мысли происходило в контексте поиска естественноправовой связи полиса-государства и личности на основе принципов справедливости, равенства и гражданской свободы.

Одним из первых идею о глубокой связи справедливости, полиса и закона высказал в своих поэмах «Теогония» и «Труды и дни» Гесиод (VII в. до н.э.). Как отражение космического порядка и божественного разума трактовал полис и его законы Гераклит (VI – V вв. до н.э.).

Полис и закон – это, по Гераклиту, нечто общее, одинаково божественное и разумное по их истокам и смыслу. Нарушение закона является действием, противным божественной гармонии и законам справедливости, поэтому: «Преступление должно тушить скорей, чем пожар».<sup>32</sup> С учетом последующей эволюции правовой мысли можно сказать, что к гераклитовской концепции восходят все те доктрины античности и нового времени, которые под естественным правом людей понимают некое разумное начало (форму проявления всеобщего разума), подлежащее выражению в позитивном законе.<sup>33</sup>

Категория формального равенства или равной меры дозволенного и запрещенного встречается в учении пифагорейцев, считавших, что сущность справедливого устройства общества заключается «в воздаянии другому равным».<sup>34</sup> Понятие равенства и соответственно справедливости пифагорейцы описывали числовой пропорцией, т.е. неким соотношением определенных параметров. Например, с точки зрения Солона (VII – VI вв. до н.э.) как политика такими параметрами были: закон, право и сила. Последние два элемента определяли закон как требование правового равенства свободных граждан полиса. Это равенство имело два измерения: равенство в правах, и равенство перед законом.

Впервые идея равенства и свободы всех людей была высказана софистами (V – IV вв. до н.э.). Принципиально новым в их учении было понимание человека как меры всех вещей, в том числе и справедливости. Эта идея наиболее четко была сформулирована Протагором: «Человек есть мера всем вещам – существованию существующих и несуществованию несуществующих».<sup>35</sup> Такая трактовка резко отличалась от традиционного представления о божественном начале как единственной мере равенства и справедливости. Протагор прямо подвергал сомнению существование богов. Одно из своих сочинений он начинает следующим образом: «О богах я не могу знать, есть ли они, нет ли их, потому что слишком многое препятствует этому знанию...».<sup>36</sup>

Тема самоценности и автономии человеческой личности получила свое продолжение в творчестве Сократа, который определял уникальность человека через понятие личной свободы. В его учении свобода выступала в двух ипостасях: как внутреннее измерение личностных качеств или добродетели, и как независимость от внешнего мира. Интересно, что внутренняя свобода для Сократа определялась законами природы, а не персонифицированными божественными сущностями.

Когда ему сказали: «Афиняне тебя осудили на смерть», он ответил: «А природа осудила их самих»<sup>37</sup> – Сократ поставил высший закон справедливости намного выше несовершенных людских правил, так как с его точки зрения они не соответствуют представлениям о добродетели, поэтому он и не подчинился им. Важно то, что выбор был сделан сознательно. Ценою своей жизни Сократ доказал возможность альтернативы: либо человек идет по пути истины и духовного совершенствования, либо он живет по законам земного бытия. Этот принцип свободной неотчуждаемой воли в дальнейшем станет важнейшей политико-правовой категорией, элементом мировоззренческой основы современной цивилизации.

Для Сократа и его последователей свобода и добродетель представлялись абсолютными ценностями, которые ничем не могли быть ограничены. «Кто добродетелен, тот выше людского суда».<sup>38</sup> Дошед-

<sup>32</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 45.

<sup>33</sup> Лукашева Е.А. Права человека. М.: Изд-во Норма, 2003. С. 40.

<sup>34</sup> Там же. С. 39.

<sup>35</sup> Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1986. С. 349.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Там же. С. 103.

<sup>38</sup> Там же. С. 106.

шие до нас фрагменты творчества и сама судьба философа служат замечательным подтверждением искренности его убеждений.

Платон, ученик Сократа, развивает его идеи о справедливости, равенстве и добродетели. Справедливость он определял как «надлежащую меру», т.е. определенное равенство в процессе социального обмена, то же самое по его мнению относится и к праву. Наибольшей оригинальностью отличается его концепция идеального государства. В творчестве Платона впервые была четко и однозначно сформулирована цель развития государственности. Такой целью стала гармония – совершенная организация политической власти на основе единства мудрости, мужества, рассудительности и справедливости.

Огромный вклад в дальнейшую разработку политико-правовых принципов античного мира внес Аристотель, с именем которого связано возникновение политической науки. Его учение носит многоплановый характер и касается практически всех сфер общественной жизни. В работах Аристотеля подчеркивается особая значимость социального начала человеческой природы, безусловная зависимость личности от общества. Эта связь определяется прежде всего потребностью в общении с другими членами коллектива.

С точки зрения Аристотеля государство является продуктом эволюции семьи, при этом делается вывод о естественной, природной сущности государства. «Отсюда следует, что всякое государство – продукт естественного возникновения, как и первичные общения: оно является завершением их, в завершении сказывается природа. [...] Из всего сказанного явствует, что государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть существо политическое».<sup>39</sup>

Основным качеством свободного гражданина полиса считалось его право и обязанность участвовать в управлении государством, что было несомненным достижением политической культуры того времени. Аристотель прямо говорил: «Мы же считаем гражданами тех, кто участвует в суде и народном собрании».<sup>40</sup> Еще большее значение, чем само это правило, имело следствие такой «встроенности» личности в систему властно-публичных отношений. Такая деятельность налагала значительную долю ответственности на каждого, кто участвовал в государственных делах. Позднее, тезис о гражданской ответственности гражданина перед обществом и страной станет основным положением теории правового государства. Корни этого принципа находятся в уникальной политико-правовой культуре Древней Греции.

Другим существенным вкладом Аристотеля в становление концепции прав человека и правового государства, является его разработка и определение содержания принципа формального равенства – базового принципа многих правовых систем современной цивилизации. «Равенство – пишет он, – состоит в том, что ни неимущие, ни состоятельные не имеют ни в чем каких-либо преимуществ; верховная власть не сосредоточена в руках тех или других, но те и другие равны».<sup>41</sup> Таким образом утверждалась идея применения равного масштаба к разным субъектам.

Однако, отрицая деление людей по имущественному признаку, Аристотель оправдывал рабство. С его точки зрения рабское состояние человека определялось самой природой: «Одни люди по своей природе свободны, другие рабы, и этим последним быть рабами и полезно и справедливо».<sup>42</sup> Обрести подлинную свободу человек может лишь в политическом, государственноорганизованном обществе, где его политический статус и гражданские права будут гарантироваться силой государства и закона.

Идея о зависимости естественных прав человека от политического (гражданского) состояния личности получила свое продолжение в творчестве Эпикура (341 – 270 гг. до н.э.).

Все властно-официальные отношения в государстве, основанные на принципах справедливости и естественного права, согласно Эпикуру, должны носить договорный характер: «Естественное право есть договор о пользе, цель которого не причинять и не терпеть вреда».<sup>43</sup> Поэтому субъекты, не включенные в систему договорных обязательств, не могут обладать политическими правами и свободами граждан, и соответственно к ним не применяются общепринятые нормы морали и справедливости. «По отношению к тем животным, которые не могут заключать договоры, чтобы не причинять и не терпеть вреда, нет ни справедливости, ни несправедливости, – точно так же, как и по отношению к тем народам,

<sup>39</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 107.

<sup>40</sup> Там же С. 117.

<sup>41</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 107.

<sup>42</sup> Цит. по: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. М., 2002. С. 27.

<sup>43</sup> Диоген Лаэртский. Указ. соч. С. 410.

которые не могут или не хотят заключать договоры, чтобы не причинять и не терпеть вреда».<sup>44</sup> Для того чтобы быть свободным субъектом государственно-властных отношений и требовать по отношению к себе соблюдения законов справедливости, человек должен сознательно взять на себя ответственность за выполнение аналогичных требований по отношению к другим членам общества.

Само понятие справедливости трактуется Эпикуром с точки зрения полезности и целесообразности социального взаимодействия свободных членов общества, состоящих в договорных отношениях друг с другом: «В целом справедливость для всех одна и та же, поскольку она есть польза при взаимном общении людей. [...] Справедливость не существует сама по себе; это – договор о том, чтобы не причинять и не терпеть вреда, заключенный при общении людей и всегда применительно к тем местам, где он заключается».<sup>45</sup>

Важнейшим положением учения Эпикура в области государства и права является разделение им законов по содержанию, в соответствии с критериями справедливости и пользы: «Из тех действий, которые закон признает справедливыми, действительно справедливо только то, польза чего подтверждается нуждами человеческого общения, будет ли оно одинаково для всех или нет. А если кто издаст закон, от которого не окажется пользы в человеческом общении, такой закон по природе уже будет несправедлив».<sup>46</sup> В своих «Главных мыслях» Эпикур предлагает критерий оценки сущности и содержания законов: «Где без всякой перемены обстоятельств оказывается, что законы, считающиеся справедливыми, влекут следствия, не соответствующие нашему предвосхищению о справедливости, там они и не были справедливы» (Главные мысли XXXVII). Понятие о справедливости выступает не только в качестве критерия оценки сущности закона, но и результата его применения.

В заключение необходимо сделать несколько обобщающих выводов:

1 Уникальная политическая и правовая культура Древней Греции стала той средой, в которой сформировались основные ценности и категории современной цивилизации. Демократическая форма реализации власти в греческом полисе стала реальной альтернативой произволу и грубому насилию как основным методам управления и организации общества.<sup>47</sup> Представление о свободе, равенстве и справедливости позволило человечеству окончательно выделиться из животного мира, приобрести свою собственную сущность. С этого момента все происходящее стало трактоваться в новом – человеческом измерении.

2 Древнегреческие философы установили зависимость наиболее оптимальной формы организации власти от реализации политическим режимом основных норм справедливости, принципов гражданской свободы и требований формального равенства.

3 Впервые в качестве универсального оценочного критерия стал рассматриваться человек. Личность была поставлена в центр мироздания.

4 Именно в Древней Греции добродетель, воплощенная в принципах справедливости и гражданской свободы, становится абсолютной политико-правовой ценностью, позволившей определить качество государственной власти и права. Согласно учению Эпикура законы должны оцениваться по содержанию, в соответствии с критериями справедливости и общего блага, а высказывание Сократа: «Кто добродетелен, тот выше людского суда» утверждало приоритет нравственного начала перед любыми формами и воплощениями публичной власти.

5 Полисный уклад первых греческих государств способствовал формированию гражданской ответственности всех членов общества. Основным качеством свободного гражданина считалось его право и обязанность участвовать в управлении государством.

6 Древние греки считали себя более свободными людьми, чем те народы, которые не знали государства. С точки зрения эллинов подлинная свобода и справедливость могла быть гарантирована только силой государства, основной функцией которого являлось достижение всеобщего блага и гармонии, а в законах должны воплощаться идеалы добродетели и справедливости.

Античная Греция, как известно, передала эстафету Риму. Греческая модель организации государственной власти в основных своих чертах была заимствована Римской республикой. Она являлась базо-

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Диоген Лаэртский. Указ. соч. С. 410.

<sup>46</sup> Там же. С. 411.

<sup>47</sup> Рассуждая о «демократичности» политических режимов греческих полисов необходимо помнить о значительных элементах и принципах первобытно-общинной организации власти в механизме управления этих государств.

вой, идеальной формой публичной власти, к которой стремился Рим и которую достиг, обеспечив тем самым определенную правовую и политическую стабильность в государстве, относительную гармонию общественных отношений (прежде всего между аристократами-патрициями и плебеями), начиная с ликвидации царской власти в конце VI в. до н.э. до открытых нарушений демократических традиций в государственном управлении в I – II вв. н.э. Взаимодействие Сената, магистратур, консулов, Народного собрания представляло собой достаточно отточенную осмысленную, эффективно работающую систему.<sup>48</sup>

Даже в первое столетие империи Рим не являлся классической самодержавной монархией с всемогущим государем во главе. В Риме империя не отменяла республику, а как бы дополнила ее. Имперские учреждения существовали параллельно с республиканскими, они довлели над ними, но не уничтожили их. Такая «живучесть» республиканских институтов объяснялась их высокой эффективностью. Парадоксально – но факт – империя пользовалась республиканской системой государственных органов.

Считалось, что римский император обладал властью не по захвату и не по наследству, а просто в силу своего высокого морального авторитета – как «первый человек» в государстве (по-латыни – «принцепс»; поэтому раннюю Римскую империю часто называют «принципатом»). На самом деле кроме авторитета император руководил всеми войсками римского государства, и это была, конечно же, настоящая основа его власти.

Управлять огромной страной опираясь только на военную силу было невозможно. Поэтому император использовал государственный аппарат, оставленный ему республикой. Главным элементом этого механизма был сенат («совет старейшин»), состоявший примерно из 600 человек. Сенату принадлежал надзор за городом Римом, Италией и центральными провинциями государства; сенат распоряжался государственной казной; сенат издавал постановления и законы, во времена республики – по собственной инициативе, потом – все больше по указке императора.

Пополнялся сенат преимущественно отслужившими свой срок должностными лицами, обычно из сенаторских же сыновей. Таких служб в сенаторской карьере сменялось несколько, каждая длилась год. Организованный таким образом и сам себя пополнявший сенат образовывал высшее сословие римского общества. Для поддержания сенаторского достоинства сенатор должен был обладать большим состоянием (миллион сестерциев); обедневшим потомкам знатных родов помогал сам император.

Вторым, средним сословием римского общества были так называемые всадники, их имущественный ценз равнялся 400 тыс. сестерциев. По мере того как разрастался штат императорской службы, она все чаще черпала кадры из всадников. Так как сенаторам было запрещено покидать Италию иначе чем по служебным делам, то в провинциях всадники были самыми влиятельными людьми.

Народ Рима, добившись во времена республики значительных свобод, в период империи окончательно утратил свойства субъекта властных отношений, и представлял собой своеобразную свиту сенаторов и богачей. Люди, составлявшие такое окружение, назывались «клиентами» своих патронов. Жители Рима и его окрестностей периодически собирались на народные собрания. Здесь народ должен был выбирать голосованием всех должностных лиц, вплоть до консулов. Голосование велось «по трибам»: народ был расписан на 35 округов, триб, и каждая триба подавала отдельный голос. В эпоху республики Народное собрание представляло собой реальную политическую силу, и народ немало наживался, получая взятки от кандидатов. В эпоху империи роль его свелась на нет, оно только подтверждало кандидатуры, назначенные императором и одобренные сенатом.<sup>49</sup>

Чуть ли не единственным требованием обедневшего римского народа было: «хлеба и зрелищ!». Идеалы справедливости, равенства и гармонии были забыты, а может быть, в это время изменялось содержание этих понятий? В плане постановки вопроса целесообразно предложить следующее обобщение: сложнейший процесс эволюции римской республики в империю безусловно оказал огромное влияние на содержание и смысл политико-правовых ценностей того времени, а также на модель взаимодействия общества и зарождающегося классического государства. Технологии нового типа власти доказали свою эффективность и могущество. На последнем этапе существования Римской империи и всего античного мира это выразилось в форме абсолютного игнорирования властью роли народа (общества) в

<sup>48</sup> Аннерс Э. История европейского права. М.: Изд-во НОРМА, 1996. С. 217.

<sup>49</sup> См: Гай Светоний Транквил. Жизнь двенадцати цезарей. М.: Художественная литература, 1990.

управлении страной. Одновременно с проявлениями силы сразу же стали очевидны слабые стороны «новых» принципов организации общественных отношений.

Уже на первом этапе логика и закономерности развития государства как явления постоянно указывали на несовершенный и противоречивый по своей сути характер этого типа социальной власти. Первый опыт управления обществом доказал необходимость своеобразных «подпорок» в виде официальной идеологии и псевдодемократических форм правления. Даже действуя вопреки интересам народа, государственная власть всегда искала и сознательно создавала дополнительные средства легализации и легитимации, что доказывает первичность общественного не только в хронологическом, но и в содержательном плане. Как это ни странно, данная зависимость часто выступает в качестве источника социального прогресса. В этом может быть состоит глубокий смысл развития нашей цивилизации, так как любая гармония статична, а в статике не может развиваться качество, только в борьбе изменяться содержание. Вся история античного мира стала прологом эпохи сосуществования общества и государства как разных и одновременно необходимых друг другу миров, каждый из которых представляет собой сложнейшую систему, развивающуюся по собственным законам в общем контексте человеческой истории.

## **2.2 ПРИНЦИП ГАРМОНИЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УЧЕНИИ ПЛАТОНА ОБ ИДЕАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Государственный этап развития человеческой цивилизации начинался в условиях противостояния нового типа власти (государственной власти) и социальной организации меняющегося первобытного общества. В политической культуре того времени государственные интересы только начинают выделяться как нечто самостоятельное и отличное от интересов общества, хотя до окончательного разделения было еще далеко. Управленческий аппарат первых государств все еще содержал значительные элементы общинного самоуправления. Тем не менее государственная власть сразу же начала формировать в структуре общественных связей свои особые властно-публичные политические отношения, основой которых стали новые принципы взаимодействия между личностью, обществом и государством.

Древнегреческие полисы являются наиболее удачной иллюстрацией этого процесса. Ведущую роль в организации публично-властных отношений и развитии политико-правовой системы этих государств играло Народное собрание (Экклесия), Совет (Буле) как орган исполнительной власти (с некоторыми контрольными функциями) и система магистратур, подотчетных Народному собранию и Совету. Магистратуры осуществляли оперативное управление различными сферами жизни античного общества на основе существовавших правовых норм и обычаев. В судебной системе важнейшее место занимал Народный суд (Гелиэя).

Суд присяжных Гелиэю можно считать органом народовластия, который состоял из шести тысяч человек и защищал государственный демократический строй, выносил приговоры об остракизме (изгнании), лишении гражданских прав, конфискации имущества без права обжалования.

Все вышеперечисленные элементы античной демократии, с точки зрения современной теории государства и права, не являются полноценными частями государственного механизма. Законодательные, исполнительные и судебные органы, несмотря на свое структурно-функциональное назначение и государственно-управленческую сущность все еще напоминали догосударственные формы организации и осуществления власти.

Другим подтверждением этого вывода является анализ государственно-властных субъектно-объектных отношений. Современная политология в качестве субъекта, носителя государственной власти, признает политическую элиту, контролирующую государственный аппарат и формирующую основные функции государства.<sup>50</sup> Являлось ли греческое Народное собрание средством реализации исключительно целей и задач политической элиты? Насколько позволяют судить наши сведения о политической истории Древней Греции, Экклесия представляла собой совокупность граждан, которым принадлежала вся полнота верховной законодательной, исполнительной и судебной власти. Поэтому, с современных позиций, Народное собрание не входит в систему государственной власти, оно находится как бы над ней, и поэтому скорее (хотя это и покажется модернизацией) может быть определено как ис-

---

<sup>50</sup> Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учеб. пособие. М.: ОСь-89, 2002. С. 45.

точник государственной власти.<sup>51</sup> Такая модель организации власти отражает сущность прямой демократии как особой формы государственно-правового режима, которая характеризуется значительным влиянием догосударственных социальных регуляторов. В Древней Греции политическая элита не обладала всей полнотой власти (полнотой контроля государственного аппарата), а потому была сильно зависима в выборе средств воздействия на общество от консолидированной воли народа, выражавшейся в институтах прямой демократии. Государственные деятели были первыми среди равных, в отличие, например, от современных политиков, которые являются скорее избранными, чем равными (что особенно характерно для российской политико-правовой традиции).

Естественно, что особенности организации государственно-властных отношений и политико-правовой уклад древнегреческого общества не могли не повлиять на духовный мир нации, на становление и развитие философского мировоззрения. Можно долго спорить о том, что чему предшествовало: политическая система породила культурный феномен, или выдающиеся достижения духа и разума эллинистической цивилизации сформировали основы уникального государственно-правового режима, главные ценности которого не только не теряют своей актуальности, а с течением времени становятся все более и более значимыми. Очевидна несомненная взаимообусловленность древнегреческой политической и культурной жизни, их глубокая связь и взаимное дополнение.

Наиболее полно обоюдное влияние политики и культуры отразилось как на теоретическом представлении древних греков о сущности государства и права, так и на философском знании в целом. Реальные эпизоды политической практики служили фактическим материалом для научного обобщения, а философские и политико-правовые учения нередко выступали в качестве политических программ. Поэтому изучение древнегреческих политико-правовых концепций позволяет более точно и полно описать все особенности и закономерности эволюции системы основных ценностей нашей цивилизации и является необходимым дополнением к познанию мировой политической истории.

Одним из основателей политической науки был потомок знатного аристократического рода афинянин Платон, сын Аристана и Периктионы. По материнской линии род Платона велся от Солона, а свое прозвище – Платон (широкий) он получил, когда занимался гимнастикой у борца Аристана из Аргоса. Как свидетельствует Диоген Лаэртский, прежде Платона звали Аристокл, по имени деда.

Политические взгляды Платона формировались в условиях прогрессирующей нестабильности афинского общества и всей политической системы классического полиса. Основной причиной этого кризиса было явное противоречие между внешней формой выражения власти и ее фактическим содержанием. Политические институты прямой демократии к тому времени практически полностью исчерпали себя. Демократические традиции повсеместно вытеснялись произволом аристократических и олигархических элит. Древнегреческая государственность эволюционировала, постепенно менялось качество политической системы, она становилась все более сложной, прежние социальные регуляторы перестали выполнять свои функции. Требовалась срочная модернизация государственной власти, общества, перестройка мировоззрения личности.

Решению этой задачи посвящено учение Платона об идеальном государстве. Большинство исследователей творчества философа предпочитают называть разработанную им модель государственности – теорией совершенного государства. Самыми значимыми работами Платона являются: «Государство», «Политик» и «Законы».

Наиболее полное и объективное представление о концепции идеального государства можно получить лишь в контексте изучения всей философской системы Платона.

Для решения этой задачи необходимо понять: какой смысл вкладывался в понятие «совершенное» или «идеальное» государство. Ответ на этот вопрос связан с анализом онтологического содержания категории совершенство, исследованием трактовки этого термина в древнегреческой философии. Эта проблема решалась с точки зрения двух подходов. Во-первых, под совершенством понималась идея высшего порядка, абсолютное, идеальное воплощение содержания вещи или явления. Во-вторых, совершенство определялось как высшая степень согласованности, лаконичности, простоты, гармоничности.

---

<sup>51</sup> Любашин В.Я. Теория государства и права. М.: Издательский центр «МарТ», 2002. С. 210.

Можно предположить, что последняя трактовка совершенства наиболее точно передает смысл теории идеального государства. Согласно Платону, в каждой вещи вечна и неизменна идея, тенью или отражением которой вещь является. Для всякой вещи высшее благо заключается в том, чтобы быть, и быть самим собой в самой высокой и совершенной степени, именно к этому состоянию стремится все сущее. Кроме того, подлинно сущим может быть только тождественная себе, постоянная дискретная идея, а все, что развивается, имеет неопределенный вид и форму – несамостоятельно и относительно в своих проявлениях.

Основной отличительной чертой платоновской идеи, помимо определенности (дискретности), является простота. Идея неизменна, следовательно, вечна. Отчего эмпирические вещи тленны? – Оттого, что сложны. Уничтожение и гибель – это разложение на составные части. Следовательно, нетленно то, что не имеет частей.<sup>52</sup> Если идеи – основа бытия и они дискретны и едины, то простота, неделимость и единство – основные характеристики совершенства.

Другим измерением простоты – совершенства является гармония как организованность, единство космоса, в противоположность хаосу и сложности. В греческой философии под гармонией понималось слияние элементов в единое целое. Суть гармонии заключается во взаимообусловленности и единстве элементов. Простота не может быть выражена множественностью, сложность – главный признак хаоса.

Косвенным подтверждением тождественности гармонии и совершенства является этимология гармонии как термина. Первоначально гармонией обозначалась «музыка сфер». Под гармонией сфер понимается учение о музыкально-математическом устройстве космоса, характерное для пифагорейской и платонической традиции (миф об Эре в 10-й книге «Государства»). Душа и «земные» идеи считались изоморфными гармонии космоса, земная лира была точным отображением лиры небесной, а игра на ней – приобщение к гармонии Вселенной и приготовлением к возвращению на астральную прародину.<sup>53</sup> Платон воспринимал государство как музыкальный инструмент, качество игры на котором зависело от правильной настройки в соответствии с законами всемирной гармонии и критериями совершенства.

Итак, Платон воспринимал мир как божественный порядок, и государственная организация общества была для него частью божественного замысла. основополагающей идеей Платона выступает идея справедливого порядка и гармонии. Практике произвола и насилия в управлении Платон противопоставляет принцип порядка и простоты государственного устройства, основу которого составляет идея высшей справедливости, выраженная в согласованности и единстве трех начал: в постоянстве и божественности мироздания, разумной организации государственной жизни и гармоничном развитии человека.

В теории «совершенного» государства Платона одновременно воплотились исторический опыт древних греков, и политические реалии того времени. Сущность греческого полиса согласуется с понятием расширенной общины, где самоуправление преобладает над авторитарной, централизованной властью. Поэтому в первобытном обществе не было насущной необходимости разрабатывать средства ограничения социальной власти, основанной на авторитете лидера и общем, коллективном интересе. Может быть закономерно то, что именно в таком обществе, где существовала взаимозависимость личности и власти, где гражданская свобода была одной из основных ценностей, родилась идея гармоничного государственного устройства, основанного на принципах справедливости.

В своей доктрине государственного управления Платон решительно высказывается против стихийности и жестокости в борьбе за власть и государственные должности, отказывается от принуждения и подавления как единственных методов поддержания установленного государственного правопорядка. В идеальном государстве каждый должен знать свое место и выполнять строго определенную функцию. При распределении социальных ролей исключается насилие и несправедливость, просвещение и воспитание выступают в качестве основных методов управления обществом. По мнению Платона, основу государственности должны составлять добродетель и порядок – это те принципы, которым должно быть подчинено все в государстве и обществе, только так можно добиться гармонии и совершенства. «Каждого из граждан надо ставить на то одно дело, к которому у него есть способности, чтобы, занимаясь

<sup>52</sup> Новая философская энциклопедия: В 4 т. М.: Мысль, 2000. Т. 3. С. 240.

<sup>53</sup> Новая философская энциклопедия: В 4 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 483.



лишь тем делом, которое ему подобает, каждый представлял бы собою единство, а не множество: так и все государство в целом станет единым, а не множественным».<sup>54</sup>

Гармоничное единство идеального государства обусловлено сочетанием четырех добродетелей: мудрости, мужества, рассудительности, и справедливости, оно мудро своими философами, мужественно – стражами и рассудительно – повиновением людей физического труда. Каждое из трех указанных сословий должно быть заинтересовано в сохранении установленного порядка, так как только при взаимном дополнении возможно достижение общественного блага и всеобщего благоденствия. Само появление государства Платон связывает с необходимостью удовлетворения потребностей человека: «Государство возникает, как я полагаю, когда каждый из нас не может удовлетворить себя сам, но во многом еще нуждается. ... Испытывая нужду во многом, многие люди собираются воедино, чтобы обитать сообща и оказывать друг другу помощь...».<sup>55</sup>

Другой, не менее важной функцией государства и права является защита личности от несправедливости: «люди... нашли целесообразным договориться друг с другом, чтобы не творить несправедливости и не страдать от нее. Отсюда взяло свое начало законодательство и взаимный договор».<sup>56</sup> Договорная основа государства и права должна гарантировать соблюдение возможно большего количества индивидуальных интересов – именно в этом заключается цель создания государства и основная причина его возникновения.

По мнению Платона, государство обладает не только политической природой, но и определенным нравственным (этическим) содержанием, оно может быть справедливым: «Справедливость может быть свойственна отдельному человеку, но бывает, что и целому государству».<sup>57</sup> Что же делает государство справедливым? В четвертой книге «Государства» дается объяснение справедливости через понятие гармонии и единства, выражающихся в слаженной деятельности представителей всех сословий: «Между тем государство мы признали справедливым, когда имеющиеся в нем три различных по своей природе сословия делают каждое свое дело».<sup>58</sup> Далее Платон сравнивает сословия с «тремя основными тонами созвучия», которые вместе образуют гармоничное единство, поэтому все действия, направленные на сохранение этого единства, будут прекрасными и справедливыми, а действия разрушающие гармонию – безобразными и несправедливыми. Все явления и события должны оцениваться в соответствии с этим критерием.

Свобода и равенство так же не являются исключением. Рассуждая об этих категориях, Платон раскрывает их содержание через описание идеи сбалансированного, гармоничного и, в конечном счете, справедливого государственно-правового режима.

