

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1. Исторические основы теории разделения властей..... | 7 |
| 1. Зарождение и развитие принципа разделения властей..... | 7 |
| 2. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти..... | 23 |
| Глава 2. Принцип разделения властей и современный российский опыт..... | 39 |
| 1. Механизм сдержек и противовесов в принципе разделения властей..... | 39 |
| 2. Теория разделения властей и современные российские проблемы..... | 59 |
| Заключение..... | 81 |
| Список используемой литературы..... | 85 |
| Приложения..... | 91 |

Введение

Для демократического общества, в котором единственным источником власти является народ, необходимо разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную необходимо. Разделение власти по своей сути призвано обеспечить наибольшую эффективность народовластия. Разделены и самостоятельно функционируют законодательная, исполнительная и судебная власти. Соотношение между полномочиями органов всех ветвей государственной власти устанавливаются в конституции Российской Федерации.

Политические процессы конца 80-х - начала 90-х годов привели к коренным изменениям государственного устройства России. Распад единого государства - Советского Союза - определил изменения в конституционном строе Российской Федерации. Если ранее она входила в состав единого государства на основе подчинения централизованной власти Советов, то после названных преобразований Россия провозгласила свою самостоятельность и суверенитет. Россия, отказавшись от тоталитарного государственного строя, встала не путь демократического развития, провозгласив новые принципы и новые приоритеты государственной и общественной жизни.

Среди новых принципов демократического развития Российской Федерации одно из наиболее важных мест занял принцип прав и свобод человека и гражданина личности¹. Россия сделала важный шаг к построению нового общества – 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации. С этого момента начинается принципиально новая эпоха в развитии российской государственности - эпоха построения правового государства. Идея такого государства базируется на принципах законности, соблюдения прав и законных интересов личности, обеспечения этих прав и интересов.

¹ Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М.: Зерцало, 2009. С. 129.

Конституцией Российской Федерации 1993 года закреплены все принципы законности, соблюдения прав и законных интересов личности, обеспечения этих прав и интересов, создав предпосылки для построения в России правового государства. Но реально правовое государство сможет осуществиться только тогда, когда все эти принципы будут осуществляться на практике, в реальной жизни. И, прежде всего это связано с эффективным, целенаправленным и законным осуществлением государственной власти.

Проблемы организации и осуществления государственной власти вызывали теоретический и практический интерес на протяжении многих веков. Мировой опыт убедительно подтверждает, что важнейшим условием успешного функционирования государственной власти является принцип разделения властей. В этой связи существует необходимость совершенствования механизмов реализации государственной власти в современной России на всем государственном пространстве, как федеральном, так и региональном.

Согласно этому принципу, закрепленному в ст. 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из названных ветвей власти самостоятельна и выполняет свои функции посредством особой системы органов и в специфических правовых формах.

Разделение властей – это единство в типовом разнообразии. Поэтому вся динамика государственно-правовых отношений, возникающих в системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также между федеральным центром и регионами опосредуется и регулируется на основе общего двуединого принципа. В известной мере он уже используется и в формировании системы местного самоуправления России. Указанные обстоятельства определяют актуальность выбранной темы исследования.

Объектом работы являются общественные отношения в сфере реализации конституционного принципа разделения властей в системе государственного устройства Российской Федерации.

Предметом работы являются нормы конституционного и муниципального права, определяющие содержание, сущность и место разделения властей в системе государственного устройства Российской Федерации.

Целью исследования является определение приоритетных направлений повышения эффективности разделения властей как центрального конституционного принципа построения и взаимодействия всей системы органов государственной власти России.

Задачи работы:

- рассмотреть зарождение и развитие принципа разделения властей;
- проанализировать разделение властей как одного из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах;
- привести философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти;
- изучить теорию разделения властей;
- рассмотреть механизм сдержек и противовесов в принципе разделения властей;
- выявить современные российские проблемы при разделении властей;
- проанализировать проблемы соотношения принципов разделения властей и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

К сожалению, существует еще немало недостатков в деятельности различных государственных органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, которые зачастую нарушают конституционные принципы, создавая препятствия и негативные последствия на пути построения правового российского государства. Разрешить большинство этих

противоречий путем контроля за осуществлением государственной власти в Российской Федерации призвана система разделения властей.

Теоретическая значимость дипломной работы основана на трудах отечественных и зарубежных авторов, результатах собственных исследований. Практическая значимость заключается в возможности использования результатов исследования в практической деятельности.

Структура дипломной работы традиционная, состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Глава 1. Исторические основы теории разделения властей

1. Зарождение и развитие принципа разделения властей

Теория разделения властей зарождалась в определенных исторических и социальных условиях; в течение веков она подвергалась некоторым корректировкам, изменялась и дополнялась, исходя из политико-правовой реальности и обстановки в конкретных государствах. Само по себе разделение властей, вот уже более 200 лет практикуемое в демократических странах, - не самоцель и не панацея от пороков и недостатков государственного управления. Но это, как показал исторический опыт, все же лучшая из имеющихся конструкций. Россия, к сожалению, не использовала ее в предшествующие века и десятилетия – как при царях, так и в годы советской власти.

Термин «разделение властей» в его практическом применении рассматривается как достаточно сложное сочетание независимости и взаимодействия трех ветвей власти, а в некоторых случаях – их переплетение. Существующая конструкция не исключает ни скоропреходящих, ни более длительных конфликтов, сопровождаемых компромиссами, уступками или же попытками обеспечить преимущество одной из них в ущерб другой.

Разделение властей на сегодняшний день – общепризнанный признак правового государства, основополагающий принцип организации и функционирования механизма правового государства. Он закреплен в ст. 10 Конституции РФ. Для того, чтобы уяснить суть разделения властей, целесообразно обратиться к истокам формирования этой выдающейся общедемократической идеи.

Теория разделения властей возникла уже в античных государствах. Мыслители того времени выделили несколько обязательных признаков этой теории, согласно которой существуют относительно самостоятельные элементы государства, которые выполняют внутри него определенные функции; содержание их деятельности обуславливается социальным расслоением

общества. Эти элементы тесно взаимодействуют между собой как помогая друг другу, так и препятствуя в случае чрезмерного усиления одного из них; все они осуществляют свою деятельность на основе законов.

В литературе высказывается мнение, что идеи о разделении властей в основе своей разработаны в трудах Аристотеля, Платона, Эпикура и др., воплощены в судебной практике Античного мира, присутствуют в английской Великой хартии Вольностей 1215 г.² Основоположниками классической теории разделения властей, в отличие от их предшественников, создано совершенно новое универсальное учение о разделении властей, которое получило и получает воплощение в конституционном законодательстве и государственном строительстве практически всех стран мира. В системе факторов, причинно обусловивших зарождение и развитие новой теории, прежде всего, следует назвать исторический прогресс, который проявил себя в переходе к более высокому уровню социальной и государственной организованности.

В самом общем виде, разделение властей предполагает существование в государстве трех властей: законодательной, исполнительной и судебной; все три власти действуют самостоятельно и взаимно сдерживают друг друга с тем, чтобы ни одна из них не стала властью абсолютной.

Становление современной теории разделения властей связано в основном с возникновением политико-правовых теорий в Англии в 17-ом столетии. Видное место среди английских мыслителей того времени занял философ Джон Локк, который в работе «О гражданском правлении» (1690) довольно-таки подробно рассматривает три власти: законодательную, исполнительную и судебную. Он также дает развернутую характеристику этим властям и отмечает, в частности, что законодательная власть «не является и не может являться абсолютно деспотической ... ведь она представляет собой лишь соединенную власть всех членов общества, переданную тому лицу или собранию, которые являются законодателями; она не может быть больше той

² Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М., 1991. С. 9.

власти, которой обладали эти лица, когда они находились в естественном состоянии»³. Именно потому, что законодательная власть не может быть абсолютной Д. Локк и говорит о двух других властях – исполнительной и судебной, которые должны законодательную власть ограничивать. Однако теория Д.Локка – это еще не совсем теория разделения властей в современном ее понимании, ибо он приходит к выводу, что законодательная власть, поскольку она создает законы, обязательные для исполнения всеми, является верховной и все остальные власти истекают из нее и подчинены ей. Исполнительная власть, по Д. Локку, является подчиненной законодательной власти и может быть по ее желанию изменена и смещена⁴.

Основоположником же современной теории разделения властей по праву, считается выдающийся французский мыслитель Ш.Л. Монтескье. В его работе «О духе законов» (1748), делается основной вывод: «В каждом государстве есть три рода власти; власть законодательная, власть исполнительная и ведающая вопросами гражданского права». Эта власть карает за преступления и разрешает споры при столкновении частных лиц, ее можно назвать судебной властью. Выделение ее в самостоятельную ветвь государственной власти представляет собой существенный вклад Ш.Л. Монтескье в развитие теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, благодаря которому доктрина обрела стройность и завершенность.

Формула разделения властей Ш.Л. Монтескье выражена в следующих словах: «Все погибло бы, если в одном и том же лице или учреждении были соединены три власти; власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступников и тяжбы частных лиц»⁵. Разработанная им теория направлена, прежде всего, против злоупотребления властью, деспотизма. Ш.Л. Монтескье подчеркивал, что необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы

³ Локк Д. Избранные философские произведения. Т.2. М.: Юристъ, 2006. С. 6.

⁴ Там же. С. 87.

⁵ Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 117.

взаимно сдерживать друг друга⁶. Он выделяет три власти, отмечая, что в силу первой из них государь или учреждение создают законы временные или постоянные и исправляют или отменяют существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц⁷.

Ш.Л. Монтескье считал, что законодательная власть во Франции должна принадлежать собранию представителей народа и собранию знати (две палаты парламента); исполнительная власть должна принадлежать монарху или другим лицам, но ни в коем случае не членам законодательного собрания⁸. Судебную власть Ш.Л. Монтескье предлагал «... поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года, по указанному способу привлекаются из народа для образования суда; продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости⁹.

Ш.Л. Монтескье, разделяя три власти, еще не приходит к идее о равноправии их, считая, как и Д Локк, законодательскую власть высшей, а исполнительную «ограниченной по своей природе»¹⁰. Однако он пошел все же дальше Д.Локка и вывел еще один важный принцип – должно быть не только разделение властей, но и их взаимное сдерживание. По Ш.Л. Монтескье, судебная власть, является регулирующей, она необходима для того, чтобы удерживать от крайностей законодательную и исполнительную власти. Что касается законодательной и исполнительной властей, то они сдерживают друг друга. Исполнительная власть имеет право (прежде всего в лице монарха) накладывать вето на решение законодательного собрания, устанавливает регламент его работы, распускает собрание. Законодательная власть контролирует исполнение законов исполнительной властью, привлекает к

⁶ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 289.

⁷ Там же. С. 290.

⁸ Там же. С. 295.

⁹ Там же. С. 291.

¹⁰ Там же. С. 292.

ответственности министров за нарушение законов. Однако Ш.Л. Монтескье особо отмечает, что законодательная власть не должна ограничивать исполнительную, останавливая ее решения, поскольку она, по своей природе, уже ограничена и нет смысла ограничивать ее еще раз¹¹. Таковы в самом общем виде воззрения Ш.Л. Монтескье на рассматриваемую нами проблему.

Многие идеи Ш.Л. Монтескье были проанализированы в трудах другого французского мыслителя, Ж.Ж. Руссо, выступившего с критикой ряда позиций своего предшественника. Важное место в учении Руссо занимала проблема государственной власти. Он защищал идею неправомерности власти, которая ополчается против жизненных интересов народа, обосновывал право народа на революционное низвержение всякой антинародной власти. Идеалом Руссо была республика. Он уловил внутреннюю противоречивость развития цивилизации, в том числе буржуазной. Руссо безосновательно отрицал роль науки и искусств в улучшении нравов людей, но видел тяжкую цену прогресса для угнетенных классов. Если Монтескье рассматривал судебную власть как средство сдерживания законодательной и исполнительной властей от крайностей, то Ж.Ж. Руссо значительно полнее представлял спектр их взаимоотношений, а также более глубоко и обстоятельно исследовал существенные аспекты «третьей» власти, хотя и не употреблял этого выражения в своем основном труде «Об общественном договоре» (1762 г)¹². Руссо писал, что, когда невозможно установить точное соотношение между составными частями государства или устранить причины, беспрестанно нарушающие эти отношения, тогда создают особую магистратуру, которая не входит в общий организм, но возвращает каждый его член в подлинные отношения; либо между государством и народом, либо между государством и сувереном, либо между обеими сторонами одновременно, если это необходимо. Руссо одним из первых определил функциональную роль суда как гаранта неприкосновенности

¹¹ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 295.

¹² Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре: Трактаты. М., 2000.

свободы человека. Он писал о праве арестованного на обжалование в суд примененного к нему ареста, о полномочиях суда проверить обоснованность ограничения свободы гражданина.

В целом можно сказать, что Руссо критически развил взгляды Локка и Монтескье. В результате была создана основа стройной теории разделения властей в современном государстве. Труды этих трех великих мыслителей в совокупности представляют концепцию разделения властей, называемую классической. Основатели классической теории разделения властей в качестве одного из приоритетных направлений деятельности судебной власти выделяли осуществление судом контроля за органами исполнительной власти при осуществлении ими правозащитной функции.

Теория разделения властей нашла своих сторонников и среди русских ученых конца XIX – начала XX вв. Труды российских ученых, несмотря на различие взглядов и подходов к рассматриваемому вопросу, большинство из них сходились в том, что судебная власть должна быть самостоятельной, независимой от других ветвей власти. Но, собранные вместе, они должны составлять единую государственную власть. Реформирование политических и социально-экономических отношений в России по новому поставило проблему прав и свобод личности. Согласно Конституции РФ (Гл. 2) государство признает естественные права человека в полном объеме, рассматриваемая их в качестве объекта государственной и в том числе судебной защиты.

Теория разделения властей получила свое дальнейшее развитие как в теоретических трудах мыслителей последующих лет, так и практической деятельности государств, воспринявших этот принцип в построении своей государственной власти.