Надо признать, что в «Государстве» дана более негативная, чем позитивная оценка демократии.<sup>59</sup> Платон предостерегает современников от чрезмерного увлечения идеями равенства и свободы, так как, по его мнению, в своих абсолютных проявлениях они не менее опасны, чем произвол и беззаконие: «Чрезмерная свобода и для отдельного человека, и для государства оборачивается ни чем иным, как чрезвычайным рабством».<sup>60</sup> Абсолютная свобода может привести к разрушению «правильной» системы управления, основанной на принципах целесообразности и гармонии: «Граждан, послушных властям, там смешивают с грязью как ничего не стоящих добровольных рабов. Правителей, похожих на подвластных, и подвластных, похожих на правителей, там восхваляют и почитают как в частном, так и в общественном обиходе. Разве в таком государстве свобода не распространится неизбежно на все?... Человеку оказывается почет, лишь бы он обнаружил свое расположение к толпе».<sup>61</sup> В таком обществе под равенством понимается примитивная уравниловка: « Эти и подобные свойства присущи демократии – строю, не имеющему должного управления, но приятному и разнообразному. При нем существует свое-

<sup>54</sup> Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. М.: Юристъ, 2001. Т. 1. С. 348.

<sup>55</sup> Там же. С. 97.

<sup>56</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 87.

<sup>57</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 87.

<sup>58</sup> Там же. С. 92.

<sup>59</sup> Характеристика Платоном демократии больше похожа на описание охлократии, причем с явными признаками разложения системы государственного управления.

<sup>60</sup> Там же. С. 94.

<sup>61</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 102.

образное равенство – уравнивающее равных и неравных...».<sup>62</sup> В итоге избыток свободы и нарушение несправедливой уравниловкой принципов гармоничной организации государственной власти приводят к перерождению демократии в тиранию.

Концепция совершенного государства, разработанная Платоном, была по меркам того времени выдающимся достижением теоретической мысли, и, пожалуй, первым сочинением дошедшим до нас не в кратких отрывках, пересказанных другими, а в полном авторском изложении.

На протяжении многих столетий до и после Платона в публично-властных отношениях господствовала модель жесткой, основанной на грубой силе авторитарной власти, так как за незначительным исключением человечество не знало других способов и средств организации государственно-властных отношений. Очень часто политические режимы приобретали формы деспотии, а первые демократии в конце концов превращались в империи. Жесткое, а порой жестокое давление власти на личность заставляло общество искать средства противодействия произволу со стороны государства. Поэтому закономерно то, что идея ограничения, сдерживания негативных свойств и проявлений власти стала основной темой, главным вектором развития гуманитарной науки. Этой проблеме, в той или иной степени посвящены труды многих великих философов, политиков, юристов, историков.

В своей теории идеального государства Платон не только разработал модель совершенного общества, но и критически осмыслил содержание основных политико-правовых категорий. Однако проблему контроля государственной власти он решает с чисто идеалистических позиций: предлагая ограничить сферу публичной власти моральными рамками. Несмотря на это, идея гармоничного государства, возникшего в результате сочетания четырех начал: мудрости, мужества, рассудительности и справедливости, обрела общечеловеческое значение и сохранила свою безусловную актуальность до нашего времени.

### 2.3 СРЕДНЕВЕКОВОЕ ГОСУДАРСТВО

На смену античному полису и империи с республиканскими институтами власти приходит средневековое мировоззрение, основанное на вотчинно-сеньориальной системе общественных отношений и принципах христианской морали. Именно в это время складывается классическое государство, которое окончательно отделяется (отдаляется) от общества и приобретает черты уникального социального явления. Интереснейшей теоретической проблемой является вопрос о соотношении античного наследия, христианской теологической мысли и политико-правовой практики феодальной монархии.

Во времена средневековья создаются основы современной государственности, в конце концов возникает само понятие «государственный аппарат», смыслом которого становится четкая государственно-властная иерархия специальных органов управления. Особенности строения и функционирования механизма феодального государства запустили процесс самоидентификации бюрократии как ведущей социальной силы, зачастую определяющей действия главного субъекта властных отношений средневекового общества – монарха. Социальный прототип бюрократии возникает на позднем этапе средневекового времени из идеи служения сеньору как особого образа мысли и жизни. По сравнению с античностью, властные отношения приобретают новое качество – появляется возможность и даже необходимость договора между субъектом и объектом, которая в принципе не могла возникнуть в рабовладельческом обществе. Все-таки статус слуги предполагает значительно больший объем личности, чем статус раба. Рабство требует абсолютного растворения личности (индивидуальности) в волевом импульсе господина.

Любой договор имеет в виду хотя бы относительное равенство договаривающихся сторон, в средневековом обществе такое (относительное) равенство устанавливали каноны христианства. Одним из главных положений этой религии является тезис всеобщего равенства перед Богом. В отличие от языческих культов христианство проповедует активную свободу личности, а смысл этой свободы заключается в праве выбора, в праве выбора пути, по которому идти. Таким образом утверждается духовная свобода человека, что значительно расширило античное понятие гражданской свободы.

Еще одной характерной чертой средневековья является полная десакрализация содержания государственной власти. Фраза Христа: «Отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мф. 22, 21) на уровне

---

<sup>62</sup> Там же. С. 101.

подсознательного, иррационального восприятия окончательно разделила государственную власть и власть духовную. В этот момент протогосударство теряет тонкую связь с обществом, христианство отняло у формирующегося государства моральный авторитет, отныне содержание государства стало адекватно своему назначению, которое состоит в формальной регуляции общественных отношений. После ответа Христа фарисеям император перестал быть богом. Как сказал диакон А. Кураев: «Ему принадлежали деньги, а не совесть».<sup>63</sup> На наш взгляд, именно совесть сделала человека свободной личностью, имеющей право на диалог.

После окончательной утраты политической властью своего морального-нравственного авторитета и трансцендентального характера, единственным сакральным явлением в системе формализованной политики остается идея божественной власти монарха. Здесь необходимо сделать принципиальное уточнение: фигура средневекового монарха в принципе не может отождествляться с античным императором. Древние фараоны, цари и императоры сами являлись богами<sup>64</sup>, в то время как монарх получал власть от Бога и являлся всего лишь его представителем. Тем не менее, имперская модель античного государства с божественным императором во главе оказала огромное влияние на последующую практику государственного строительства. Для некоторых европейских монархов разница трактовок была достаточно условной, но христианское общество уже не могло признать в человеке бога и соответственно прощать необоснованный произвол, а также претензии на власть.<sup>65</sup>

Такие изменения в восприятии власти естественным образом повлияли на порядок ее организации, функционирования и легитимации. В идеологической борьбе против неограниченного произвола феодального государства церковь и «третье сословие» пытаются использовать античное наследие, в том числе и идею об ограничении верховной власти некоторыми гражданскими свободами. Именно в средние века в Европе появляются политические институты, государственные учреждения, политико-правовые концепции, которые послужили моделью для разработчиков теории разделения властей.<sup>66</sup>

Разделение социальной власти отразилось на политической структуре общества. По сравнению с античностью, средневековье – время усиленной социальной стратификации.

Глубокие социально-экономические изменения приводят к консолидации основных слоев социально-активного общества в виде юридически фиксированных общественных групп (феодалы, духовенство, третье сословие), что в античном обществе было менее выражено. Такое обособление выразилось в создании сословно-представительских учреждений, ограничивавших произвол монархов. Представительные органы, защищавшие групповые свободы-привилегии закрепили за собой право законотворчества, участия в утверждении налогов и контроля деятельности администрации.

В это время оформляется жесткая система административного управления (в античном мире она была достаточно аморфна), ее создание было вызвано необходимостью оперативного реагирования на быстро меняющиеся социально-экономические процессы. Происходит разделение публичной и частной сфер. Государство как особый элемент жизни общества становится субъектом и объектом права. Закономерным следствием этого процесса стал вопрос об ограничении вмешательства государства в частную жизнь общества (впервые обоснованно встает вопрос о разграничении функций гражданского общества и государства).

Для общества было важно выработать механизм контроля над обособившимся государственным аппаратом (в античном мире в создании государственного аппарата общество принимало то или иное участие. Общественные и государственные интересы во многом пересекались, функции государства и общества смешивались, например – проблема воспитания). В борьбе общества (церкви и третьего сословия) против государства идея разделения властей приобретает новые формы (теология, символизм, иррационализм).

---

<sup>63</sup> Кураев А. Дары и анафемы. Что христианство принесло в мир. М.: Паломник. 2003. С. 29.

<sup>64</sup> Переход к неограниченной монархии, доминату формально был ознаменован тем, что римский император Аврелиан (215 – 275) принял титул «царя и бога» и диадему – восточный символ царского достоинства. Во время правления императора Диоклетиана римская государственная система постепенно, но последовательно освоила новую имперскую модель организации и функционирования государственной власти.

<sup>65</sup> Во времена позднего средневековья и эпохи Просвещения такая неадекватность приводила к печальным последствиям. Судьба Карла I и Людовика XVI является тому подтверждением. Интересно, что Карла I приговорили к смертной казни не за сопротивление новому порядку, а за нарушение законов и обычаев Англии, нарушение собственных обещаний и что самое важное – за превышение власти.

<sup>66</sup> История буржуазного конституционализма. XVII – XVIII вв. М.: Наука, 1983. С. 42 – 56.

Аквинский Ф. отстаивал идею разделения социальной власти между церковью и королем как результат творчества Бога. По его мнению роль церкви состоит в заботе о внутреннем мире, а роль государства должна заключаться в регулировании внешней нравственности. Законодательная власть должна принадлежать народу (приход церкви), король лишь служит народу, выполняя его волю, соответственно – волю церкви и Бога.

Кузанский Н., а позднее монархы, обосновывали идею разделения властей с позиции учения о естественном праве и общественном договоре. Они строго проводили обособление нормотворческой деятельности от исполнения закона. Пуффендорф С., разделяя власть на шесть элементов, одновременно указывал на необходимость укрепления государственного суверенитета за счет установления четких принципов деятельности верховной власти и законодательного обеспечения функционирования независимого представительного органа власти.

С точки зрения правоведения, несомненный интерес представляют высказывания Марсилия Падуанского. В обход традиций, Марсилиус утверждал, что все законы, для того чтобы стать реально действующими правовыми нормами, должны исходить не из божественного начала, а как раз наоборот – от народа, являющегося, по его мнению, коллективным творцом. Он явно видел различие между исполнительными и законодательными функциями и считал, что император, «избиравшийся на свой пост народом», должен вершить свой суд в полном соответствии с принятыми народом законами. И в случае, если император нарушал закон, народ мог сместить и наказать его. Таким образом, в соответствии с собственной философско-правовой позицией Марсилиус явно выходит за рамки традиционных взглядов мыслителей средневековья, согласно которым император мог сосредоточить в своих руках как законодательную, так и исполнительную функции. Более того, рядом современных западных специалистов именно Марсилиус Падуанский считается основателем развитого впоследствии английским философом Джоном Локком (1632 – 1704) и французским правоведом и философом Шарлем Луи Монтескье (1689 – 1755) учения о разделении властей.<sup>67</sup>

Однако при всей значимости эпохи средневековья следует все же признать, что более важным этапом, подготовившим основные идейные, теоретические и духовные предпосылки для дальнейшей разработки и модернизации концепции разделения властей, стали Реформация и Просвещение.

## 2.4 УРОКИ ПРОСВЕЩЕНИЯ

Появление научно обоснованной концепции ограничения власти было связано не только с переворотом политико-правового сознания, но и с изменением всего мировоззренческого фона в обществе Нового времени. На этом этапе в который раз меняется парадигма развития человеческой цивилизации. Политическая власть в наиболее развитых европейских государствах позднего средневековья окончательно заканчивает свою трансформацию – становится наиболее формализованной сферой социального бытия. Произошедшие изменения имели двойные последствия. С одной стороны, между официальным и неофициальным окончательно закрепляется граница, возникшая одновременно с появлением нового типа власти – государственной власти, с другой – между государством, личностью и обществом складывается особая система отношений, основанная на рациональных, четко определенных и юридически закрепленных основах. Как это ни парадоксально, несмотря на окончательный «развод» между государственной властью и общественно-личным интересом, государство, общество и личность становятся ближе друг к другу. С развитием формализации и увеличением роли права, государственная власть, впрочем как личность и общество, получают возможность вполне легального взаимного проникновения, причем взаимодействие через право оказалось менее кровавым, хотя по сути таким же напряженным и даже драматичным. Властные амбиции, желания, действия отныне все более ограничиваются правовыми рамками. По сути дела, если дальнейшее развитие общественных отношений связано с тенденцией их усложнения, то одним из главных направлений эволюции государства является повышение его регламентирующей и организующей роли и функции.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Любашин В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права. Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2002. С. 212.

<sup>68</sup> По нашему мнению данное замечание не относится к современному постиндустриальному обществу, так как сегодня становится все более очевидным, что в качестве эффективного регулятора классическое государство себя исчерпало.

Начало новой эры ознаменовалось чередой политических, религиозных, экономических и, в конце концов, мировоззренческих потрясений. В рамках настоящего исследования не представляется необходимым подробно анализировать причины, ход событий и все результаты этих изменений. Еще раз скажем о главном из них – государственная власть (и вместе с ней фигура монарха) окончательно десакрализовалась, политика превращается в одну из наиболее формализованных сфер общественной жизни, общество стало воспринимать государство всего лишь в качестве средства, как механизм организации социального пространства, имеющий свои недостатки, которые возможно исправить.

По большому счету все теории, доктрины и концепции, возникшие в это время, посвящены одной проблеме, решению одного вопроса: проблеме соотношения личности и государства. Принципиально важно отметить тенденцию увеличения политической активности общества, стремление участвовать в управлении государством, активно воздействовать на принятие политических решений, влиять на содержание и строение государственной машины.

*Томас Гоббс.* Одной из первых деклараций нового порядка стала работа Т. Гоббса «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского». Интересно, что это исследование о сущности государственной власти (1651 г.) появилось спустя два года после казни английского монарха Карла I.

С точки зрения исторической перспективы произведение Т. Гоббса представляло собой промонархическийopus, в котором последовательно отстаивается идея сильной, централизованной, на первый взгляд ничем не ограниченной власти суверена. Несмотря на такую, достаточно традиционную для того времени интерпретацию государственной власти, было сделано главное: во-первых, была проведена аналогия между государством и чудовищем (совершенно не важно, что в толковании Гоббса данная аналогия имела более положительный, нежели отрицательный смысл), во-вторых, прозвучала мысль о договорной природе государственной власти.

По мысли Т. Гоббса государство представляет собой: «реальное единство, воплощенное в одном лице посредством соглашения, заключенного каждым человеком с каждым другим таким образом, как если бы каждый человек сказал другому: я уполномочиваю этого человека или это собрание лиц и передаю ему мое право управлять собой при том условии, что таким же образом передашь ему свое право и санкционируешь все его действия. Если это случилось, то множество людей, объединенное таким образом в одном лице, называется государством. Таково рождение того великого Левиафана или, вернее того смертного Бога, которому мы под владычеством бессмертного Бога обязаны своим миром и защитой».<sup>69</sup> Хотя Гоббс и заявляет о договорной природе государственной власти, у него нет идеи ответственности суверена перед народом. Не случайно Т. Гоббс был решительным противником права народа на расторжение договора, т.е. на восстание.

Понять характер концепции Т. Гоббса довольно трудно без анализа того конкретного исторического опыта, которым он к тому времени располагал. Над всеми теоретическими построениями Гоббса довлел опыт не только гражданской войны в Англии и кошмар взаимного истребления, захлестнувшего Европу в первой половине XVII века, но и старая политическая традиция современного ему европейского мира. По мысли Гоббса, новые принципы взаимоотношений государства и общества должны быть облачены в форму монархической власти. Однако сама эта власть должна приобрести невиданную (чудовищную) для традиционных монархий силу. В тех политических и экономических условиях монархическая форма правления как возможный абсолют власти себя уже практически исчерпала. Феодалное государство не могло обеспечить гоббсовский идеал общества: «мир, защиту, справедливость и собственность». Бог, прославляемый Гоббсом, по его же убеждению был смертным, и ко времени написания «Левиафана» его час уже пробил. В сфере практической политики монархическая власть позднего средневековья не могла обойтись без «подпорок» в виде представительных органов и без разнообразных «примиряющих» доктрин в области политико-правовой теории. «Левиафан» Гоббса представляется знаковым произведением хотя бы потому, что оно положило начало дискуссии по поводу качества процесса взаимодействия государственной власти и общества. На протяжении долгого времени оно являлось отправной точкой

---

<sup>69</sup> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского: Пер. с англ. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 131.

развития политической теории Нового времени, а аналогия государства с Левиафаном стала настолько популярной, что порою занимало место определения государственной власти.<sup>70</sup>

*Джон Локк.* Несмотря на череду реставраций и исторических компромиссов в виде конституционных монархий, новая, более эффективная и гибкая форма правления все больше утверждалась на политическом и теоретическом поле. Именно с распространением республиканских взглядов связано окончательное становление доктрины разделения властей. Одним из ее авторов, как принято считать «отцом-основателем» научной теории был соотечественник Т. Гоббса, уроженец Бристоля, сын судейского чиновника Джон Локк.

Помимо научной работы, Локк принимал активное участие в политической жизни своей страны. Он был непосредственным участником борьбы против феодального абсолютизма в Англии (являлся одним из идеологов партии вигов), по этой же причине несколько раз эмигрировал на континент. После «славной революции», вернувшись в Англию, публикует свои философские и политические труды: «Опыт о человеческом разуме» (1689 г.), «Письма о веротерпимости» (1689 г.) и «Два трактата о правлении» (1690 г.).

Глубочайшая трансформация основ власти, многих общественных институтов, положение которых казалось некогда незыблемым, а содержание определенным, стала причиной рождения новых подходов к интерпретации государства и роли общества в стремительно меняющемся мире. Теория разделения властей объединила в себе новый опыт, идеи, а самое главное – впервые со времени появлений государства появилась надежда на сколько-нибудь эффективное ограничение насилия и произвола, появилась надежда на установление пределов власти. Среди множества проектов самой плодотворной идеей стала мысль об ограничении государственной власти за счет самой власти путем ее разделения (распределения) между разными частями государственного механизма.

Как раз одним из самых последовательных сторонников этой идеи являлся Джон Локк. С самого начала он решительно выступил против традиционного отношения к монархии, прямо и недвусмысленно отвергая ее: «... абсолютная монархия, которую некоторые считают единственной формой правления в мире, на самом деле несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может быть формой гражданского правления».<sup>71</sup> Стоит заметить, что первый из его «Двух трактатов о правлении» практически полностью посвящен критике работы Роберта Филмера «Патриарх: защита естественной власти королей против неестественной свободы народа», в которой автор развивает положения патриархальной теории происхождения государства.

Локк Дж. рассматривал «разделение» государственной власти как наиболее оптимальный способ организации государства и полагал, что этот принцип должен лежать в основе деятельности всех частей государственного аппарата, об этом свидетельствует его замечание: «где законодательная и исполнительная власть находятся в различных руках как это имеет место во всех умеренных монархиях и правильно организованных правительствах». Вместе с тем, он вовсе не считал, что разделение власти должно применяться в качестве универсального императива при построении системы государственных органов, он не был сторонником жесткого разделения одной ветви власти от другой, допускал смешение различных властных полномочий в деятельности одного органа. Вся его научная и политическая работа была направлена против произвола и абсолютной власти монарха.

На наш взгляд, научная и в каком-то смысле морально-нравственная ценность произведений Локка заключается не только в указании на необходимость разделения власти между различными частями государственного механизма, но и в том, что на страницах «Двух трактатов» была сформулирована принципиально новая трактовка сущности человеческой природы и основные положения классической договорной теории происхождения государства. В этом смысле важно отметить активную гражданскую позицию автора, придавшую дискуссии качественно иной уровень.

Локк прямо противоречит утверждениям Филмера по поводу свободы: «...ни один человек не рождается свободным...», – и о сущности власти, – «...всякое правление есть абсолютная монархия...». Новая трактовка свободы выводилась из представления о «естественном состоянии», которое предшествует социализации личности: «Для правильного понимания политической власти мы должны рассмотреть,

<sup>70</sup> Достаточно заметить, что практически все последующие авторы в той или иной степени занимались критикой Т. Гоббса.

<sup>71</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 312.

в каком естественном состоянии находятся все люди, а это – состояние полной свободы в отношении их действий и в отношении распоряжения своим имуществом... Это также состояние равенства, при котором вся власть и вся юрисдикция являются взаимными, – никто не имеет больше другого».<sup>72</sup>

По мнению Локка – стремление причинить ущерб другому порождает «состояние войны». В целях собственной безопасности человек может уничтожить то, что ему угрожает, так как это соответствует закону природы. В государственноорганизованном сообществе гражданин передает право на защиту государственным органам, таким образом легитимизируя насилие государственной власти. Это положение косвенным образом обосновывает право народа уничтожить любую власть, угрожающую его существованию, свободе, собственности и другим неотчуждаемым, естественным благам: «...ибо все люди равны и независимы, все созданы одним всемогущим и бесконечно мудрым творцом..., мы не можем предполагать, что среди нас существует такое подчинение, которое дает нам право уничтожать друг друга...».<sup>73</sup> Далее сказано: «... с тем чтобы удерживать всех людей от посягательства на права других и нанесения ущерба друг другу и соблюдать закон природы..., каждый должен обладать правом наказания нарушителей этого закона...».<sup>74</sup> Перед нами важнейший тезис, в котором выражена суть гражданской позиции автора. В своих рассуждениях Локк наделяет каждого индивида властными полномочиями по контролю за соблюдением закона природы, что обоснованно превращает общество и даже конкретного гражданина в носителя власти, в ее источник и основу.

Тех, кем руководит только насилие (неважно какой статус и положение они занимают) можно рассматривать в качестве субъектов, на которых не распространяются социальные законы (права и морали) и следовательно их можно уничтожать как «опасных и вредных существ». Отсюда следует, что тот, кто пытается полностью подчинить другого человека своей власти, тем самым вовлекает себя в состояние войны с ним; это следует понимать как объявление об умысле против его жизни. Любое желание подчинить своей воле, может быть истолковано как желание обратить в рабство. Быть свободным от подобной силы является единственным залогом самосохранения. Тот, кто хочет отнять свободу желает отнять все остальное. Таким образом, кто ограничивает свободу общества, покушается на устои всего общества, на благополучие всех членов этого коллектива, тот автоматически ставит себя вне закона.

Предотвратить насилие и конфликты можно только с помощью согласия – в этом заключается суть социальной справедливости. Локк предлагал на основе взаимного согласия обменять естественную свободу на безопасность. Такое соглашение (договор) делает из совокупности индивидов единый организм, объединенный в целое одной целью. «Мы имеем основание заключить, что всякое мирное образование государства имело в своей основе согласие народа».<sup>75</sup> В этом случае воля большинства будет волей целого. Второй вывод: договариваясь о безопасном существовании в целом, каждый человек берет на себя обязательство подчиняться воле большинства. Одновременно у каждого должна появиться ответственность за себя, как за представителя общества, а у общества – за каждого соотечественника.

Еще одной новацией, ставшей в последствии классической теорией, стали рассуждения Локка о праве собственности, которая причислялась им к неперемным атрибутам естественного состояния личности, наряду с жизнью и свободой.<sup>76</sup>

Он считал, что пользование собственностью в естественном состоянии значительно затруднено. Ведь поскольку все являются властителями в такой же степени, как и сам собственник, то пользование собственностью, которую он имеет в этом состоянии, «весьма не безопасно, весьма ненадежно». В человеческой истории, собственность постоянно выступает в качестве основного объекта посягательств.

Именно поэтому великой и главной целью объединения людей в государства и передачи ими себя под власть правительства является сохранение принадлежащей им собственности (с позиции современных социально-исторических реалий такое утверждение представляется по меньшей мере спорным). Для этого, с точки зрения Локка, в естественном состоянии не хватает многого.

Во-первых, не хватает установленного, определенного, известного закона, который был бы признан и допущен по общему согласию в качестве нормы справедливости и несправедливости и служил бы тем общим мериллом, при помощи которого разрешались бы между ними все споры. Во-вторых, в естест-

<sup>72</sup> Локк Дж. Указ. соч. Т. 3. С. 263.

<sup>73</sup> Локк Дж. Указ. соч. Т. 3. С. 265.

<sup>74</sup> Там же.

<sup>75</sup> Там же. С. 328.

<sup>76</sup> Локк сформулировал первую триаду естественных прав человека: право на жизнь, право на свободу и право собственности.

венном состоянии не хватает знающего и беспристрастного судьи. И, наконец, в-третьих, в естественном состоянии часто недостает силы, которая могла бы подкрепить и поддержать справедливый приговор и привести его в исполнение.

Сохранение своей собственности побуждает людей столь охотно отказываться от того индивидуального права на наказание, которым обладает каждый. И вот это-то и является первоначальным правом и источником как законодательной, так и исполнительной власти, а равно и самих правительств и в конечном счете – государства. «Хотя каждый человек, вступивший в гражданское общество и ставший членом какого-либо государства, тем самым отказался от своей власти наказывать преступления против закона природы и осуществлять свое собственное частное правосудие, все же вместе с правом судить за преступления, которое он передал законодательной власти во всех случаях, когда он может обратиться к суду, он дал праву государству употреблять силу...: ведь эти приговоры являются его собственными, так как они вынесены им самим или его представителями. И здесь мы имеем первоначало законодательной и исполнительной власти гражданского общества, которой надлежит определить на основании постоянных законов...».<sup>77</sup> Содержание этого отрывка прямо противоречит «Левиафану» Т. Гоббса. Если Локк связывает применение насилия естественным законом, а суверенитет властей основан на воле общества и каждого человека, то у Гоббса суверен обладает правом неограниченного применения насилия в соответствии с собственным представлением о должном.

Всего Дж. Локк выделял три ветви власти: законодательную, исполнительную (правительственные и судебные полномочия) и федеративную (полномочия в области внешней политики). Возможно под влиянием английских политических традиций он подчеркивал, что федеративная и исполнительная власть могут находиться в одних и тех же руках, тогда как законодательную власть необходимо отделить от исполнительной и федеративной, и более того – она должна олицетворять верховную власть в стране.

Отдавая законодательной власти пальму первенства среди трех властей, Локк подробнейшим образом описывает принципы ее функционирования. Несмотря на особый статус этой власти, пределами ее полномочий выступают «опубликованные и установленные законы, которые не должны меняться в каждом отдельном случае»,<sup>78</sup> а также социальный мир и согласие.

В естественном состоянии человек имеет два вида власти:

- 1 Совершать действия, направленные на самосохранение (над собой).
- 2 Власть наказания за покушение на собственную свободу.

В государственноорганизованном обществе от первого человек отказывается ради безопасности, а от второго ради поддержания посреднических усилий и статуса государственной власти. Это справедливо, так как остальные члены общества должны поступить также. Но хотя люди, когда они вступают в общество, отказываются от равенства, свободы и исполнительной власти, власть общества или созданного людьми законодательного органа никогда не может простираться далее, нежели это необходимо для общего блага; эта власть должна охранять собственность каждого. И все это должно осуществляться ни для какой иной цели, но только в интересах мира, безопасности и общественного блага народа. Таковы, по мысли Локка, должны быть пределы каждой из властей, и государственной власти в целом.

*Шарль Монтескье.* Первые попытки оптимизации государственной власти, предпринятые англичанами, стали примером для остальных народов континентальной Европы. Наиболее полно английский опыт государственного строительства был интегрирован в политическую культуру монархической Франции, где с середины XVIII века начинается процесс активного формирования политических предпосылок и идеологических основ глубокой модернизации французского общества.

После заявления Людовика XIV: «Государство – это Я» – проблема ограничения самодержавной власти монарха выходит на качественно иной уровень восприятия. Может быть поэтому основные положения теории разделения властей в наиболее законченной и радикальной форме были сформулированы именно французами.

Создателем доктрины стал Шарль Луи де Секонда барон де Ла Бред де Монтескье (1689 – 1755 гг.). В своей работе: «Защита "О духе законов"», появившийся в 1750 году, в частности в главе VI «О государственном устройстве Англии» книги XI, автор пытается выявить законы «в самом широком значе-

<sup>77</sup> Локк Дж. Указ. соч. Т. 3. С. 311.

<sup>78</sup> Там же. С. 346.



нии этого слова». Монтескье преследовал две цели: во-первых – создать модель рационального государственного строя, практическое осуществление которой, по его мнению, приведет общество к достижению политической свободы, во-вторых – посредством государственной власти обеспечить не только политическую свободу граждан, но и сделать политическую систему общества наиболее справедливой, долговечной, устойчивой к разного рода потрясениям.