Впервые разделение властей как конституционный принцип было воплощено в жизнь конституциями 13-ти североамериканских штатов и в Конституции США 1787 года. В США теория разделения властей была дополнена существенными новшествами – системой «сдержек и противовесов».

Был высказан тезис о необходимости взаимодействия ветвей власти; подверглась сомнению классическая триада ветвей власти; мирно сосуществуют относительно новая идея единства государственной власти и теория разделения властей. Необходимость такого немаловажного дополнения была вызвана тем, что, как отмечает А.А. Мишин, - «Практическое воплощение локковских идей о верховенстве законодательной власти привело к непредвиденным последствиям... Созданные в штатах легислатуры захватили в свои руки огромные полномочия, во многих случаях полностью подчинили себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Современники отмечали, что легислатуры штатов ... конфисковали собственность, чеканили монету, взимали налоги, выносили приговоры, беспрерывно изменяли и пересматривали свои собственные законы. Короче говоря, законодательные власти штатов в ряде случаев вели себя подобно коллективным тиранам, нарушая и попирая все запреты чистой теории разделения властей»¹³.

По этому поводу один из «отцов-основателей» США Томас Джефферсон в своих «Заметках о штате Вирджиния» писал, что «Выборный деспотизм – отнюдь не та форма правления, ... при которой правящая власть должна быть так разделена и уравновешена между несколькими институтами власти, чтобы ни один из них не смог выйти за пределы своих законных полномочий, не встретив эффективного сдерживания и противодействия со стороны остальных»¹⁴.

Поэтому «отцы-основатели» США создали механизм, состоящий из трех, связанных системными отношениями органов, которые считались, соответственно, носителями законодательной, исполнительной и судебной «ветвей» власти. При этом неоднократно высказывалась мысль, что само «дерево» власти едино. Это единое «дерево» по Конституции США имеет

¹³ Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.

¹⁴ Джефферсон Т. О демократии. СПб.: Питер, 1992.

горизонтальное разделение – между указанными выше «ветвями» и вертикальное – между федеральными органами и органами власти в штатах.

Американская система «сдержек и противовесов» основана на трех основополагающих началах:

1. Все три ветви власти имеют различные источники формирования;

а) Законодательная власть – Конгресс, состоит из палаты представителей и Сената, которые избираются легислатурами штатов;

б) Исполнительная власть – Президент – избирается посредством косвенных выборов – коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются населением;

в) Судебная власть – Верховный Суд – формируется совместно Президентом и Сенатом.

2. Различные сроки полномочий;

а) Палата представителей Конгресса избирается на 2 года;

б) Сенат каждые 2 года обновляется на одну треть;

в) Президент избирается сроком на 4 года;

г) Члены Верховного Суда и иные федеральные судьи назначаются на должности пожизненно.

3. Взаимное сдерживание властей;

а) Конгресс вправе отклонять законопредложения Президента;

б) Сенат может отклонять любые кандидатуры, предложенные Президентом на высшую должность в государственный аппарат, и отвергать заключенные Президентом международные договоры;

в) Конгресс может привлечь Президента к ответственности в порядке импичмента и, в случае признания его Сенатом виновным, отстранить его от должности;

г) Президент имеет право вето в Конгрессе на законопроекты, одобренные обеими палатами;

д) Верховный Суд вправе аннулировать как законы Конгресса, так и нормативные акты Президента.

Оптимальные формы разделения и взаимодействия властей в России еще не устоялись и требуют дальнейшего совершенствования. В некоторых отношениях это разделение является неполным; функции властей России частично пересекаются. Так законодательная власть принадлежит Федеральному Собранию. Однако Президент страны, в эту ветвь не входящий, подписывает и обнародует Федеральные законы, издает указы и другие правовые акты, в том числе и нормативного характера. Следовало бы Президента, являющегося главой государства, отнести к исполнительной власти. Но он осуществляет и некоторые функции, тесно связанные с правосудием: назначение судей, помилование осужденных. Законодатель объявляет амнистию и избирает судей высших судов.

Судебная власть в свою очередь не только разрешает споры и наказывает правонарушителей, но и отменяет решения законодательной и исполнительной властей при несоответствии их Конституции РФ и законам, т.е. корректирует их деятельность. Примеры переплетения компетенций ветвей власти можно значительно умножить, если обратиться к опыту других стран; они естественны и обычно не вызывают нареканий. Такое переплетение полезно и необходимо, так как выполняет известную задачу «сдержек и противовесов», предупреждающих опасное единовластие. Все три ветви власти нуждаются не только в разумном разделении и четком взаимодействии, но и в неотложном укреплении силы и авторитета, который может быть достигнут лишь неуклонным исполнением требований законов и своего служебного долга.

Конституция РФ как основной закон нашего государства определяет наиболее важные, основополагающие моменты государственного устройства в целом и различных его составляющих элементов. Иными словами Конституция определяет тот строй, по которым развивается и существует общество и

государство, а также устанавливает наиболее значимые и существенные принципы этого развития.

Наиболее важными принципами Конституции РФ являются следующие: права и свободы человека и гражданина; федеративное устройство России, взаимоотношения Федерации с ее субъектами и разграничение полномочий между ними, организация и осуществление власти в Российской Федерации и некоторые другие¹⁵.

Последний принцип получил широкое развитие в положениях Конституции. Среди ее норм есть, такие, как запрет присвоения власти в РФ; осуществление власти народом (непосредственно путем выборов или референдума и в органах государственной власти и местного самоуправления; установление системы органов государственной власти и обеспечение осуществления их полномочий и т.д.

Ключом к трактовке конституционных статей об организации власти в Российской Федерации - а в широком плане всего государственного строя - служит принцип разделения властей. Принцип этот не нов, он был выдвинут еще на рубежах Новой истории, когда нарождавшаяся буржуазия боролась с абсолютной властью монарха и его дворянского окружения, когда в руках монарха была сосредоточена вся полнота власти, причем ничем не ограниченная, что значительно тормозило и затрудняло развитие класса буржуазии. Впервые принцип разделения властей был разработан англичанином Джоном Локком и французом Шарлем Луи Монтескье, и поэтому их имена закономерно связывают с выдвижением исходных идей.

Идеи Локка и Монтескье неразрывны со временем, когда они жили и творили. Но и сегодня принцип разделения властей следует изначальным положениям: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что монарх или сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы так

¹⁵ Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права: В 2 ч. М., 2007. С. 163.

же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной».

За прошедшие столетия принцип разделения властей - разумеется, в развитии и постоянном совершенствовании, с учетом условий отдельных стран - выдержал испытания временем и ныне занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур, распределении функций и полномочий между ними. Этот принцип, прежде всего демократичен: он предусматривает такую организацию государственной власти, которая позволяет эффективно выявлять и отражать интересы как большинства, так и меньшинства населения, его различных групп - национальных, региональных, профессиональных.

В условиях разделения властей население может непосредственно и через своих представителей активнее участвовать в процессе принятия государственных решений, чем при доминировании одной из властей или устранении какой-либо из них.

Разделение властей - необходимая предпосылка формирования правового государства, реализации идей верховенства закона и, самое главное, расширения и обеспечения прав и свобод гражданина.

Реализация принципа разделения властей предполагает не только выявление и необходимое обособление функций управления делами государства, но и адекватную институционализацию этих функций, создание и развитие государственных учреждений, относящихся к различным властям и составляющих вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти. Разделение властей тесно связано с формированием правовой системы, в которой, с одной стороны, выделяются определенные группы юридических норм, а с другой стороны, устанавливается иерархия их отношений. Это вносит упорядоченность, согласованность и стабильность в развитие права, повышает его эффективность.

Как известно, принцип разделения властей в своей основе не был принят марксизмом, который изначально выдвигал обеспечение и укрепление диктатуры пролетариата как главную задачу государства. Классовые, политические интересы predeterminedляли формирование институтов осуществления власти, распределение функций и полномочий между ними, их взаимоотношения.

С провозглашением и утверждением государственной самостоятельности России разделение властей стало конституционным принципом¹⁶. Однако освободиться от наследия прошлого было не так легко. В Конституции 1978 года оставались нормы, противоречившие этому принципу. Съезд народных депутатов сохранял полномочия, позволявшие ему принимать к рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Федерации. Это давало основания для его вторжения в сферу исполнительной власти, что с введением в Российской Федерации института Президента стало одной из причин частых осложнений отношений между ветвями власти. Конституционные кризисы, разумеется, имели прежде всего политические причины, но рассогласованность норм, касавшихся разделения властей, отсутствие правил разрешения конфликтов также сыграли свою негативную роль в развитии событий.

Лишь с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года принцип разделения властей был закреплен в основном законе нашего государства в качестве принципа конституционного строя России.

Россия восприняла принцип разделения властей как условие построения демократического республиканского строя, правового государства. Сегодня разделение властей свойственно прогрессу цивилизации. Вместе с тем всеобщий характер принципа никоим образом не означает, что речь идет о механическом копировании зарубежных моделей. Важно выявить и усвоить все самое ценное в теории и практике разделения властей, перспективу его развития.

¹⁶ Сырых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. Чибиряев. М., 2007. С. 285.

Прежде всего, разделение властей призвано стать гарантом демократизма государственного строя, не допустить авторитаризма и тоталитаризма. Далее, данный принцип нацелен на то, чтобы добиваться рациональности и эффективности в управлении государством, предотвращать односторонние и ошибочные решения вопросов государственной жизни. Это достигается главным образом при помощи системы сдержек и противовесов, являющейся эффективным инструментом обеспечения баланса властей. Наконец, разделение властей не исключает, а предполагает их кооперацию, синхронизацию их усилий в решении важнейших задач, стоящих перед государством и обществом. Обострение отношений между властями, особенно между законодательной и исполнительной, способно резко ослабить и даже парализовать управление страной.

У разделения властей есть свои границы. Это - принцип организации и осуществления власти, прежде всего на общегосударственном уровне. Он может быть применим в соответствующих рамках и на уровне субъектов Российской Федерации.

При этом каждый из субъектов Федерации может использовать свои формы и методы разделения властей, их институционализация может идти разными путями. Общие подходы, относящиеся к разделению властей, могут быть в какой-то мере и в системе местного самоуправления, но здесь нужно учитывать, во-первых, что речь идет об особом специфическом институте и, во-вторых, что местная власть осуществляется в очень небольших территориальных рамках.

Принцип разделения властей в Конституции Российской Федерации закреплен в статье 10 главы об основах конституционного строя: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

В статье закрепляется фундаментальный принцип организации власти в Российской Федерации — принцип разделения властей. Этот принцип был выработан мировой практикой развития демократических государств¹⁷.

Суть его в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Поскольку существуют три основные функции государственной власти — законодательная, исполнительная и судебная, каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти. Напротив, соединение законодательных, исполнительных и судебных функций в деятельности одного органа государственной власти приводит к чрезмерной концентрации власти у этого органа, что создает возможность установления в стране диктаторского политического режима.

Каждый государственный орган, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами. В этом взаимодействии они ограничивают друг друга. Такая схема взаимоотношений часто называется системой сдержек и противовесов. Она представляет единственно возможную схему организации государственной власти в демократическом государстве.

На федеральном уровне организации государственной власти в Российской Федерации система сдержек и противовесов, согласно Конституции, выглядит следующим образом. Законодательный орган — Федеральное Собрание — принимает законы, определяет нормативную базу деятельности всех органов государственной власти, влияет парламентскими способами на деятельность исполнительной власти (самый серьезный инструмент влияния — возможность постановки вопроса о доверии

¹⁷ Карелин А.В. Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах // Современное право. 2009. № 12(1).

Правительству), в той либо иной форме участвует в формировании Правительства, судебных органов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть: организует исполнение законов, различными способами влияет на законодательный процесс (право законодательной инициативы, обязательность заключения Правительства на законопроекты, требующие привлечения дополнительных федеральных средств). Возможность выражения недоверия Правительству сбалансирована возможностью роспуска законодательного органа главой государства.

Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный суды Российской Федерации имеют право законодательной инициативы по вопросам их ведения (ст.104 Конституции). Эти суды в пределах своей компетенции рассматривают конкретные дела, сторонами которых являются другие федеральные органы государственной власти. В системе разделения властей на федеральном уровне особое место принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации. Это проявляется в следующих полномочиях, закрепленных за ним Конституцией: разрешение дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации, разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, толкование Конституции (ст. 125 Конституции).

Существует ошибочное мнение относительно института Президента в системе разделения властей. Нередко Президента пытаются отнести к определенной ветви власти (как правило к исполнительной). В действительности же Президент Российской Федерации не является органом какой-либо из трех властей, а как прямо указано в части второй статьи 80, «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, ..., принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности,

обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»¹⁸. Таким образом, ни одна из вышеперечисленных функций Президента не указывает на его принадлежность к какой-либо из ветвей власти; Президент только создает базисные условия и обеспечивает гарантии деятельности органов государственной власти различных ветвей.

Принцип разделения властей, закрепленный в общей форме статьей 10, реализуется и конкретизируется в нормах Конституции, определяющих статус Президента, Федерального Собрания, Правительства и судов Российской Федерации. Содержание этих норм показывает, что принцип разделения властей предполагает их конструктивное взаимодействие.

Так, обособление функции принятия законов и наделение соответствующими полномочиями Федерального Собрания (федеральные законы принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации) сочетается с правом Президента отклонять законы, что влечет их возврат в парламент для вторичного обсуждения, а также издавать указы (в том числе нормативного характера), которые не должны противоречить законам, и правом Правительства издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов и нормативных указов Президента. Такой статус Президента произведен от его титула главы государства и гаранта Конституции.

Акты исполнительного характера, издаваемые Правительством, связаны с необходимостью повседневного осуществления организующей деятельности и неизбежным наделением исполнительной власти дискреционными полномочиями (дискреция - право усмотрения в рамках, определенных законом).