Главным постулатом теории Монтескье стало требование гражданской свободы, понимаемое им как возможность делать все, что дозволено законом. Примером практической реализации этой идеи была политическая система Англии, основанная на традициях политического представительства. По мнению Монтескье, изменение содержания власти должно происходить в сторону увеличения политической роли общества за счет создания представительных органов власти и кардинального ограничения властных полномочий монарха. Такое перераспределение властных функций позволит найти необходимый баланс власти, который позволит достигнуть состояния относительной гармонии общественных связей, формально-правового равенства и справедливой организации публично-властных отношений, построенных на принципе примата гражданской свободы. Первичность этого принципа обосновывалась потребностью человека в безопасности. Собственно говоря, именно это стало основной причиной появления государства, которое возникло как средство организации общества в условиях постоянного противостояния личных интересов, удерживающее его от состояния хаоса и распада.

Политическая свобода, по Монтескье, представляет собой безопасность от произвола власти: «Для гражданина политическая свобода есть душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимо такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина...»<sup>79</sup> – в этом должно заключаться назначение государства, его цель и смысл существования. Тут же приводятся аргументы в поддержку собственной позиции: «Подумайте, в каком положении находится гражданин такой республики. Каждое ведомство обладает там, как исполнитель законов, всею полнотой власти, которую предоставило себе, как законодатель. Оно может разрушить государство своей волей, облеченной в форму общеобязательных законов; обладая, кроме того, судебною властью, оно имеет возможность погубить каждого гражданина своей волей...»<sup>80</sup> Интересно, что в своих рассуждениях Монтескье противопоставляет произвол отдельного ведомства – интересам государства и соответственно государственной власти. Симптоматично то, что, по мнению автора, гражданин и «правильная» государственная власть находятся по одну сторону баррикад и выступают единым фронтом против произвола и беззакония. В то же время волей и полнотой власти «ведомства» может быть разрушено как государство, так и «погублен каждый гражданин». Монтескье уже тогда представлял бюрократа (и его ведомственные интересы) как главного оппонента государственной власти и гражданского общества.

Механизм разделения властей он представлял в виде нескольких специализированных частей государственного аппарата (под этим скорее всего подразумевалась политическая система), обладавших четко определенной компетенцией. «В каждом государстве есть три ряда власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы временные или постоянные и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй он объявляет войну или заключает мир, посылает и принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествие. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства». К сказанному выше Монтескье добавляет, что «все было бы потеряно, если бы один и тот же человек, один и тот же аппарат из знати или представителей народа соединил бы в своих руках одновременно три власти: разработку и принятие законов, исполнение общественных решений и рассмотрение гражданских дел, и суд над преступниками».<sup>81</sup>

Таким образом, отсутствие свободы проистекает от того, что люди, обладающие властью, всегда склонны злоупотребить ею. Эта склонность представляет собой объективное явление и заложена в основе человеческой природы. Чтобы устранить произвол и злоупотребление властью, есть только одно

<sup>79</sup> Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Юрист, 2001. Т. 1. С. 233.

<sup>80</sup> Там же.

<sup>81</sup> Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Юрист, 2001. Т. 1. С. 232.

средство – устроить так, чтобы было несколько относительно независимых друг от друга властей, и чтобы они сдерживали друг друга. «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем...».<sup>82</sup>

Монтескье различает три власти в материальном смысле:

- 1) законодательную;
- 2) исполнительную и в отношениях, регулируемых международным правом;
- 3) исполнительную и в отношениях, регулируемых гражданским правом.

Такую терминологию Монтескье употребляет только один раз в самом начале главы, а затем заменяет ее более простой. В первоначальном варианте четко прослеживается влияние Дж. Локка, различавшего кроме законодательной, федеративную и исполнительную власти. Однако классификация Монтескье отличается от классификации Локка, так как исполнительную власть в отношениях, регулируемых гражданским правом, Монтескье отождествляет с судебной, а ту власть, которая соответствует федеративной власти и прерогативе Локка, называет просто исполнительной.

Таким образом, складывается господствующее в настоящее время трехчленное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Эти власти должны быть разделены между различными органами, которые, будучи независимы друг от друга по своему составу и положению, но связаны между собой внутренней взаимозависимостью вверенных им функций, и, таким образом, должны сдерживать друг друга.<sup>83</sup>

Концепция Монтескье была основана на двух принципах:

- 1) самостоятельности и независимости властей;
- 2) равновесия и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти.

По его мнению, для обеспечения свободы недостаточно одного разделения властей между несколькими органами. Необходимо, чтобы эти органы находились во взаимном равновесии, т.е. чтобы ни один из них не мог получить преобладания над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность со стороны другого. Основу классической теории разделения властей составляет так называемый «принцип сдержек и противовесов», делающий эту доктрину универсальным средством организации государственной власти. Для того чтобы оставаться независимыми друг от друга, власти должны иметь возможность взаимодействовать, воздействовать друг на друга. Иначе говоря, для того чтобы власти были действительно разделены, они не должны быть совершенно обособлены друг от друга, так как в этом случае исчезает возможность взаимного влияния. Влияние составляет основу всякой власти. Этот принцип позволяет с одной стороны предотвратить возможный властный произвол органов власти, с другой – сохранить суверенитет государственной власти.

Среди всех властей, несмотря на самостоятельность и относительное равенство, как господствующую Монтескье выделял законодательную власть, и: «...если бы она была совершенно свободна в своих действиях, то могла бы правомерным образом уничтожить другие власти...».<sup>84</sup> Какими же еще признаками, с точки зрения классической теории должна обладать самая значимая из властей? Попробуем ответить на этот вопрос словами самого автора.

Во-первых, законодательная власть должна быть представительной. «Ввиду того, что в свободном государстве всякий человек, который считается свободным, должен управлять собою сам, законодательная власть должна бы принадлежать там всему народу. Но так как в крупных государствах это невозможно, а в малых связано с большими неудобствами, то необходимо, чтобы народ делал посредством своих представителей все, чего он не может делать сам».<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Там же. С. 233.

<sup>83</sup> Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. С. 24.

<sup>84</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль. 1999. С. 397.

<sup>85</sup> Там же. С. 412.

Во-вторых, правом учредительной власти, т.е. правом выбирать своих представителей, должно обладать максимальное число граждан. «Право подавать голос в своем округе для выбора представителей должны иметь все граждане, исключая тех, положение которых так низко, что на них смотрят как на людей, не способных иметь свою собственную волю».

В-третьих, помимо законотворчества, представительная власть должна обладать контрольно-надзорными функциями. «Представительное собрание следует также избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения, – задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы, – дело, которое оно – и даже только оно – может очень хорошо выполнить».<sup>86</sup>

В-четвертых, необходимо особо отметить высказанную Монтескье мысль о необходимости бикамерализма, т.е. о двухпалатном парламенте. В последствии эта идея станет одним из главных принципов республиканской организации власти. «Во всяком государстве всегда есть люди, отличающиеся преимуществами рождения, богатства или почестей; и если бы они были смешаны с народом, если бы они, как и все прочие, имели только по одному голосу, то общая свобода стала бы для них рабством, и они отнюдь не были бы заинтересованы в том, чтобы защищать ее, так как большая часть решений была бы направлена против них. Поэтому доля их участия в законодательстве должна соответствовать прочим преимуществам, которые они имеют в государстве, а это может быть достигнуто в том случае, если они составят особое собрание, которое будет иметь право отменять решения народа, как и народ имеет право отменять его решения.

Таким образом, законодательная власть была бы поручена и собранию знатных, и собранию представителей народа, каждое из которых имело бы свои отдельные от другого совещания, свои отдельные интересы и цели».<sup>87</sup>

С точки зрения Монтескье, бикамеральная организация законодательной власти способствует наиболее эффективному функционированию механизма сдержек и противовесов. «Законодательный корпус, состоящий из знатных, должен быть наследственным. Он является таким уже по самой своей природе. Кроме того, необходимо, чтобы он был очень заинтересован в сохранении своих прерогатив, которые сами по себе ненавистны и в свободном государстве неизбежно будут находиться в постоянной опасности.

Но так как власть (наследственная) может быть вовлечена в преследование своих отдельных интересов, забывая об интересах народа, то необходимо, чтобы во всех случаях, когда можно опасаться, что имеются важные причины для того, чтобы ее развратить, как, например, в случае законов о налогах, все ее участие в законодательстве состояло бы в праве отменять, но не постановлять».<sup>88</sup>

Кроме того, законодательное собрание не должно заседать постоянно, так как, во-первых, этого не требует сама сущность законодательной власти. Во-вторых, по мнению Монтескье, это чрезмерно стеснило бы деятельность исполнительной власти, все внимание которой в таком случае было бы поглощено защитой ее независимости от законодательной власти. Право созывать и распускать законодательное собрание, а также определять время его сессий должно принадлежать исполнительной власти.

Исполнительная власть должна быть сосредоточена в руках монарха, и действовать в рамках законов, установленных законодательной властью. «Исполнительная власть должна быть в руках монарха, так как эта сторона правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими; напротив, все, что зависит от законодательной власти, часто лучше устраивается многими, чем одним.

Если бы не было монарха и если бы законодательная власть была вверена известному количеству лиц из числа членов законодательного собрания, то свободы уже не было бы: обе власти оказались бы объединенными, так как одни и те же лица иногда пользовались бы – и всегда могли бы пользоваться – и тою и другою властью».<sup>89</sup> Поэтому законодательная власть должна иметь право контролировать действия исполнительной власти и привлекать к ответственности должностных лиц. Но это право не может быть распространено на главу исполнительной власти, так как в таком случае исполнительная власть

---

<sup>86</sup> Там же. С. 398.

<sup>87</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль. 1999. С. 421.

<sup>88</sup> Там же. С. 399.

<sup>89</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль. 1999. С. 456.

попала бы в полную зависимость от законодательной. Выход из этой дилеммы дает английский принцип ответственности за действия монарха его министров.

Исполнительная власть, имея право вето в области законодательства, определяя продолжительность сессий парламента и располагая армией, оказалась бы слишком могущественной, если бы законодательной власти в противовес этим правам не была предоставлена, кроме права контроля, еще и другая гарантия: право ежегодного утверждения бюджета и определения численности вооруженных сил.

Для обеспечения равновесия, гармонии и стабильности функционирования системы государственной власти необходима отдельная сила, выполняющая роль арбитра во время кризиса и при необходимости уравнивающего элемента в случае локального конфликта. Роль такой силы отводилась судебным органам власти. Монтескье, следуя современному ему английскому праву, допускал следующие исключения:

1 В исключительных случаях, угрожающих безопасности государства, законодательная власть может предоставить на короткое время исполнительной власти право ареста граждан (вместо судебной власти).

2 Преступления против народа должны преследоваться нижней палатой парламента и судиться верхней. Кроме того, верхней палате предоставляется право суда над ее членами и право помилования.

По мнению Монтескье: «Судебную власть следует поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости». В этом случае речь идет о суде присяжных заседателей. Обосновывая такую организацию судов, Монтескье писал: «Таким образом, судебная власть, столь страшная для людей, не будет связана ни с известным положением, ни с известной профессией; она станет, так сказать, невидимой и как бы несуществующей. Люди не имеют постоянно перед глазами судей и страшатся уже не судьи, а суда».<sup>90</sup>

Идеи Монтескье продолжают оставаться в центре внимания исследователей, работающих в различных областях политических и правовых наук. При этом то, что его учение дает ответы далеко не на все вопросы, было очевидно уже его последователям.

В частности, отдельные сторонники Монтескье, возрождая его учение в новой форме, предпринимали попытку изменения содержания теории Монтескье путем дополнения к трем властям новой, четвертой ветви власти. В этом случае, носителями исполнительной власти в строгом смысле этого термина признавали не монарха, а министров. Предназначение монарха, по их мнению, состоит в том, чтобы регулировать действие законодательной, исполнительной и судебной властей, обеспечивать их равновесие и разрешать их взаимные конфликты. Таким образом, монарх представляет собой четвертую – уравнивающую власть.

Теория уравнивающей (нейтральной) власти была официально признана в Португалии и была закреплена в конституции этого государства вплоть до падения монархии. В отделе V португальской конституции 1826 года, имевшем название «О короле», в главе I «Об уравнивающей власти», главной функцией короля признается забота о независимости, согласии и гармонии остальных властей.<sup>91</sup>

Такие патерналистские мотивы весьма распространены в правовых системах некоторых стран. В каком-то смысле элементы этой теории встречаются и в положениях действующей Конституции РФ. Согласно ч. 2 ст. 80, Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Для реализации своей координирующей функции Президент, согласно ч. 1 ст. 85 «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Российской Федерации». По сути дела, такие и подобные нормы ставят государственный суверенитет в жесткую зависимость от воли одного человека, оправдывая это необходимостью политического равновесия. Монтескье же считал, что равновесие властей достигается не преобладанием «мудрой» уравнивающей власти, а взаимодействием властей, их активным воздействием друг на друга.

Монтескье, признавая государство политическим состоянием общества, соединил в своем учении технологию ограничения власти с конституционным устройством государства. Таким образом, он при-

<sup>90</sup> Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль. 1999. С. 467.

<sup>91</sup> Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Указ. соч. С. 24.

дал доктрине разделения властей не только политический, но и юридический смысл, что для того времени было достаточно радикально. Разделение властей в учении Монтескье становится основным критерием различия форм правления.

*Федералист.* «Все люди сотворены равными и наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами, к числу которых относится право на жизнь, на свободу и на стремление к счастью...». Эти слова из Декларации независимости тринадцати Соединенных Штатов Америки стали началом новой эпохи, наступление которой предсказывалось и готовилось многими поколениями европейских политиков, философов, просветителей и теологов. В обществе Нового времени прежней власти и ценностям отводилось вполне определенное место: «Государь, которому свойственны все черты, отличающие тирана, не может быть правителем свободного народа». Американцы однозначно и без всяких оговорок осуждали обычаи, принципы и законы европейской политики: «Мы хорошо наслышаны о сатанинской доктрине Старого Света: народ существует для королей, а не короли для народа».

Такая однозначность оценок не случайна. Война за независимость английских колоний в Северной Америке, образование Соединенных Штатов и принятие конституции стало наиболее ярким практическим результатом развития политико-правовой мысли того времени. «Благородный эксперимент», начатый отцами-основателями американского государства, представлял собой попытку радикальной модернизации традиционного общества «с чистого листа», «на новом месте и в иное время». Первые президенты США в своих посланиях Конгрессу поздравляли соотечественников с успешным окончанием очередного года «благородного эксперимента». Такой обычай повторялся на протяжении десятилетий, что свидетельствует о преобладании эволюционных приемов и методов в построении новой модели государственности. Осознание уникальности этого эксперимента впоследствии сформировало мессианские мотивы американской государственно-правовой идеологии.

Соответственно времени, принципиально иное содержание получила цель развития государства как управленческого и регулирующего института, изменилось отношение к власти правительства-государства: «...справедливая власть правительства основывается на согласии управляемых; что, если какой-либо государственный строй нарушает эти права, то народ вправе изменить его или упразднить и установить новый строй, основанный на таких принципах и организующий управление в таких формах, которые должны наилучшим образом обеспечить безопасность и благоденствие народа» – так, в Декларации независимости устанавливались новые пределы власти, принципиально отличные от традиций и практики Старого света.

Не умоляя важности содержания и прогрессивной сути положений Декларации, их значение для дальнейшего развития нашей цивилизации определяется формой закрепления – правовой формой, предполагающей нормативный характер этих требований. Декларация независимости, как и конституционные нормы, в отличие от научных и религиозных изысканий, являлась политико-правовым фактом, который раз и навсегда изменил современную ему социальную действительность, трансформировал отношение к власти и саму власть, заложив основы будущей государственности, сформировал принципы новой модели общественных отношений.

Главным и решающим достижением американской политической системы стало установление конституционных границ власти, что было зафиксировано в Конституции США 1787 года. Эти рамки определялись: принципом разделения властей; первичностью и единством власти народа; стремлением каждого гражданина к счастью и свободе; требованием построения централизованного государства с республиканской формой правления.

Принятию Конституции предшествовала тяжелая и полная драматизма политическая борьба. После работы конвента, 17 сентября 1787 года, когда стал известен текст будущей Конституции, в стране развернулась целая компания против предложенного проекта, что вынудило его создателей выступить на защиту своего детища. За полгода, работая для нью-йоркских газет под псевдонимом «Публий», они (Александр Гамильтон, Джеймс Мэдисон и Джон Джей) написали 85 статей, объединенных под общим названием «Федералист».

Огромной заслугой авторов этого политического эссе стала детальная разработка не только «горизонтального» ограничения власти, но и теории «вертикального» распределения властных функций и полномочий между федеральным правительством и правительствами штатов. На страницах «Федерали-

ста», отцы-основатели американского государства еще раз закрепили пределы новой, только формирующейся власти.

Классическая доктрина разделения властей была существенно дополнена теорией федерализма, а так же детальной разработкой концепции сдержек и противовесов. Можно констатировать, что только с появлением «Федералиста» классическая теория разделения властей приобрела свою законченную форму и содержание. Вопросы, связанные с проблемой разделения властей и ограничения власти в целом, получили наибольшее освещение в № 43 – 51, 62 – 65 и 78.

Итак, что же предлагали своим соотечественникам авторы «Федералиста»? Во-первых, защитники проекта конституции главной своей задачей ставили создание не идеального, утопического государственного устройства, о чем часто писали многие ученые-теоретики, а оптимального, т.е. наилучшим образом соответствующего достижению заявленной цели. Еще раз напомним, что такой целью и вообще смыслом деятельности государственных органов является благополучие народа: «...безопасность и благосостояние народа суть те цели, которые преследуют все политические учреждения и которым эти учреждения должны быть принесены в жертву».<sup>92</sup> Таким образом, основой внутренней политики будущего государства должно стать служение интересам народа и забота о его процветании.

Во-вторых, проект конституции однозначно предусматривал разделение властей согласно схеме, разработанной Монтескье. Тезисы «Федералиста», опиравшиеся на конкретный опыт практической политики значительно углубили научную доктрину, придав ей вид эффективного инструмента организации политической власти. Судя по тематике статей, наибольший интерес представляли вопросы, связанные с соотношением проблемы ограничения власти через ее разделение и требованием единства государственной власти как выражения общенациональной воли американского народа. Мы уже упоминали, что США авторам «Федералиста» представлялись не иначе как единое централизованное государство с сильной общенациональной (федеральной) властью.

«Что же нам все-таки придумать, чтобы на практике обеспечить необходимое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, записанное в конституции? Единственный ответ, который можно на это дать: пусть, раз уж все внешние миры оказываются недостаточными, восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте»<sup>93</sup>.

Условия, способствующие достижению этой цели, могут быть разделены на три группы. Иными словами речь идет о трех уровнях на которых могут быть установлены пределы власти, таковыми являются: общие ограничения для противодействия произволу в отношении общества; система сдержек и противовесов между «горизонтальными» частями государственного механизма и, так называемое «вертикальное» разделение – придающее устойчивость национально-территориальному устройству страны.

Среди требований первого уровня (общие ограничения), авторы Федералиста наиболее существенными считали следующие:

Во-первых. Мерилом государственной власти должно быть качество жизни граждан, безопасность их собственности и личная свобода.

Во-вторых. При формировании государственных органов и определении пределов их компетенции необходимо учитывать недостатки человеческой природы: «...честолюбие должно противостоять честолюбию. Пожалуй, подобные маневры, к которым приходится прибегать, дабы помешать злоупотреблениям властью, не красят человеческую природу. Будь люди ангелами, ни в каком правлении не было бы нужды».<sup>94</sup>

В-третьих. Личные интересы чиновника должны быть связаны с интересами общества: «...необходимо разделять и расставлять должности таким образом, чтобы каждое занимающее их лицо могло надзирать над другим, чтобы личный интерес каждого чиновника служил охраной общественных прав».<sup>95</sup> Кроме прочего личные мотивы должны быть связаны и укреплены конституционными правами: «...главная гарантия против постепенного сосредоточения разных родов власти в одном из ее ве-

<sup>92</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 298.

<sup>93</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 346.

<sup>94</sup> Там же. С. 347.

<sup>95</sup> Там же.

домств в том, чтобы у лиц, ведающих тем или иным органом власти, были необходимые конституционные средства и личные мотивы противостоять вторжениям со стороны других».<sup>96</sup>

В-четвертых. Формирование органов власти и назначение на должность должно быть независимо от влияния сторонних сил и контролироваться народом: «...чтобы заложить прочный фундамент под институт разделенных властей...требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти – от народа и шли по не сообщающимся друг с другом каналам».<sup>97</sup>

В-пятых. Общей задачей государственной власти и общества является обеспечение политического и религиозного разнообразия, необходимого для предупреждения диктатуры большинства. «Пока вся власть исходит и зависит от общества, само общество разделится на столько частей, интересов и групп, что правам отдельных граждан или меньшинства вряд ли сможет угрожать объединившееся заинтересованное большинство. Степень безопасности будет зависеть от числа различных интересов и числа сект, а это в свою очередь зависит от размеров территории страны и численности населения, подчиняющегося одному и тому же правительству».<sup>98</sup>

Второй уровень ограничения власти представлен системой сдержек и противовесов между различными элементами государственного механизма. Назначение, содержание и структура этой системы должны определяться взаимным конституционным контролем, осуществляемым всеми ветвями государственной власти. Эта идея, хотя и присутствовала у Монтескье, но должного развития так и не получила.

Следует заметить, что по мысли «федералистов» – Конституция должна стать краеугольным камнем всей политической системы будущего государства. На конституционные нормы замыкались не только вопросы полномочий и пределы компетенции органов власти и должностных лиц, но и само суверенное право народа на верховную власть. Джеймс Мэдисон в № 50 довольно точно расставил все акценты, одновременно указав на приоритеты дальнейшего развития страны: «...постоянные обращения к народу окажутся уместны для того, чтобы предотвратить или исправить нарушения конституции. Но в то же время не считаю эти средства пригодными для изменения конституции».<sup>99</sup> Этот же принцип относится ко всем без исключения представителям власти и государственным органам. Даже президент, вступая в должность не должен принимать на себя иных обязательств, кроме поддержания и защиты Конституции. Поэтому Конституция должна быть составлена так, чтобы стать по возможности единственной панацеей от всех болезней, свойственных обществу и государству как единому социальному организму.

Важнейшим элементом системы сдержек и противовесов стала так называемая теория бикамерализма, важнейшим постулатом которой являлось требование ограничения законодательной власти. Такое требование было весьма типичным для того времени, так как в представительных органах многие усматривали значительную угрозу интересам общества. «Все ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная – сходятся в законодательном органе. Средоточие их в одних и тех же руках как раз и определяет деспотическое правление. Ничуть не будет легче, если одна власть находится в руках многих, а не одного, 173 деспота, несомненно, будут угнетать так же, как и один».<sup>100</sup>

Для предотвращения опасной концентрации власти предлагалось разделить законодательные органы на несколько частей. В практическом плане предполагалось создание двухпалатного парламента. «При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно оказывается господствующей. Но от этого зла есть лекарство: разделить ее на разные ветви и, избрав туда представителей разными способами, положить в основу деятельности каждой разные принципы, насколько это допустимо

<sup>96</sup> Там же.

<sup>97</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 346.

<sup>98</sup> Там же. С. 349.

<sup>99</sup> Там же. С. 342.

<sup>100</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 334.

при общих обязанностях и общей зависимости от народа».<sup>101</sup> Необходимо подчеркнуть принципиальную терминологическую разницу между «разными ветвями» и «двумя палатами». Авторы как бы специально подчеркивают (например № 62) наличие у властей собственной воли, делающую органы этой власти самостоятельными субъектами по отношению к органам власти других ветвей. Соответственно принцип разделения властей требует распределения властно-государственных полномочий не просто между каким-то количеством групп людей, а между *различными* группами, которые имеют *различные* интересы и мотивацию. Только на такой основе элементы государственного аппарата будут эффективно сдерживать друг друга.

Третьим пределом власти в интерпретации «федералистов», должно стать федеративное устройство будущего государства. В рамках данной работы не имеет смысла подробно анализировать содержание многих статей, посвященных этой проблеме, для этого необходимо отдельное исследование. Достаточно сказать одно: данное эссе является классикой теории федерализма. До авторов этого произведения еще никто так подробно не разрабатывал проблему федеративного устройства государственной власти. Поэтому мы ограничимся лишь общими замечаниями.

Во-первых. В основу теории американского федерализма была положена идея сдержек и противовесов, на которой держится вся политическая система США. «В объединенной республике, власть, отчуждаемая от себя народом, сначала распределяется между двумя автономными правительствами, а затем та ее часть, которая поступает в распоряжение каждого из них, повторно распределяется между автономными и отдельными ведомствами. Таким образом безопасность прав народа гарантируется вдвойне. Правительства будут надзирать друг за другом, и вместе с тем – каждое – надзирать за собой».<sup>102</sup>

Во-вторых. В представленном проекте были четко зафиксированы полномочия правительства Союза. К ним относятся:

- 1) обеспечение внешней безопасности;
- 2) «урегулирование отношений с иноземными народами»;
- 3) установление и регулирование «согласованных и взаимно уважительных» отношений между штатами;
- 4) «некоторые отдельные вопросы, представляющие общий интерес»;
- 5) ограничение сепаратизма штатов и других «вредоносных» действий;
- 6) законодательное обеспечение собственных полномочий.

В-третьих. Вмешательство федерального правительства в дела штатов может осуществляться не иначе как в пределах собственной компетенции и на основании положений Конституции США. Штаты должны обладать значительной внутренней свободой и учредительной властью. «Единственное, что запрещено, – это менять республиканскую форму правления на антиреспубликанскую...».<sup>103</sup>

В-четвертых. Федеративное устройство должно гарантировать от локальных кризисов и конфликтов. «В случаях, когда трудно решить, на чьей стороне справедливость, лучшим из возможных третейских судей, каковых только могут пожелать себе враждующие стороны, будут, надо полагать, представители вошедших в конфедерацию штатов, не охваченных пламенем местной усобицы».<sup>104</sup>

И последнее. Наиболее значительным достижением североамериканской политической мысли является теоретическая разработка и практическая реализация централистской модели федерализма. Доказательство зависимости положения и статуса федерального правительства от «большой массы граждан» последовательно раскрывается в статьях № 52 – 85, где подробно рассматриваются структуры законодательной, исполнительной и судебной власти. Центральное правительство, образованное по воле всего народа, должно обладать властными полномочиями и нести соответствующие обязанности в общенациональном масштабе. Идея приоритета общенационального правительства была зафиксирована в Конституции как одна из главных основ государственности, и как гарантия безопасности каждого из штатов.

---

<sup>101</sup> Там же. С. 348.

<sup>102</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 349.

<sup>103</sup> Там же. С. 294.

<sup>104</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея: Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. С. 296.



РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ:  
МОДЕРНИЗАЦИЯ ТРАДИЦИЙ

---

3.1 КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА

В июне 1990 года первый Съезд Народных депутатов РСФСР провозгласил государственный суверенитет Российской Федерации. Система принципов, обеспечивающих политические, экономические и правовые гарантии суверенитета РСФСР, были закреплены в тексте Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 года. Статья 13 Декларации официально закрепила принцип разделения властей как основополагающий в государственном механизме РСФСР: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства».<sup>105</sup>

31 марта 1992 года был подписан Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов, что явилось отправной точкой для процесса федерализации российского общества. Свообразным итогом политико-правовых преобразований, утвердивших новую систему организации государственной власти в России, явилось принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации.

Согласно действующей Конституции России носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Власть может осуществляться народом либо непосредственно, высшим выражением чего служат референдум и свободные выборы, либо через посредство органов государственной власти и самоуправления. Для того, чтобы исключить возможность противоправного захвата власти, устанавливается разделение властей.

Вопрос о разделении властей и единстве системы государственной власти увязан с федеративным устройством, государственной целостностью и разграничением предметов ведения между федерацией и ее субъектами (ч. 3, ст.5). Особо выделена ст. 10, гласящая: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Принцип разделения властей изложен четко и ясно.

В соответствии с положениями Конституции государственная власть в Российской Федерации осуществляется Президентом, Федеральным Собранием, судами и Правительством РФ.

Конституция уточняет положение Правительства как органа государственной власти, осуществляющего исполнительную власть Российской Федерации. Тем самым Конституция вверяет Правительству реализацию полномочий исполнительной власти как одной из самостоятельных и независимых ветвей государственной власти. Из положений 6 главы вытекает вывод о том, что Правительство несет ответственность за осуществление исполнительной власти в государстве в целом. Кроме того, из содержания ч. 2 ст. 77 Конституции можно сделать еще один важный вывод: Правительство Российской Федерации возглавляет систему органов исполнительной власти, поскольку Конституция установила, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Федерации органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти.

Правомерно поэтому обозначить статус Правительства как высшего органа исполнительной власти Российской Федерации, действующего в пределах и рамках конституционных полномочий. Обратим в этой связи внимание на формулировку названия ст. 1 Федерального конституционного закона «О Пра-

---

<sup>105</sup> Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре и референдуме. М.: Наука, 1991. С. 56.