Лишь закон, а не какие бы то ни было иные соображения, а также посторонние влияния, требования и указания, - основа правосудия, судебной деятельности. Независимость как решающая характеристика, как

¹⁸ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2007. С. 173.

конституционный принцип отличает именно судебную власть. При решении конкретных дел суды независимы даже от вышестоящих судов.

Особую роль в обеспечении принципа разделения властей играет Конституционный Суд Российской Федерации, правомочный решать дела о соответствии Конституции Российской Федерации, в частности, федеральных законов, нормативных актов Президента, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации.

Понимая самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти как их известную независимость (в границах собственных полномочий) друг от друга, ее нельзя трактовать как независимость этих органов от Конституции и законов, как их свободу от контроля со стороны общества.

2. Философско-правовые и исторические основы разделения государственной власти

Разделение властей – процесс сложный и ответственный. Разделение любой власти возникает из свойства власти быть отношениями между субъектом (первым, или активным), от которого исходит волевой импульс, пробуждение к действию, и субъектом (вторым, или пассивным), который воспринимает этот импульс и осуществляет побуждение, становится носителем власти, ее исполнителем. Разумеется, эта простейшая структура усложняется в институализированном политическом процессе: уже Аристотель отмечал существование в государстве законодательного органа, магистратуры (исполнительного учреждения) и судебного органа.

Очевидно, что первое наиболее крупное разделение власти развело политическую и религиозную (духовную) власти, т.е. власть государства и

церкви. Это разделение не закончилось и в новейший период, так как если западная модель государственной власти однозначно решила данный спор в пользу светской власти, то восточная (мусульманская) - в пользу религиозных структур и институтов.

Параллельно с процессом разграничения светской и духовной властей шел процесс разделения профессиональных функций власти - между властью центральной и местной. Таким образом, к новому времени разделение власти стало одной из организационных основ государств, где функционирует система разграниченных, но взаимосвязанных между собой государственных органов и учреждений.

В европейской историко-правовой науке процесс разделения власти и формирования соответствующей концепции условно разделяют на три периода.

Так, в Европе в XIII-XIV вв. и в последующем феодальная организация власти с объединением в лице сюзерена законодательных, исполнительных и судебных функций включала функциональное и территориальное разделение власти между центром и провинциями, местным самоуправлением. Соответственно в этот период создается мировоззренческий фон, способствующий формированию концепции разделения государственной власти (первый период).

Основной этап (второй период) разделения государственной власти, пришедшийся в Западной Европе на XIV-XVII вв., т.е. на начальный этап нового времени, характеризовался заменой децентрализованного феодального государства абсолютистской монархией. Государственная власть централизованных стран обзавелась развитым, эффективным аппаратом управления и обороны, неизбежно специализированным и разделенным функционально. Оформление стройной концепции принципа разделения государственной власти шло параллельно этому процессу.

Разделение государственной власти шло неравномерно. Классической и наиболее ранней формой разделения стало образование в конце XVII в.

парламента в Англии. Решающую роль сыграло образование разделенной государственной власти в США. Данный, третий период включает в себя окончательное формирование теоретической модели разделения власти. Условно считается, что этот период продолжался до середины XIX в. Дальнейшее совершенствование теории и практики разделения государственной власти продолжается до сих пор.

Становление концепции разделения государственной власти справедливо связывают с именами великих мыслителей эпохи Возрождения Д. Локка и Ш.Л. Монтескье. Феодализм, уступая место в череде общественно-экономических формаций буржуазному строю больше не мог организационно-политически соответствовать новым реалиям общественных отношений требовалась реформа государственного механизма, в котором главенствующую роль должны были играть представители нового господствующего класса, т.е. буржуазии.

Не следует полностью отрицать неразделенную государственную власть, т.е. абсолютную монархию. История развития государственности указывает на то, что у власти, организационно осуществляемой единым органом/лицом, существует ряд неоспоримых достоинств. Она, например, обеспечивает оперативность решения любых возникающих проблем; персонализирует ответственность («неограниченный» монарх отвечает порой самой своей жизнью) и исключает возможность перелгать вину за свои ошибки на других; делает бессмысленной «перетягивание каната» компетенции и полномочий между различными субъектами и уровнями властвования. Еще Гегель указывал, что «государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь».

И все же, несмотря на определенные достоинства объединения всей полноты власти в одних руках, ясно, что существуют не менее весомые недостатки данной модели властвования. Основной порок сосредоточения

власти в одних руках (например, как идеал «просвещенного монарха») - тенденция к диктатуре. Поэтому идея разделения государственной власти как противовес, превентивная мера появлению диктатуры неизбежно возникла в умах государствоведов.

Разделение властей выражается в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Как исполнительная, так и судебная власть действуют лишь на основе норм права, принимаемых законодателями. Законодательная власть вырабатывает нормы не в отрыве, а в тесной связи и на базе проектов и предложений, исходящих преимущественно от органов исполнительной власти. Судебная власть не только представляет двум другим ветвям материалы правоприменительной практики, но и «облагораживает» законодательную и исполнительную деятельность, постоянно обращая внимание на правовые, да и моральные нормы и конституционные принципы, подлежащие неуклонному соблюдению. Но это все хорошо в теории. Но практическая жизнь отличается от идеальных конструкций. Разделение и взаимодействие властей нередко оборачиваются либо конфронтацией, либо недопустимыми формами зависимости и подчинения.

Не будем останавливаться на известных случаях 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. Говоря о независимости каждой из ветвей власти, нельзя не затронуть вопросы о лоббизме (лоббизм – (англ. Lobby кулуары) давление, оказываемое при решении вопросов). Однако в России лоббизм формально не признан, хотя в Государственной Думе, разработан соответствующий законопроект. Понятно, просьбы и пожелания граждан и организаций принять или отклонить тот или иной законопроект естественны и полезны; они отражают мнения разных групп

и слоев гражданского общества. Нужно лишь исключить проникновение в эту сферу коррупции. Было бы полезно принимать только официальные обращения к Государственной Думе, к Совету Федерации, к их комитетам, а также фракциям, но не поощрять кулуарные контакты различных «ходаков» с отдельными депутатами. Необходима регистрация всех обращений и открытость их для любой проверки.

Лоббизм связан с деятельностью законодательной власти. В исполнительной же сфере он выглядит несколько иначе; это просьба принять то или иное решение « в порядке исключения», закрыть глаза на заведомое нарушение закона; в худшем варианте подкуп должностного лица.

Судебная власть, тоже испытывавшая различные виды незаконных влияний, в течение многих лет сталкивалась с «телефонным правом», которым пользовались, как правило, партийные и государственные чиновники. Теперь на их место пришли богатые дельцы; телефон заменен неформальными встречами без лишних свидетелей. Всем таким нежелательным явлениям нужно и можно противостоять. Для этого следовало бы прежде всего продолжить совершенствование нормативной базы, регулирующее деятельность трех ветвей власти.

Теория разделения властей признана во всех более или менее демократических странах. На деле принцип разделения властей строго соблюдается только в условиях классической президентской республики (например, США).

В парламентских государствах и в смешанной республике разделение властей как общий принцип признается, но здесь парламентская ответственность правительства уравновешена в разной степени полномочиями президента (или иного главы государства) на поле деятельности законодательной власти. Поскольку классических президентских республик со строгим разделением властей не так много, то идеальное разделение властей – явление редкое. В других же формах правления этот принцип имеет скорее

всего ориентирующее значение. Главное для правового государства состоит в соблюдении исходных принципов разделения властей, чтобы вся полнота власти не сосредоточивалась в одних руках, т. е. чтобы складывающаяся система взаимоотношений властных субъектов создавала условия для воплощения в жизнь таких непреходящих правовых ценностей, как свобода и демократия, правовое государство.

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.

Требование ограничения верховной государственной власти путем ее «разделения» является закономерным следствием развития государственно-правовой действительности¹⁹.

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.

Весь 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

¹⁹ Косов Р.В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. унта, 2005. С. 86.

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. Несмотря 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 связей²⁰.

²⁰ Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика / Ю.К. Краснов // Право и управление. XXI век. – 2005. – №1

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 организации²¹. Такая теория в науке государственного права получила название «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 управления²².

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.

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

²¹ Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2009. С. 271.

²² Карелин А.В. Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах // Современное право. 2009. № 12(1).

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 правосознания²³.

²³ Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М.Энтин. – М.: Юридическая литература, 2007.

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. 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, 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. Несмотря на однозначность трактовки, при таком подходе 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 воли²⁴.

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)

²⁴ Марченко М. Н. «Общая теория государства и права»// М.: «Зерцало», 2008. С. 528.

различных государственных органов. 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. 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. 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. Единство государственной власти определяется, прежде всего тем, что единым и единственным источником власти выступает народ.

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» взаимодействие²⁵.

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.

Некоторые выделяют следующие способы организации и взаимодействия органов государственной власти²⁶:

- 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.

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

²⁵ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2007. С. 162.

²⁶ Хропанюк В.Н. Теория государства и права 3-е изд., дополн. и испр М.: Омега-Л, 2008. С. 217.

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 является основной задачей теории разделения властей.

Глава 2. Принцип разделения властей и современный российский опыт

1. Механизм сдержек и противовесов в принципе разделения властей

Произошедшие в России демократические преобразования создали в стране новую систему организации государственной власти. Основой такой системы стали такие принципы правового государства, как: верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, принцип разделения власти, независимость суда, приоритет международного права и другие.

Одним из наиболее значимых принципов правового государства является принцип разделения власти, который закреплен в конституциях большинства демократических государств. Указанный принцип дополняется так называемой системой сдержек и противовесов, которая позволяет не только разделить три ветви власти, но и конструктивно уравновесить их. По сути, «система сдержек и противовесов является ключевой составляющей принципа разделения властей. Существование такой системы, в конечном счете, определяет особенности практической реализации принципа разделения властей»²⁷.

Разделение власти должно сопровождаться системой сдержек и противовесов. Набор ее элементов обычно закрепляется в конституциях и законодательстве государств, однако не всегда предоставляется реальная возможность воспользоваться такими механизмами в силу их рамочного регулирования. Обычно категория «сдержки и противовесы» используется как устойчивая правовая конструкция, ее понятия законодательно не разграничиваются и характеризуются в единой системе. В свою очередь, наука о государстве и праве предлагает ряд позиций по разграничению понятий «сдержка» и «противовес».

Система сдержек и противовесов – такая система взаимоотношения органов власти и людей, приближенных к ним, в соответствии с которой

²⁷ Косов Р. В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов, 2005. С. 32.

каждый участник этих взаимоотношений не только уравнивает, но и ограничивает других участников. Говорят, что такая система разделения властей свойственна демократии, когда нет единого центра управления государством, а за различные аспекты власти отвечают разные люди, не связанные друг с другом.

Политическое обоснование принципа разделения властей состоит в том, чтобы распределить и сбалансировать государственно-властные полномочия между различными государственными органами, чтобы исключить сосредоточение всех полномочий либо большей их части в ведении единого органа государственной власти или должностного лица и тем самым предотвратить произвол.

В Российской Федерации система сдержек и противовесов на официальном уровне заключается в разделении государственной власти на три ветви – исполнительную (Правительство РФ), законодательную (Федеральное Собрание) и судебную (Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный и др. суды РФ). Президент РФ является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина; формально не относится ни к одной ветви власти и, согласно ч.2 ст. 80 Конституции РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Построение системы сдержек и противовесов в России началось Б.Н. Ельциным в качестве мер по укреплению собственной власти. Первый президент России укреплял свою собственную власть, вводя на разные уровни управления государством людей, которые начинали сдерживать друг друга в борьбе за лучшее место. При этом происходило весьма ловкое маневрирование среди враждующих партий, что позволяло Б.Н. Ельцину всегда находиться на высоте даже в годы неимоверно низкой поддержки среди населения. В.В. Путин продолжил выстраивать систему сдержек и противовесов, начав

проводить административную реформу. Все это способствовало укреплению авторитаризма в России.

В нашей стране указанный принцип был впервые закреплен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а позже введен в Конституцию РФ 1993 г., ст. 10 которой гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»²⁸.

Однако, несмотря на то, что принцип разделения власти провозглашен на уровне Конституции РФ, следует отметить, что фактически в практике государственного устройства России он не реализован. Одна из причин этого — отсутствие эффективной и оптимальной системы сдержек и противовесов.

Представляется, что для наилучшего освещения проблем правового выражения системы сдержек и противовесов в Конституции РФ необходимо раскрыть ее содержание с точки зрения классического подхода.

Создателем доктрины «разделения власти» по праву считается Монтескье. Концепцию разделения власти Монтескье обосновал в своей работе «О духе законов». По его мнению, для обеспечения свободы недостаточно одного разделения власти между несколькими органами. Необходимо, чтобы эти органы находились во взаимном равновесии, чтобы и один из них не мог получить преобладания над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательства на его самостоятельность со стороны другого.

Основу классической теории разделения власти составляет так называемый «принцип сдержек и противовесов», делающий эту доктрину универсальным средством организации государственной власти. Для того чтобы оставаться независимыми друг от друга, ветви власти должны иметь возможность взаимодействовать, воздействовать друг на друга.

²⁸ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)

Законодательная власть, помимо законотворческой функции, должна быть наделена контрольно-надзорными функциями за исполнительной властью, законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным органом.

Исполнительная власть должна действовать в рамках законов, установленных законодательной властью, при этом она имеет право вето в области законодательства. Таким образом, исполнительная власть должна заниматься исполнением законов и быть не только подотчетной, но и подконтрольной парламенту, особенно в части расходования бюджетных средств. Роль арбитра отводится независимому от исполнительной и законодательной власти суду: «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»²⁹.

Таким образом, главным постулатом теории Монтескье является независимость ветвей власти, их конструктивное взаимодействие и возможность сдерживать стремление друг друга к захвату всей полноты власти.

Думается, что российская модель разделения власти и системы сдержек и противовесов не реализует в полной мере требований идей Монтескье и не делает ветви власти достаточно сильными. Анализ положений ныне действующей Конституции РФ позволяет выделить ряд противоречий и проблемных моментов в сфере взаимодействия, возможности взаимовлияния и сдерживания ветвей власти.