вительстве Российской Федерации». В этой статье Правительство РФ названо высшим исполнительным органом государственной власти РФ и подчеркивается, что Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Правительство является органом общей компетенции, поскольку обеспечивает общее руководство отраслями хозяйства, социально-культурной и административной деятельностью. Таким образом Правительство осуществляет государственное управление в непосредственном смысле этого слова.

Статус Правительства Российской Федерации, осуществляющего исполнительную власть, можно более четко определить, рассматривая его взаимодействие с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1), в соответствии со ст. 80 Конституции РФ, провозглашает, что Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти (ст. 30). Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, что обуславливает обязанность Правительства обеспечивать реализацию этой политики. Президент Российской Федерации, не являясь главой Правительства, тем не менее оказывает решающее влияние на его деятельность, так как от него в конечном счете зависит назначение Председателя Правительства, формирование состава Правительства и всей системы федеральных органов исполнительной власти (ст. 111 и 112). Президент вправе контролировать деятельность Правительства и в установленных Конституцией случаях отменять принятые им правовые акты.

Отметим также особые полномочия Президента РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращением чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Руководители федеральных министерств в соответствии с положениями Конституции РФ входят в состав Правительства РФ в качестве полноправных его членов. Закон предписывает Правительству РФ координировать деятельность этих органов.

Указами Президента Российской Федерации об утверждении Положения о Государственном Совете Российской Федерации (СЗ Российской Федерации. 2002. № 36. ст. 3633), об утверждении Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (СЗ Российской Федерации. 2002, № 30, ст. 2112), определены основные линии взаимоотношений Правительства Российской Федерации с этими институтами президентской власти.

Государственный Совет, в частности, вправе обсуждать вопросы, касающиеся исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации; обсуждать информацию Правительства Российской Федерации о ходе выполнения федерального бюджета. В функции полномочного представителя Президента в федеральном округе входит контроль за исполнением актов Правительства Российской Федерации, согласование кандидатур на назначение должностных лиц в пределах федерального округа, если назначение этих лиц осуществляется Правительством, и т.п.

Во взаимоотношениях с Федеральным Собранием, представляющим законодательную ветвь государственной власти, Правительство руководствуется принципом разделения властей и определенной самостоятельностью в осуществлении своих функций.

Отношения Правительства с палатами Федерального Собрания основываются на нормах Конституции (ст. 94, 101 – 104, 106). Более подробно процедуры осуществления контактов палат и Правительства определены в главе VI Закона о Правительстве РФ (ст. 36 – 41), Регламентом Государственной Думы, Регламентом Совета Федерации и Регламентом Правительства Российской Федерации.

Контакты Правительства с палатами Федерального Собрания осуществляются по следующим направлениям:

- 1) Государственная Дума дает согласие на назначение Председателя Правительства;
- 2) Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству, а Председатель Правительства вправе поставить перед Думой вопрос о доверии Правительству;
- 3) Правительство, являясь субъектом законодательной инициативы, вправе вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, а Государственная Дума, согласно ст. 104 Конституции,

обязана посылать на заключение Правительства законопроекты о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов и другие законопроекты, если они предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;

4) Правительство РФ может направлять в палаты Федерального собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах;

5) Правительство РФ назначает официальных представителей для представления в палатах внесенных им законопроектов, а также своих полномочных представителей в палатах Федерального Собрания;

6) члены Правительства вправе присутствовать и выступать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат;

7) Правительство разрабатывает проект федерального бюджета, вносит его в Государственную думу и участвует в согласительных процедурах и обсуждении бюджета, информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета, а также представляет необходимую информацию Счетной палате Российской Федерации;

8) Федеральное Собрание вправе контролировать деятельность Правительства по вопросам исполнения бюджета, а также по другим вопросам, если об этом специально упомянуто в федеральном законе.

Закон о Правительстве РФ устанавливает обязанность членов Правительства РФ присутствовать по приглашению палат Федерального собрания на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы (ст. 38); рассматривать письменные обращения комитетов и комиссий палат и сообщать им о принятых мерах в согласованные сроки (ст. 40). В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Правительство Российской Федерации и его члены обязаны рассматривать запросы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, а также парламентские запросы и представлять на них ответы в согласованные сроки.

В Законе о Правительстве РФ (ст. 42) определены основы взаимоотношений Правительства и органов судебной власти, указано, что Правительство в пределах своих полномочий обеспечивает финансирование судов только из федерального бюджета и возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Правительство обязано обеспечивать исполнение судебных решений.

При рассмотрении взаимоотношений Правительства Российской Федерации с судебной властью следует учитывать возможность судебного контроля за законностью его нормативных и ненормативных правовых актов. Конституционный Суд Российской Федерации вправе в соответствии со ст. 125 Конституции РФ решать вопрос о том, соответствует ли нормативный правовой акт Правительства Конституции.

Обращает на себя внимание новая редакция ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», согласно которой в случае признания федерального закона (отдельной его части) не действующими, Правительство обязано не позднее трехмесячного срока после опубликования судебного постановления внести в Государственную Думу проект нового закона или ряд взаимосвязанных проектов законов, либо проект закона о внесении изменений и дополнений в соответствующий закон.

В случае признания акта Правительства Российской Федерации неконституционным, Президенту Российской Федерации поручается не позднее двух месяцев со дня принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации отменить такой акт.

Отметим также, что Правительство Российской Федерации вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о конституционности федерального закона или соответствующего нормативного акта субъекта Российской Федерации.

Нормативные и ненормативные акты Правительства Российской Федерации могут быть оспорены в Верховном суде Российской Федерации (см. ст. 27, 245 – 285 ГПК Российской Федерации), в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (см. ст. 10 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ст. 34, 189 – 201 АПК Российской Федерации).

Механизм горизонтального разделения властей в Российской Федерации отличается большой сложностью и не вписывается в рамки известных моделей реализации принципа разделения властей.

В организации государственной власти по Конституции РФ 1993 года специалисты справедливо усматривают признаки суперпрезидентской формы правления.<sup>106</sup> Президент Российской Федерации сосредоточил в своих руках значительный объем государственной власти, а заложенный в Конституции механизм сдержек и противовесов возможной абсолютизации президентской власти малоэффективен.

Конституционные формулировки о Президенте РФ как «гаранте Конституции, прав и свобод человека», его обязанности «принимать меры по охране суверенитета РФ», обеспечивать «согласование, функционирование и взаимодействие органов государственной власти», определять «основные направления внутренней и внешней политики» (ст. 80) – фактически делают безграничной сферу деятельности главы государства. При этом, обладая правом осуществлять нормотворческую деятельность посредством издания указов, которые парламент не правомочен блокировать (ст. 90) и признанным де-факто правом устанавливать и устранять пробелы в праве, Президент имеет реальную возможность правового регулирования общественных отношений помимо и вопреки воле Федерального Собрания.<sup>107</sup> Тем более, что Конституция не определяет, какие социальные отношения могут регулироваться указами Президента, и довольно скупо определяет перечень вопросов, подлежащих регулированию только посредством законов.

Очевидной доминантой правительственного нормотворчества является ориентация на указы Президента, а не на закон. Постановления и распоряжения правительства могут отменяться Президентом, если он сочтет, что они противоречат Конституции, федеральным законам или указам Президента (ч. 3, ст. 115).

Рабочим аппаратом президента является его Администрация. Высказывавшиеся со второй половины 1990-х годов предположения многих исследователей об Администрации Президента РФ как действующей на правах государственного органа управления, осуществляющей контроль за исполнением указов и проводящей президентскую политику полностью нашли подтверждение в последнем указе Президента РФ от 25 марта 2004 года «Об Администрации Президента Российской Федерации». В нем она названа «...государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации».

Указ от 25 марта 2004 года упростил структуру президентской Администрации. Вместо прежних четырех главных управлений (государственно-правового, контрольного, внутривластного и территориального) и шестнадцати управлений (внешнеполитического, организационного, экспертного, канцелярии, кадровой политики, по государственным наградам, территориального, по вопросам помилования, протокола, прессы, взаимодействия с партиями, информации, по работе с обращениями граждан, референтного, по вопросам казачества, по вопросам гражданства) создано 18 самостоятельных подразделений.

Одно из самых заметных мест в составе президентской Администрации занимает Совет безопасности – постоянно действующий консультационный орган, возглавляемый президентом страны. Он отвечает за подготовку решений президента по ключевым вопросам жизнеобеспечения государства, его защиты от внутренних и внешних угроз. К его основным функциям относится контроль за реализацией органами исполнительной власти Федерального уровня и субъектов федерации государственной стратегии в области внутренней, внешней и военной политики.

От имени президентской власти в качестве координирующей силы выступают полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Они призваны осуществлять взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с аналогичными органами в субъектах Федерации, а также с органами местного самоуправления и общественными объединениями. Полномочные представители наделены и контрольными функциями в отношении исполнения феде-

---

<sup>106</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 123 – 127; Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 1. С. 22 – 25.

рального законодательства, указов и распоряжений главы государства, постановлений и распоряжений Правительства РФ. При обнаружении в местных нормативно-правовых актах положений, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, полномочные представители вносят свои представления президенту о приостановлении их действия.

Как должностные лица, подотчетные непосредственно президенту страны, полномочные представители получили и прямые рычаги воздействия на местные администрации. Под их кураторством действуют окружные отделения Главного контрольного управления Президента РФ и контрольные инспекции для осуществления комплексных проверок субъектов Федерации. В поле зрения этих органов находятся прежде всего вопросы экономического развития регионов, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в округах.

Администрация Президента не только насчитывает сотрудников в четыре раза больше, чем аппарат Правительства, но и дублирует деятельность органов исполнительной власти, находясь при этом вообще вне поля зрения парламента.<sup>108</sup> В соответствии с Указом Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ» от 10 июня 1994 года, практически любой проект решения Правительства РФ подлежит согласованию с Администрацией Президента РФ. Наконец, подчиненный характер Правительства Президенту выражается и в том, что Правительство слагает полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116).

Ни одна из палат Федерального Собрания не в силах оказывать действенное влияние на деятельность кабинета министров, предложения и рекомендации палат Федерального Собрания не имеют обязательного значения для политического курса Правительства. Программы социально-экономического развития страны, которые Правительство разрабатывает в соответствии со своими конституционными полномочиями, не подлежат обязательному рассмотрению или согласованию ни в Государственной Думе, ни в Совете Федерации. Сотни критических замечаний и предложений, высказанных на парламентских слушаниях, Правительство не обязано даже рассматривать.

Практика свидетельствует о неэффективности конституционного механизма, закрепляющего необходимость утверждения Советом Федерации кандидатур на ряд высших государственных должностей, предлагаемых Президентом. Так, значительный период времени оставалась вакантной должность Генерального Прокурора РФ, более года бездействовал Конституционный Суд РФ. Президент посчитал возможным не согласовывать с кем-либо свое решение о проведении военной операции в Чеченской Республике. А Конституционный Суд РФ, рассматривая соответствующие указы Президента, фактически признал возможность произвольного расширения полномочий Президента как главы государства за счет полномочий федерального парламента и федерального правительства (институт подразумеваемых полномочий).

Существенно ограничена власть «кошелька», традиционно принадлежащая парламента. Согласно статье 104 Конституции РФ, законопроекты о введении или отмене налогов, освобождения от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут вноситься в государственную Думу только при наличии заключения Правительства, что, однако, не мешает кабинету министров в одностороннем порядке принимать решения о предоставлении налоговых льгот или проведении дорогостоящих мероприятий.

Конституция РФ не предусматривает конституционной ответственности Президента за ненадлежащее выполнение им своих полномочий. Президент РФ может быть отрешен от должности лишь за государственную измену или «совершение иного тяжкого преступления» (ч. 1, ст. 93). Юридический механизм отрешения Президента РФ от должности сконструирован так, что он не может действовать. Требование, чтобы выдвинутое Государственной Думой обвинение против Президента было подтверждено Верховным Судом РФ, фактически означает необходимость проведения открытого судебного процесса, опирающегося на глубокое предварительное расследование. При этом «обвиняемый» обладает абсолютной неприкосновенностью (ст. 91). Кроме того, не-

<sup>107</sup> Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. № 10. С. 31 – 40.

<sup>108</sup> Журавлев А. Дмитриев Ю. Нужен ли закон о Президенте? // Право и жизнь. 1996. № 9. С. 103.

зависимость судебной власти в условиях нестабильного финансового и материального обеспечения как судов, так и судей, в значительной степени условна и иллюзорна. Ко всему прочему, кризис современного правосознания и правовой культуры породил в России повсеместное и всеобщее неуважение к закону и органам правосудия. Даже Правительство РФ допускает пренебрежительное отношение к Конституционному Суду РФ.<sup>109</sup>

Таким образом, российскую форму правления отличает доминирование Президента как в системе исполнительной власти, так и в структуре государственной власти вообще. Сложившаяся система характеризуется постоянным увеличением объема властных полномочий исполнительной власти при одновременном снижении уровня политической ответственности за принимаемые решения. Величайшая слабость (опасность) этой конструкции заключается в том, что все концентрируется на правосознании одного человека.

Указанная тенденция (усиления исполнительной власти) свойственна не только современной России, в той или иной степени это присутствует в организации власти многих стран, и именно этим определяется вектор развития современной государственности.

Верховенство исполнительной власти в политической системе современного общества обусловлено следующими обстоятельствами:

1) исполнительная власть по сравнению с другими ветвями власти в наименьшей степени подвержена контролю со стороны общества (деятельность исполнительной власти в значительной степени характеризуется закрытостью, что существенным образом ограничивает возможности общественного контроля и наблюдения за ней);

2) исполнительная власть позволяет наиболее оперативно реагировать на всевозможные кризисные ситуации и принимать необходимые управленческие решения;

3) правительство располагает значительными возможностями воздействия на все другие государственно-властные структуры, и, прежде всего, на парламент. Оно активно вторгается в сферу законодательного процесса. Органы исполнительной власти превращаются в источник законодательной инициативы;

4) исполнительная власть, на вершине которой находится правительство, сосредоточивает в своих руках неизмеримо большие по сравнению с другими ветвями государственной власти финансовые, материально-технические, технико-технологические, организационные, людские и иные ресурсы;

5) правительство обладает наиболее полной информацией о процессах, происходящих во всех сферах жизнедеятельности общества<sup>110</sup>.

Доминирующее положение исполнительной власти среди других властей в современных демократических странах, конечно же, не есть результат материализации чьей-то субъективной воли, воплощения злого умысла или реализации корыстных интересов. Оно, безусловно, не может рассматриваться и как итог случайного стечения обстоятельств, стихийно сложившегося соотношения политических сил. Напротив, подобное положение исполнительной власти видится нам как исторически предопределенное, объективно обусловленное всем ходом развития человеческой цивилизации.

Дело в том, что надлежащее осуществление по меньшей мере одной из основных функций, присущих в первую очередь исполнительной власти, приобретает в современных условиях для жизнедеятельности как общественного организма в целом, так и отдельного индивида первостепенное значение. Речь, разумеется, идет об управленческой функции. Наблюдаемое в последние десятилетия усложнение общественных процессов, многие из которых буквально вырвались из-под контроля, стали, по сути, неуправляемыми, чрезвычайно актуализирует издавна стоящую перед человечеством задачу по целенаправленной организации, сознательному регулированию и разумному устройству своей жизни<sup>111</sup>.

В общетеоретическом плане проблема доминирования исполнительной власти обозначает новый этап развития теории разделения властей. Дальнейшее развитие человеческой цивилизации во многом будет зависеть от способности общества противостоять скрытым и явным попыткам управленческих органов сделаться единственным источником и носителем государственной власти.

<sup>109</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1997 года // Российская газета. 1997. 8 апреля.

<sup>110</sup> Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право № 9. 2001. С. 43.

<sup>111</sup> Там же.

## 3.2 ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Несмотря на обилие исследований, посвященных органам представительной власти, в отечественной науке нет четкого определения этой ветви власти. Как правило, представительная (законодательная) власть ассоциируется с представительным общегосударственным органом, а в субъектах Федерации с местными законодательными органами.

Общегосударственный представительный орган может иметь различные названия (национальное или народное собрание, конгресс, меджлис и т.д.), но за ним утвердилось обобщенное название «парламент». В политическую науку парламент вошел как понятие, отражающее одну из сторон государственной власти, а именно ее законодательную функцию, и констатирующее тем самым разделение властей в обществе. Поэтому раскрытие тайнства государственной власти путем признания права свободно говорить, публично обсуждать аргументы и контраргументы перед принятием законов означало целую революцию в государственном управлении. Поэтому парламентаризм можно рассматривать как историческую форму перехода от частной жизни к общественной, т.е. политической, как процесс превращения человека-подданного и бесправного в человека-гражданина, наделенного политическими правами, прежде всего правом выбора власти в обществе.<sup>112</sup>

Представительная власть характеризуется следующими признаками:

### 1 Системность.

Системность представительной ветви власти подтверждается наличием единого источника власти (народа), общими принципами формирования и деятельности, единой компетенцией с разделением территории воздействия. Особенностью системной организации представительной власти является независимость «вышестоящих» и «нижестоящих» представительных органов друг от друга. Общегосударственный представительный орган не вправе распустить представительный орган субъекта Федерации, автономии, административно-территориальной единицы.

### 2 Выборность.

Этот признак является характерной чертой как всей системы представительной власти, так и главного ее элемента – парламента. Выборы должны проводиться на основании смешанной избирательной системы как наиболее демократичной.

Представительные органы обладают определенным объемом функций и полномочий, набор которых зависит от особенностей государственного строя, реализации системы сдержек и противовесов, принципов парламентаризма в той или иной отдельно взятой стране. Во многих странах парламент не является единственным общегосударственным законодательным органом: законы могут издавать и другие местные представительные органы.

Теория разделения властей отнюдь не предполагает создание непреодолимых препятствий между различными ветвями власти. Это в корне противоречит принципу единства власти. Кроме того, в государстве не может быть несколько абсолютно независимых друг от друга властей, так как в противном случае исчезает суверенитет государства, многовластие искажает содержание его регулятивной сущности.

Следует отметить, что в ряде стран понятие «парламент» имеет самое широкое значение. Наряду с избираемой нижней палатой парламент включает не избираемую прямыми выборами верхнюю палату и главу государства, без подписи которого закон не имеет юридической силы. Подписывая законы, обладая правом вето, что выражается в праве возратить закон в палату на новое рассмотрение, глава государства участвует в реализации законодательной власти. В некоторых случаях возможно так называемое делегированное законодательство или принятие органами исполнительной власти актов, имеющих законную силу (на основе конституционных норм регламентации власти).

В сферу законодательной власти вмешиваются верховные и конституционные суды, конституционные советы. Они вправе объявлять законы неконституционными и тем самым лишать их юридической силы.

<sup>112</sup> Булаков О.Н. Представительная власть в системе разделения властей // Законодательство и экономика. 2004. № 8. С. 54.

В свою очередь парламент тоже может осуществлять отдельные исполнительные и судебные функции. Так, он иногда подменяет исполнительную власть, обладает некоторыми судебными функциями: в одних странах он наделен полномочием на принятие обвинительного заключения и предания суду высших должностных лиц, в других рассматривает дело в порядке импичмента по правилам судебного процесса.

Рассматривая взаимоотношения между высшими органами государственной власти при реализации системы сдержек и противовесов, особое внимание необходимо обратить на структуру парламентов. Можно поддержать существующее мнение о том, что мажоритарный принцип, используемый в однопалатном парламенте, является недемократичным для плюралистических обществ, так как меньшинства, которым создаются препятствия в получении доступа к власти, будут чувствовать себя обделенными и дискриминируемыми. Мажоритарная модель в чистом виде имеет тенденцию к концентрации законодательной власти в одной палате, в то время как консенсусная модель характеризуется двухпалатными legislatures.<sup>113</sup>

### 3 Бикамерализм.

Представительный характер законодательной ветви власти наиболее четко представлен в бикамеральной модели парламентаризма. С теоретической точки зрения принцип двухпалатности парламентской системы изначально связан с принципом разделения властей. Некоторые авторы описывают двухпалатную систему как подсистему горизонтального разделения властей, где основное внимание уделяется взаимному контролю и балансу между палатами парламента. Разделение властей – один из основных принципов демократической организации парламента.

Во многих национальных правовых системах парламент занимает привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. Например, в американской Конституции 1787 года закреплено следующее положение: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей». Согласно американской конституционной теории Конгресс является носителем «законодательной ветви власти». Подобное же положение содержит ст. 36 Конституции Аргентины: «Законодательная власть нации предоставляется Конгрессу». Весьма категорично определяет юридический статус парламента Конституция Японии 1947 года: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственной законодательной властью государства». Наконец, в ст. 45 Конституции Федеративной Республики Бразилии 1988 года сказано: «Законодательная власть осуществляется Национальным конгрессом, который состоит из Палаты депутатов и Федерального сената». Конституция России устанавливает: «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Выделив и проанализировав основные черты представительной ветви власти, можно предложить следующее определение.

Представительная (законодательная) ветвь власти – ведущая из трех ветвей – согласно принципу разделения властей представляет собой систему коллегиальных выборных органов государства, выполняющих законодательные, представительские и иные функции в зависимости от реализации системы сдержек и противовесов, принципов парламентаризма в конкретной стране в определенный исторический период, основанную на свободном или императивном мандате, ограниченном сроке полномочий.<sup>114</sup>

Определение законодательной (представительной) власти как совокупности государственных органов, обладающих специфическими функциями и компетенцией вполне допустимо. С таким подходом солидарны большинство исследователей, однако на наш взгляд возможно дать более широкое определение этому не только государственному, но и социальному явлению.

Описывая признаки и формы выражения законодательной власти, всегда как-то забывают упомянуть об одной важнейшей ее составляющей – представительных органах местного самоуправления. Изучение законодательной власти, как правило, ограничивается уровнем государства, в то время как местное самоуправление приобретает все большее значение в деле организации и регуляции современных общественных отношений. На наш взгляд, именно с этой тенденцией связан интерес к проблемам построения правового государства и гражданского общества. Сегодня проблематика ограничения (раз-

<sup>113</sup> Булаков О.Н. Представительная власть в системе разделения властей // Законодательство и экономика. 2004. № 8. С. 54.

<sup>114</sup> Булаков О.Н. Представительная власть в системе разделения властей // Законодательство и экономика. 2004. № 8. С. 56.



деления) власти актуальна не столько для внутригосударственного уровня, сколько для вопроса соотношения социальной и государственной власти.

Таким образом, представительную власть в качестве особого социального явления можно определить как способность субъектов, уполномоченных на то народом, осуществлять представительскую и нормотворческую деятельность, связанную с организацией и регулированием общественных отношений.

В контексте общей характеристики законодательной власти необходимо упомянуть законосовещательную власть. Это фактически устаревшее понятие, выражающее суть демократической организации верховной государственной власти, которая, опираясь на наиболее подготовленную часть населения, в совете с ним создает систему законов, способствующих наилучшему устройству жизни общества и государства.

Сегодня в ряде государств действуют законосовещательные органы, задача которых – рассмотрение законопроектов без права их принятия. Это имеет место в абсолютных (О.А.Э.) или конституционных (Кувейт) монархиях.<sup>115</sup>

В Российской Федерации структура законодательной власти определяется национально-территориальным устройством нашего государства. На общефедеральном уровне законодательная власть осуществляется Федеральным Собранием – парламентом Российской Федерации – представительным и законодательным органом нашего государства. На уровне субъектов РФ законодательная власть осуществляется представительными органами власти, образованными в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации государственного механизма. В этом смысле характеристика конституционных основ представительной власти является главной задачей нашего исследования, решение которой позволит на концептуальном уровне осмыслить сущность и проблемы развития как представительной власти, так и национальную практику реализации принципа разделения властей в целом.

Итак, порядок формирования и деятельности национального парламента показывает, что он является государственным органом федеративного государства. Это и предопределило его наименование – Федеральное Собрание.

Представительным органом Федеральное Собрание РФ является потому, что оно представляет интересы всего многонационального народа России. Порядок формирования и полномочия обеих палат Федерального Собрания закреплены таким образом, что они достаточно полно учитывают и отражают в своей деятельности не только общие интересы всего многонационального народа Российского государства в целом, но и специфические интересы наций и народностей всех субъектов Российской Федерации.

Российский парламент построен на основе принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Он не обладает никакими юридическими полномочиями для вмешательства в компетенцию и деятельность других федеральных органов государственной власти.

Парламент Российской Федерации определяется как законодательный орган. Это означает, что он является федеральным органом государственной власти, который имеет право издавать федеральные нормативные акты, которые обладают высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными актами, кроме Конституции Российской Федерации. Федеральное Собрание принимает все виды федеральных законов, которые не могут противоречить федеральной Конституции и отдельным ее нормам.

Парламент России является единственным законодательным органом власти Российской Федерации. Следовательно, никакой другой федеральный государственный орган не имеет права издавать законы или иные нормативные акты, обладающие юридической силой закона. Законотворчество является основной функцией Федерального Собрания как парламента Российской Федерации. Деятельность всех государственных органов осуществляется на основе Конституции РФ и федеральных законов. Их правовые акты не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Федеральные законы также не могут противоречить Конституции РФ. Если такое противоречие обнаруживается, то по реше-

---

<sup>115</sup> Политическая энциклопедия: В 2 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 208.

нию Конституционного Суда РФ эти законы или их конкретные нормы утрачивают свою юридическую силу.

Конституция РФ не закрепляет конкретных полномочий Федерального Собрания по осуществлению парламентского контроля за деятельностью различных федеральных органов государственной власти. Однако обе палаты Федерального Собрания обладают определенными контрольными полномочиями по отношению к другим федеральным органам государственной власти. Например, утверждение Указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения; назначение на соответствующие должности кандидатур, предлагаемых Президентом РФ, принятие федерального бюджета, принятие законов о федеральных налогах и сборах, ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации, отрешение Президента РФ от должности; дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, вынесение вотума недоверия Правительству РФ.<sup>116</sup>

В нашей стране, согласно Конституции, общедоделательная законодательная власть организована в соответствии с принципом бикамерализма. Двухпалатная структура парламента является характерным признаком федеративных государств мира.

Хотя Россия была учреждена как федерация в 1918 году, ее высший представительный орган государственной власти до 1990 года был однопалатным. Это объяснялось тем, что РСФСР входила в состав другой Федерации – СССР, высший орган которого сосредоточил в себе представительство всех не только союзных республик, входящих в СССР, но и всех автономных республик, автономных областей, автономных (в прошлом национальных) округов, входящих в состав всех союзных республик. Таким органом в СССР являлся Совет национальностей Верховного Совета СССР (а ранее ЦИК СССР). Только на основе Закона РСФСР «О внесении дополнений и изменений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР» в 1991 году, которым, в частности, была учреждена новая система высших органов государственной власти в лице Съезда народных депутатов РСФСР и избираемого (позже – формируемого) им Верховного Совета, впервые последний стал состоять из двух палат – Совета республики и Совета Национальностей.

Конституция 1993 года не только сохранила двухпалатную структуру, но и внесла в нее значительные изменения. Новые принципы двухпалатной структуры и ее отличия от двухпалатной структуры бывшего Верховного Совета состоят в следующем.

1) Палатам дано новое наименование. Это вызвано тем, что наименование палаты Совет национальностей утратило свою логическую основу, так как субъектами Федерации стали не только национальные, но и территориальные образования – края, области, города федерального значения. Поэтому палата представительства субъектов получила наименование – Совет Федерации. В свою очередь это потребовало изменения наименования палаты общенационального представительства, для которой, учитывая российский исторический опыт, было принято наименование – Государственная Дума.

2) Палаты заседают раздельно. В Верховном Совете палаты заседали и решали все вопросы, как правило, совместно.

3) Не предусмотрено наличие Председателя Федерального Собрания.

4) За каждой из палат закреплена самостоятельный перечень вопросов их ведения.

5) В Конституции нет особой статьи, закрепляющей компетенцию, вопросы ведения Федерального Собрания в целом (как это было применительно к Съезду народных депутатов и Верховному Совету).

6) Каждая из палат образует отдельно свои комитеты и комиссии. Ранее в Верховном Совете были общие комитеты Верховного Совета. Палаты Федерального Собрания могут образовывать совместные временные комиссии для разрешения разногласий палат по федеральным законам.

7) Различны полномочия палат и в сфере законотворчества. Федеральные законы принимает Государственная Дума, а Совет Федерации их одобряет.

В ч. 2 ст. 95 предусмотрен состав Совета Федерации. Он характеризует палату как орган представительства субъектов РФ на основе следующих начал:

а) равное число представителей от каждого субъекта независимо от вида субъекта, его величины и иных обстоятельств;

<sup>116</sup> Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: ЗАО «Библиотечка "Российской газеты"», 2003. С. 345 – 347.

б) учет принципа разделения властей, что обеспечивается равным представительством от представительного и исполнительного органов государственной власти субъектов.