Спиридонов Л.И. определяет «сдержки» как «организационные и правовые средства, которые направлены на то, чтобы обеспечивать законность в процессе формирования органов государства, не допускать нарушения

²⁹ Монтескье Ш. Л. О духе законов. М., 1999. С. 397.

органами государственной власти своих полномочий или исправлять допущенные нарушения.

«Противовесы» – это такие организационные и правовые средства, которые создают условия для нормального функционирования ветвей государственной власти в целостном механизме правового регулирования»³⁰.

Обязывающие нормы, о которых идет речь, императивно требуют непосредственного взаимодействия палат Федерального Собрания и главы государства при назначении высших должностных лиц. Конечно, при этом палаты имеют возможность сдерживать главу государства, но могут этой возможностью и не воспользоваться – не использовать сдержку.

Однако в любом случае палаты обязаны рассмотреть предложенные кандидатуры и высказаться по ним, проведя голосование. Противовесы, содержащиеся в нормах, позволяющих отклонять федеральные законы, выражать недоверие Правительству, применяются по воле субъекта конституционного процесса, предоставляя ему возможность противопоставлять свою позицию другому субъекту и склонять чашу политических весов на свою сторону.

Милушева Т.В. под системой сдержек и противовесов понимает «разделение компетенции между органами государственной власти, которое позволяет им взаимно контролировать друг друга»³¹.

Определим систему «сдержек и противовесов» как установленный в Конституции и законах набор упорядоченных, взаимосвязанных между собой правовых ограничений (запретов, обязанностей, наказаний и т. п.) в отношении конкретной ветви государственной власти: законодательной, исполнительной, судебной.

В системе противовесов важную роль призван играть Президент, который имеет право применить вето при поспешных решениях законодателя. Вето – это

³⁰ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 2008. С. 263.

³¹ Милушева Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики. – Саратов, 2011. С. 210.

безусловный, или отлагательный запрет, налагаемый одним органом власти на постановления другого³².

В современных условиях глава государства не пользуется безусловным правом вето. Президенту принадлежит право отлагательного вето, которое парламент может преодолеть путем вторичного рассмотрения и принятия постановления квалифицированным большинством.

Таким образом, конституционные формулировки о Президенте РФ, закрепленные ст. 80 Конституции РФ, фактически делают безграничной сферу деятельности главы российского государства.

К примеру, Президент РФ как орган государства не является законодательным органом, но он выступает в качестве субъекта законодательной власти, представляя к тому же и нормотворческий орган. Указы и распоряжения Президента РФ не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам, однако они образуют вместе с Конституцией РФ и федеральными законами единую систему права государства, дополняют, конкретизируют и развивают законодательные акты.

Обладая правом осуществлять нормотворческую деятельность посредством издания указов, которые парламент не правомочен блокировать, и признанным де-факто правом устанавливать и устранять пробелы в праве, Президент РФ имеет реальную возможность правового регулирования общественных отношений помимо и вопреки воле Федерального Собрания РФ. Тем более что Конституция РФ не определяет, какие социальные отношения могут регулироваться указами Президента РФ, и приводит небольшой перечень вопросов, подлежащих регулированию только посредством законов. Таким образом, можно утверждать, что Президент РФ фактически осуществляет функции законодательной власти.

³² Милушева Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики. – Саратов, 2011. – 300 с.

Президент РФ, не являясь главой Правительства РФ, тем не менее оказывает решающее влияние на его деятельность, так как в конечном счете от него зависит назначение Председателя Правительства РФ, формирование состава Правительства РФ и всей системы федеральных органов исполнительной власти (ст. 111 и 112 Конституции РФ).

Президент РФ вправе контролировать деятельность Правительства РФ и отменять принятые им правовые акты в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ (п. 3 ст. 115 Конституции РФ). Заметим, что компетенция Президента РФ в этом отношении шире соответствующего конституционного правомочия Конституционного Суда РФ, поскольку последний в соответствии с п. 2 ст. 125 Конституции РФ вправе принимать постановления о разрешении дела о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции РФ. Несоответствие этих правовых актов не только Конституции РФ, но и федеральным законам и указам Президента РФ вправе устанавливать лишь Президент РФ. Он же отменяет указанные правовые акты. Подчиненный характер Правительства РФ Президенту РФ выражается и в том, что Правительство РФ слагает полномочия перед вновь избранным Президентом РФ (ст. 116 Конституции РФ).

Итак, несмотря на то, что Президент РФ не является главой исполнительной власти, говорить о самостоятельности и независимости исполнительной власти от власти президентской не представляется возможным. Существовая относительно обособленно от власти Президента РФ, исполнительная власть фактически подчинена ей и контролируется ею³³.

Основное направление деятельности законодательной власти – установление в обществе легитимного закона, основанного на принципах гуманизма и справедливости. Для нее необходимо предусмотреть запрет принимать законы, допускающие дискриминацию отдельных лиц, групп или

³³ Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное Конституционное Обозрение, 2010. – № 2. – С. 107-115

меньшинств по каким-либо признакам, нарушающие свободу религиозных убеждений; налагающие ограничения на свободу слова, собраний или ассоциаций; препятствующие осуществлению прав и свобод личности.

Законодательная власть должна быть ограничена также жесткой юридической процедурой законотворческого процесса, которая регламентирует основные его стадии, и требованием использовать весь набор средств законодательной техники для совершенствования принимаемых правовых актов.

На ограничение законодательной власти направлено и непосредственное правотворчество народа, реализуемое через референдум. На референдум необходимо выносить не только проект конституции, но и те законопроекты, которые касаются статуса и полномочий парламента. Следует установить запрет для законодательной власти самой определять объем своих прав и обязанностей. Как показывает практика, парламент не всегда подходит объективно к определению своего места в структуре государства.

В случае нарушения такого запрета должна быть предусмотрена возможность отмены закона, принятого без проведения референдума.

Деятельность Конституционного Суда РФ также можно рассматривать в качестве правосдерживающей, ибо он имеет право блокировать все антиконституционные акты. Законодатель в своих действиях ограничивается и другими средствами, установленными в Конституции и в других нормативных актах.

ФЗ РФ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»³⁴ предоставил Президенту РФ возможность применения такой меры конституционной ответственности, как вынесение предупреждения

³⁴ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации ((по состоянию на июнь 2011 г.)

законодательному органу субъекта РФ или высшему должностному лицу субъекта РФ. В случае игнорирования вынесенного предупреждения Президент РФ отрешает высшее должностное лицо от должности или вносит в Государственную Думу проект закона о роспуске законодательного органа власти субъекта РФ.

Считаем, что в условиях современной действительности существует потребность повышения роли законодательной власти, но не с целью возвышения ее над другими ветвями, а для увеличения роли представителей многонационального народа России в формировании и контроле над Правительством РФ. Сейчас такие рычаги слабы. Деятельность парламента является способом выражения и защиты интересов всех социальных групп населения. Парламентаризм возникает и существует тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за его деятельностью и другими органами исполнительной власти, их отставки, а также отставки главы государства, и такие полномочия должны реально использоваться депутатами представительного органа власти.

Только высокопрофессиональная представительная (законодательная) власть должна стать противовесом авторитарным традициям и тенденциям, а заодно и гарантом участия в управлении обществом и государством самых различных социальных групп граждан. Это возможно лишь при условии принятия решений не только представителями «партии власти», но и членами других парламентских фракций.

От исполнительной власти требуется эффективность в ее деятельности по управлению обществом и добросовестность в соблюдении законов. Она должна быть наделена достаточными полномочиями, самостоятельностью в реализации своих функций, но ограничена рамками закона.

В отношении исполнительной власти используются ограничения ведомственного нормотворчества и делегированного законодательства, запреты

на принятие ею ведомственных актов, затрагивающие такие отношения, которые должны быть урегулированы только законом.

Контролирует исполнительную власть и такой элемент системы сдержек и противовесов, как взаимное участие в кадровом наполнении органов власти. Законодательной власти предоставляется возможность участвовать в формировании высших должностных лиц исполнительной власти.

В Конституции РФ предусмотрена необходимость получить одобрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ при назначении Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ.

Для судебной власти тоже есть свои правоограничивающие средства, выражающиеся в Конституции, процессуальном законодательстве, в его гарантиях, принципах: презумпции невиновности, праве на защиту, равенстве граждан перед законом и судом, гласности и состязательности процесса, отводе судьи и т. д.

В свою очередь, все органы государственной власти, которые непосредственно и неблагоприятным образом затрагивают личность, имущество или права индивида, должны подлежать надзору судов. Гражданин, потерпевший ущерб в результате незаконных действий органов власти, должен располагать достаточными средствами защиты, иметь право возбудить судебный иск против государства³⁵.

Независимая судебная власть является неотъемлемым признаком правового государства. Принцип независимости судебной власти в разных странах разрешается по-разному.

Многое здесь зависит от порядка назначения, перемещения и продвижения судей, материально-технической оснащенности их деятельности. Важным представляется и порядок смещения судей, когда такая необходимость возникает объективно. Считается, что более подходящим для обеспечения

³⁵ Формирование правового государства в России: путь к справедливому обществу / Под ред. С.Ю. Наумова. – Саратов, 2008. – 212 с.

принципа независимости судей является порядок, при котором смещение их с поста рассматривается не законодательной или исполнительной властью, а органом судебного характера (особым составом суда, специальной судебной инстанцией, корпорацией юристов).

Важно более четко зафиксировать правоограничения, которые запрещают осуществлять функции, принадлежащие по закону другому органу. Деятельность государственных структур должна ограничиваться их компетенцией, которая основывается на принципе «дозволено только то, что прямо разрешено законом».

Рассмотрение проблем совершенствования конституционно-правовой системы сдержек и противовесов связано, прежде всего, с решением вопроса о возможности «посягнуть» на неприкосновенность Конституции РФ, обновить ее нормы путем внесения изменений и дополнений. В общетеоретической литературе исследование этого вопроса, как правило, связывают с вопросами пробельности Основного Закона РФ. В теории права пробел определяется как «полное или частичное отсутствие правового регулирования конкретного вида общественных отношений в определенной сфере»³⁶.

В науке конституционного права существуют различные точки зрения по проблемам возможности и необходимости реформирования Конституции РФ с целью устранения правовых пробелов. Ряд ученых отрицает наличие пробелов в Конституции РФ (Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев). Особенность позиции этих авторов связана с оценкой толкования Основного Закона РФ Конституционным судом РФ. Как отмечает Г.А. Гаджиев, «официальное толкование Конституции, т.е. толкование, осуществляемое Конституционным Судом, вряд ли можно отнести к способам восполнения пробелов, поскольку деятельность Конституционного Суда направлена на выяснение смысла конституционных положений, а не на создание новых норм. Выявление же неявного смысла

³⁶ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 707.

нормы никак не связано с пробельностью Конституции»³⁷. По мнению М.А. Митюкова, «пересмотр Конституции и внесение в нее поправок – дело отдаленной перспективы. Любая кампания по ревизии Конституции может сломать хрупкий баланс сил в обществе и каркас новой государственности, прервет медленное, но поступательное вхождение страны в русло конституционализма... главное – полностью использовать заключенный в Конституции демократический потенциал»³⁸. Сторонники этой точки зрения высказываются против устранения пробелов изменениями и дополнениями в Конституцию РФ (принятие новой Конституции РФ). По их мнению, проблема конституционных пробелов может быть решена иными способами: принятием текущих законов и подзаконных актов, толкованием законов Конституционным Судом РФ. В частности, Т.Я. Хабриева отмечает, что «один из каналов оживления конституционного регулирования, перевода положений Основного Закона в конкретное поведение участников конституционного процесса – его толкование. Сформировавшаяся практика его толкования Конституционным Судом РФ выглядит вполне успешной на фоне прежних попыток принятия поправок к Основному Закону. ... Другим инструментом развития конституционных норм служит законодательство»³⁹. Премьер-министр России В. В. Путин неоднократно высказывался против внесения изменений в Конституцию РФ: «Ресурсы Конституции далеко не исчерпаны. И об этом должны хорошо помнить те, кто пытается спекулировать на теме возможных поправок к Основному Закону»⁴⁰. Третий подход заключается в признании того, что пробелы в Конституции РФ существуют и их необходимо устранять путем внесения поправок в Основной Закон РФ или принятием новой

³⁷ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 22.

³⁸ Митюков, М.А. Проблема реализации демократического потенциала Конституции Российской Федерации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / ред.-сост. К.Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 47-48.

³⁹ Хабриева, Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 12.

⁴⁰ Путин, В.В. Наш долг – бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

Конституции РФ (С.А. Авакьян, Н.М. Добрынин, А.К. Захаров, М.А. Краснов, А.В.Малько, В.И. Осейчук).

Так, А.В. Малько, критикуя позицию ученых, призывающих «хранить верность Конституции 1993 г.»⁴¹, пишет: «В современных условиях Конституция уже сама затягивает переходный период развития российского общества, тормозит процесс формирования в нем правовой государственности, не позволяет создать систему обеспечения провозглашенных прав и свобод. Это вызывает необходимость подготовки проекта новой Конституции РФ – Конституции РФ преимущественно для гражданского общества, а не для власти. Ученые, как наиболее активные представители гражданского общества, должны озаботиться этой проблемой и не ждать команд от чиновников по поводу написания проекта нового Основного Закона. Предлагать концепцию конституционно-правового развития страны – долг юридической науки»⁴².

Предложения о принятии того или иного объема поправок в Конституцию РФ вносились такими учеными, как С.А. Авакьян, А.А. Белкин, А.К. Захаров, В. Балытников, В. Иванов, А.В. Зиновьев, В.В. Киреев, О.Б. Миронов, В.А. Овчинников, Н.М. Павличенко и др. При этом замечания исследователей направлены не только на устранение правовых пробелов в Конституции РФ, но и на совершенствование порядка взаимодействия органов государственной власти в конституционно-правовой системе сдержек и противовесов. Думается, что Основной Закон РФ нуждается, по крайней мере, в частичном реформировании, в том числе в части восполнения тех правовых пробелов, которые позволяют менять действующее законодательство на основе одних и тех же конституционных норм, в частности, в зависимости от политической ситуации в стране. Например, на основе Конституции РФ дважды кардинально менялся порядок формирования Совета Федерации

⁴¹ Малько, А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Журнал российского права. 2010. № 4.