В ч. 3 ст. 95 установлен численный состав депутатов Государственной Думы. Он является в целом оптимальным для представительного характера парламента. В прошлом Верховный Совет РСФСР (до 1990 года) состоял из 975 депутатов, с 1990 года – Съезд народных депутатов насчитывал 1068 депутатов. Практика деятельности названных органов показала, что такой большой состав не позволяет обеспечить должный уровень работоспособности в деятельности органа.

В ст. 96 Конституции РФ установлен срок полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ – 4 года и способ ее формирования – избрание. Порядок выборов депутатов Государственной Думы определяется Конституцией РФ, Федеральным законом № 175-ФЗ от 20.12.2002 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральным законом

№ 67-ФЗ от 12.06.2002 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 04.07.2003).

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обязательности (периодичности) выборов, альтернативности, законности, гласности в работе избирательных комиссий.

Выборы в Государственную Думу осуществляются на основе смешанной модели, сочетающей признаки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ избираются по одномандатным территориальным избирательным округам (один депутат от одного округа). Эти округа формируются на основе единой нормы представительства, за исключением избирательных округов, созданных в субъектах РФ, где число избирателей меньше единой нормы представительства (закон предусматривает и другие случаи отступления от этой нормы). Другие 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутых политическими партиями и избирательными блоками.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ является палатой, обеспечивающей представительство субъектов РФ в законодательном органе государства. Согласно Федеральному закону № 113 от 5.08.2000 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ. По одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ.

В соответствии с законом членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным.

Член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ избирается его депутатами на срок полномочий этого органа.

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий. Это решение оформляется указом (постановлением). Такой указ (постановление) вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного лица.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, установленный Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», включает в себя несколько стадий: назначение выборов, образование одномандатных избирательных округов и избирательных участков, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты, предвыборная агитация, голосование, подсчет голосов, определение результатов выборов, их опубликование.

Подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан, соблюдения Конституции и законов при проведении выборов возлагаются на избирательные комиссии: Центральную избирательную комиссию, избирательные ко-

миссии субъектов РФ, окружные, территориальные (районные, городские и другие) и участковые избирательные комиссии.

Финансирование выборов проводится за счет государственного бюджета и из средств избирательных фондов, которые обязаны создавать кандидаты в депутаты, политические партии и избирательные блоки, выдвинувшие списки кандидатов. Закон содержит перечень допустимых источников пополнения избирательных фондов и перечень лиц, от которых запрещено принимать пожертвования в избирательные фонды.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы могут быть выдвинуты непосредственно, а также в составе федерального списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, а также путем выдвижения политической партией, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе федерального списка кандидатов может быть осуществлено политическими партиями, избирательными блоками.

Выборы депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, избираемого по одномандатному избирательному округу по мажоритарной избирательной системе, признаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 25 % избирателей, зарегистрированных по данному округу.

Избирательное объединение или блок, выдвинувшее список кандидатов по федеральному избирательному округу, допускается к распределению депутатских мест в случае, если за список проголосовало не менее 5 % избирателей, принявших участие в голосовании. При наличии установленных законом условий к распределению депутатских мандатов могут быть допущены и избирательные объединения и блоки, получившие менее 5 % голосов избирателей.<sup>117</sup>

Количество депутатских мандатов, полученных каждым избирательным объединением или блоком, допущенным к их распределению, пропорционально количеству поданных за данное объединение голосов избирателей, поэтому такая избирательная система называется пропорциональной.

Во-первых, для того чтобы быть избранным, лицо, претендующее на участие в выборах, должно быть гражданином Российской Федерации независимо от оснований и времени его приобретения. Следовательно, иностранец и лицо без гражданства не может пользоваться избирательным правом. Однако это положение не распространяется на гражданина Российской Федерации, имеющего также иное гражданство, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Второе условие, закрепленное в ч. 1 ст. 97, – это достижение гражданином определенного возраста, а именно 21 года.

Третье условие, ч. 2 ст. 97 устанавливают запрет для депутата Государственной Думы совмещения им мандата депутата Государственной Думы с одновременным исполнением обязанностей либо члена Совета Федерации, либо иного представительного органа государственной власти, а также органа местного самоуправления.

В качестве важной гарантии осуществления своих полномочий членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, выступает нормативно закрепленное право на неприкосновенность. В соответствии с положениями теории разделения властей указанное право является необходимой составляющей системы сдержек и противовесов как принципа организации и деятельности государственного механизма любой современной демократии.

Право неприкосновенности, предоставляемое членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, связано с политико-правовым статусом этих лиц. Поэтому наличие у членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы подобной «привилегии» не представляет собой нарушения общеправового принципа равенства граждан Российской Федерации перед законом и судом (ч. 1, ст. 19 Конституции РФ).

Нормы ст. 98 Конституции РФ устанавливают, что члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, применяемой в судебном порядке или задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания их на месте преступления). Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы также не могут быть допрошены или подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это преду-

<sup>117</sup> Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина. М.: ЗАО «Библиотечка "Российской газеты"», 2003. С. 349 – 351.

смотрено федеральным законом и производство таких уголовно-процессуальных действий вызвано необходимостью обеспечения безопасности других людей.

Анализ соответствующих положений Конституции РФ и Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» от 8.05.1994 (ред. от 22.04.2004), позволяет сделать вывод о том, что член Совета Федерации и депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывания собственного мнения по рассматриваемому (обсуждаемому) вопросу или выражение свободной воли при голосовании и другие действия, сопряженные с их статусом. Эти гарантии неприкосновенности сохраняются и после истечения срока полномочия этих лиц (ч. 6, ст. 19 вышеупомянутого закона).

Конституционное закрепление Федерального Собрания как постоянно действующего органа означает, что оно является парламентом Российской Федерации, поскольку только парламенту демократического государства свойственно такое качество, как постоянная деятельность в пленарном составе. Это качественное свойство федерального парламента существенно отличает его от бывших верховных советов, которые собирались на свои сессии, каждая из которых длилась не более 2 – 4 дней.<sup>118</sup>

Принцип бикамерализма в какой-то мере обусловлен федеративным государственным устройством России. Федеральное Собрание состоит из Совета Федерации, где представлены субъекты Федерации и Государственной Думы, являющейся палатой общенародного представительства. Этим определяется различная компетенция палат и относительная независимость друг от друга.

Важную роль в организации работы палат играют Совет Государственной Думы и образуемый в Совете Федерации Совет палаты. Если в Думе этот орган действует с ее первого созыва, то в Совете Федерации он начал функционировать с 1999 года.

Совет Государственной Думы, в частности, формирует проект примерной программы законопроектной работы палаты на текущую сессию, проект календаря рассмотрения вопросов палатой на очередной месяц и проект порядка работы палаты на очередное заседание, созывает внеочередные заседания палаты, назначает комитет, ответственный за подготовку внесенного законопроекта, дает согласие на назначение и освобождение от должности Руководителя Аппарата палаты. Сходными полномочиями обладает и Совет палаты, образуемый в Совете Федерации.

Совет Федерации и Государственная Дума образуют из числа депутатов комитеты и комиссии. Комитеты – постоянные органы палаты, комиссии могут быть как постоянными, так и временными.

Федеральное Собрание образует Счетную палату – подотчетный ему орган государственного финансового контроля. Ее состав и порядок деятельности определяются Федеральным законом от 11.01.1995 «О Счетной палате Российской Федерации» (с дополнением от 10.07.2002). Задачи Счетной палаты установлены в ст. 2 Федерального закона, причем они не ограничиваются конституционной записью об осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета. Поручения палат Федерального Собрания и обращения не менее 1/5 состава любой из них подлежат обязательному включению в планы и программы работы Счетной палаты. По их же инициативе проводятся внеплановые контрольные мероприятия.

К ведению Совета Федерации относится:

- а) изменение границ между субъектами Российской;
- б) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- г) решение о использовании контингентов Вооруженных Сил РФ за пределами ее территории;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента РФ от должности;
- ж) назначение на должность судей высших судов РФ;
- з) назначение и освобождение от должности Генерального прокурора;
- и) назначение и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

К ведению Совета Федерации относится:

- а) утверждение кандидатуры на должность Председателя Правительства;

<sup>118</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Система ГАРАНТ, 2003.

- б) решение вопроса о доверии Правительству;
- в) назначение на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации;
- г) назначение Председателя Счетной палаты, а также 6 из 12 ее аудиторов сроком на шесть лет.
- д) назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- е) объявление амнистии;
- ж) выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности.<sup>119</sup>

Согласно Конституции и регламентам палат все законы, принятые Государственной Думой, передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3, ст. 105 Конституции).

Совет Федерации определяет, рассматривать ли все поступившие к нему законы или только некоторые из них (ч. 4, ст. 105 Конституции). Однако из этого общего правила следует исключение. Речь идет о законах, которые Совет Федерации обязан рассмотреть по существу и принять соответствующее решение. Это законы по вопросам финансово-экономического характера, международных отношений и национальной безопасности России, которые, согласно Конституции, отнесены к исключительному ведению Федерации.

Важнейшим элементом механизма системы «сдержек и противовесов» является институт роспуска парламента. Эта правовая возможность представляет собой важную составляющую любого политического конфликта от использования которой нередко зависит судьба государства и общества в целом. Конституционное закрепление условий и причин, по которым может быть распущен высший орган представительной власти, впрочем как и отрешение от должности президента страны, на наш взгляд, характеризует степень развитости принципа разделения властей в конкретной правовой системе и механизме осуществления публичной политической власти.

Применительно к российскому парламенту устанавливается возможность роспуска только одной палаты – Государственной Думы. Закрепление такого правомочия за Президентом вытекает из его функции обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие государственной власти.

Содержание ст. 111 и 117 Конституции, свидетельствует о том, что такая мера является чрезвычайной, применяется только в тех случаях, когда противостояние, возникшее между Государственной Думой и Президентом или Правительством, препятствуют функционированию исполнительной власти, осуществляемой Правительством. Президент в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства лишается возможности реализовать свое полномочие назначить Председателя Правительства, и тем самым сформировать состав Правительства. Такая же ситуация создается и при повторном в течение трех месяцев выражении Думой недоверия Правительству.

Во второй части ст. 109 Конституции РФ говорится о необходимости назначить выборы Думы с тем, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска, определены минимально возможные сроки выборов, чтобы снизить отрицательные последствия отсутствия выборного представительного органа.<sup>120</sup>

В остальных частях (3, 4, 5) ст. 109 предусмотрены условия, при которых Дума не может быть распущена. Роспуск Думы в течение года после ее избрания означал бы проведение в короткий срок повторных выборов, что нецелесообразно, и, кроме того, поскольку депутаты только что получили мандат, означающий доверие избирателей, ситуация может не измениться и после новых выборов.

Роспуск Государственной Думы при начавшемся процессе отрешения Президента от должности нарушил бы кардинально всю систему государственной власти.

В условиях же военного или чрезвычайного положения выборы проводить невозможно.

В Постановлении Конституционного Суда от 11.11.1999 дано толкование ст. 109 (ч. 1) Конституции по некоторым вопросам, могущим возникнуть в связи с роспуском Думы. В данном Постановлении сформулирована следующая правовая позиция Суда: роспуск Государственной Думы означает прекращение ею полномочий по принятию законов и иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Думы Президентом, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

<sup>119</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Система ГАРАНТ, 2003.

<sup>120</sup> Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. Система ГАРАНТ, 2003.

Что же касается возникающих в связи с роспуском Думы вопросов, которые не нашли непосредственного разрешения в Конституции, в том числе касающихся статуса депутатов, то они, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда, могут быть урегулированы законодателем.

### 3.3 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

После принятия ныне действующей Конституции РФ, закрепившей принцип разделения властей, в нормативную практику вошло понятие «исполнительная власть». Оно заменило собой термин «государственное управление». Все органы государственного управления независимо от их уровня стали именоваться органами исполнительной власти.

Как уже было сказано, Конституция РФ ставит во главу всей системы исполнительной власти Правительство РФ. За последние 12 лет структура правительства РФ неоднократно менялась. При В.С. Черномырдине, который в первый раз был утвержден на должность премьер-министра 14 декабря 1992 года, несколько раз варьировалась численность первых вице-премьеров, вице-премьеров, министров и министерств.

В кабинет Черномырдина вошли 23 члена старого правительства, которое возглавлял исполняющий обязанности премьер-министра Е.Т. Гайдар. В последние полгода существования первого правительства Черномырдина (до его повторного назначения после выборов 1996 года) в нем было два первых вице-преьера и семь вице-премьеров.

К моменту отставки первого правительства Черномырдина в августе 1996 года в нем было 26 министров (главы 25 министерств и министр – руководитель аппарата). С августа 1996 года (во втором правительстве Черномырдина) стало три первых вице-преьера и восемь вице-премьеров, 24 министерства и столько же министров. В марте 1997 года в правительстве было два первых вице-преьера и шесть вице-премьеров, 21 министерство и 23 министра (в том числе руководитель аппарата и министр без портфеля).

С начала 1998 года в правительстве Черномырдина – 22 министерства и 25 министров, поскольку добавился министр – председатель Госстроя. 23 марта 1998 года правительство Черномырдина ушло в отставку, исполняющий обязанности премьер-министра был назначен С.В. Кириенко.

В этой должности он был утвержден указом Президента 24 апреля. С апреля 1998 года в правительстве Кириенко было три вице-преьера (из них ни одного первого), в конце июля двое из них освобождены от должностей. Из 28 членов прежнего кабинета Черномырдина 16 получили должности в новом. Всего в правительстве Кириенко министерств было 22, министров – 24 (в том числе руководитель аппарата, а затем – и руководитель Госналогслужбы). Кириенко С.В. был отправлен в отставку 23 августа 1998 года. Временно исполняющим обязанности премьера назначен В.С. Черномырдин, который 10 сентября добровольно снял свою кандидатуру.

В тот же день своим указом Президент РФ назначил премьером Е.М. Примакова. Из правительства Кириенко в состав нового кабинета вошли 14 человек. В правительстве Примакова было три первых вице-преьера и три вице-преьера, 25 министерств и 26 министров (в том числе руководитель аппарата). 12 мая 1999 года указом президента правительство Примакова отправлено в отставку.

Временно исполняющим обязанности премьера назначен С.В. Степашин, 19 мая Госдума дала согласие на его назначение на эту должность. Из правительства Примакова в новый кабинет вошли 16 человек. В правительстве Степашина было два первых вице-преьера и три вице-преьера, 27 министерств и 29 министров (в том числе руководитель аппарата и министр без портфеля).

9 августа 1999 года президент подписал указ о первом заместителе председателя правительства РФ, на основании которого в правительстве была введена третья должность первого вице-преьера. На нее был назначен В.В. Путин. Правительство Степашина отправлено в отставку, Путин назначен временно исполняющим обязанности премьера. 16 августа 1999 года Госдума дала согласие на его утверждение в этой должности.

В состав правительства Путина вошло наибольшее число членов прежнего кабинета Степашина – 30 человек из 34. В правительстве Путина с 17 августа 1999 года был один первый вице-премьер и шесть вице-премьеров. С 10 января 2000 года в правительстве стало семь вице-премьеров, в том числе один первый и один вице-премьер – полномочный представитель правительства РФ в Чечне.

Министерств в правительстве Путина было 27, министров – 30 (в том числе руководитель аппарата, министр без портфеля и полномочный представитель в Госдуме в ранге министра).

7 мая 2000 года, после вступления в должность президента РФ, Владимир Путин назначил первого вице-премьера Михаила Касьянова исполняющим обязанности премьер-министра. 17 мая 2000 года Госдума дала согласие на его назначение. Из 29 членов нового правительства 23 входили в состав прежнего кабинета. В правительстве Касьянова было шесть вице-премьеров (из них ни одного первого), министерств – 23, министров – 26 (в том числе руководитель аппарата и два министра без портфеля).

24 февраля 2004 года указом президента РФ Владимира Путина правительство Михаила Касьянова отправлено в отставку, исполняющий обязанности премьера назначен Виктор Христенко.

5 марта 2004 года Госдума дала согласие на назначение премьер-министром Михаила Фрадкова, в тот же день он назначен на эту должность указом президента РФ. Конституция РФ отводит премьер-министру семь дней на внесение президенту предложений по структуре правительства. Количество первых вице-премьеров и вице-премьеров в настоящее время законодательно не установлено и определяется президентом. Их численность может быть изменена указом президента.

До марта 2004 года в России существовало шесть видов органов исполнительной власти: министерства, госкомитеты, федеральные комиссии, службы, надзоры и российские агентства. Эта система была создана Указом Президента № 1176 от 14.08.1996 «О системе федеральных органов исполнительной власти», а структура – Указом Президента от 30.04.1998 «О структуре федеральных органов исполнительной власти РФ». Функции министерств и ведомств в этих указах были прописаны очень кратко и нечетко. Например, министерство должно было: «осуществлять управление в установленной сфере деятельности», а госкомитеты и комиссии: «проводить межотраслевую координацию по отнесенным к их ведению вопросам и функциональное регулирование в определенной сфере».

Указ Президента № 314 от 9.03.2004 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» радикально упростил эту систему, сократив количество видов органов исполнительной власти до трех видов (министерство, служба, агентство) и четко прописав их общие функции.

В соответствии с Указом министерства:

а) осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности;

б) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляют правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации;

г) осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

д) осуществляют координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

В ведении министерств находятся службы и агентства. Федеральные службы осуществляют:

а) функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности и специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

б) в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

Федеральные агентства:

а) осуществляют в установленной сфере деятельности функции:

• по оказанию государственных услуг,

• по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

б) в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты;



- в) ведут реестры, регистры и кадастры;
- г) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору.

После подписания указа количество федеральных министерств сократилось до 14. Президент упразднил 13 министерств, два госкомитета, одну федеральную комиссию, 4 службы и 4 агентства и образовал

5 новых министерств, 18 федеральных служб, 20 федеральных агентств.

Сразу же после подписания указа правительство состояло из 14 министерств, 34 федеральных служб и 28 федеральных агентств.<sup>121</sup> В прямом подчинении Президента находятся: МВД, МЧС, МИД, Минобороны и Минюст. Также президенту подчиняется Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, ФСБ России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ и Федеральная служба охраны РФ. Под прямое президентское управление попадают также два агентства – Главное управление специальных программ президента Российской Федерации и Управление делами президента РФ.

Даже простое перечисление государственных органов, находящихся под прямым контролем Президента, показывает насколько возросло влияние и власть так называемой «президентской вертикали».

### 3.4 ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕРТИКАЛИ

**Статья 10 Конституции Российской Федерации определяет: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Самостоятельность судебной власти основана на теории разделения властей. Что же следует понимать под судебной властью в современном Российском государстве?**

**Очевидна неточность таких, например, определений как: «Судебная власть – это в соответствии с теорией разделения властей система судебных органов государства, осуществляющих правосудие».<sup>122</sup> Исходя из семантики слова «власть» судебную власть следует понимать не как органы или систему органов, ее осуществляющих, а как «право, основанную на законе возможность этих органов выполнять определенные действия и само выполнение этих действий. Оба элемента органически связаны друг с другом, при отсутствии одного из них приходится говорить не о власти, а о безвластии или об узурпации власти».<sup>123</sup>**

**Признаки судебной власти как самостоятельного элемента государственного механизма определяются:**

- а) совокупностью полномочий по отправлению правосудия, т.е. полномочий по раскрытию и разрешению уголовных, гражданских, арбитражных, административных и конституционных споров в порядке, установленном законодательством, а иногда также полномочиями по обязательному толкованию норм права и нормотворческими полномочиями;**
- б) системой государственных органов, осуществляющих перечисленные полномочия.**

Специальными государственными органами, осуществляющими судебную власть, являются суды (ст. 11 Конституции РФ). Особое положение судов в государственном механизме определяется стоящими перед ними задачами, определенными обязанностями, характером деятельности, в ходе которых могут существенно затрагиваться права граждан, права и законные интересы различных органов, учреждений и организаций. Вот почему судьи – носители судебной власти – должны быть компетентными в вопросах юриспруденции, иметь высшее юридическое образование и достаточный опыт практической

<sup>121</sup> Необходимо уточнить: задачи нашего исследования не предполагают характеристику современного состава исполнительной власти, причем количество государственных органов постоянно меняется (уже 20.05.2004 Президент подписывает новый Указ № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым было образовано: 2 службы, 2 агентства; преобразованы: 4 службы, 2 агентства и 1 министерство).

<sup>122</sup> Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 1287. С формальной точки зрения под судебной властью понимается определенная совокупность государственных органов, обладающих определенной компетенцией.

работы. Они исполняют свои функции на профессиональной основе. В ст. 34 Декларации прав и свобод человека и гражданина не случайно указано, что виновность лица должна быть установлена «в законном порядке вступившим в законную силу приговором компетентного, независимого и беспристрастного суда».<sup>124</sup>

**Образование судов и формирование их составов происходит на строго обозначенных законом основаниях и в установленном порядке. Наделению судей их полномочиями предшествует длительная и детально регламентированная деятельность соответствующих органов и должностных лиц по отбору кандидатов на судебные должности. К ним относятся Министерство юстиции и его органы, квалификационные коллегии судей.**

Ни к каким другим государственным служащим не предъявляются столь высокие требования, касающиеся компетенции в вопросах юриспруденции, образования, практического опыта, нравственных качеств.

Конституция Российской Федерации устанавливает гарантии стабильного положения судей, главные из которых – несменяемость и неприкосновенность. Федеральный конституционный закон «О статусе судей в РФ» исчерпывающе определяет основания приостановления и прекращения полномочий судей.

Принцип разделения властей не только распределяет функции государственной власти между тремя ветвями власти, но и устанавливает их самостоятельность и взаимную уравновешенность. В этой системе суды связаны с законодательной и исполнительной властью обязанностью применять законы и другие нормативно-правовые акты, а также в отношении назначения судей на их должности, но судебная власть обладает возможностью фактической отмены законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, если они будут ею признаны неконституционными. Толкование Конституции, которое дает Конституционный Суд, имеет официальный и обязательный характер для всех органов государственной власти и местного самоуправления, физических и юридических лиц. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Злостное неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда представителем власти или государственным служащим влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 315 УК РФ.<sup>125</sup>

Судебная власть полностью самостоятельна в вынесении судебных решений и приговоров, но их исполнение относится к обязанностям исполнительной власти. Возможность судебного обжалования гражданами действий (бездействий) должностных лиц и органов исполнительной власти позволяет судебной власти противостоять незаконным действиям этой власти. Функции и полномочия судебных органов, таким образом, служат своеобразным противовесом в отношении двух других ветвей власти, а в совокупности с ними образуют единую систему государственного управления.

С точки зрения конституционного статуса судебная власть отличается от других властей по своим существенным и функциональным характеристикам.

Это отличие выражено, прежде всего, в том, что судебная власть не сконцентрирована в одном органе, а возлагается на совокупность судебных органов от низовых до верховных. При этом каждый из этих судебных органов разрешает конкретные дела совершенно самостоятельно, руководствуясь исключительно законом и правосознанием. Лишь закон, а не какие бы то ни было иные соображения – будь то влияния, требования, указания – основа судебной деятельности, тогда как в деятельности других властей могут превалировать и другие мотивы, например, соображения целесообразности, общественной необходимости, извлечения максимальной пользы или прибыли.

Судьи, будучи не связаны друг с другом узами иерархической соподчиненности, основывают свои решения, руководствуясь исключительно принципом законности и внутренним убеждением. На деле это означает, что они суверенно оценивают представленные сторонами доказательства и

<sup>123</sup> Судебное устройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. М.: ПРОСПЕКТ, 2000. С. 34.

<sup>124</sup> Судебное устройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. М.: ПРОСПЕКТ, 2000. С. 33.

<sup>125</sup> Закон РФ «О статусе судей в РФ» от 26.06.1992 // ВВС РФ. 1992. № 30. ст. 1792. С изменениями и дополнениями, внесенными Законами РФ от 14.04.1993 (ВВС РФ. 1993. № 17. Ст. 606) и от 21.06.1995 (СЗ РФ, 1995. № 26. Ст. 2399); ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ» от 8.12.1995 // СЗ РФ. 1993. № 3. Ст. 144. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954).

самостоятельно принимают соответствующие решения, тогда как представители законодательной и исполнительной властей находятся в орбите иерархической и функциональной зависимости.<sup>126</sup>

В интересах объективности в принятии решений судебная деятельность подчинена более строгим правилам, чем законодательная и тем более исполнительно-распорядительная деятельность правительства. Например, правила судебной деятельности имеют общеправовое значение; они выражаются следованием таким принципам, как равенство граждан перед судом и законом, презумпция невиновности, право на защиту, четность, гласность и состязательность процесса; все они должны неукоснительно и в полном объеме соблюдаться во всех видах судопроизводства – от конституционного до уголовного.

*Основные принципы функционирования судебной власти.*

Важнейшим основанием судебной власти является принцип независимости, который имеет основополагающее значение для судебной деятельности.

В статье 5 Закона «О судебной системе РФ» от 31.12.1996 отмечено: «Суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону». «Судьи, присяжные, народные и арбитражные заседатели, участвующие в осуществлении правосудия, независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и закону. Гарантии их независимости устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральным законом».

Без независимости не может быть и авторитетного правосудия; не может быть достигнута и его главная цель – беспристрастное и объективное исследование обстоятельств конкретного дела в целях выявления истины и определения меры ответственности в точном соответствии с фактами.

Тем не менее, недопустимо абсолютизировать принцип независимости судебной власти, возводя его до уровня бесконтрольности судебной деятельности. Именно потому, что судебная власть призвана ограничивать произвол, ее функциональная активность строго регламентирована законом и ограничена как во времени, так и в пространстве; в частности, это выражается в обязанности судебной власти воздерживаться от инициирования судебных процессов и в недопустимости для судей вторгаться в сферу законодательной деятельности.

Если законодательная и исполнительная власти могут действовать по собственной инициативе, то судебная власть проявляет свою инициативу лишь опосредованно, т.е. в связи с поступившими к ней ходатайствами и заявлениями.

Таким образом, третья власть в государстве изначально ограничена в проявлении собственной активности; она не обладает правом инициирования процессов. Суд не может самостоятельно заняться разрешением какого-либо спора или тяжбы без явно и добровольно выраженного обращения к нему одной из сторон, т.е. ходатайствующего или истца, он действует лишь тогда, когда к нему поступает возбужденное дело, исключая случаи, когда нарушается порядок в самом зале суда, где слушается дело.

Вот что писал по этому поводу известный русский профессор Н.М. Коркунов: «...судебная власть нарушила бы некоторым образом свойственный ей от природы консерватизм, если бы сама проявляла излишнее рвение и критически оценивала законы, принимая на себя инициативу возбуждения дел, как по поводу нарушения закона, так и по поводу его неконституционности...».<sup>127</sup>

В отличие от законодательной и исполнительной властей, имеющих дело с настоящим, т.е. с действующей и постоянно изменяющейся социальной практикой, суды имеют дело с прошлым, т.е. с фактами уже состоявшимися. Исходя из этого, суд не вправе влиять на развитие событий, он оценивает лишь их результаты с точки зрения факта и права. Разрешая конкретное дело, суд не вправе создавать какие-либо новые правила поведения или деятельности; его миссия ограничивается строгим и неукоснительным применением действующего права. Судья не издает общезна-

<sup>126</sup> Ломбер Ж.М. Маленький судья. М., 1990. С. 317.

<sup>127</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1999. С. 288.

чимых правил, он лишь подгоняет абстрактные, относительно определенные, общие нормы закона под индивидуальный казус. Отсюда и соответствующий (для романо-германской семьи) общеправовой принцип – судья не вправе выносить решения в форме общезначимых предписаний и таким образом превращаться в судью-законодателя; он призван разрешать только индивидуальные казусы, стремясь восстановить то, что неправомерно разрушено или попорно.

Судебная власть основывается на принципе равенства. Это означает, что все граждане в одинаковом порядке могут привлекаться к суду одними и теми же судебными органами на равных условиях, без какой бы то ни было дискриминации. В статье 7 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» записано: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим не предусмотренным федеральным законом основаниям».

Важнейшее качественное отличие судебной власти от других властей в государстве заключается в правиле двухступенчатой юрисдикции, т.е. возможности повторной проверки материалов спорного дела на уровне более высокого звена той же судебной системы. Это правило находит конечное выражение в праве на обжалование судебного решения в форме апелляции и кассации.

Право обжалования приговора признается всеми цивилизованными странами. В Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16.12.1966, записано: «Каждый, кто осужден за какое-либо преступление, имеет право на то, чтобы его осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей инстанцией согласно закону» (ч. 5, ст. 14).

С принципом независимости сочетается и правило объективности, непредвзятости и беспристрастности судьи. Из этого правила вытекают два важных следствия: во-первых, гражданин вправе заявлять отводы суду и судьям и, во-вторых, он вправе требовать соблюдения состязательной процедуры, которая в демократических государствах объявлена конституционным принципом. Состязательный характер выносимых решений признается только при условии, если судья, до того как было принято решение по делу, выслушал стороны, получил их возражения как письменные, так и устные, и провел обмен мнениями по существу спорных вопросов между сторонами и их представителями в процессе.