⁴² Там же.

(Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ, Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ), неоднократно поднимался вопрос и о новой радикальной реформе этой процедуры, переходе к территориальным выборам Совета Федерации. Таким образом, важно путем внесения поправок в Конституцию РФ однозначно определить порядок формирования верхней палаты парламента.

Кроме того, в Основном Законе РФ необходимо предусмотреть нормы, потребность в которых обусловлена обширным текущим законодательством, требующие основополагающего закрепления в Конституции РФ. Это касается, в частности, норм о парламентском контроле и его формах, то есть, несмотря на то, что в российском текущем законодательстве появилось много нормативных положений о полномочиях палат Федерального Собрания осуществлять парламентский контроль, в Конституции РФ такие полномочия парламента не закреплены. Помимо этого, важно устранить некоторые пробелы в Конституции РФ, вызванные «молчанием» законодателя. Например, Конституция РФ не регламентирует последствия выражения недоверия Государственной Думой Правительству РФ дважды в течение трех месяцев в первый год ее полномочий. Учитывая, что ч. 3 ст. 109 Конституции РФ гласит, что Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 111 Конституции РФ, в течение года после ее избрания, то, по логике, в этом случае Правительство РФ необходимо отправить в отставку. Однако Конституция РФ не содержит прямого указания на такие последствия, следовательно, не исключено, что Президент РФ этого не сделает, ссылаясь на указанный правовой пробел. Вместе с тем следует отметить, что действующая Конституция РФ является достаточно жесткой и вводит сложную процедуру принятия поправок. За период с 1994 г. по настоящее время в нижнюю палату парламента было внесено 32 законопроекта, из которых получили статус закона только 2 (проект Федерального закона № 124578-5 «О поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» и проект Федерального закона №

124588-5 о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ»).

Медушевский А.А., анализируя предложения о поправках, выдвинутых за время существования Конституции РФ 1993 г., делает вывод о том, что среди них отсутствуют предложения, связанные с конституционным регулированием отношений собственности и вообще социальной сферы, крайне незначительно число поправок, касающихся федеративного устройства, организации местного самоуправления, проведения административной и судебной реформы, полностью отсутствуют Перспективы совершенствования конституционно-правовой системы сдержек и противовесов... поправки в области социально-экономических вопросов, например, социальных прав, бюджетного федерализма, налогового законодательства (исключение составляет поправка к статье 74 Конституции РФ о свободных экономических зонах), отсутствуют предложения о поправках в области информатики, техники, а также прав человека⁴³.

Исследуя причины отсутствия предложений о поправках в отдельные разделы конституционного регулирования, А.А. Медушевский приходит к заключению, что эти вопросы являются для инициаторов законодательных проектов менее важными с точки зрения конституционного регулирования. Главным вопросом, интересующим авторов поправок, является власть, которая позволит победителю решить все остальные проблемы. В.А. Лебедев и В.В. Киреев, анализируя поправки к Конституции РФ, в собирательном виде представленные в статье А.А. Медушевского «Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки в Конституцию 1993 года как инструмент борьбы за власть», выделяют два направления ревизии законодательных положений, регламентирующие порядок взаимодействия палат Федерального

⁴³ Медушевский, А.А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки в Конституцию 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. 1999. № 3 (28). С. 156.

Собрания между собой и с другими органами государственной власти. Первое направление касается расширения полномочий Совета Федерации:

- 1) расширение временных рамок рассмотрения законов с 14 до 30 дней;
- 2) изменение формулировки п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ в части наделения Совета Федерации правом решения вопроса об использовании войск не только за пределами территории России, как это зафиксировано в действующей Конституции РФ, но и внутри страны;
- 3) расширение роли Совета Федерации в определении основных направлений политики государства и утверждении (по представлению Президента РФ) военной доктрины государства (поправка к ст. 83 и 102 Конституции РФ).

Второе направление охватывает предложения по расширению предметов ведения Государственной Думы:

- 1) передача полномочий Совета Федерации Государственной Думе, в том числе: а) передача Государственной Думе полномочия Совета Федерации по даче согласия Президенту РФ на назначение судей высших судов и Генерального прокурора; б) полное исключение Совета Федерации из процедуры повторного голосования (которое предполагалось осуществлять исключительно депутатами Государственной Думы) при рассмотрении федерального закона после его отклонения Президентом РФ;

- 2) передача полномочий Президента РФ Государственной Думе, в частности: а) введение принципа «согласия» Государственной Думы на назначение членов Правительства РФ; б) передача Государственной Думе права давать согласие Президенту РФ на назначение заместителей Председателя Правительства РФ, министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, руководителей службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности; в) закрепление права Государственной Думы на решение вопроса о недоверии Правительству РФ, а также Председателю Правительства РФ, его заместителям, федеральным министрам, ведающими вопросами финансов,

обороны, внутренних дел, руководителям Службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности; г) введение обязательности согласования решения Президента РФ об отставке Правительства РФ с Государственной Думой, отмена права Президента РФ повторно вносить кандидатуру одного и того же лица на пост Председателя Правительства РФ; д) устранение возможности для Президента РФ отправить в отставку Правительство РФ (или даже отдельных министров) без согласия Государственной Думы; е) внесение в Конституцию РФ нормы, в соответствии с которой для роспуска Думы Президентом РФ необходимо заключение Конституционного Суда РФ о наличии для этого конституционных оснований;

3) одностороннее расширение полномочий Государственной Думы по проведению парламентских расследований⁴⁴.

Выводы А.А. Медушевского о том, что «внесение поправок в действующий Основной Закон РФ обусловлено борьбой за власть»⁴⁵, вполне закономерны, так как конституция – это, прежде всего, политико-правовой документ, который регулирует, в первую очередь, властеотношения. В то же время конституция государства является основным источником изучения науки конституционного права, поэтому «в значительной мере юридические особенности конституционно-правовых источников и, прежде всего, конституции способствуют проникновению политики и политического знания в науку конституционного права»⁴⁶. Основная роль науки конституционного права – предлагать и обосновывать различные модели правового решения, выделять наиболее подходящие варианты для соответствующих условий течения общественной жизни, участвовать в подготовке проектов нормативных актов, в их экспертной оценке, прогнозировать последствия их применения, анализировать перспективы дальнейшего развития нормативного

⁴⁴ Лебедев, В.А. Суверенная демократия как конституционная идея современной России / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2007. С. 184-186.

⁴⁵ Медушевский, А.А. Указ. соч. С. 155.

⁴⁶ Богданова, Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 4. С. 8.

регулирования путем подготовки общества и законодателя к необходимости совершенствования правовых правил, к возможному их изменению.

В научной полемике и исследованиях отражен весьма широкий круг предложений, касающихся совершенствования конституционно-правового механизма взаимодействия палат Федерального Собрания с иными органами государственной власти. При этом исследование проблем содержания конституционно-правовой системы сдержек и противовесов позволяет сделать вывод о том, что, в основном, критике исследователей подвергаются положения актов конституционного законодательства, наделяющие «...президента неквалифицированным, немотивированным и неограниченным – в условиях слабости законодательной и судебной ветвей власти – правом обеспечивать осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации»⁴⁷.

Так, учеными и политиками высказываются замечания о нарушении баланса президентской и законодательной ветвей государственной власти при формировании и прекращении деятельности Правительства РФ, применении к нему мер конституционно-правовой ответственности, а также при применении мер ответственности Президента РФ и Федерального Собрания по отношению друг к другу, критикуются дискреционные полномочия главы государства в законотворческой деятельности и ограниченные возможности парламента при осуществлении парламентского контроля.

Исследование позиций ученых по группам выделенных проблем позволяет обобщить предложенные варианты реформирования конституционно-правовой системы сдержек и противовесов, представить их собирательный перечень и классифицировать по различным основаниям. Так, по сферам взаимодействия федерального законодательного

⁴⁷ Домрин, А. Правовой институт федеральной интервенции (зарубежный опыт и Конституция России) // Проблемы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / ред.-сост. К.Г. Гагидзе. М., 1998. С. 95.

(представительного) органа с иными органами государственной власти можно выделить следующие группы и подгруппы предложений:

1) об обновлении конституционно-правовых норм, регламентирующих порядок формирования и прекращения деятельности органов государственной власти: а) о повышении роли парламента в процессе формирования и прекращения деятельности Правительства РФ; б) о модернизации механизма отрешения Президента РФ от должности палатами Федерального Собрания; в) об изменении механизма роспуска Государственной Думы; г) об изменении порядка формирования Совета Федерации; д) об изменении порядка выборов Государственной Думы; е) об изменении порядка формирования судейского корпуса;

2) о реформировании конституционно-правовых норм, предусматривающих механизм применения мер конституционно-правовой ответственности органов государственной власти по отношению друг к другу;

3) о совершенствовании порядка взаимодействия органов государственной власти в процессе законотворчества: а) о совершенствовании практики делегированного законодательства; б) о модернизации механизма взаимодействия парламента и главы государства в законодательном процессе; в) об изменении порядка взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы в законодательном процессе; 4) об усилении парламентского контроля. Предложения исследователей можно также классифицировать по субъектам взаимодействия в конституционно-правовой системе сдержек и противовесов.

Используя эту классификацию, целесообразно выделить следующие группы предложений:

1) о совершенствовании конституционно-правового механизма взаимодействия палат Федерального Собрания с Президентом РФ;

2) о реформировании конституционно-правового механизма взаимодействия Государственной Думы с Правительством РФ и Президентом РФ;

3) об изменении конституционного правового механизма взаимодействия парламента, Президента РФ с органами судебной власти;

4) о модернизации конституционно-правового механизма взаимодействия Совета Федерации и Государственной Думы.

По основанию обновления полномочий парламента в системе сдержек и противовесов выделяются следующие виды предложений:

1) о расширении полномочий Государственной Думы по формированию Правительства РФ;

2) о расширении полномочий Государственной Думы по применению мер ответственности к Президенту РФ и Правительству РФ;

3) о расширении полномочий Государственной Думы Перспективы совершенствования конституционно-правовой системы сдержек и противовесов и Совета Федерации в законотворческой деятельности;

4) о расширении предметов ведения Совета Федерации;

5) об усилении парламентского контроля.

Заслуживает внимания классификация, предложенная Ж.И. Овсепян. Автор выделяет такие виды предложений о поправках в Конституцию РФ:

1. Предложения о восполнении пробелов, связанные с расширением предмета конституционного регулирования. Они могут быть реализованы либо через поправки в Конституцию, либо через принятие федеральных конституционных законов или федеральных законов, либо в отдельных случаях – через указы Президента.

2. Предложения о поправках в Конституцию РФ, которые связаны с выявлением дефектов-противоречий в тексте Конституции РФ. Эти предложения направлены на устранение противоречий, «рассогласованности» конституционных норм с целью обеспечения единства их системы. Соответствующие отдельные дефекты-противоречия в Конституции 1993 г. отражают несовершенство юридической техники «написания» отдельных положений (норм) Конституции РФ, они могут быть устранены лишь через

принятие ФКЗ о поправках Конституции РФ, это преимущественно «юридический вопрос».

3. Предложения о поправках в Конституцию РФ, являющиеся следствием неопределенности тех или иных конституционных положений. Такого рода предложения о совершенствовании Конституции РФ могут быть реализованы через толкование ее норм Конституционным Судом РФ.

4. Предложения об устранении дефектов Конституции РФ, представляющих собой субъективные представления их авторов о политической, экономической и социальной эффективности конституционного регулирования. Они требуют чисто политической оценки возможности их официального принятия и реализации⁴⁸.

Таким образом, учитывая большой объем предложений со стороны ученых, политиков о внесении изменений в Конституцию РФ, можно сделать вывод о том, что проблема реформирования Основного Закона РФ, в том числе в части совершенствования конституционно-правового механизма взаимодействия органов государственной власти в системе сдержек и противовесов, остается весьма актуальной и требует дальнейшего изучения.

2. Теория разделения властей и современные российские проблемы

Статья 110 Конституции Российской Федерации регулирует вопросы осуществления исполнительной власти в России. В части первой данной статьи прямо указано: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации».

⁴⁸ Овсепян, Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституц. и муниципал. право. 2007. № 15.

Положения этой статьи непосредственно связаны с основополагающими установлениями, содержащимися в главе Конституции об основах конституционного строя. Правительство Российской Федерации является полноправным субъектом системы осуществления государственной власти в России, именно поэтому Конституция вверяет ему реализацию полномочий одной из функциональных ветвей единой государственной власти - исполнительной. В рамках своей компетенции Правительство несет полную ответственность за осуществление этой власти на федеральном уровне.

Являясь федеральным органом исполнительной власти, обладающим общей компетенцией, Правительство России призвано возглавлять всю систему органов исполнительной власти, обеспечивать их согласованную деятельность. При этом Правительство должно руководствоваться такими конституционными принципами, как народовластие, федерализм, разделение властей, строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, а также реализовывать конституционное требование приоритетности и гарантированности прав и свобод человека и гражданина, определяющих «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти» (статья 18 Конституции Российской Федерации).

Правительство Российской Федерации возглавляет исполнительную власть в России и осуществляет ее на федеральном уровне. Система федеральных органов исполнительной власти состоит из различных министерств и ведомств, которые также участвуют в осуществлении исполнительной власти и в свою очередь «для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц». (часть 1 статьи 78 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем существует система государственных органов исполнительной власти на уровне субъектов Федерации, подчиненная

Федеральному Правительству. Статья 77 Конституции регулирует деятельность этих органов. В части первой данной статьи указано:

«Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации ... исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»⁴⁹.

Опираясь на эти правовые нормы, субъекты Российской Федерации внесли изменения в свои системы органов исполнительной власти. В ряде республик изменениям не раз подвергались системы министерств и ведомств, закрепленные, как правило, их законами о правительствах. В некоторых субъектах исполнительным органом общей компетенции стал единоличный глава администрации, наряду с которым возникли региональные правительства.

Конституция Российской Федерации не называет каких-либо конкретных органов исполнительной власти субъектов Федерации; их система устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно. Вместе с этим статья 77 устанавливает некоторые требования общего характера, а именно: органы власти субъектов Федерации создаются в соответствии, во-первых, с основами конституционного строя России, а во-вторых, с общими принципами организации исполнительных органов власти, установленными федеральным законом. Среди основ конституционного строя, имеющих прямое отношение к данному вопросу, следует назвать разделение властей, правило о том, что разграничение полномочий между государственными органами Российской Федерацией и ее субъектов осуществляется на основе Конституции Российской Федерации и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

⁴⁹ Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика / Ю.К. Краснов // Право и управление. XXI век. – 2005. – №1

Хотя Конституция и предоставляет субъектам Федерации значительную самостоятельность и некоторую обособленность в установлении системы органов исполнительной власти, но все же в части второй статьи 77 устанавливает следующее положение:

«В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»⁵⁰.

Это положение отражает более тесную организационно-правовую связь органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность. Федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы субъектов Федерации по соглашению могут взаимно делегировать часть своих полномочий (статья 78 Конституции). В соответствии со статьей 115 акты Правительства Российской Федерации обязательны на всей территории России, а адресуются они обычно и федеральным, и региональным органам исполнительной власти. Согласно Закону Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» федеральное Правительство направляет и проверяет работу правительств в республиках и администраций в других субъектах Федерации. Многие федеральные министерства и ведомства руководят деятельностью аналогичных министерств республик, отделов, управлений, комитетов и других структур краевой, областной, городской администрации.

Однако единство системы органов исполнительной власти в масштабе Российской Федерации не является абсолютным. Ведь речь идет о взаимосвязи органов двух уровней в федеративном государстве. Такое единство имеет рамки, оно органически увязано с распределением компетенции между Федерацией и ее субъектами и их широкой самостоятельностью в пределах

⁵⁰ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2009. С. 271.

своей компетенции. Направляя и проверяя деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации, федеральное Правительство, федеральные министерства и ведомства должны помнить о пределах своей компетенции и о недопустимости нарушения предусмотренной законом самостоятельности субъектов Федерации.

В соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в России наравне с другими осуществляет Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), причем статья 94 Конституции, дополняя это положение, определяет, что «Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации»⁵¹.

Исходя из этих определений, можно сделать вывод, что Федеральное Собрание является высшим законодательным органом Российской Федерации и осуществляет законодательную власть на ее территории. Конституция Российской Федерации учредила парламент, который существенно отличается от ранее действовавших представительных органов. В связи с этим особенно значимы два момента.

Во-первых, оставаясь важным органом федеральной государственной власти, парламент не наделен более всевластными полномочиями, которые позволили бы ему, в нарушение принципа разделения властей, стать над другими федеральными органами государственной власти, определенными статьей 11 Конституции Российской Федерации (Президент, Правительство и суды Российской Федерации), и вторгаться в их компетенцию.

Во-вторых, парламент не выступает сегодня как высшее звено в иерархической соподчиненной системе Советов, как это было прежде. Создан парламент, строго соответствующий федеральному устройству государства и разделению властей по вертикали. Это отражено и в его названии - Федеральное Собрание.

⁵¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М., 2008. С. 152.

Таким образом, в соответствии с принципом разделения властей, Федеральное собрание является высшим законодательным органом Российской Федерации и имеет строго определенные рамками этого принципа функции. Федеральное собрание не вмешивается в функционирование других ветвей государственной власти. Конституция определяет в качестве основной функции Федерального Собрания законотворчество и называет его поэтому законодательным органом.

Федеральное Собрание является высшим законодательным органом Российской Федерации. Это положение обуславливается юридической природой и сущностью принимаемых им законодательных актов. Дело в том, что Федеральное собрание принимает федеральные законы, которые имеют высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Федеральные законы должны соответствовать и не противоречить Конституции Российской Федерации, в отношении же обычных законов и иных нормативно-правовых актов они являются базой, определяющей основные направления и развитие нормотворчества. Обычные законы дополняют и развивают положения Конституции и федеральных законов и должны следовать и не противоречить им.

Сегодня при установлении разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами республики получили право законодательной деятельности и активно используют это право в своих интересах, создавая собственные законодательные органы. Кроме этого правом нормотворчества обладают и органы других ветвей власти. Например, Президент может издавать указы, с помощью которых можно налагать вето на принятие законов, Правительство издает постановления и распоряжения, также являющихся нормативно-правовыми актами. Но ни один из этих органов не имеет права принимать федеральные законы. Именно поэтому Федеральное Собрание является высшим законодательным органом Российской Федерации и несет на себе главные функции осуществления законодательной власти.

Субъекты Российской Федерации в зависимости от их статуса могут принимать различные законодательные акты в силу принципа разграничения полномочий. Так в соответствии с пунктом а) части первой статьи 72 Конституции республики в составе Российской Федерации могут принимать конституции и законы; края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа - уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Но вместе с этим та же статья устанавливает, что обеспечение соответствия названных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Из этого следует, что о соответствии федерального и местного законодательства должны равным образом заботиться как Федерация в лице своих органов, так и субъекты Федерации. На практике же нередко создаются ситуации, когда законодательные органы субъектов Федерации, пользуясь предоставленным им Конституцией правом законодательной деятельности, превышают свои полномочия при принятии нормативных актов. В таких случаях федеральные органы используют свои властные полномочия для обеспечения предусмотренного Конституцией Российской Федерации верховенства федерального закона над законодательством субъектов Федерации. Так, к примеру, Президент может использовать согласительные процедуры при возникновении разногласий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, а Конституционный Суд имеет право отменить действие нормативного акта субъекта Федерации в случае признания его несоответствующим Конституции Российской Федерации или федеральному закону⁵².

Федеральное Собрание как высший законодательный орган имеет ряд дополнительных полномочий в отношении иных органов государственной

⁵² Николенко А.Э. Специфика реализации принципа разделения на уровне субъекта Российской Федерации: судебная власть. Вестник Института ГПС МЧС России. 2006. № 4.

власти. Однако не стоит понимать это как какое-либо исключение из принципа разделения властей. Данные полномочия в совокупности составляют контрольную функцию парламента, хотя прямо в Конституции эти функции таковыми не названы и не выделены. Контрольные функции Федерального Собрания включают в себя следующие: ответственность Правительства перед Государственной Думой, участие палат в формировании государственных органов власти, контроль за исполнением государственного бюджета, право ратификации международных договоров, заслушивание должностных лиц и др.

По мере того как демократические страны все дальше продвигаются по пути правовой государственности, тем сильнее проявляется тенденция к возрастанию ее функции в качестве гаранта «верховенства права» и законных интересов граждан, отмечает проф. Керимов Д.А., и, наоборот, потеря судебной властью независимости неизбежно приводит к установлению, как минимум, авторитарного правления⁵³.

В конституционном законодательстве, помимо зафиксированных принципов и норм, лежащих в основе организации судебной системы, содержатся и основополагающие принципы, которыми суд должен руководствоваться при отправлении правосудия, т.е. при рассмотрении конкретных дел. Именно они призваны гарантировать демократический характер правосудия и защиту прав личности при его осуществлении. К этим принципам относятся: гарантия подсудности (обязательное разбирательство в суде); открытость и гласность правосудия; преимущественно устный характер судебного разбирательства; состязательность (ход состязания сторон в процессе); конституционное право граждан на защиту охватывает не только сам судебный процесс, но и все стадии досудебного производства по делу; презумпция невиновности; никто не может быть повторно осужден за одно и то же деяние; все действия судебной власти должны быть мотивированными.

⁵³ Керимов Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. М., 2009. С. 217.

Конституционное законодательство важное место отводит правовому статусу судей, в основе которого лежат следующие принципы: назначаемость, несменяемость и независимость судей, судебская несовместимость (запрет судье занимать другие должности), судебный иммунитет.

Особой функцией судебной власти, а также ее высшей инстанцией является конституционный контроль, т.е. проверка законов с точки зрения их соответствия Конституции. Причем в данном случае речь идет о законах, имеющих высший после Конституции статус в иерархии источников права, а также некоторых близких по значимости к закону нормативных актах, создаваемых высшими органами государственной власти. Что касается судебного контроля над законностью подзаконных управленческих актов, то он осуществляется административной юрисдикцией.

В условиях современного сложноорганизованного общества, требующего постоянной масштабной законодательной деятельности, важную роль играет конституционное правосудие. Оно является гарантом верховенства Конституции как непреложного принципа правового государства. Сложились две основные модели конституционного правосудия. Первая - когда контроль осуществляется общей судебной системой, при этом правом такого контроля может быть наделена каждая судебная инстанция или исключительно Верховный суд. Такую модель называют «американской». В странах Европейского континента явно преобладает вторая модель, при которой конституционное правосудие вверено специальному органу - Конституционному суду. Он не возглавляет, подобно Верховным судам, инстанционную систему судов.

В конституционном законодательстве предусматриваются две процедуры формирования суда: парламентская и смешанная. Американская модель рассматривает конкретное судебное дело. Это так называемый конкретный контроль, наряду с этим существует абстрактный контроль (еврейская модель), когда государственные органы и высшие должностные лица имеют право

обратиться с запросом в Конституционный суд без какого-либо предварительного обращения в другой суд и даже в ряде случаев безотносительно к наличию конкретного спора или конфликта.

Признавая в итоге судебное рассмотрение закона (или его отдельное положение) соответствующим или, наоборот, не соответствующим Конституции, суд не только решает судьбу закона. Его решение всегда основано на определенном понимании соответствующей конституционной нормы. Тем самым суд дает толкование этой нормы, которое, как и все решения, носит общеобязательный характер. Конституции многих стран устанавливают, что толкование законов возможно только в процедуре судебного контроля.

Государство Израиль и его судебная система являются частью принятой в демократических обществах модели «сдержек и противовесов». Эта модель сформировалась задолго до того, как была провозглашена его независимость. Ее теоретические предпосылки были выработаны несколькими поколениями классиков мировой политической мысли: Аристотелем, Полибием, Джоном Локком, Жаном-Жаком Руссо, Шарлем Луи Монтескье, а также авторами «Федералиста» Александром Гамильтоном, Джеймсом Мэдисоном и Джоном Джемом, жизнь и судьба которых никак не связаны с воссозданием на древней и святой для стольких народов земле Палестины еврейского государства⁵⁴.

Вместе с тем, учитывая, что израильский опыт формирования независимой судебной власти базируется на многовековой традиции разделения властей, представляется невозможным анализировать его вне этого контекста. Напротив, рассмотрение израильской модели конституционного правосудия в контексте наиболее важных мировых интеллектуальных и политико-правовых доктрин позволит, отметив общие черты, подчеркнуть уникальные характеристики, присущие исключительно этой стране.

⁵⁴ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2008. С. 230.

В поисках идеальной модели государственного устройства человечество на протяжении многих веков стремится создать максимально эффективную систему «сдержек и противовесов» ветвей государственной власти, ставшую сегодня неотъемлемой частью правового демократического государства. Теория разделения властей - итог многовекового развития государственности, поиска наиболее действенных механизмов, предохраняющих общество от деспотизма.

Основные положения теории разделения властей следующие:

- разделение властей, как правило, закрепляется Конституцией;
- согласно Конституции законодательная, исполнительная и судебная власти действуют в интересах людей и органов;
- все власти равны и автономны, ни одна из них не может быть устранена любой другой;
- никакая власть не может пользоваться правами, предоставленными Конституцией другой власти;
- судебная власть действует независимо от политического влияния, судьи пользуются правом длительного пребывания в должности. Судебная власть может объявить закон недействительным, если он противоречит Конституции.

На наш взгляд, наиболее удачное определение конкретного содержания принципа разделения властей дано членом-корреспондентом РАН М.В. Баглаем:

- законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом;
- исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством, быть подотчетной главе государства и лишь в некотором отношении парламенту;
- между законодательным и исполнительными органами должен быть обеспечен баланс полномочий, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более полноты власти на одного из них;

- судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно;
- ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с другой властью;
- споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и через правовую процедуру, т.е. Конституционным судом;
- конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими, т.е. содержать взаимные противовесы для всех властей.

Теория разделения властей призвана обосновать такое устройство государства, которое исключало бы возможность узурпации власти каким бы то ни было органом власти⁵⁵. Первоначально она была направлена на обоснование ограничения власти монарха, а затем стала использоваться как теоретическая и идеологическая база борьбы против любых форм диктатуры.

Как уже говорилось выше, теоретические и практические истоки принципа разделения властей следует искать в Древней Греции и Древнем Риме. Анализ политических структур и форм правления, разработанные Платоном, Аристотелем и другими античными мыслителями, подготовил почву для обоснования этого принципа в эпоху Просвещения.

В Древней Греции Солон, будучи архонтом, создал Совет четырехсот и оставил ареопаг, которые по своим полномочиям уравнивали друг друга. Эти два органа должны были, по словам Солона, уподобляться двум якорям, предохраняющим государственный корабль от всяких бурь. Позже, в IV в. до н.э., Аристотель в «Политике» указал на три элемента в государственном строе: законодательно-совещательный орган, магистратуры и судебные органы. Спустя два века видный греческий историк и политический деятель Полибий (прибл. 210 - 120 гг. до н.э.) отметил преимущество такой формы правления, при которой эти составные элементы, противодействуя, сдерживают друг

⁵⁵ Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 2007. С. 203.