Принцип состязательности не только снабдил теорию судебного процесса простой и симметричной по форме правовой конструкцией, но и обеспечил участников процесса большей свободой действий, предоставив для этого соответствующие гарантии. Основную тяжесть по сбору доказательств, необходимых для установления истины и справедливого решения дела, распределили между собой обвинение и защита; в таких условиях функция судьи по разрешению дела стала в большей мере посреднической, нежели исследовательской.

Тем не менее, состязательность в судопроизводстве нельзя доводить до крайнего ее выражения, когда за судьей не признается никакой творческой и активной роли, т.е. когда судью изображают в вид «императора, прекращающего бой гладиаторов после изнурительной борьбы».<sup>128</sup>

В России в связи с конституционным закреплением принципа состязательности (ст. 123) среди практических работников судов, органов юстиции, а иногда и ученых стали распространяться взгляды, будто бремя утверждения о фактах и бремя представления доказательств полностью лежит на сторонах и других заинтересованных лицах. Суд не должен играть какой-либо роли в свободной борьбе спорящих сторон, в их состязании. Как отмечает профессор М.К. Треушников, «эти суждения означают «откат», возврат на несколько сотен лет назад и доведение понимания состязательности процесса до крайней точки. Исключение полностью активности суда из процесса познания фактов и субъективных прав из процесса доказывания ведет к формализму правосудия, не соответствует цели защиты реально существующих прав граждан и организаций. Суд в допус-

<sup>128</sup> Бойков А.Д. Третья власть в России. М.: Норма, 1997. С. 34

тимых пределах обязан осуществлять руководство процессом и оказывать сторонам по их ходатайствам помощь в наполнении дела доказательствами».<sup>129</sup>

С одной стороны, нейтральность, безусловно, отличается от беспристрастности. Судья обязательно должен быть объективным, т.е. не иметь предвзятого мнения, иначе он не судья, а покровитель одной из сторон по делу. Но в то же время судья отнюдь не нейтральная фигура в процессе, так как под нейтральностью подразумевается независимость судьи, от каких бы то ни было сил давления или внешнего влияния. Разумеется, что такую идеальную ситуацию в мире, насыщенном контактами, трудно создать или сохранить. Кроме того, судье трудно избавиться от собственных убеждений, взглядов и черт характера. В этом заключается его личное пристрастие, симпатии и антипатии. Судья не нейтрален также и потому, что применяемый им инструмент – закон – предназначен для сохранения власти тех, кто его создал. Следовательно, и вся его деятельность по толкованию и применению закона не может быть свободной от влияния «чужого мнения». С другой стороны, судья не свободен также и в оценке социального смысла рассматриваемых им деяний. По каждому рассматриваемому делу судьи, безусловно, связаны определенными внутренними моральными обязательствами. Каждое выносимое ими решение есть акт политический и социальный по своему характеру. Так было во все времена, пока существовало правосудие. Но это обстоятельство упорно замалчивалось позитивистской правовой доктриной, которая даже применяемый в суде закон преподносила в качестве «выразителя общего интереса» и «общей воли».

О том, насколько судьи бывают политически ангажированными, предвзятыми и необъективными, свидетельствуют знаменитые судебные процессы по делам о политических преступлениях, совершенных в разных странах, в том числе и в СССР.

Таким образом, «судебная власть – это обладание в силу закона правоприменительными полномочиями в правовой сфере жизни общества и осуществление этих полномочий в соответствии с процессуальными законами в формах конституционного, гражданского, уголовного, административного и арбитражного судопроизводства специальными государственными органами – судами, образующими единую судебную систему России, в целях обеспечения законности и правопорядка в стране, охраны от всяких посягательств конституционного строя, политической и экономической систем, прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и объединений».<sup>130</sup>

Судебная власть как механизм социальной защиты имеет большое значение в любом государстве, претендующем на статус «правового». Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом. «Одной из главных целей демократизации современного общества, – считает В. Ржевский, – была провозглашена идея создания правового государства, в котором судебная власть должна стать одним из важнейших элементов структуры государственной власти наряду с законодательной и исполнительной».<sup>131</sup> Судебная власть в этом отношении имеет собственную специфику, ибо она осуществляет такую особую форму государственной деятельности, которая организовано оформляется в качестве системы правосудия. Особенности данной формы заключаются в следующем.

Правосудие – особый вид юридической (посреднической) деятельности, выполнение которой возлагается обществом и государством на судебную власть. Представители судебной власти по самому характеру своей профессии должны быть свободны от политических пристрастий и не поддаваться воздействию чужого мнения. Таково основополагающее начало и главное правило судопроизводства, которое, как показывает история правосудия, постоянно нарушалась, что порождало произвол и судебные ошибки.

Характер взаимоотношения между исполнительной и судебной властями более жесткий, чем между судебной и законодательной. В правовом государстве могущество исполнительной власти эффективно сдерживается не только конституцией и законами, но и судебными решениями. В со-

<sup>129</sup> Рязановский В.А. Единство процесса. М.: Юр-райт, 1999. С. 56.

<sup>130</sup> Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. М.: ПРОСПЕКТ, 2000. С. 47.

вокупности их действие обеспечивает торжество принципа «господства права». Ведь именно этот принцип, по мнению Дж. Локка, еще со времен Великой хартии вольностей выражал сущность представительного правления в демократическом государстве.

В современном правовом государстве почтительное отношение всех граждан, не исключая должностных лиц государственного аппарата управления, к судебной власти имеет столь же важное значение, как и уважение к закону.

Из этого следует, что все структуры исполнительной власти как в центре, так и на местах, равно как и высокопоставленные государственные чиновники, по отношению к судебной власти и ее решениям не имеют иммунитета и не пользуются привилегиями, т.е. ведут себя так же, как и рядовые граждане.

Отделение судебной власти от исполнительной предполагает, что судья не должен зависеть ни от правительства, ни от главы государства. Независимость судебной власти связана с целой гаммой следствий, определяющих специфику судебной функции и особый характер правового статуса судьи.

Поскольку судебная функция полностью отделяется от исполнительной власти, то должностные лица государственного аппарата управления не вправе вмешиваться в работу судьи. Будучи назначенными на свою должность, судьи не подпадают под дисциплинарные санкции со стороны правительства. Без личного согласия судьи его нельзя перемещать с одного поста на другой, давать ему новое назначение или даже продвигать по служебной лестнице.<sup>132</sup>

Ни законодательные, ни правительственные органы не вправе контролировать ни процесс вынесения судебных решений, ни сами эти решения, например, путем направления в суды требований, указаний или пожеланий. Тем более эти органы не вправе брать на себя разрешение споров, относящихся к компетенции судебной власти.

Таким образом, взаимодействие трех властей – процесс сложный и ответственный. Он выражается в согласовании различных вопросов, а так же в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Как исполнительная, так и судебная власти действуют лишь на основе норм права, принимаемых законодателями. Но последние вырабатывают эти нормы не в отрыве, а в тесной связи и на базе проектов и предложений, исходящих преимущественно от органов исполнительной власти, прежде всего – правительства. Судебная ветвь власти не только представляет двум другим ветвям обширные материалы правоприменительной практики, учет которой необходим для рационального управления страной, но и, можно сказать, «улучшает» законодательную и исполнительную деятельность, постоянно обращая внимание на правовые, да и моральные нормы и конституционные принципы, подлежащие неуклонному соблюдению.<sup>133</sup>

Все это хорошо в теории. Но практическая жизнь подчас сильно отличается от идеальных конструкций. Так обстоит дело и в рассматриваемой области: разделение и взаимодействие властей нередко оборачиваются либо конфронтацией, либо недопустимыми формами зависимости и подчинения.

Не будем напоминать всем известные случаи открытого противостояния парламента и правительства в предшествующие годы. Острые формы нарушения взаимодействия властей постепенно сгладились; однако остались менее заметные, но зато достаточно распространенные приемы оказания воздействия одних ветвей власти на деятельность других. «Конституционный Суд РФ, так и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации находятся фактически под плотной опекой двух ветвей власти – исполнительной и законодательной».<sup>134</sup> При этом речь шла не о вмешательстве в принятие судебных решений; Конституционный Суд, во всяком случае, от этого избавлен и не в последнюю очередь благодаря его твердой позиции при конфликте с первым Президентом РФ еще в 1992 году по поводу объединения министерств безопасности и внутренних дел. Решения, не совпадавшие с мнением Президента, принимались этим Судом и в дальнейшем.

Всем таким нежелательным явлениям, разумеется, нужно и можно противостоять. Для этого следовало бы прежде всего продолжить совершенствование нормативной базы судебной системы. Необходи-

<sup>131</sup> Ржевский В., Чепурнов Н. Судебная власть в конституционной системе разделения властей // Российская юстиция. 1997. № 7. С. 33.

<sup>132</sup> Боботов С.В. Введение в правовую систему государства. М.: Изд-во ПИТЕР, 1999. С. 56.

<sup>133</sup> Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. М.: ПРОСПЕКТ, 2000. С. 45.

<sup>134</sup> Бородин С.В., Кудрявцев Н.В. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 23.

мые формы материального и иного обеспечения судов и судей должны быть гарантированы федеральным законом.

Говоря о независимости каждой из ветвей власти, нельзя не затронуть вопроса о взаимоотношении их с населением и его конкретными представителями: гражданами, общественными объединениями, предприятиями, а также должностными лицами многочисленных государственных учреждений и организаций. Законные формы этих взаимоотношений известны, и на них нет необходимости останавливаться.

К сожалению, есть и теневое взаимодействие; получило распространение также прямое давление на те или иные органы власти путем использования различных средств.

Как известно, УК РФ предусматривает ответственность за преступления против правосудия, в том числе за: воспрепятствование осуществлению правосудия; угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия; принуждение к даче показаний; провокацию взятки, подкуп и др. Защищены уголовным законом и другие сотрудники государственных органов. Этот правовой механизм пытаются обойти несколькими способами:

а) установлением неформальных – дружеских, родственных, клановых связей с работниками правосудия;

б) прямым подкупом тех, кто обязан преследовать нарушителей закона;

в) игнорированием правовых инстанций и обращением за поддержкой к криминальному миру.

Достаточно ясно одно: как судебная, так и вся государственная система – все три ветви власти нуждаются не только в разумном разделении и четком взаимодействии, но в первую очередь – в неотложном укреплении силы и авторитета, который может быть достигнут лишь неуклонным исполнением требований законов и своего служебного долга.

### 3.5 СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Судебную систему Российской Федерации в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 «О судебной системе Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями)<sup>135</sup> составляют федеральные суды, к которым относятся Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и суды субъектов Российской Федерации, включающие в себя конституционные (уставные) суды субъектов федерации и мировых судей.

**Основным элементом системы правосудия Российской Федерации являются федеральные суды. Совокупность федеральных судов можно сгруппировать в три подсистемы (блока). В одну входит Конституционный суд РФ, в другую – суды общей юрисдикции, а в третью – арбитражные суды.**

**Конституционный Суд РФ – самый мощный орган судебной власти. Впервые Конституционный суд был учрежден в Австрии в 1920 году по предложению Кельзена, что положило начало так называемой европейской модели конституционного контроля. С момента учреждения Конституционного Суда РФ в конце 1991 года, его деятельность в фокусе общественного внимания: «самостоятельный, авторитетный и независимый конституционный контроль – неперенный атрибут демократической государственности. Работа нового органа оценивается очень высоко».<sup>136</sup>**

**О месте Конституционного Суда в системе органов государственной власти шли и идут горячие споры. На различных форумах, в печати и других средствах массовой информации активно обсуждается и тема правового положения Конституционного Суда в системе органов судебной власти, его назначения и взаимоотношений с другими федеральными судами.**

**В одном случае акцент делается на контрольной функции, в другом – на том, кто ее осуществляет, хотя совершенно очевидно, что эти компоненты неразделимы. Анализ положений Конституции РФ, касающихся судов и правосудия, Федерального конституционного закона «О Консти-**

<sup>135</sup> О судебной системе Российской Федерации: Федер. конст. закон № 1-ФКЗ от 31.12.1996 (в ред. Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ от 15.12.2001, № 3-ФКЗ от 04.07.2003).

<sup>136</sup> Громов Н., Колесников Е. Принципы судопроизводства должны распространяться и на Конституционный Суд // Российская юстиция. 2000. № 2. С. 3.

туционном Суде РФ», другого законодательства о судах, включая Закон «О статусе судей в РФ», позволяет сделать вывод, что обе точки зрения нуждаются в корректировке.<sup>137</sup>

«Конституционный Суд РФ – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».<sup>138</sup> Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определяются статьей 125 Конституции РФ.

В п. 1 ст. 18 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ» приводится терминологическое определение Конституционного Суда РФ, сформулированное в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», в котором раскрывается:

- а) юридическая природа этого государственного органа, участвующего в осуществлении государственной власти в Российской Федерации в качестве суда;
- б) его функция – осуществление конституционного контроля;
- в) конституционный принцип деятельности (самостоятельность и независимость в осуществлении правосудия судебной власти);
- г) специфика процессуальной формы деятельности (посредством конституционного судопроизводства).

Задачи Конституционного Суда как специализированного органа конституционного контроля: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории государства. Конституционный Суд РФ осуществляет следующие функции.

1 Разрешает дела о соответствии Конституции РФ, Федерального Законодательства, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и к совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов; договоров между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, договоров РФ (Конституционный Суд осуществляет исключительно последующий конституционный контроль и не вправе рассматривать проекты каких-либо нормативных актов и договоров).

2 Разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти РФ и субъектов РФ.

3 По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного и подлежащего применению в конкретном деле.

4 Дает толкование Конституции РФ.

5 Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

6 Проверяет соответствие вопросов, выносимых на референдум, требованиям, предусмотренным Конституцией РФ.

7 На основании анализа рассмотренных им дел принимает послания о состоянии конституционной законности в стране.

Таким образом, Конституционный Суд является органом правосудия, составной частью судебной власти и занимает главенствующее место в судебной системе государства, которое определяется не иерархической подчиненностью ему других видов судов, а его компетенцией, характером деятельности, оказывающей существенное влияние на правотворчество и правоприменение.

Следует подчеркнуть, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Конституционный Суд состоит из 2 палат, включающих в себя соответственно 10 и 9 судей (ст. 20 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»). Персональный состав палат

<sup>137</sup> Ржевский В.В., Чепурнов Н. Указ соч. С. 5.

<sup>138</sup> Российская юридическая энциклопедия / Под ред. А.Я. Сухарева. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 457.



определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой, а также иные вопросы внутренней деятельности определяются Регламентом Конституционного Суда. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. В состав одной и той же палаты не могут входить Председатель и заместитель Конституционного Суда.

В пленарных заседаниях участвуют все судьи Конституционного Суда, в заседаниях палат – судьи, входящие в состав соответствующей палаты. Очередность исполнения судьями, входящими в состав палаты, полномочий председательствующего в ее заседаниях определяется на заседании палаты.

Конституционный Суд вправе рассмотреть в пленарном заседании любой вопрос, входящий в его компетенцию.

Исключительно в пленарном заседании Конституционный Суд:

- разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституциям республик и уставов субъектов РФ;
- дает толкование Конституции РФ;
- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления;
- решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения и т.д.

В заседаниях палат Конституционный Суд разрешает дела, отнесенные к его ведению, и не подлежащие рассмотрению исключительно в пленарных заседаниях.

Поводом к началу рассмотрения дела в Конституционном Суде является письменное обращение управомоченного субъекта в форме запроса, ходатайства и жалобы при обнаружении неопределенности в вопросах несоответствия Конституции РФ нормативного акта или договора.

Субъектами права на обращение в Конституционный Суд являются: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, граждане или их объединения, а также общие суды любой инстанции (ст. 125 Конституции РФ), Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека РФ.

Решения Конституционного Суда РФ подразделяются на три вида: постановления, заключения, определения. Особое мнение судьи не является составной частью решения Конституционного Суда и не имеет каких-либо правовых последствий. Решение Конституционного Суда является окончательным, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Оно не может быть отменено ни самим Конституционным Судом, ни другими органами государственной власти. Оно не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Однако после его вынесения образуется пробел в праве, который иногда невозможно восполнить непосредственным применением норм Конституции РФ. В этом случае законодатель обязан немедленно или в срок, установленный в постановлении Конституционного Суда, внести изменения в нормативный акт или договор в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда.

В законе о Конституционном Суде говорится об ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда. Однако данная норма не содержит никаких санкций; нет их пока и в федеральном законодательстве, к которому она отсылает.

Конституционный Суд защищает конституционные принципы суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, разделения властей и других основ конституционного строя посредством воплощения в своей деятельности определенных принципов, таких как: независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Наибольшее количество федеральных судов входит во второй из названных блоков. В статье 126 Конституции РФ они именуется судами общей юрисдикции. К ним наряду с Верховным Судом РФ относятся, прежде всего, Верховные Суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные суды. В ведение этих судов передано рассмотрение подавляющего большинства гражданских и уголовных дел и материалов об административных правонарушениях, разрешаемых в судебном порядке.

Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные и специализированные федеральные суды, и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции РФ). Верховный суд РФ действует в составе Президиума, Пленума, Кассационной коллегии, судебных коллегий: по гражданским, уголовным делам и Военной коллегии. Компетенция каждой из этих структур Суда определяется законом.

Он возглавляет судебную систему судов общей юрисдикции, представляя собой высшее звено этой системы. Как вышестоящий суд по отношению к федеральным судам общей юрисдикции, Верховный Суд РФ наделен правом проверять законность и обоснованность вынесенных ими приговоров (решений), как вступивших, так и не вступивших в законную силу. Юридическое значение понятия «высший судебный орган» заключается в окончательности решений Верховного Суда РФ по делам, подведомственным судам общей юрисдикции.

В соответствии со ст. 19 закона «О судебной системе РФ» Верховный Суд РФ, осуществляя юрисдикцию на всей территории РФ, имеет следующие полномочия:

- рассматривает дела в качестве суда первой инстанции;
- осуществляет надзор за судебной деятельностью судов общей юрисдикции, выступая по отношению к ним кассационной и надзорной инстанцией;
- рассматривает дела по вновь открывшимся обстоятельствам;
- изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику;
- дает разъяснение судам по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел;
- осуществляет контроль за выполнением судебных разъяснений Пленума Верховного Суда РФ;
- разрешает вопросы, вытекающие из международных договоров РФ;
- осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

Верховному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы, т.е. он может входить в Федеральное Собрание – представительный и законодательный орган Российской Федерации – с предложениями о принятии новых законов, изменений и дополнений действующих (ч. 1, ст. 104 Конституции РФ).

Председатель Верховного Суда РФ назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на заключении квалификационной коллегии судей Верховного Суда РФ. Закон не ограничивает срок полномочий судей Верховного Суда РФ. Они могут быть лишены своих полномочий только квалификационной коллегией судей Верховного Суда в предусмотренных законом случаях.

Пленум Верховного Суда РФ действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, его заместителей и всех членов Верховного Суда РФ. Основная задача Пленума Верховного Суда РФ – формулировка разъяснений по вопросам практики применения законодательства. Пленум также утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ составы судебных коллегий, секретаря Пленума из числа судей Верховного Суда РФ и Научно-консультативный совет при Верховном Суде РФ; рассматривает и разрешает вопросы о внесении представлений в порядке законодательной инициативы, а также о толковании законов; заслушивает сообщения о работе Президиума Верховного Суда РФ и отчеты председателей судебных коллегий Верховного Суда РФ о деятельности коллегий.

Президиум Верховного Суда РФ – высшая судебная инстанция в системе судов общей юрисдикции. Председатель Верховного Суда РФ и его заместители входят в состав Президиума по должности, остальные члены Президиума назначаются Советом Федерации в том же порядке, что и другие судьи Верховного Суда РФ.

Президиум Верховного Суда РФ осуществляет по протестам Председателя Верховного Суда РФ, Генерального прокурора РФ и их заместителей пересмотр судебных постановлений судебных коллегий Верховного Суда РФ, вынесенных по первой, второй инстанциям и в порядке надзора. Решения Президиума являются окончательными и не могут быть опротестованы.

Структурные подразделения, выполняющие основной объем судебной работы в Верховном Суде РФ: Судебная коллегия по гражданским делам, Судебная коллегия по уголовным делам и Военная коллегия. Судебные коллегии рассматривают в пределах своих полномочий дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Состав коллегий утверждается Пленумом Верховного Суда РФ по представлению Председателя суда из числа судей Верховного Суда РФ.

Законом «О судебной системе РФ» (ст. 31) при Верховном Суде РФ образован Судебный департамент, который вместе с входящими в его систему органами организационно обеспечивает деятельность судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества, предоставляет в их распоряжении необходимые ресурсы.<sup>139</sup>

В каждом крае, области, автономной области, автономном округе образуется и действует собственно краевой, областной суд, суд автономной области, суд автономного округа. В Москве и Санкт-Петербурге на правах областного суда функционируют городские суды. Все перечисленные суды вместе с верховными судами республик второе, среднее звено судебной системы общей юрисдикции, поскольку имеют равную структуру и наделены равными полномочиями. По численному составу судей эти суды могут отличаться друг от друга, что зависит от объема работы.

Закон о судебной системе РФ фиксирует указанное положение названных судов в иерархии судебных органов и называет лишь основные функции, выполняемые этими судами в пределах их компетенции. Они являются непосредственно вышестоящими судебными инстанциями для районных судов, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ, и нижестоящими по отношению к Верховному Суду РФ.

Суды данного звена судебной системы полномочны осуществлять все инстанционные полномочия, а именно рассматривать дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 20 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ»).

Надзор за судебной деятельностью судов среднего звена осуществляет Верховный Суд России. Таким образом, областной и равные ему суды действуют в тесной инстанционной взаимосвязи как с нижестоящими – районными судами областной или иной территориальной структуры, так и с вышестоящим судом – Верховным Судом РФ.

Требования к кандидатам на должность председателя областного и равных ему судов, его заместителей и членов судов и порядок их назначения определяются Законом «О статусе судей в РФ». Председатель областного и равного суда обязан обеспечить надлежащее, основанное на законе, функционирование суда и выполнение стоящих перед ним задач. Он осуществляет общее руководство работой суда, его структурных судебных подразделений – президиума и судебных коллегий, а также аппарата суда, строго соблюдая при этом принцип независимости судей и подчинение их только закону. Закон наделяет председателя суда широкими полномочиями, среди которых необходимо выделить в первую очередь судейские полномочия, поскольку председатель – судья, носитель судебной власти.

Аппарат областного суда по своим структурным единицам, их функциям и порядку работы аналогичен аппарату районного суда. Районный суд является основным звеном судебной системы, рассматривающим более 90 % уголовных и гражданских дел.

Районный суд по месту содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых на предварительном расследовании избрана мера пресечения – заключение под стражу, рассматривают жалобы подозреваемых, обвиняемых, их защитников и законных представителей по поводу законности и обоснованности применения данной меры, а также ее продления. На районные суды возлагается обязанность обобщать судебную практику и анализировать судебную статистику. Выполнение этой работы, ее организация должны быть обеспечены председателем суда.

---

<sup>139</sup> До принятия закона «О судебной системе РФ» кадровое, ресурсное и организационное обеспечение деятельности судов осуществлялось Министерством юстиции РФ и его органами на местах. С 1 января 1997 года соответствующие штаты подразделений Министерства юстиции переданы Судебному департаменту при Верховном Суде РФ.

Районный суд не имеет каких-либо структурных судебных подразделений. В его составе действуют председатель суда, заместители (до двух в больших по численности) и судьи.

Военные суды входят в судебную систему Российской Федерации в качестве подсистемы судов общей юрисдикции, являются федеральными судами и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, а также в органах и формированиях, в которых действующими законодательством предусмотрена военная служба. Имеются в виду Вооруженные Силы РФ, Пограничные, Железнодорожные войска, Внутренние войска Министерства внутренних дел и другие войска и формирования, предусмотренные Федеральным законом «Об обороне» от 24.04.1996.

В соответствии со ст. 22 закона «О судебной системе РФ» военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов. В настоящее время действуют военные суды гарнизонов и приравненные к ним военные суды, военные суды округов, флотов, видов Вооруженных Сил и Военная коллегия Верховного Суда РФ.

Полномочия судей военных судов не ограничены определенным сроком. Но если лицо впервые назначается судьей военного суда основного звена (армии, флотилии, гарнизона, соединения), то в начале срок его пребывания на этой должности составляет 3 года, по истечении которого оно может быть назначено судьей без ограничения срока полномочий (п. 3, ст. 11 ЗсС). На судей военных судов распространяются все права, льготы и преимущества, установленные законодательством для военнослужащих. Они приравнены по правам и льготам, установленным законом «О статусе военнослужащих», к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту. Гарантии неприкосновенности и независимости судей военных судов установлены законом «О статусе судей в РФ».

Военные суды организуются и дислоцируются применительно к построению и дислокации Вооруженных Сил РФ и имеют три звена:

первое звено – военные суды гарнизонов, армий, флотилий, соединений;

второе звено – военные суды округов, округов противовоздушной обороны, флотов, видов Вооруженных Сил;

третье звено – Военная коллегия Верховного Суда РФ.

Действующим законодательством к подсудности военных судов отнесены:

• дела о всех преступлениях, совершенных военнослужащими,<sup>140</sup> а также военными во время прохождения ими сборов;

• дела о всех преступлениях, совершенных лицами офицерского состава, прапорщиками, мичманами, сержантами, солдатами и матросам органов государственной безопасности (ФСБ);

• дела о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных лицами начальствующего состава исправительных учреждений;

• все дела о шпионаже;

• дела о преступлениях, совершенных лицами, в отношении которых имеется специальное указание в законодательстве.<sup>141</sup>

Специализированные федеральные суды – новое, формирующееся звено в судебной системе Российской Федерации. Специализированные суды не являются чрезвычайными, их создание не обусловлено какими-либо экстремальными обстоятельствами. К специализированным судам могли бы быть отнесены административные, патентные суды, суды по трудовым спорам и т.д.

Создание специализированных судов предполагает укомплектование их судьями, специализирующимися на рассмотрении дел только одной категории гражданских или административных, так как законом предусмотрено, что специализированные суды будут рассматривать только административные и гражданские дела (в их компетенцию не входит рассмотрение уголовных дел и дел в порядке конститу-

<sup>140</sup> Военнослужащими считаются лица, проходящие службу в Вооруженных Силах РФ; Федеральной службе безопасности; пограничных войсках; внутренних войсках; войсках правительственной связи, обеспечивающих связь с органами внутреннего управления; железнодорожных войсках; войсках гражданской обороны; в службах Главного управления охраны РФ, Управления охраны Президента РФ, внешней разведки. К военнослужащим эти лица относятся, если они являются офицерами, прапорщиками, мичманами и слушателями учебных заведений, сержантами, старшинами, солдатами и матросам, проходящими военную службу по контракту или призыву.

<sup>141</sup> Статья 11 положения о военных трибуналах // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 546.

ционного судопроизводства). Введение специализированных судов позволит уменьшить нагрузку на другие суды.

Заметим, что углубление специализации судей по категориям дел объективно приводит к формированию составов судей, специализирующихся на рассмотрении дел определенной категории и которые могут стать кадровой основой возникновения специализированных судов.

В число специализированных судов могли бы войти и семейные суды, необходимость создания которых обсуждается уже длительное время. Семейные суды, как одно из звеньев ювенальной юстиции, могли бы способствовать усилению охраны прав и свобод несовершеннолетних.

Важным направлением в деятельности специализированных судов в Российской Федерации может стать и рассмотрение дел по искам граждан и организаций к органам власти, главным образом исполнительной. Территориальная юрисдикция таких судов не должна совпадать с административно-территориальным делением.

**Арбитражная юстиция представляет собой отдельную форму судебной власти. В Российской Федерации эти суды возникли на основе прежних государственных и ведомственных арбитражей, накопивших опыт разрешения хозяйственных споров между государственными организациями независимо от судов общей юрисдикции, прежней арбитражной системе придали судебную форму со всеми вытекающими отсюда процессуальными особенностями, но сохранили название «арбитражные суды», хотя термин «арбитраж», по мнению М.В. Баглая, председателя Конституционного Суда РФ, для обычного суда кажется мало подходящим – более точно для раскрытия цели и назначения этих судов их следовало бы назвать экономическими судами.<sup>142</sup>**

Под экономическими спорами имеются ввиду споры, вытекающие из гражданских правоотношений, участниками которых выступают предприниматели – юридические и физические лица. Эти споры затрагивают право собственности на имущество и другие права в сфере хозяйственного управления. По мере развития рыночных отношений число таких споров быстро растет, что требует для их разрешения высокого профессионализма и специализации. Арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему РФ. Полномочия, порядок образования и деятельности арбитражных судов в Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «Об Арбитражных судах в РФ» от 28.04.1995 и другими федеральными конституционными законами.