друга. Он писал о легендарном спартанском законодателе Ликурге, установившем форму правления, соединившую «все преимущества наилучших форм правления, дабы ни одна из них не развивалась сверх меры и через то не извращалась в родственную ей обратную форму, дабы все они сдерживались в проявлении свойств взаимным противодействием и ни одна не тянула бы в свою сторону, не перевешивала бы прочих, дабы таким образом государство неизменно пребывало бы в состоянии равновесия, равномерного колебания, наподобие идущего против ветра корабля». Различные субъекты власти в смешанной форме взаимосдерживаются в своих притязаниях на автономную реализацию всего объема власти: цари сдерживаются страхом перед народом, народ, в свою очередь, не посягает на власть царей из страха перед старейшинами. Старейшины занимают центральное место в этой схеме. Высокое общественное положение, вытекающее из выборов «по заслугам», обязывает их стоять на стороне слабейшего, который при поддержке старейшин приобретает необходимое значение. Искомое состояние равновесия достигается, таким образом, верным соотношением трех начал: по существу, аристократический элемент координирует здесь два других - царский и демократический (баланс между властью царей и властью народа постоянно поддерживается авторитетом и властью старейшин). Историк отмечает тот факт, что познание закономерностей изменений простых форм правления заставило Ликурга установить данную смешанную форму, обеспечив тем самым лакедемонянам свободу на «более продолжительное время, чем она существовала у какого-либо народа из числа известных».

Теоретическое развитие принцип разделения властей получил в средние века. Прежде всего - в труде «Второй трактат о правлении» (1690 г.) английского философа Джона Локка (1632 - 1704), который, стремясь предотвратить узурпацию власти одним лицом или группой лиц, разрабатывает принципы взаимосвязи и взаимодействия ее отдельных частей.

Джон Локк настаивал на том, что, кто бы ни обладал верховной властью в государстве, ему вменяется «управлять согласно установленным постоянным законам, провозглашенным народом и известным ему, а не путем импровизированных законов». Высокий престиж закона проистекает из того, что он по Локку есть решающий инструмент сохранения и расширения свободы личности, который также гарантирует индивида от произвола и деспотической воли других лиц. «Там, где нет законов, там нет и свободы». Поддержание режима свободы, реализация «главной и великой цели» политического сообщества непременно требуют, чтобы публично-властные правомочия государства были четко разграничены и поделены между разными органами. Правомочие принимать законы (законодательная власть) полагается только представителю учредению всей нации - парламенту. Компетенция претворять законы в жизнь (исполнительная власть) подобает монарху, кабинету министров. Их дело также ведать сношениями с иностранными государствами (определять федеративную власть). Дж. Локк привнес в политическую теорию нечто гораздо больше, чем просто мысль о необходимости «уравновесить власть правительства, вложив отдельные ее части в разные руки»⁵⁶. Имея в виду не допускать узурпации кем-либо всей полноты государственной власти, предотвратить возможность деспотического использования этой власти, он наметил принципы связи и взаимодействия «отдельных ее частей». Соответствующие типы публично-властной деятельности располагаются им в иерархическом порядке. Первое место отводится власти законодательной как верховной (но не абсолютной) в стране. Иные власти должны подчиняться ей. Вместе с тем они вовсе не являются пассивными придатками законодательной власти и оказывают на нее довольно активное влияние. Законодательный орган не может никому другому делегировать свою законодательную власть. Повышение налогов, лишение

⁵⁶ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2006. С. 148.

собственности может происходить только в результате согласия народа или заинтересованных лиц. И, наконец, самое важное ограничение власти парламента - законодательная власть «обязана отправлять правосудие и определять права подданного посредством провозглашенных постоянных законов и известных уполномоченных на то судей». По существу, нормальная «структура правления» рисовалась воображению Дж. Локка комплексом официальных нормативно закрепляемых «сдержек и противовесов». Эти представления о дифференциации, принципах распределения, связи и взаимодействии отдельных частей (слагаемых) единой государственной власти легли в основу рождавшейся в XVII в. доктрины буржуазного конституционализма.

Необходимо подчеркнуть, что Дж. Локк, неоднократно касаясь вопросов о суде, все-таки не выделил судебную власть в отдельную, самостоятельную ветвь государственной власти. Он остановился лишь на характере взаимоотношений законодательной власти с судами, полагая, что законодатель не может брать на себя право повелевать посредством деспотических указов; наоборот, он обязан определить права подданных посредством провозглашаемых постоянных законов, на страже которых должны стоять уполномоченные на то судьи.

Взгляды Дж. Локка теоретически развил в классическую концепцию разделения властей (практически в современном ее понимании) французский философ и просветитель Шарль Луи Монтескье (1689 - 1755) в главном труде своей жизни - «О духе законов», над которым он работал двадцать лет и который был опубликован в 1748 г. Это сочинение состоит из 31 раздела и шести частей. Наличие и функционирование системы разделения властей в государстве должно, по замыслу Ш.Л. Монтескье, оберегать общество от злоупотреблений государственной властью, узурпации власти и концентрации ее в одном органе или одним лицом, что неминуемо приводит к деспотизму. Основную цель разделения властей Монтескье видел в том, чтобы избежать

злоупотребления властью. «Если, - писал он, - 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 также 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. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создает законы, власть приводит в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судит преступления или рассматривает тяжбы частных лиц»⁵⁷.

Монтескье принадлежит также развитие положения о системе сдержек различных властей, без которой их разделение не было бы действенным. Он утверждал: «Необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга». Речь, по существу, идет о так называемой системе сдержек и противовесов, где баланс законодательной, исполнительной и судебной власти определяется специальными правовыми мерами, обеспечивающими не только взаимодействие, но и взаимоограничение ветвей власти в установленных правом пределах.

Ш.Л. Монтескье выделил судебную власть в самостоятельную ветвь государственной власти, что представляет собой существенный вклад в развитие теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, благодаря чему доктрина обрела стройность и завершенность. По сравнению со своими предшественниками Ш.Л. Монтескье сделал заметный шаг в развитии взглядов на функции и процедуры судебной власти. В

⁵⁷ Азаркин Н.М. Монтескье. М.: Юридическая литература, 1988. С. 89.

частности, в отличие от Дж. Локка в его работах есть идеи как о функциях законности, охраны прав и интересов гражданина, так и о функциях правосудия, охраны свободы и безопасности личности, которые осуществляет «третья» власть. В трудах Ш.Л. Монтескье много внимания уделяется разрешению конфликтов между гражданами, охране законности, безопасности, свобод и собственности личности. Эти функции «третьей» власти Ш.Л. Монтескье раскрыл через призму судебных формальностей и судебных ошибок. Если на судебные формальности смотреть как на препятствие, затрудняющее гражданину защиту своих прав и интересов, то, конечно, можно найти их слишком много. Если же судебные формальности рассматривать с точки зрения их отношения к свободе и безопасности граждан, то обнаружим, что их слишком мало, поскольку все затруднения, издержки, проволочки и сами ошибки правосудия являются той ценой, которую гражданин платит за свободу.

Многие идеи Ш.Л. Монтескье были проанализированы в трудах другого французского мыслителя Ж.-Ж. Руссо (1712 - 1778), выступившего с критикой ряда позиций предшественников. Если Ш.Л. Монтескье рассматривал судебную власть как средство сдерживания законодательной и исполнительной властей от крайностей, то Руссо значительно полнее представлял спектр их взаимоотношений, а также более глубоко и обстоятельно исследовал существенные аспекты «третьей» власти, хотя и не употреблял этого выражения в своем основном труде «Об общественном договоре...». Ж.-Ж. Руссо считал, что, «когда невозможно установить точное соотношение между составными частями государства или устранить причины, беспрестанно нарушающие эти отношения, тогда создают особую магистратуру, которая не входит в общий организм, но возвращает каждый его член в подлинные отношения: либо между государством и народом, либо между государством и сувереном, либо между обеими сторонами одновременно, если это

необходимо»⁵⁸. Руссо одним из первых определил функциональную роль суда как гаранта неприкосновенности свободы человека. Он писал о праве арестованного на обжалование в суд примененного к нему ареста, о полномочиях суда проверить обоснованность ограничения свободы гражданина.

В целом можно сказать, что Ж.-Ж. Руссо критически развил взгляды Локка и Монтескье. В результате была создана основа стройной теории разделения властей в современном государстве. Труды этих трех великих мыслителей в совокупности представляют концепцию разделения властей, называемую классической. В их теоретическом наследии последовательно и во взаимной связи охарактеризованы судебные процедуры охраны жизни, свободы, интересов гражданина, т.е. они увязаны с определенным направлением деятельности «третьей» власти.

Исследуя труды этих мыслителей, мы приходим к выводу, что становление судебной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти обусловлено не неким божественным предначертанием, а кардинальными изменениями в общественном устройстве. Основатели классической теории разделения властей в качестве одного из приоритетных направлений деятельности судебной власти выделяли осуществление судом контроля за органами исполнительной власти при выполнении им правозащитной функции.

Спустя столетие после опубликования «Двух трактатов о государственном правлении» и сорок лет после появления книги Ш.Л. Монтескье Декларация прав человека и гражданина, принятая 26 августа 1789 г. Национальным собранием Франции, провозгласила: «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции».

⁵⁸ Николенко А.Э. Генезис теории разделения властей в правовой мысли России. / Николенко А.Э. // Актуальные проблемы теории и истории российского государства и права: Сб. научных статей. 2007.

Большой вклад в творческое развитие идеи сдержек и противовесов и воплощение ее на практике внес американский государственный деятель (дважды бывший президентом США) Джеймс Мэдисон (1751-1836 гг.). Он разработал такую теорию сдержек и противовесов, благодаря которой каждая из трех властей (законодательная, исполнительная и судебная) является относительно равной. В одной из своих самых известных статей в защиту Конституции Джеймс Мэдисон так объяснял деликатность проблемы разделения властей: «При создании правительства, которое должно управлять одними людьми посредством других людей, основная трудность состоит в том, что вы должны, во-первых, дать возможность правительству контролировать управляемых, а во-вторых, вменить ему в обязанность осуществлять самоконтроль»⁵⁹. Сдержками и противовесами Дж. Мэдисон называл «частичное совпадение полномочий трех властей». Так, несмотря на то, что Конгресс - законодательный орган, президент может наложить вето на законы, и суды могут объявить акт Конгресса недействительным, если он противоречит Конституции. Судебная власть сдерживается президентским назначением и ратификацией Конгрессом этих назначений на должность в органы судебной власти. Конгресс сдерживает президента своим правом утверждать назначения в органы исполнительной власти, и он же сдерживает две другие власти своей властью ассигновать деньги.

С самого начала разделение властей провозглашалось в США, так же как и во Франции, в качестве основного конституционного принципа.

В Конституции США было проведено структурное разделение между тремя ветвями государственной власти - Конгрессом, президентом и Верховным судом, каждому из которых была предоставлена возможность действовать самостоятельно в конституционных рамках. Установленные отношения между этими органами как в прошлом, так и сейчас имеют целью

⁵⁹ Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное Конституционное Обозрение, 2010. – № 2. – С. 107.

предотвратить усиление одного из них за счет другого и воспрепятствовать одной из частей системы действовать в направлении, противоположном направлениям других органов. Подобная сбалансированность государственной системы затрудняет нововведения, но в то же время препятствует возможности узурпации власти со стороны какого-либо из названных органов. В известном решении *United States v. Richard Nixon*, вынесенном в июле 1974 г., Верховный суд США пояснил: «Конституция не только рассредоточила власть для лучшего обеспечения свободы, но она также предполагает, чтобы на практике рассредоточенная власть была объединена в целое для эффективного управления. Конституция предписывает, чтобы ветви власти были одновременно отделены друг от друга и взаимозависимы, являлись автономными и взаимодействующими друг с другом».

Принцип разделения властей проведен через все важные положения Конституции США. Он выражается, в частности, в отдельном и последовательном изложении правового статуса трех ветвей власти. Созданная система органов первоначально слабо опиралась на основу государственной власти - избирательный корпус. Большинство учрежденных федеральных институтов не избиралось всеобщим и прямым голосованием. Президент получал и получает власть в результате косвенных выборов; в начальный период выборщики президента редко определялись прямыми выборами; гораздо чаще их избирали законодательные собрания штатов. Сенат - верхняя палата Конгресса - до 1913 г. состоял из членов, также избравшихся законодательными собраниями штатов, а Верховный суд и поныне остается назначаемым органом. Только Палата представителей с 1789 г. формируется путем прямого голосования.

Фактические отношения между тремя основными органами власти - Конгрессом США, президентом и Верховным судом - постоянно изменяются, но сам принцип разделения властей остается неизменным.

Проблема разделения властей получила свое отражение и в русской дореволюционной литературе. В частности, Н.И. Лазаревский, анализируя принципы конституционного строя, ставил на первое место разделение властей⁶⁰. Но, пожалуй, наиболее полно теория разделения властей в отечественной литературе была раскрыта другим выдающимся русским юристом Ф.Ф. Кокошкиным, который определял участие народа в законодательстве и разделение властей как два важнейших принципа правового государства. Ф.Ф. Кокошкин попытался найти «гарантии» против концентрации власти в руках правительства и парламента. Речь шла о системе сдержек и противовесов в парламентарном государстве. Ф.Ф. Кокошкин выделил три элемента сдерживания исполнительной ветви власти: контроль представительного органа за бюджетом и численностью армии, ответственность министров и право судебной власти проверять законность правительственных распоряжений. В отношении законодательной власти Ф.Ф. Кокошкин перечислил четыре «гарантии»: участие главы исполнительной власти в законодательном процессе с помощью абсолютного или отлагательного вето; наличие двух палат; права граждан; изменение Конституции особым порядком⁶¹.

Обращает на себя внимание отсутствие в списке наиболее серьезного механизма сдерживания парламента - предоставления какой-то из ветвей власти права его роспуска. Вероятно, в этом нашла свое отражение ситуация в дореволюционной России, связанная с досрочными роспусками первой и второй Государственной думы. Интересно также отметить, что Ф.Ф. Кокошкин не привел каких-либо элементов сдерживания судебной власти, указав лишь принципы ее функционирования: несменяемость судей и суд присяжных.