Систему арбитражных судов в Российской Федерации составляют: Высший Арбитражный Суд РФ; федеральные арбитражные суды округов; арбитражные суды субъектов РФ.

Арбитражные суды РФ осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом, АПК РФ и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами. Основными задачами арбитражных судов в РФ при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности;
- содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Деятельность арбитражных судов в РФ строится на основе принципов законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел.

В соответствии со ст. 127 Конституции РФ Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд РФ является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным арбитражным судам округов и арбитражным судам субъектов РФ.

<sup>142</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. С. 668.

Высший Арбитражный Суд РФ рассматривает в первой инстанции дела о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, а также экономические споры между Российской Федерацией и субъектами РФ, между субъектами РФ.

Суд также рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в РФ и пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты. Важным полномочием Суда является изучение и обобщение практики применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, и обладает рядом других полномочий.

Кроме того, практика деятельности арбитражных судов выработала, а закон закрепил еще одну форму обеспечения единства судебной практики. Речь идет о ст. 16 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в РФ», которая устанавливает, что Президиум Высшего Арбитражного Суда рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует арбитражные суды РФ.

Делается это в виде информационных писем. По мнению заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда О.В. Бойкова, закон не предусматривает их обязательность для арбитражных судов, поэтому они носят рекомендательный характер. Однако нельзя не учитывать, что за ними стоит авторитет выработавшего их органа и его конкретная правоприменительная практика.<sup>143</sup>

Высшему Арбитражному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения и обращения в Конституционный Суд РФ. По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в РФ и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд принимает регламент, обязательный для арбитражных судов в РФ.

Особо следует отметить функцию Высшего Арбитражного Суда по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, включая меры по их кадровому, организационному, материально-техническому и иным видам обеспечения, тем самым Высший Арбитражный Суд по отношению к арбитражным судам осуществляет функции, которые в отношении судов общей юрисдикции выполняет Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе: Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ; Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики, решает вопросы о выступлении с законодательной инициативой и об обращении в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ созывается Председателем по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в РФ, а также рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует арбитражные суды в РФ.

Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации», вступившим в силу 1 июля 1995 года, на территории Российской Федерации образовано десять округов и соответствующее количество федеральных арбитражных судов округов. Пленуму Высшего Арбитражного Суда поручалось определить места постоянного пребывания этих судов. Организационная работа по обеспечению деятельности создаваемых судов была проведена во втором полугодии 1995 года, и с 1 января 1996 года функционировали все десять арбитражные суды округов.

<sup>143</sup> Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Под ред. В.И. Радченко. М.: НОРМА-ИНФРА. С. 108 – 109.

Полномочия каждого федерального арбитражного суда округа распространяются на арбитражные суды субъектов Российской Федерации, входящих в состав соответствующего округа.

Федеральный арбитражный суд округа действует в составе: президиума; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений; судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

Президиум Федерального арбитражного суда округа не разрешает конкретные судебные дела, а рассматривает вопросы организации работы суда и вопросы судебной практики. Президиум действует в составе председателя федерального арбитражного суда округа, его заместителей, председателей судебных составов и судей, утверждаемых Пленумом Высшего Арбитражного суда Российской Федерации.

Проверку в кассационной инстанции законности обжалуемых судебных актов осуществляют судебные коллегии. Кроме того, они изучают и обобщают судебную практику, анализируют судебную статистику, реализуют другие полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов. Судебные коллегии возглавляют председатели, являющиеся одновременно заместителями председателя суда. В судебных коллегиях могут образовываться специализированные судебные составы из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегия.

Федеральные арбитражные суды округов – новое явление в законодательстве о судостроительстве. Они не привязаны к существующему территориальному делению, что, по мнению заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда О.В. Бойкова, устраняет возможное влияние на разрешение спора местных факторов. И в этом смысле они являются гарантией равной защиты прав участников спора, находящихся на территории разных субъектов Российской Федерации, и проведения в жизнь принципа единого экономического и правового пространства. В то же время, действуя не на всероссийском уровне, они реально независимы от центральных органов всех ветвей государственной власти.

В соответствии с законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» арбитражные суды субъектов РФ являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации.

Федеральное законодательство не предусматривает создание арбитражных судов на районном уровне. Поэтому арбитражными судами основного звена считаются арбитражные суды субъектов Российской Федерации. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что в субъектах Российской Федерации действуют арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

В Российской Федерации действует 82 арбитражных суда субъектов Российской Федерации, в том числе четыре арбитражных суда в автономных округах: Коми-Пермяцком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономном округе.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и АПК арбитражный суд субъекта Российской Федерации рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции вышестоящего Арбитражного суда.

По общему правилу подсудность дела соответствующему арбитражному суду субъекта Российской Федерации определяется местом нахождения ответчика. Вместе с тем допускается в ряде случаев подсудность по выбору истца, а также договорная подсудность. Но отдельным категориям дел предусмотрена исключительная подсудность.

Передача дела из одного арбитражного суда в другой арбитражный суд возможна в редких случаях, в частности, когда невозможно рассмотреть дело в данном суде. Дело тогда передается в арбитражный суд того же уровня. Высший Арбитражный Суд не наделен правом принимать к своему производству дела, подсудные арбитражному суду субъекта Российской Федерации.

Арбитражный суд субъекта РФ рассматривает в апелляционной инстанции дела, рассмотренные в этом же суде в первой инстанции. Апелляционное рассмотрение дел – новое явление для современного российского права. Нормы, относящиеся к апелляционному производству, содержатся в главе 20 АПК.

В арбитражном суде субъекта Российской Федерации действует президиум, однако он не выполняет непосредственно судебных функций, т.е. не рассматривает дела в качестве какой либо инстанции. К полномочиям президиума относится решение организационных задач по обеспечению деятельности суда: утверждение по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей су-

дебных составов этого суда; рассмотрение других вопросов организации работы суда; рассмотрение других вопросов судебной практики.

Президиум суда действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей. Судьи арбитражного суда, входящие в президиум этого суда, утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда по представлению председателя арбитражного суда субъекта Российской Федерации.

В арбитражном суде субъекта Российской Федерации могут создаваться судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению споров возникающих из административных правоотношений. В арбитражных судах, где численность судей не позволяет сформировать судебные коллегии, образуются только судебные составы.

В арбитражном суде дела в первой инстанции рассматриваются судьей единолично (независимо от суммы иска), за исключением дел о признании недействительными актов государственных органов, органов местной самоуправления и иных органов и дел о несостоятельности (банкротстве), которые рассматриваются судом коллегиально.

По ходатайству стороны или по инициативе судьи либо по собственной инициативе председатель арбитражного суда, учитывая сложность дела либо его актуальность и иные обстоятельства, вправе принять решение о коллегиальном рассмотрении дела, которое согласно АПК подлежит единоличному рассмотрению.

Все дела в апелляционной инстанции рассматриваются арбитражным судом коллегиально. При коллегиальном рассмотрении дела в состав суда должно входить трое или другое нечетное количество судей.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает институт арбитражных заседателей. Однако в настоящее время законом не определены формы участия арбитражных заседателей в процессе, категории дел рассматриваемых с их участием, порядок формирования состава арбитражных заседателей и все иные вопросы, связанные с функционированием этого нового для российского права института.

В целях улучшения деятельности арбитражных судов субъектов Российской Федерации, в них постоянно проводятся обобщения судебно-арбитражной практики. С учетом результатов таких обобщений организуется работа по изучению законодательства, а также по подготовке предложений об изменении и дополнении действующего законодательства.

Помимо федеральных судов, в системе правосудия Российской Федерации существуют суды субъектов федерации.

Законом «О судебной системе» предусмотрена возможность образования судов субъектов РФ. В соответствии с Конституцией РФ федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти и ее субъектов.

В отличие от ранее действовавшей централизованной одноуровневой системы судебной власти в России современная российская модель организации судебных органов предусматривает возможность создания судов двух уровней. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» действуют федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации.

К судам субъектов Российской Федерации относятся: конституционные уставные суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи – судьи общей юрисдикции субъектов РФ (ч. 4, ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»).

Компетенция федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации предопределяется разграничением предметом ведения Федерации и ее субъектов.

Право субъектов в составе России принимать конституции и уставы предполагает необходимость создания на уровне всех субъектов Федерации конституционных (уставных) судов, обеспечивающих в



рамках региона правовую защиту статуса субъектов Федерации и их законов. В Конституции РФ не предусмотрена непосредственная возможность создания судов субъектов Федерации. Речь идет только о федеральных судах.

Длительное время велась дискуссия о целесообразности создания таких судов.<sup>144</sup> Право конституционных и уставных судов осуществлять конституционный надзор, по мнению некоторых исследователей, является по меньшей мере спорным.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации не упоминаются в Конституции Российской Федерации, однако это обстоятельство не препятствует их образованию, поскольку вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Процесс создания конституционных (уставных) судов не носил синхронного или скоординированного из федерального центра характера. В одних субъектах РФ конституционные (уставные) суды учреждены и функционируют, в других – учреждены, но не функционируют, в третьих действуют комитеты конституционного надзора, а в некоторых областях, автономных округах их создание не предусмотрено в уставах.<sup>145</sup>

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» является первой попыткой упорядочения функционирования органов конституционной юстиции субъектов Российской Федерации на основе единых подходов и принципов. По мнению Г.А. Гаджиева, судьи Конституционного Суда РФ, – это позволит стать им гарантом основных прав человека и гражданина, защитниками основ конституционного строя.<sup>146</sup>

**Конституционные (уставные) суды являются частью единой судебной системы Российской Федерации, они функционируют в рамках единого правового пространства. В соответствии с принципом разделения властей конституционные (уставные) суды действуют самостоятельно и независимо от органов законодательной и исполнительной власти, от органов судебной власти, которые осуществляют общее судопроизводство.**

По мнению В.С. Четвернина, в силу специфических полномочий конституционный (уставной) суд занимает особое место в системе государственных органов субъектов Российской Федерации, Конституционный (уставной) суд – это специальный и единственный судебный орган, компетентный признавать законы субъектов Федерации противоречащими его конституции (уставу), а потому недействительными.<sup>147</sup> Это означает, что только он вправе признавать закон недействующим, в то время как все другие органы, по общему правилу, обязаны следовать закону. Это качество конституционного (уставного) суда позволяет некоторым ученым-правоведам, в частности В.Е. Чиркину, относить его к контрольной власти. Однако конституции (уставы) субъектов Российской Федерации определяют конституционные суды как орган судебной власти.<sup>148</sup>

Большинство субъектов РФ отдадут предпочтение созданию специальных конституционных (уставных) судов, которые предназначены для принятия общеобязательных решений по вопросам конституционно-правового характера и конституционно-правовым спорам. Ни в одном из субъектов федерации функции конституционной юстиции не вверяются органу, осуществляющему правомочия общего судопроизводства. Исключение составляет Адыгея, где создана Конституционная Палата, включенная в судебную систему республики.

**Образование конституционных судов предусмотрено конституциями Башкортостана, Бурятии, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Карелии, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстана, Тывы, Хакасии.**

<sup>144</sup> Судостроительство и правоохранительные органы ... Указ. соч. С. 313.

<sup>145</sup> Там же. С. 79.

<sup>146</sup> Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» / Под ред. В.И. Радченко. М.: НОРМА-ИНФРА, 2000. С. 123.

<sup>147</sup> Четвернин В.С. О судебной власти РФ // Российская юстиция. 1998. № 7. С. 16.

<sup>148</sup> Чиркин В. Е. Государствование. М.: ЮРИСТ, 1999. С. 67.

Согласно конституциям, создание конституционных судов предусмотрено не во всех республиках. Так в республиках Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесской республике, республике Мордовия, Удмуртской Республике органы конституционной юстиции не предусмотрены вообще.

Создание уставных судов закреплено в уставах Красноярского края, Воронежской, Свердловской, Томской областей и других. В Иркутской области сформирована Уставная палата, в Тюменской – судебная палата, в Ставропольском крае – Согласительная палата.

Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов РФ закрепляется в конституциях и уставах субъектов Федерации и в принимаемых в соответствии с ними законах. Как правило, в них предусмотрены следующие полномочия: контроль за конституционностью правовых актов субъектов РФ, их договоров с Российской Федерацией; официальное толкование конституций или устава; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти республики, края, области, а также между ними и органами местного самоуправления; защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам и запросам судов о неконституционности закона субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; защита конституции, устава от нарушений ее высшими должностными лицами, и в некоторых случаях и другими должностными лицами.

Все органы конституционной юстиции субъектов Федерации пользуются правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» добавил в судебную систему еще одно звено – мировых судей.

Должность мирового судьи, в современном ее понимании впервые возникла в Англии во времена царствования Эдуарда III (1360 г.) как судебная единоличная власть, призванная сохранять сложившийся социальный мир. Рассматривая незначительные гражданские и уголовные дела, мировые судьи обязаны были, прежде всего, примирять стороны. Отсюда и произошло их название.

В России общая и мировая системы судов были введены судебной реформой 1864 года. Созданная Судебными уставами модель судоустройства представляла собой примерно такую схему: для дел незначительных – единоличное судебное рассмотрение, для дел большей сложности – коллегиальная система с двумя инстанциями и подчинением всех судов единому кассационному суду. Эта система базировалась на французской модели устройства суда, но в то же время имела и значительные отличия. Основным критерием разграничения подсудности мировых и общих судов были: размер наказания; возможность примирения, предусмотренная законом по делам частного обвинения.

Мировой суд был упразднен вместе со всей царской системой суда Декретом о суде № 1 от 24.11.1917. И вот спустя 80 лет мировой суд возрождается. В Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ» предусмотрено воссоздание мирового суда, а с декабря 1998 года вступил в силу Федеральный закон «О мировых судах в РФ».

Вопросы создания и упразднения мировых судов Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» полностью отданы на усмотрение субъектов Российской Федерации (ст. 13) и зависят от многих составляющих: нагрузки районных судей, реальной возможности решить вопросы по подбору кадров и материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей и т.д. Согласно ст. 6 Закона «О мировых судьях в Российской Федерации», предусматривается, что мировые судьи будут назначаться (избираться) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираться населением соответствующего судебного участка.

Мировые судьи, являясь судьями субъектов РФ, входят в единую судебную систему России, финансируются из федерального бюджета, участвуют в работе всего судейского сообщества, на них распространяется закон «О статусе судей в Российской Федерации».

Специфика института мировых судей состоит в том, что эти судьи действуют только как судьи первой инстанции и осуществляют свои функции в пределах территорий, закрепленных за каждым из них судебных участков, которые образуются решением органа законодательной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с председателем областного или равного ему суда.

Мировые судьи сегодня рассматривают уголовные дела о преступлениях небольшой тяжести, отнесенные к их компетенции федеральным уголовно-процессуальным законодательством. Такие гражданские дела, как расторжение брака, если между супругами отсутствует спор о детях; дела по имущественным спорам при невысокой цене иска; некоторые дела, возникающие из трудовых правоотношений; дела об административных правоотношениях и др.

Процессуальная сторона деятельности мировых судей должна регулироваться соответствующим процессуальным законодательством: уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным и законодательством о производстве по делам об административных правонарушениях.

После рассмотрения дела у мирового судьи, если оно не закончилось миром, может быть принесена апелляционная жалоба в районный суд, который (ст. 21 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ») наделяется правами суда второй инстанции и проверяет законность и обоснованность приговоров и решений мировых судей.

По результатам апелляции районный суд либо утверждает тот приговор (решение), который вынес мировой судья, либо выносит новый. Он может быть обжалован и опротестован в кассационном порядке в вышестоящий областной или приравненный к нему суд – последнюю инстанцию мирового судопроизводства.

В тамбовской области компетенцию, статус, количественный состав, срок полномочий мировых судей определяет Закон Тамбовской области «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Тамбовской области», принятый тамбовской областной Думой за № 104-З 24.03.2000.

Таким образом, мировые судьи стали важным звеном в системе судов общей юрисдикции, практически основным по рассмотрению гражданских дел в первой инстанции.

### 3.6 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Форма государства представляет собой одну из важнейших характеристик государственности. Серьезное влияние на форму государства оказывает уровень правосознания народа, его исторические традиции, характер религиозного мировоззрения, национальные и климатические особенности и другие факторы. Форма государства является непосредственным выражением его сущности. Каковы сущность и содержание государства, такова, в конечном счете, будет и его форма.

Форма государства как понятие включает в себя три элемента, а именно: форму правления, форму государственного устройства, форму государственно-правового или политического режима.

Одна из составляющих формы государства – форма государственного устройства – представляет собой национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями – центральными и местными органами государственной власти. Данная правовая категория признана дать ответ на вопросы о том, как организована территория данного государства, из каких частей она состоит, каков их правовой статус.

Зарубежные исследователи федерализма, раскрывая сущность понятия «федерализм», отмечают, что оно имеет два значения, узкое и широкое. «В узком смысле – указывает Д.Д. Элазар – обозначает взаимоотношения между различными уровнями государственной власти. В более широком смысле понятие «федерализм» заключается в сочетании самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации».<sup>149</sup>

Понятие и проблемы построения федерализма в России исследуются давно. Одни авторы считают, что федерализм призван удовлетворять потребности людей, интересы государственных институтов, объединять их для достижения общих целей.<sup>150</sup> Другие утверждают, что федерализм возникает и развивается потому, что политические, социальные институты и отношения наилучшим образом устанавливаются посредством договоров и соглашений во имя свободы людей, создающих федерацию.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Элазар Д.Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106.

<sup>150</sup> Иванов В.В. Российский федерализм: становление и развитие. М.: Мысль, 2000. 150 с.; Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М.: ИНИОН РАН, 1996. 82 с.

<sup>151</sup> Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. М.: Дело, 2001. 118 с.; Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН РАН, 1995. 78 с.

Слово «федерализм», судя по многочисленным его толкованиям происходит от латинского «foedus», означающего «соглашение». «Foedus» по смыслу совпадает с древнеиудейским термином brit (berith), который является фундаментальным понятием библейской традиции и означает соглашение с Богом, а также между теми людьми, которые решили строить отношения друг с другом на основе соглашения (by covenant).

Некоторые правоведы пытаются разделять понятие «федерализм» и «федерация», говоря о том, что первое шире второго, и что оно используется для строительства не только собственно федеративного государства, но и конфедерации и некоторых других государственных образований.<sup>152</sup>

«В целом появление федерализма в истории человечества обусловлено как естественным стремлением народов к организации единого сообщества, так и политикой более могущественных государств, стремящихся включить в свой состав другие народы и государства, и сохранение их относительной самостоятельности», – так емко Л.М. Карапетян объясняет сущность федерализма, с чем нельзя не согласиться.<sup>153</sup>

Содержание теории федерализма составляет многообразие государственно-правовых, социальных, экономических, и других отношений внутри стран, имеющих федеративную форму государственного устройства. Основной целью и назначением федерализма является воплощение объективного единства наций в конкретные формы государственного бытия.

В современном мире федерализм, как принцип территориального устройства, и как научная доктрина является одним из средств достижения социального и национального компромисса. Сложнейшие структурно-функциональные связи между субъектами федеративного государства определяются не только государственно-правовой механикой, но и другими, более глубокими началами, позволяющими органически соединять такие понятия как: государственный суверенитет и самоопределение нации.<sup>154</sup> Соотношение этих категорий определяет устойчивость федерации, которая зависит от специфики политических и социокультурных закономерностей развития национальной государственности. Для многих народов объединяющим фактором может быть общая историческая судьба, которая порождает национальное, языковое, культурное и религиозное единство. Задача теории и практики федерализма состоит в создании государственно-правовой базы для реализации всех преимуществ этого единства.

Поэтому для объективного познания государственно-правовой действительности важно изучение не только прикладных методов и форм воплощения федеративной организации государства, но и исследование вопросов, связанных с общей теорией федерализма. Такой подход позволяет понять первопричины образования и распада федераций. В этом смысле теория федерализма представляется частью общей мировоззренческой доктрины, закладывающей основные принципы существования и развития современной цивилизации.

В современной науке существует два подхода к определению федерализма. Во-первых, федерализмом можно назвать теорию и практику создания целостного союзного государства, образованного совокупностью политически и юридически равноправных частей, связанных договорными конституционными отношениями. Содержанием такой трактовки является понимание федерализма как научной доктрины и как формы государственного устройства. Данный подход акцентирует внимание не столько на конкретных формах и особенностях проявления федерализма, сколько на общих принципах организации публичной политической власти, присущих каждой федерации. Именно в этих принципах заключается сущность «вертикального» разделения властей.

---

<sup>152</sup> Ливеровский А.А. О правовом развитии субъектов Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 177; Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 29 – 38.

<sup>153</sup> Карапетян Л.М. Федеративное государство и правовой статус народов. М.: Манускрипт, 1996.

<sup>154</sup> **САМООПРЕДЕЛЕНИЕ НАЦИЙ – ПРАВО КАЖДОЙ НАЦИОНАЛЬНОСТИ СВОБОДНО, БЕЗ АДМИНИСТРАТИВНОГО И СИЛОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ВЫБИРАТЬ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ФОРМУ СВОЕГО СУЩЕСТВОВАНИЯ. СЛОЖНЕЙШИЕ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ СВЯЗИ МЕЖДУ СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ НЕ ТОЛЬКО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИКОЙ, НО И ДРУГИМИ, БОЛЕЕ ГЛУБОКИМИ НАЧАЛАМИ, ПОЗВОЛЯЮЩИМИ ОРГАНИЧЕСКИ СОЕДИНЯТЬ ТАКИЕ ПОНЯТИЯ КАК: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И САМООПРЕДЕЛЕНИЕ НАЦИИ. В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПРАКТИКЕ ПРАВО НАЦИЙ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАЧАСТУЮ АССОЦИИРУЕТСЯ С ЦЕНТРОБЕЖНЫМИ ТЕНДЕНЦИЯМИ, А ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ ЯВЛЯЕТСЯ ВОПЛОЩЕНИЕМ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ. ВЕРОЯТНО, НАЛИЧИЕ ОСТРОГО ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬЮ И СЕПАРАТИЗМОМ ЯВЛЯЕТСЯ ПРИЗНАКОМ НЕУСТОЙЧИВОГО, КРИЗИСНОГО СОСТОЯНИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА.**

Суть понятия «федерализм» состоит в том, что самоуправляющееся гражданское общество, опираясь на процесс заключения совместного договора, соглашения между гражданами, устанавливает партнерские взаимоотношения с органами государственной власти. Критерием их зрелости является тип федерации. Чтобы определить тип (или модель) развития федеративного государства, необходимо раскрыть основные принципы федерализма и рассмотреть различные типы (модели) федеративных государств.

Федеративное устройство Российской Федерации основывается на ряде принципов, обусловленных ее демократической сущностью. Эти принципы являются исходным началом территориального устройства не только самой федерации, но и ее субъектов. Поскольку основные начала (принципы), характеризующие содержание и специфику федерализма до сих пор являются результатом научных споров, мы считаем логически верной и берем за основу исследования системы принципов, высказанную действительным членом Российской академии естественных наук, доктором политических наук А.Н. Арининым.<sup>155</sup>

Исходным принципом федерализма является целостность государственного суверенитета федерации и отсутствие суверенитета составных его частей. С данным принципом тесно связано понятие государственного суверенитета. Понятие «суверенитет» раскрывается через понятие «верховенство» и подразумевает общеобязательность выполнения принятых решений для всего населения. Экономической основой суверенитета является владение территорией и находящимися на ней материальными ресурсами. Политической основой – наличие развитой организации политической власти. Государственная целостность Российской Федерации обеспечивается: целостностью и неприкосновенностью ее территорий; единством экономического пространства; верховенством Конституции Российской Федерации; единым гражданством Российской Федерации; отсутствием у субъектов Российской Федерации права выхода из состава Федерации.

Единство системы государственной власти в Российской Федерации выражается в наличии единой системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. В целом данный принцип весьма закономерен. В унитарном государстве единство власти обеспечивается отношениями субординации с некоторыми элементами децентрализации. В федеративном же государстве единство системы государственной власти основывается на сочетании субординации, децентрализации и кооперации.

Равноправие народов в России означает равенство их прав во всех вопросах государственного строительства, в развитии культуры и других областях. Народы Российской Федерации пользуются равными правами и на самоопределение, т.е. прежде всего на избрание формы своей государственности.

Другим важным принципом федерализма является провозглашение верховенства федерального права над правом субъекта федерации. Следует иметь в виду, что именно на федеральную конституцию и федеральные законы возлагается функция обеспечения государственно-территориального и правового единства федерации, а также защита прав и свобод граждан.

Принцип целостности Российской Федерации указывает на то, что Россия является соединением ряда государств, государственно-территориальных и национально-государственных образований, созданных для достижения общих целей с помощью федеральной власти. Это предполагает стремление субъектов Российской Федерации к государственному, политическому и социально-экономическому единству, которое выражается в государственной целостности Российской Федерации.

Второй подход конкретизирует понятие федеративной формы государственного устройства, раскрывая его в следующих признаках:

- 1 Единое государство формируется из территорий членов федерации (штатов, областей, земель, республик).
- 2 Субъекты федерации наделяются учредительной властью и обладают ограниченным суверенитетом.
- 3 Компетенция между федеральным центром и субъектами разграничивается союзной конституцией и федеративным договором.
- 4 Одновременно существует союзное (федеративное) гражданство и гражданство союзных единиц.

<sup>155</sup> См: Аринин А.Н. Российский федерализм и гражданское общество / А.Н. Аринин. М.: Издание Государственной Думы, 2000.

В соответствии с этими признаками можно выделить три категории субъектов Федерации, отличающихся особенностями статуса.

1 Республики. Это государства в составе Федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской Федерации. Они являются формой национальной государственности и воплощают самоопределение соответствующих наций.

Статус республики определяется Конституцией РФ, конституцией республики и имеет следующие государственно-правовые признаки: конституцию, законодательство; систему органов государственной власти, устанавливаемую самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом; территорию, которая может быть изменена только с согласия самой республики; гражданство; государственный язык; собственные символы.

2 Автономные округа и автономная область. Эти субъекты Федерации также созданы по национальному признаку, но их конституционно-правовой статус весьма отличается от статуса республик меньшим объемом прав. Кроме того, особый статус имеют автономные округа, находящиеся в составе края или областей. С другой стороны, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, не входящие в состав других субъектов Федерации, обладают практически тем же статусом, что и ниже следующие субъекты.

3 Края, области, города федерального значения. Это территориальные образования, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской Федерации. В качестве государственного языка используется только русский. Их статус определяется Конституцией РФ и уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта. Для конституционно-правового статуса этих субъектов Федерации характерно наличие следующих элементов: устав, законодательство; система органов государственной власти, устанавливаемая самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом; территория, границы которой могут быть изменены только с согласия субъекта Федерации.

Положение автономий имеет в сравнении с другими субъектами Федерации правовую особенность, которая состоит в том, что «по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе» (ч. 3, ст. 66 Конституции РФ). К тому же, если автономный округ входит в состав края или области, то «отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области» (ч. 4, ст. 66 Конституции РФ).

Необходимо отметить, что перечисленные признаки и классификация субъектов носит общий характер, частности же выражаются в различных формах реализации федеративного принципа государственного устройства.

**Наиболее часто выделяют три формы федерализма: договорную, централистскую и кооперативную. Эти формы принято считать классическими, хотя в чистом виде они практически не встречаются. Нужно иметь в виду, что любая классификация является условной, так как каждое государство имеет свои особенности, делающие его государственное устройство исключительным.**

Договорную форму федерализма характеризуют следующие признаки:

1) субъекты, входящие в состав единого государства на основе договора передают часть своих полномочий центральному правительству;

2) все формы государственной деятельности подпадают под совместное регулирование;

3) федеральное правительство не может приобретать новые права без согласия субъектов.

Особой разновидностью договорной формы является координированная федерация, в которой центральная и региональная власть действуют независимо друг от друга в конституционно установленных пределах.

Централистская форма федерации предполагает регуляцию всех сфер политической и социально-экономической жизни преимущественно решениями общенациональных органов. Основным принципом этой формы федерализма является положение о том, что только народ является источником суверенной власти. Поэтому правительство, пользующееся поддержкой большинства населения, должно обладать приматом<sup>156</sup> над правительствами субъектов федерации. Централистская модель федерализма с принципом приоритета нации сформировалась в США. Российская Федерация также обладает некоторыми признаками централистской модели, особенно эти тенденции усилились после избрания президентом В.В. Путина. (Элементы этой модели прослеживаются в государственном устройстве ФРГ и Австралии)

Кооперативная форма федерализма основывается на равноправном социально-экономическом сотрудничестве между федеральным центром и субъектами федерации. Главная роль при этом отводится созданию механизмов взаимовыгодного сотрудничества между государственными органами различных уровней власти.

В кооперативной модели акцент делается на разработке механизма согласования и взаимодействия между властными структурами государства, а не на механизме регулирующего компетенцию различных уровней управления. При такой форме федерализма отношения между властными структурами часто отклоняются от правовых норм, и носят характер фактических отношений.

Главное место в такой модели занимают федерально-региональные и межрегиональные органы, обслуживающие взаимное представительство во властных структурах. При этом повышается роль субъектов федерации в проводимых мероприятиях, развиваются конкурентные отношения между ними за приоритетную роль в экономике страны. На современном этапе развития федерализма наибольшее предпочтение отдается именно кооперативной модели, так как она устанавливает между центром и субъектами максимально гибкие и динамичные отношения.

Еще один значимый критерий типизации моделей федерализма, позволяющий обнаружить их особые черты, – однородность субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе. По этому критерию можно выделить три типа федеративных государств: симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии.

Идеальная федерация – симметрична, в систему устройства такого государства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу. К сожалению, в настоящее время абсолютно симметричных федераций фактически не существует.

Большинство федеративных государств сегодня – это симметричные федерации с элементами асимметрии. В данном случае все субъекты федерации признаются полностью однородными по природе и статусу (США, Германия), но конституция допускает исключения из общего правила. Данные исключения затрагивают лишь отдельные элементы статуса и не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации.

Наименее удачная модель федерализма – асимметричная федерация. Конституция асимметричной федерации изначально закрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

Следующим критерием классификации является способ образования федеративного государства. С этой точки зрения можно выделить два типа федеративных государств: союзное и децентрализованное. Союзное государство образуется на основе объединения независимых государств в результате договора (США); децентрализованная федерация создается путем преобразования унитарного государства в федеративное на основе правового акта, спускаемого сверху центральной властью (Индия, Канада).<sup>157</sup>

Тип федеративного государства определяет особенности образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяются государствами, образующими союз. По этому критерию можно выделить делегированный и децентрализованный тип федерации. Делегированный федерализм отражает особенность образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяются государствами, образующими союз. Второй тип соответственно присущ децентрализованной федерации, когда центр «спускает» или «дарит» определенный объем государственной власти территориям с учетом их интересов.

<sup>156</sup> Примат (от латинского *primates* – первое место, старшинство) – первичность, главенство, преобладание.

<sup>157</sup> Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. М.: Дело, 2001.

Представители отечественной политической и правовой школы выделяют три типа федеративных государств: подлинный (истинный) федерализм и формальный (номинальный) федерализм.<sup>158</sup>

Подлинный (истинный, настоящий) федерализм включает в себя сущностные черты классического федерализма, его основные признаки и принципы. Именно их развитие обеспечивает функционирование гражданского самоуправляющегося общества. Оно рождает партнерские взаимоотношения общества и власти, заключая своеобразный социальный (федеративный) договор.

Формальный или номинальный федерализм характеризуется тем, что федеративным государство является только по форме, не имея в своей основе развитого гражданского самоуправления с настоящей федеративной культурой взаимоотношений.

С точки зрения характера отношений, определяемого наличием или отсутствием элементов соподчиненности в системе разделения государственной власти, можно выделить два типа федерализма: централизованный и децентрализованный.

При централизации центр может спустить вниз полномочия (делегировать), а может их и забрать обратно (рецентрализовать). Децентрализация этого не допускает.

Думается, что децентрализованный тип федерализма, основанный на принципе субсидиарности, представляет собой идеальную модель федеративных отношений, высший уровень федерализма.

Некоторые авторы предлагают классифицировать (типологизировать) федерации, исходя из видов правовых актов, учреждающих федерацию: конституционные и конституционно-договорные. Под конституционными следует понимать федерации, образуемые в результате принятия или изменения конституции. Конституционно-договорные – федерации, также утвержденные конституцией, но принятию которой предшествует процесс заключения специального документа – договора (соглашения).<sup>159</sup>

Несмотря на обилие классификаций и разнообразие подходов, модели федерализма не выявляют в полной мере корни федеративной государственности. Они, скорее, представляют собой попытки описать признаки и отдельные стороны этого явления общественной жизни.

**Концептуальный, научно-теоретический подход к изучению сущности федерализма выражается в так называемых теориях федерализма.**

Родоначальником теории федерализма считается Иоханн Альтузиус (1562 – 1638 гг.), разработавший «федеральную теорию народного суверенитета» на основе принципа союза и согласия. Он считал, что федерация учреждалась в результате иерархического возвышения общего союза над меньшими по размерам союзами – от семьи до государства.

Идейные основоположники американского федерализма уточнили это положение в отношении гражданских прав. Каждый гражданин при федеративной системе государственного устройства принадлежит к двум общностям: своему штату и союзу в целом.<sup>160</sup>

Дальнейшая дискуссия о природе суверенитета в федеративных отношениях развивалась по трем направлениям. Сторонники первого считали, что государственный суверенитет должен принадлежать федерации в целом (Г. Еллинек, П. Лабанд, В. Уиллоуби); сущность противоположной точки зрения выражалась в требовании признать составные части федерации субъектами международного права (М. Зейдель, Д. Кальхаун); сторонники третьего подхода считали необходимым распределить в соответствии с конституцией весь объем суверенитета между центром и субъектами (А. Токвиль, Г. Вайц).

**В основе расхождений по поводу сущности и форм федерализма лежат следующие причины:**

- 1) федерализм относится одновременно к структуре и функционированию государственной власти;**
- 2) способствует как унификации, так и разнообразию общественных структур;**
- 3) является совокупностью как политических, так и социальных факторов;**

<sup>158</sup> Иванов В.В. К вопросу о компетенции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11. С. 44 – 52.

<sup>159</sup> Лысенко Н.В. Насколько прочна договорная основа федеративных отношений // Федерализм. 1996. № 3. С. 25.

<sup>160</sup> После обнародования текста Конституции 17 сентября 1787 г. в США начинается новое обострение внутривнутриполитической борьбы. Именно в это время появляется «Федералист» – серия статей, опубликованных в октябре 1787 – мае 1788 г. защищавших предложенный проект Конституции. Как известно, их авторами были: А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Дж. Джей. Все они публиковались под общим псевдонимом «Публий».



4) федерализм, помимо государственного устройства конкретной страны, связан с проблемами мирового развития;

5) постоянно меняет формы политической организации.

Различие теорий федерализма определяется критерием взаимоотношения разных уровней власти.

На сегодняшний день в теории федерализма обычно выделяются два основных направления. Первое из них – так называемое функциональное, в рамках которого определяются цели, направления и методы деятельности основных субъектов федеративных отношений.

Функциональная теория федерализма исходит из следующих основных тезисов:

1) государственные органы власти всех уровней имеют две основные экономические цели: развитие и перераспределение;

2) местные органы власти не в состоянии эффективно перераспределять ресурсы, так как основные факторы производства – труд и капитал – обладают высокой мобильностью в общегосударственном масштабе. Чем меньше территория какой-либо административной единицы, тем меньшей способностью к перераспределению обладают органы ее управления;

3) региональные органы власти имеют значительно больше возможностей в данной сфере, так как в пределах их территорий стоимость миграций трудовых ресурсов заметно возрастает, и интенсивность таких миграций снижается. Однако при этом сохраняется высокая миграционная способность капитала, и поэтому способность к перераспределению для данного уровня управления также является ограниченной;

4) государственные (центральные) органы власти имеют в указанном отношении наибольшие возможности, так как они имеют право ограничивать иммиграцию в национальном масштабе и вводить ограничения на перемещение капитала.

Суть функциональной теории состоит в поисках оптимального соотношения между полномочиями органов власти различных уровней в деятельности по развитию и перераспределению. При этом к сфере развития обычно относятся такие отрасли народного хозяйства, как транспорт, освоение природных ресурсов, общественная безопасность и образование; к сфере перераспределения – пенсионное обеспечение и медицинское страхование, программы социального обеспечения, здравоохранение и жилищное строительство.

Вторым важнейшим направлением является так называемая законодательная теория федерализма. Являясь по своей сути бихевиористской, она исследует поведенческие аспекты представителей законодательных органов власти в федеративных государствах и их влияние на экономические решения, принимаемые на национальном уровне.

По мнению авторов законодательной теории, основным поведенческим мотивом парламентской деятельности депутатов является их переизбрание на повторный срок. Поэтому они всячески лоббируют все программы и проекты, намечаемые к реализации в регионах, в которых расположены их избирательные округа. В первую очередь это относится к проектам с концентрированными доходами, (например, проект сооружения крупного машиностроительного предприятия национального значения в каком-либо регионе, средства на реализацию которого будут привлекаться из различных источников на всей территории страны, включая федеральные налоги, а основная часть полученной прибыли – оставаться в регионе базирования). При этом депутаты в большинстве случаев поддерживают даже такие проекты, затраты на осуществление которых заведомо превышают предполагаемые доходы. Основной путь к переизбранию депутатов, как считают разработчики теории, заключается именно в поддержке проектов подобного рода, а также в «выбивании» федеральных субсидий для регионов.

Свое название данная теория получила еще и потому, что в ее рамках делается допущение о том, что национальная политика формируется на основе политических пристрастий тех, кто разрабатывает и принимает законы данной страны (депутаты Конгресса в США, Государственной Думы в России и т.д.). По сравнению с функциональной теорией в законодательном направлении федерализма органам исполнительной власти придается существенно меньшее значение.

В середине XX века сформировалась теория «глобального Федерализма», идейной основой которой стал Манифест Вентотена (1941 г.) Эта теория обосновывает необходимость создания мирового сообщества государств, что предполагает создание «всемирного правительства». Федералисты – глобалисты предлагают действовать на основе гражданских инициатив в обход официальных государственных органов.

### **3.7 ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали в Российской Федерации представляет собой сложный вопрос, порождающий различные проблемы. От того, каким образом решаются данные проблемы, зависит и развитие федеративных отношений в целом.

Рассмотрим основные проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов.

В настоящее время не существует единства мнений о сущности, содержании и процедуре разграничительного процесса, поскольку в науке и практике сложились два диаметрально противоположных подхода к пониманию и правовому регулированию разграничения.

Первый предполагает буквальное толкование ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации. В соответствии с этим подходом разграничение понимается как разделение конкретного предмета ведения между Федерацией и субъектом Российской Федерации с последующим определением компетенции конкретных федеральных органов государственной власти (по своей части предмета) и, отдельно, компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации (по своей части предмета).

Второй подход предполагает толкование части 3 ст. 11 во взаимосвязи с частями 1 и 2 ст. 76 и другими статьями Конституции РФ, а также с ее Разделом вторым «Заключительные и переходные положения». В его основе – понимание используемых в Конституции Российской Федерации юридических категорий с точки зрения сложившихся в правовой теории и практике представлений. Согласно этому подходу часть 3 ст. 11 Конституции РФ содержит материальную норму, устанавливающую:

- перечень правовых актов, в которых закрепляются основания и процедура разграничения (сама Конституция Российской Федерации и договоры);
- иерархию правовых актов (верховенство Конституции РФ и федеральных законов);
- что разграничению подлежат как предметы ведения, так и полномочия, при этом разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами – прерогатива Конституции РФ (ст. 71, 72 и 73).

Данный подход можно условно назвать «компетенционным». В качестве примера действия «компетенционного» подхода Д. Козак рассматривает схему разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам ведения Российской Федерации. Известно, что полномочия по ст. 71 Конституции РФ возможно разграничить как «по горизонтали», так и «по вертикали». «По горизонтали» полномочия разграничиваются между федеральными органами государственной власти. Конституция 1993 года наделяет полномочием первичного регулирования предметов ведения Российской Федерации исключительно Федеральное Собрание Российской Федерации. Формы такого регулирования определены исчерпывающим и не допускающим иного понимания образом – это федеральные конституционные законы и федеральные законы. Таким образом, Федеральное Собрание РФ полномочно принимать законодательные акты по любому предмету ведения Российской Федерации.

Президент Российской Федерации наделяется полномочиями, в том числе и по изданию нормативных актов, в регулируемом законами предмете ведения, за исключением прямо указанных в Конституции Российской Федерации полномочий, не нуждающихся в законодательном установлении.

Правительство Российской Федерации, иные федеральные органы исполнительной власти, федеральные суды, а также другие федеральные государственные органы, не входящие в законодательную, исполнительную или судебную ветви власти, так же, как и Президент РФ, наделяются соответствующими полномочиями федеральными конституционными законами или федеральными законами, за исключением прямо указанных в Конституции.

«По вертикали» полномочия между федеральными и региональными органами государственной

власти разграничиваются следующим образом. Федеральный конституционный закон или федеральный закон определяет полномочия органов государственной власти субъектов Федерации исчерпывающим образом, при этом в законе должны быть определены пределы полномочий Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти по отношению к органам власти субъектов Федерации.

Эти выводы вполне применимы и к разграничению полномочий по предметам совместного ведения между федеральными и региональными органами государственной власти.

Требует законодательного прояснения соотношение категорий «общие принципы» (федеральное ведение) и «детальное правовое регулирование» (ведение субъектов Федерации), а также право субъектов Федерации вводить в рамках общефедеральных принципов собственные принципы регулирования соответствующих вопросов совместного ведения. Пока же федеральное законодательство стирает границу

между принципиальным и детальным регулированием, поскольку в федеральных законах, принимаемых в сфере совместного ведения, присутствует и то, и другое. Это ярко видно на примере федеральных кодексов, принятых в сфере совместного ведения (Семейный, Земельный и др.).

В настоящее время не определены и законодательно не закреплены принципы разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали. Черепанов В.А. ставит под сомнение саму возможность принятия федерального закона, устанавливающего непосредственно принципы разграничения предметов ведения и полномочий по «вертикали». По его мнению, «право определять принципы и порядок разграничения федеральному закону не предоставлено. В ст. 72 Конституции подобная возможность не предусмотрена. Исходя из ч. 3 ст. 11 Конституции, представляется, что принципы и порядок разграничения предметов совместного ведения могут быть нормативно урегулированы либо Конституцией, либо федеративным договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию».<sup>161</sup>

Разные вопросы исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ выделяются в ст. 71 и 72 Конституции РФ по несовпадающим основаниям. Одни из них выделяются по отраслям законодательства, другие – по сферам (функциям, полномочиям) государственной деятельности, третьи – по видам государственных органов (государственной службы) и т.д. Причем иногда разные критерии выделения используются в одних и тех же пунктах (например, п. «о» ст. 71). По оценке Ю.А. Тихомирова, анализируемые статьи содержат весьма разнородный круг предметов ведения, причем их «родовые объединения» весьма условны и охватывают свыше 120 конкретных объектов. Это, конечно, затрудняет уяснение соотношения положений ст. 71 и 72 Конституции РФ и понимание соответствующих предписаний. Поэтому необходимо наполнить отдельные формулировки этих статей адекватным содержанием путем законодательного регулирования и конституционно-судебного толкования.

Возникают определенные трудности и при толковании ст. 71, 72, 73 Конституции РФ.

Перечень ст. 71 Конституции 1993 года определяется как закрытый. Следовательно, расширительному толкованию он не подлежит. Однако этот принцип не выдержан до конца: некоторые вопросы одновременно отнесены и к ведению Федерации, и к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Например, в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, защита национальных меньшинств находятся в ведении Российской Федерации. Одновременно эти же вопросы (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции) включены в перечень предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Также противоречия можно обнаружить и при сопоставлении статей, непосредственно определяющих предметы ведения, с формулировками других статей. Так, согласно п. «б» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ территория Российской Федерации отнесена к ведению федеральных органов государственной власти. В то же время п. 3 ст. 67 Конституции предусматривает, что границы между субъектами РФ могут быть изменены только с их взаимного согласия. Фактически это означает, что территория Федерации является предметом совместного ведения. Пункт «б» ч. 1 ст. 71 Конституции также относит к ведению РФ федеративное устройство России, что расходится со ст. 136 Конституции, устанавливающей, что поправки к главе 3 «Федеративное устройство» могут быть внесены при условии их одобрения органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Федерации. Также ста-

<sup>161</sup> Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2003. № 9. С. 63.

тус субъекта Федерации (согласно п. 5 ст. 66 Конституции) может быть изменен только по взаимному согласию РФ и самого субъекта.

По мнению К.Е. Колибаба ст. 71 Конституции РФ толкуется расширительно вследствие того, что «некоторые ее пункты (п. «е», «ж», «з» и др.) сформулированы весьма широко, каждый охватывает большой круг вопросов, в том числе такие, участие в решении которых при определенных условиях представляет значительный интерес для субъектов Федерации. Поэтому такие вопросы обособляются в качестве предметов совместного ведения»<sup>162</sup>.

Следует отметить, что в ст. 72 Конституции РФ имеется ряд пунктов, которые затрагивают с разных сторон по существу одну и ту же проблему. К предметам совместного ведения относятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами – п. «в»; разграничение государственной собственности (в том числе и земельной) – п. «г»; природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые территории – п. «д»; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды – п. «к». Наличие нескольких пунктов по упомянутым проблемам не облегчает задачу разграничения полномочий по указанным предметам совместного ведения. А из сопоставления пунктов «в», «г», «д» с пунктом «к» можно, в принципе, прийти к выводу, что вопросы, содержащиеся в пунктах «в», «г» и «д» решаются вне рамок правового регулирования, обозначенных в пункте «к».

Следует отметить, что правило остаточной компетенции субъектов, закрепленное в ст. 73 Конституции РФ, дает возможность расширительного толкования полномочий Федерации в сфере ее исключительной и совместной с субъектами компетенции. С другой стороны, при буквальном толковании связки ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ все новые предметы ведения автоматически попадают в сферу компетенции субъектов Федерации. Перечни вопросов исключительного федерального ведения и совместного ведения Федерации и субъектов Федерации в ст. 71 и 72 даны как закрытые, а все остальные вопросы государственной деятельности в силу ст. 73 отнесены к ведению субъектов Федерации. Однако новые предметы ведения могут иметь и общегосударственную значимость, требовать единого общегосударственного регулирования. Поэтому вновь возникающие предметы ведения следует относить к компетенции Федерации, субъектов Федерации или их совместного ведения в зависимости от их тяготения к уже установленным конституционно этим вопросам. Однако такой подход нужно закрепить законодательно.

Анализ норм Конституции Российской Федерации в части закрепления и регулирования конституционного принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами свидетельствует об определенных проблемах, связанных с технико-юридической формализацией данного принципа и четкостью гарантий его реализации. Эти проблемы вызваны в немалой степени теоретической непроработанностью понятия и содержания предметов ведения Федерации и ее субъектов, нерешенностью задач конституционно-правового ограничения политики нарушения данного принципа через правовые формы текущего законодательного и договорного регулирования.<sup>163</sup>

В среде ученых и политиков, занимающихся проблемами федерализма, распространено мнение о необходимости принятия федерального закона, разграничивающего полномочия в рамках ст. 72 Конституции РФ. С этой точкой зрения сложно согласиться. Во-первых, не совсем понятно, как в одном законе можно разграничить полномочия в сфере, например, обеспечения законности и правопорядка (п. «б» ст. 72 Конституции РФ), охраны памятников истории и культуры (п. «д» ст. 72), общих вопросов воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (п. «е» ст. 72), защиты семьи, материнства, отцовства и детства (п. «ж» ст. 72), установления общих принципов налогообложения (п. «и» ст. 72), а также административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство (п. «к» ст. 72) – этим вопросам в настоящее время посвящена львиная доля федерального законодательства.

Во-вторых, по каждому пункту ст. 72 Конституции РФ уже приняты федеральные законы (по приблизительным подсчетам, их около трехсот).

<sup>162</sup> Колибаб К.Е. Договоры Российской Федерации с ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий: необходимо участие законодателей // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 6.

<sup>163</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. С. 280.

Заметим, что нормы этих законов, регулирующие вопросы собственно разграничения компетенции, отличаются крайне низким качеством. Возьмем в качестве примера Федеральный закон «Об образовании». Статья 28 Закона относит к компетенции Федерации среди прочего формирование и осуществление федеральной политики в области образования, а также правовое регулирование складывающихся в данной сфере общественных отношений, а ст. 29 Закона относит к ведению субъектов Федерации определение и осуществление политики в области образования, а также законодательство субъектов РФ в данной сфере. Очевидно, что подобная юридическая техника мало что прибавляет в практической плоскости разграничения компетенции.

Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам ведения Федерации и не оставляют возможности ее субъектам для дальнейшего регулирования с учетом национальных, геополитических, экономических и иных особенностей.<sup>164</sup> В этой связи возникает необходимость решения вопроса о степени федерального регулирования по тем или иным вопросам совместного ведения.

Кроме того, некоторые законы разграничивают предметы ведения, некоторые – полномочия. При этом в некоторых текстах указывается на полномочия, а в действительности проводится разграничение детализированных предметов ведения либо устанавливается компетенция субъектов Федерации и органов местного самоуправления.<sup>165</sup> Часто в федеральных законах используется типовая формулировка об осуществлении субъектами Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий в пределах компетенции, установленной законом. Однако конкретные нормы о содержании такой компетенции сам федеральный закон не приводит.

Предлагаются различные пути совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений (в том числе и разграничения предметов ведения и полномочий).<sup>166</sup> Еще в октябре 2001 года в Совете Федерации состоялись парламентские слушания, посвященные структуре проекта федерального закона о развитии федеративных отношений в Российской Федерации. Представленную на слушаниях структуру проекта сложно было рассматривать в качестве законодательного акта: она дублировала уже существующую правовую базу федеративных отношений, практически не предлагая законодательных новелл. Сами же слушания показали, что представленный документ – скорее проект концепции развития федеративных отношений, а не законодательного акта. В связи с этим можно вспомнить попытки создания так называемого Федеративного кодекса. Очевидно, что идея создания подобного Кодекса сегодня не имеет перспектив, какой бы всеобъемлющий характер ни придавался его положениям. В лучшем случае Кодекс сможет продублировать нормы действующей Конституции РФ, а также упомянутых федеральных законов, и лишь при условии, что он не будет замахиваться на глобальное разграничение компетенции в рамках ст. 72 Конституции РФ.

Есть и другие попытки совершенствования не только самого федерального законодательства, но и законодательного процесса в рассматриваемой сфере. Речь в данном случае идет о Концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, подготовленной рабочей группой Государственного совета под руководством М.Ш. Шаймиева. Концепция содержит новации законодательного процесса на федеральном уровне. В пункте 3.4 Концепции предусмотрена процедура принятия федерального закона по предметам совместного ведения, включающая получение предварительного согласия более половины субъектов РФ, что неоправданно усложнит законодательный процесс и будет препятствовать совершенствованию механизмов разграничения компетенции. Еще более сомнительна необходимость введения специальной процедуры голосования в Федеральном Собрании по законопроектам, затрагивающим национальные интересы, которая подразумевает: в Совете Федерации – «принцип консенсуса», т.е. отдельный подсчет голосов членов палаты от республик (автономных образований) и прочих членов палаты, а также право «отлагательного вето» любого сенатора от республики (автономии); в Государст-

---

<sup>164</sup> Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 50.

<sup>165</sup> Градостроительный кодекс РФ № 73-ФЗ от 7.05.1998 (с изменениями от 30.12.2001, 10.01.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 19. Ст. 2069, Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 167.

<sup>166</sup> Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 54.

венной Думе – принятие законопроектов большинством в четыре пятых голосов от общего числа депутатов.

Внедрить эти начинания в правовую практику предлагалось «по инициативе Президента России на основе политического согласия палат Федерального Собрания в виде обычая».<sup>167</sup> При этом, однако, игнорируются нормы Конституции РФ, регулирующие законодательный процесс, что абсолютно недопустимо. Эти предложения неприемлемы и по сути, ибо члены Совета Федерации представляют не этносы, проживающие в субъектах РФ, а все их население. Подобные предложения косвенно способствуют укоренению практики неравноправия субъектов РФ путем закрепления неравноправия их представителей в верхней палате российского парламента. Сверх того, Концепция предлагает ввести институт распространения действия «наиболее удачных» законов субъектов РФ в федеральном масштабе посредством принятия Федеральным Собранием «специального закона» (п. 3.5), что не предусмотрено действующей Конституцией РФ.

Вообще, говорить о совершенствовании федерального законодательства, так или иначе затрагивающего сферу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, можно с большой долей условности, ибо законодательство это в настоящее время огромно: оно включает в себя не только Конституцию РФ и законы, но и подзаконные акты, решения Конституционного Суда РФ, договоры и соглашения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и характеризуется пробельностью и противоречивостью норм, туманностью и дублированием отдельных положений.

Глигич-Золотарева М.В. считает, что нормальная работа по совершенствованию массива федерального законодательства возможна только после создания полноценного Свода законов Российской Федерации, включающего в себя все нормативные правовые акты на федеральном уровне (известно, что работа по созданию Свода законов идет с переменным успехом уже не первый год, но завершения ее пока не ожидается).<sup>168</sup>

В сфере исключительного ведения Российской Федерации любые решения, как известно, вправе принимать только она сама. Но эффективное осуществление этих вопросов невозможно без опоры на органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления. В ряде случаев Российская Федерация делегирует субъектам Федерации в данной области право принятия региональных законов (например, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», др.) или право участия в принятии общефедеральных решений (принятие законов Российской Федерации о поправках к Конституции РФ).

Практику такого делегирования полномочий необходимо расширять. В противном случае Российская Федерация, активно в последнее время настаивающая на федеральной принадлежности множества полномочий, осуществляемых до этого субъектами Федерации, может оказаться и уже оказывается «собакой на сене». Тем более что делегируемые полномочия в любой момент Федерация вправе при необходимости вернуть себе. Однако, обращаясь к институту делегирования, нельзя ограничиваться простым указанием в соответствующих федеральных законах на право субъектов Федерации принимать собственные законы, иные решения. Необходимо исчерпывающим образом определять объем делегированных субъектам Федерации полномочий, механизм их решения.

Без расширенного использования института делегирования федеральных полномочий не обойтись и в сфере совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ). Федерации выгодно расширять делегирование собственных полномочий на местах. В федеральных актах следует исчерпывающе устанавливать данные полномочия и механизм их осуществления субъектами Федерации.

Барциц И.Н., анализируя проблемы в сфере разграничения предметов ведения и полномочий по «вертикали» в Российской Федерации, приходит к выводу о необходимости перехода к принципиально иной схеме разграничения предметов ведения и полномочий, построенной на детализации распределения полномочий между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации и ее субъектов:

<sup>167</sup> Глигич-Золотарева. Указ. соч. С. 48.

<sup>168</sup> Глигич-Золотарева. Указ. соч. С. 48.

- предметы исключительного ведения Российской Федерации, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация;
- предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть осуществляют совместно РФ и субъекты Федерации;
- предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты РФ;
- предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты Российской Федерации издают законы и иные нормативные акты в соответствии с основами законодательства Российской Федерации и осуществляют исполнительную власть;
- предметы исключительного ведения субъекта Российской Федерации, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации.<sup>169</sup>

На наш взгляд, на данный момент это усложнит развитие отношений в сфере разграничения власти по «вертикали». Конечно, действующая схема разграничения имеет ряд недостатков. Однако напомним, что и в других федеративных государствах нет идеально действующей схемы разграничения, каждой схеме присущи определенные проблемы, решение которых по большому счету зависит от федеральных и региональных властей.

На основании вышеизложенного можно предложить следующие рекомендации для усовершенствования системы разграничения предметов ведения и полномочий по вертикали:

1 В статьи 71 и 72 Конституции РФ внести соответствующие изменения, в соответствии с которыми данные статьи будут трактоваться однозначно (исключить дублирование некоторых пунктов, устранить противоречия с другими статьями Конституции РФ).

2 В статье 73 Конституции РФ закрепить хотя бы минимум предметов исключительного ведения субъектов РФ. Выделение данных предметов возможно только с учетом анализа законодательства субъектов. В статье 73 также следует закрепить основание отнесения вновь возникающих предметов ведения к ведению Федерации, совместному ведению и ведению субъектов РФ.

3 Принципы разграничения предметов ведения и полномочий необходимо закрепить в федеральном законе № 184-ФЗ от 6.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

4 Действующие федеральные законы следует привести в соответствие с положением п. 4 ст. 26.1 вышеупомянутого закона, согласно которому федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

5 Необходимо ужесточить правовую регламентацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам осуществления ими собственных полномочий.

6 Должен быть решен вопрос о пределах федерального регулирования по предметам совместного ведения.

7 Следует определить статус договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации «о сотрудничестве», «о взаимодействии» и т.д., на подписание которых часто настаивают федеральные органы исполнительной власти. Все соглашения о передаче осуществления полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации должны быть приведены в соответствие с законодательством РФ.

8 Прекратить практику исполнения полномочий федеральных органов за счет средств региональных бюджетов.

<sup>169</sup> Барциц И.Н. Договорное регулирование федеративных отношений // Законодательство. 2001. № 6. С. 22.