Несмотря на различие взглядов и подходов к рассматриваемому вопросу, большинство видных русских ученых того времени сходилось в том, что

⁶⁰ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 2009. С. 94.

⁶¹ Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 2009. С. 94.

судебная власть должна быть самостоятельной и независимой от других ветвей власти. Но собранные вместе, они должны составлять единую государственную власть.

Принцип разделения властей воспринят теорией и практикой всех демократических государств. Как один из принципов организации государственной власти в современной России, он был провозглашен Декларацией от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Федерации», а затем получил законодательное закрепление в ст. ст. 10 и 11 Конституции 1993 г.: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»⁶².

⁶² Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 2007. С. 180.

Заключение

Теория разделения властей зарождалась в определенных исторических и социальных условиях; в течение веков она подвергалась некоторым корректировкам, изменялась и дополнялась, исходя из политико-правовой реальности и обстановки в конкретных государствах. Само по себе разделение властей, вот уже более 200 лет практикуемое в демократических странах, - не самоцель и не панацея от пороков и недостатков государственного управления. Но это, как показал исторический опыт, все же лучшая из имеющихся конструкций. Россия, к сожалению, не использовала ее в предшествующие века и десятилетия – как при царях, так и в годы советской власти.

Принцип разделения властей представляет собой основополагающее начало в механизме государственной власти Российской Федерации и представляет собой систему конституционно-правовых норм, регламентирующих разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную. Разделение государственной власти по «ветвям» не лишает ее основного качества - целостности и единства.

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную означает, что каждая из властей действует самостоятельно и не вмешивается в полномочия другой. При его последовательном проведении в жизнь исключается всякая возможность присвоения той или иной властью полномочий другой. Принцип разделения властей становится жизнеспособным, если он еще и обставляется системой «сдержек и противовесов» властей. Подобная система «сдержек и противовесов» устраняет всякую почву для узурпации полномочий одной власти другой и обеспечивает нормальное функционирование органов государства.

К органам законодательной власти в Российской Федерации относятся:

- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума - две палаты Собрания), Законодательные Собрания республик, входящих в состав Российской Федерации;

- органы власти других субъектов Российской Федерации; местные органы государственной власти.

К органам исполнительной власти в Российской Федерации относятся:

- Президент Российской Федерации; Совет Министров Российской Федерации;

- Высшие должностные лица республик, избираемые гражданами или Законодательными Собраниями;

- Правительство республик; органы администрации других субъектов Российской Федерации.

К органам судебной власти в Российской Федерации относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;

- Верховный Суд Российской Федерации;

- Высший Арбитражный Суд Российской Федерации; суды республик и других субъектов РФ;

- районные народные суды; суды специальной юрисдикции.

Для демократического общества принцип разделения властей особо важен и значим. Он выражает не только разделение труда между государственными органами, но и умеренность, «рассредоточенность» государственной власти, предупреждающую ее концентрацию, превращение ее в авторитарную и тоталитарную власть. Этот принцип в демократическом обществе предполагает, что все три власти одинаковы, равновелики по силе, служат противовесами по отношению друг к другу и могут «сдерживать» одна другую, не допускать доминирования одной из них. Например, превращения управленческой власти в авторитарную, а законодательной - во «всевластие», в тоталитарную власть, подчиняющую себе и управление, и правосудие.

Федеральное Собрание как высший законодательный орган имеет ряд дополнительных полномочий в отношении иных органов государственной власти. Однако не стоит понимать это как какое-либо исключение из принципа разделения властей. Данные полномочия в совокупности составляют контрольную функцию парламента, хотя прямо в Конституции эти функции таковыми не названы и не выделены.

Конституционное законодательство важное место отводит правовому статусу судей, в основе которого лежат следующие принципы: назначаемость, несменяемость и независимость судей, судебная несовместимость (запрет судье занимать другие должности), судебный иммунитет. Особой функцией судебной власти, а также ее высшей инстанцией является конституционный контроль, т.е. проверка законов с точки зрения их соответствия Конституции. Причем в данном случае речь идет о законах, имеющих высший после Конституции статус в иерархии источников права, а также некоторых близких по значимости к закону нормативных актах, создаваемых высшими органами государственной власти. Что касается судебного контроля над законностью подзаконных управленческих актов, то он осуществляется административной юрисдикцией.

Конституция Российской Федерации не называет каких-либо конкретных органов исполнительной власти субъектов Федерации; их система устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно. Вместе с этим статья 77 устанавливает некоторые требования общего характера, а именно: органы власти субъектов Федерации создаются в соответствии, во-первых, с основами конституционного строя России, а во-вторых, с общими принципами организации исполнительных органов власти, установленными федеральным законом. Однако единство системы органов исполнительной власти в масштабе Российской Федерации не является абсолютным. Ведь речь идет о взаимосвязи органов двух уровней в федеративном государстве. Такое единство имеет рамки, оно органически увязано с распределением компетенции

между Федерацией и ее субъектами и их широкой самостоятельностью в пределах своей компетенции. Направляя и проверяя деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации, федеральное Правительство, федеральные министерства и ведомства должны помнить о пределах своей компетенции и о недопустимости нарушения предусмотренной законом самостоятельности субъектов Федерации.

Принцип разделения властей воспринят теорией и практикой всех демократических государств. Как один из принципов организации государственной власти в современной России, он был провозглашен Декларацией от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Федерации», а затем получил законодательное закрепление в ст. ст. 10 и 11 Конституции 1993 г.: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»⁶³.

⁶³ Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 2007. С. 180.

Список используемой литературы

1. Нормативные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН // Российская газета. – 1995. – 5 апреля.
2. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод // Собрание законодательства РФ. – 8 января 2001 г. – № 2. – Ст. 163.
3. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации ((по состоянию на июнь 2011 г.)
5. Закон Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации»
6. Закон РСФСР от 8.07 1981 года «О судоустройстве РСФСР»
7. Закон Российской Федерации от 4.07.1991 года «Об арбитражном суде»
8. Указ Президента Российской Федерации от 10.01.1994 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
9. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти
10. Указ Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. N 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»
11. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года N 724 г. Москва «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»

2. Специальная литература

12. Абдуллаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права. Учебник. СПб., 2009.
13. Азаркин Н.М. Монтескье. М.: Юридическая литература, 1988.
14. Актуальные проблемы теории права: Курс лекций / Под ред. К.Б. Толкачева, А.Г. Хабибуллина. Уфа, 2005.
15. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М., 2009.
16. Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система: Учебное пособие. Н.Новгород, 2009.
17. Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права: Краткая энциклопедия. Н.Новгород, 2007.
18. Баранов В.М., Баранов П.П. Общая теория права (Опыт тематической библиографии). Ростов-на-Дону, 2007.
19. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М., 2008.
20. Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие. Иркутск, 2006.
21. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права: В 2 ч. М., 2007.
22. Джефферсон Т. О демократии. СПб.: Питер, 1992.
23. Керимов Д.А. Законодательная техника: Научно-методическое и учебное пособие. М., 2009.
24. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 2007.
25. Косов Р.В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей). Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. унта, 2005. 176 с.
26. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2006.
27. Локк Д. Избранные философские произведения. Т.2. М.: Юристъ, 2006.

28. Лукашева Е.А. Права человека: Учебник для вузов. М., 2009.
29. Маликов М.К. Гносеологические основы реализации права: Учебное пособие. Уфа, 2008.
30. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М.: Зерцало, 2009.
31. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2007.
32. Медушевский, А.А. Указ. соч.
33. Милушева Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики. – Саратов, 2011. – 300 с.
34. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
35. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955.
36. Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1999. С. 397.
37. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности: Учебное пособие. М., 2008.
38. Морозова Л.А. Основы государства и права: Учебник. М., 2008.
39. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2007.
40. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М., 2007.
41. Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М., 2008.
42. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2007.
43. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2006.
44. Оксамытный В.В. Теория государства и права. Учебник. М., 2004.
45. Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М., 1991
46. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2007.

47. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2007.
48. Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2008.
49. Раянов Ф.М. Юриспруденция. Курс лекций. Уфа, 2009.
50. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре: Трактаты. М., 2000.
51. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 2008.
52. Сырых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. Чибиряев. М., 2007.
53. Теория государства и права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2009.
54. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2007.
55. Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2009.
56. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2009.
57. Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Авт.-сост. В.В. Лазарев, С.В. Липень. М., 2006.
58. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2006.
59. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2002.
60. Формирование правового государства в России: путь к справедливому обществу / Под ред. С.Ю. Наумова. – Саратов, 2008. – 212 с.
61. Хропанюк В.Н. Теория государства и права 3-е изд., дополн. и испр. М.: Омега-Л, 2008. – 384 с.
62. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2009.
63. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2009.
64. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М.: Юридическая литература, 2007.

3. Судебная практика

65. Богданова, Н.А. Правовая догма и политика в науке конституционного права // Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11. Право. 1997. № 4. С. 8.

66. Домрин, А. Правовой институт федеральной интервенции (зарубежный опыт и Конституция России) // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / ред.-сост. К.Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 95.

67. Карелин А.В. Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах // Современное право. 2009. № 12(1).

68. Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика / Ю.К. Краснов // Право и управление. XXI век. – 2005. – №1

69. Лебедев, В.А. Суверенная демократия как конституционная идея современной России / В.А. Лебедев, В.В. Киреев. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2007. С. 184-186.

70. Малько, А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Журнал российского права. 2010. № 4.

71. Медушевский, А.А. Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки в Конституцию 1993 года как инструмент борьбы за власть // Конституц. право: восточноевроп. обозрение. 1999. № 3 (28). С. 156.

72. Митюков, М.А. Проблема реализации демократического потенциала Конституции Российской Федерации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / ред.-сост. К.Г. Гагнидзе. М., 1998. С. 47-48.

73. Николенко А.Э. Специфика реализации принципа разделения на уровне субъекта Российской Федерации: судебная власть. Вестник Института ГПС МЧС России. 2006. № 4.

74. Николенко А.Э. Генезис теории разделения властей в правовой мысли России. / Николенко А.Э. // Актуальные проблемы теории и истории российского государства и права: Сб. научных статей. 2007.

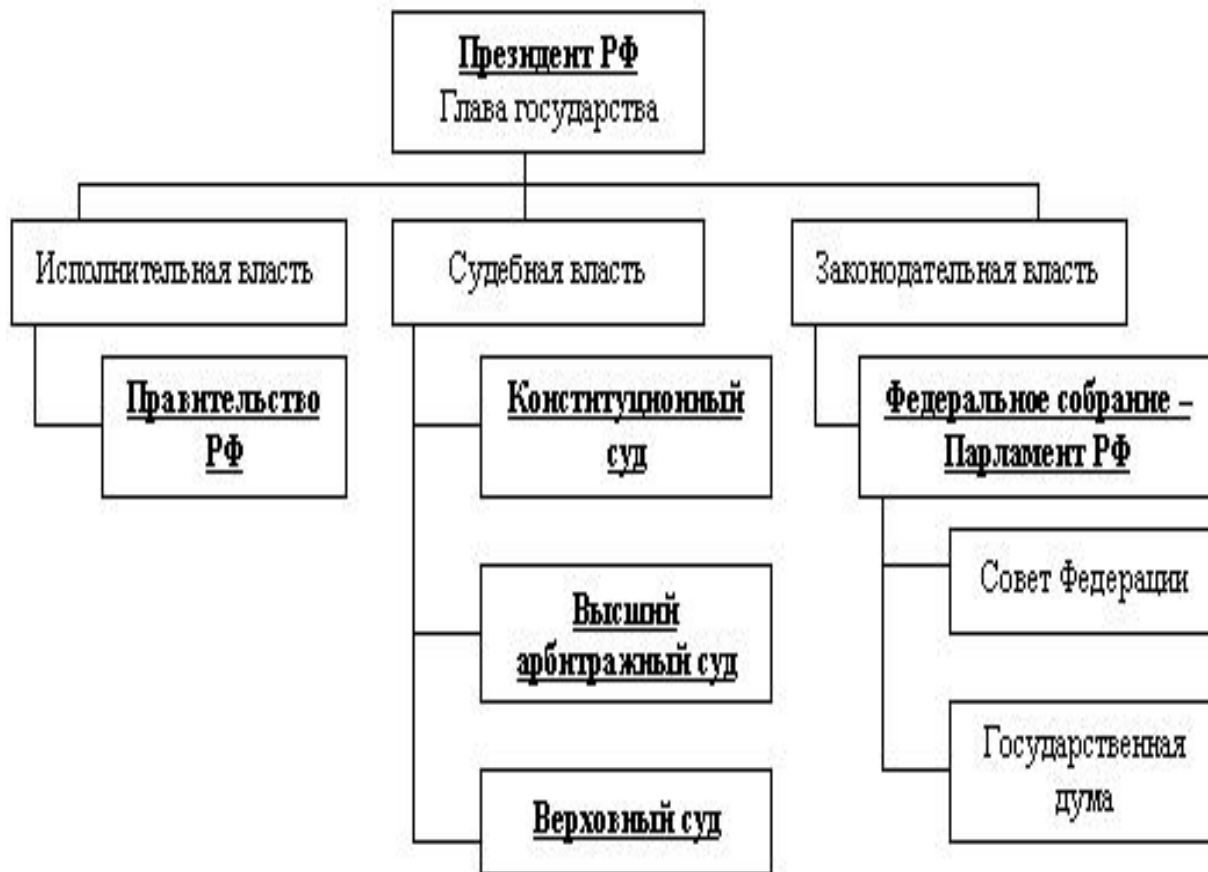
75. Овсепян, Ж.И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституц. и муниципал. право. 2007. № 15.

76. Путин, В.В. Наш долг – бережно относиться к Конституции // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 4.

77. Хабриева, Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 12.

78. Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике // Сравнительное Конституционное Обозрение, 2010. – № 2. – С. 107-115

Принцип разделения власти



Система «сдержек и противовесов», взаимоограничение и взаимный контроль
всех ветвей власти

Триада власти:

