

**Р.В. КОСОВ**

**ТЕОРИЯ  
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

**Издательство ТГТУ**

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

**Р.В. КОСОВ**

**ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ  
ВЛАСТЕЙ**

Утверждено Ученым советом университета  
в качестве учебного пособия



---

Тамбов  
◆ Издательство ТГТУ ◆  
2005

ББК Ф035  
К71

Рецензенты:  
Доктор исторических наук, профессор ТГТУ  
*В.В. Никулин*

Кандидат юридических наук, доцент ТГУ  
*А.В. Захаров*

**Косов Р.В.**

К71 Теория разделения властей: Учеб. пособие. Тамбов:  
Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. 80 с.

Рассмотрены актуальные вопросы общей теории государства и права, связанные с властью и властными отношениями, исследуется содержание, история формирования доктрины разделения властей. Общетеоретический анализ власти дополнен необходимыми методическими рекомендациями, что позволяет сформировать концептуальные представления и необходимые профессиональные навыки в области практической реализации принципа разделения властей.

Предназначено студентам специальности 030501 «Юриспруденция» всех форм обучения.  
ББК Ф035

ISBN 5-8265-0428-5

© Косов Р.В., 2005  
© Тамбовский государственный  
технический университет  
(ТГТУ), 2005

Учебное издание

КОСОВ Роман Владимирович

**ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ  
ВЛАСТЕЙ**

Учебное пособие

Редактор Е.С. Мордасова  
Компьютерное макетирование М.А. Филатовой

Подписано в печать 5.12.05  
Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная  
Гарнитура Times New Roman. Объем: 4,65 усл. печ. л.; 4,84 уч.-изд. л.  
Тираж 200 экз. С. 864

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

## ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

Предмет теории разделения властей как учебной дисциплины составляет несколько блоков или разделов. Основными элементами предмета являются общая теория власти, история становления научной концепции разделения властей, содержание теории разделения властей, проблема реализации принципа разделения властей в России и мире.

В рамках курса «Теория разделения властей» предполагается решение следующих задач:

- исследовать процесс генезиса и сущность идеи разделения властей с учетом изменений природы государства и государственной власти в новейшее время;
- ознакомить студентов с историей создания и развития теории разделения властей;
- показать значительное влияние данной теории на формирование мировой правовой системы, развитие юридической науки и практики;
- обсудить проблемы реализации принципа разделения властей в России;
- выделить основные особенности и проанализировать правовую базу российского федерализма и парламентаризма, сравнить отечественные и зарубежные традиции реализации государственно-властных отношений;
- на практических занятиях сформировать навыки самостоятельного анализа правовых ситуаций.

Учебным планом для изучения теории разделения властей предусматривается чтение лекций и проведение практических занятий. Студенты заочной формы обучения также выполняют контрольную работу по одной из тем курса.

## Т е м а 1 ВЛАСТЬ КАК ОСНОВНАЯ КАТЕГОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО БЫТИЯ

*Философская, социальная, психологическая сущность власти. Многообразие теорий власти. Волюнтаристская, коммуникативная, структуралистская, постмодернистская модели власти. Понятие, структура и виды властных отношений, их роль в процессе правового регулирования. Особенности взаимодействия объектов и субъектов властных отношений. Воля и сила как основные элементы состава властных отношений. Власть и право. Властно-официальный характер правового регулирования.*

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

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

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

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

Помимо двойственности, процесс познания власти многократно усложняется из-за субъективности ее коллективного и индивидуального восприятия. Большинство наших знаний о власти иррациональны по своей природе. Наиболее точно эту особенность описал английский социолог Р. Мартин: «Власть, как и любовь, – это слово, постоянно используемое в повседневной речи, интуитивно понимаемое и редко определяемое». <sup>2</sup>

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

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

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

<sup>2</sup> Там же.

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

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

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

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

Другими важнейшими проявлениями власти в социальном измерении являются:

- 1) власть религии, морали, идеологии (власть духовная);
- 2) власть общественного мнения;
- 3) единоличная власть лидера, власть авторитета;
- 4) финансовая и экономическая власть;
- 5) власть мировых институтов (на данный момент достигла апогея и имеет реальную тенденцию к преобразованию в мировое правительство);
- 6) власть средств массовой информации (выросла в XX в. в чудовищную силу, имеющую глобальный характер, опирается на мощную промышленность, в которой заняты миллионы людей. Эта власть деформирует общественные науки, так что они фактически играют вспомогательную роль в механизме принятия властных решений);<sup>4</sup>
- 7) альтернативная власть криминала (по своей сути правонарушение представляет собой активный вызов существующему (официальному) порядку. Криминальные структуры в принципе ориентированы на замещение всего государственного в любой сфере общественной жизни).

Помимо регуляторных функций власть в обществе может способствовать социальному и техническому прогрессу, стараясь максимально эффективно использовать все самые передовые достижения человеческой мысли в целях собственного укрепления и самосохранения. Несмотря на опосредованное влияние, такое воздействие власти на развитие цивилизации является одним из самых мощных факторов ее научно-технической и социальной эволюции. Ярким примером этого тезиса является вся история XX в., на протяжении которого политическая власть стимулировала науку в целях использования ее достижений для реализации собственных задач и интересов.

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

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

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

---

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

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

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

Представляется необходимым уточнить смысл распространенного тезиса о том, что власть меняет людей. Власть не столько меняет, сколько развивает отрицательные и очень редко положительные качества личности. Можно сказать, что в этом смысле власть выступает как разрушающее, энтропийное начало. Постоянная борьба уничтожает внутреннюю гармонию, одновременно в своих внешних проявлениях власть обладает антиэнтропийными, созидательными и регулятивными функциями. Такое сочетание разных форм выражения бытийного содержания еще раз указывает на дуальность и в принципе непознаваемый характер природы этого явления. В чем причина разрушающего влияния власти на внутренний мир человека и почему власть придает личности преимущественно негативные качества? Возможно все дело не в самой власти, а в неспособности человека противостоять ее воздействию. Для свободного (гармоничного) пользования властью, если такое вообще возможно, необходимо быть чем-то большим чем человек.

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

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

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

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

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

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

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

Содержание постмодернистской модели заключается в значительном расширении сферы научного познания власти. С точки зрения постмодернистов власть концентрируется не только в политической сфере, но и на микроуровне, в повседневном общении. Основу «микровласти» составляет так называемая асимметрия влияний, определяющаяся разной степенью воздействия субъектов друг на друга в процессе социального общения, что позволяет говорить о власти как об универсальном явлении. Данная модель делает акцент на локальном анализе «микровласти».

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

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

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

Несмотря на все увеличивающийся интерес к проблематике власти, это явление остается пожалуй самым загадочным феноменом, постоянно влияющим на судьбу каждого человека. Общую характеристику власти уместно закончить словами известного американского социолога и футуролога Элвина Тоффлера: «Несмотря на сопутствующий самому понятию власть дурной запашок, возникший из-за злоупотреблений ею, власть сама по себе ни плоха, ни хороша. Это неизбежный аспект любых человеческих взаимоотношений, и он влияет на все – от секса и работы до машины, которую мы водим, теле-

---

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

видения, которое мы смотрим, надежд, за которыми мы гонимся. И мы – продукты власти в значительно большей степени, чем многие из нас представляют»<sup>6</sup>.

### Контрольные вопросы

- 1 Постарайтесь определить сущность власти как социального явления и научного понятия.
- 2 Дайте характеристику волюнтаристской, коммуникативной, структуралистской и постмодернистской моделей власти.
- 3 Определите структуру властных отношений.
- 4 Чем определяется соотношение понятий «право власти» и «власть права»?

## Т е м а 2 ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП И НАУЧНАЯ ТЕОРИЯ

*Хронология и закономерности становления теории разделения властей. Идеологическое и научное содержание принципа «разделение властей» как правового принципа, требующего нормативного закрепления. Теория разделения властей как элемент общей теории государства и права. Предмет изучения и основные понятия теории: правовое государство, гражданское общество, принцип разделения властей, конституционализм, парламентаризм, федерализм и т.д. Общая характеристика теории разделения властей как научной концепции. Функции и задачи теории разделения властей.*

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

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

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 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.

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 связей.

На втором, государственном этапе своего развития, цивилизация создает высший тип власти – государственную власть, располагающую специальным аппаратом принуждения, интересы которого не

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

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 создания 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 придется платить.

С момента возникновения государства лучшие представители человечества пытались найти наиболее оптимальное сочетание между необходимостью социального регулирования, властными претензиями государственного аппарата и возможностью свободного развития общества. Теологи, философы, ученые искали ответ на один из самых сложных вопросов социального бытия: как примирить природу государственной власти с потребностью свободы личности.

Своеобразным ответом на этот вопрос стало создание нескольких научных концепций, впоследствии объединенных в единую теорию о формах осуществления государственной власти и ее политической организации. Такая теория в науке государственного права получила 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 управления.

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

1 Возникновение идеи разделения властей:

- возникновение идеи ограничения публичной политической власти в античной научной традиции;
- христианская интерпретация проблемы соотношения личности и власти в социально-политических доктринах средневековья.

2 Оформление и практическая реализация научной концепции:

- возникновение теории разделения властей;
- конституционно-правовое закрепление принципа разделения властей в правовых системах «первых демократий».

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

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 боль-

шинства демократических государств. Такая трактовка разделения властей характерна для большинства отечественных научных исследований посвященных данной проблеме.

Онтологическую сторону понятия «принцип разделения властей» раскрывают предметные определения с менее широким уровнем обобщения. Такие определения позволяют выделить качественные характеристики этого принципа и его сущность.

Все трактовки принципа разделения властей составляют три группы. К первой относятся сторонники широкого понимания, для них важна идеологическая составляющая этого принципа, его общекультурное значение.<sup>7</sup> Такую точку зрения надо признать вполне обоснованной, так как история возникновения и становления теории разделения властей свидетельствует о первоначальном преобладании в ней идеологической, философской и теоретической нагрузки. Не случайно, что впоследствии доктрину разделения властей не раз использовали как идеологическое оружие во время острейших социально-политических кризисов.

Сторонники второго подхода понимают разделение властей в буквальном смысле, т.е. речь идет о фактическом разделении государственной власти на несколько независимых и конкурирующих друг с другом властей, взаимодействие которых основано на системе взаимных сдержек и противовесов и осуществляемых независимыми друг от друга органами власти.<sup>8</sup> Несмотря на однозначность трактовки, при таком подходе возникает вопрос о содержании суверенитета государственной власти.

Сущность третьего подхода к определению принципа разделения властей заключается в условно-функциональном разделении государственной власти на отдельные ветви. В данном случае под властью понимается не столько явление, сколько совокупность государственных органов или институтов, обладающих властно-официальными полномочиями. Таким образом, под принципом разделения властей следует понимать рациональную организацию государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляются гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов. На наш взгляд данное определение является наиболее объективным, так как соединяет в себе все наиболее важные характеристики этого принципа.

Поскольку в каждом современном демократическом государстве независимо от формы правления и государственного устройства вся власть в конечном счете принадлежит народу, коренится в народе и существует для народа, то логичнее в таком случае вести речь не о разделении властей, а о разделении функций (компетенции, сфер деятельности и полномочий) различных государственных органов.<sup>9</sup> Социальное назначение и направление деятельности каждой из властей воплощается в системе государственных органов с определенной компетенцией и предметом ведения.

В этом смысле теоретический на первый взгляд вопрос о функциях государственной власти имеет огромное практическое значение, так как порождает политические доктрины, влияющие на развитие позитивного права и эволюцию государственности.<sup>10</sup> Такая трактовка принципа разделения властей позволяет более детально изучать и, в конечном счете, более четко определять функции государственной власти и соотношение элементов ее структуры.

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

В каждой демократической стране создан свой механизм реализации принципа разделения власти. Различия между современными формами правления выявляются на основе установления взаимоотношений между высшими органами государства. В конституционно-правовой науке все разновидности организации государственной власти принято сводить к нескольким типологическим моделям в зависимости от формы правления<sup>11</sup>.

Выделяют следующие способы организации и взаимодействия органов государственной власти:

<sup>7</sup> Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2002. С. 207 – 225.

<sup>8</sup> Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учеб. пособие. М.: ОСЬ-89, 2002. С. 236.

<sup>9</sup> Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М.: Проспект, 2001. С. 299.

<sup>10</sup> Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. С. 14.

<sup>11</sup> Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 24.

- разделение властей, характерное для президентских республик («жесткое» разделение властей);
- разделение властей, характерное для парламентских монархий и республик («мягкое» разделение властей);
- «смешанные» варианты разделения властей;
- отсутствие разделения властей<sup>12</sup>.

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

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

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

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

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

### **Контрольные вопросы**

- 1 Какой смысл вкладывается в понятия «произвол власти» и «власть произвола»?
- 2 В чем заключается идеологическое, практическое и научное значение теории разделения властей?
- 3 Определите место принципа разделения властей в общей теории правового государства.
- 4 Назовите элементы предмета изучения и основные понятия теории разделения властей.

### **Т е м а 3 ПРОБЛЕМА ОГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТНОГО ПРОИЗВОЛА В АНТИЧНОЙ И СРЕДНЕВЕКОВОЙ ТРАДИЦИИ**

*Возникновение идеи разделения властей. Оформление научной концепции и ее практическое применение. Античность. Идея гармонии в государственном устройстве у Платона. Предложена альтернатива традиционным, силовым методам управления. Учение Аристотеля. Идея о распределении властных полномочий между специальными частями государственного аппарата. Средневековье. Создание сословно-представительских учреждений. Оформление классической модели государственности. Разделение публичной и частной сфер. Разделение нормотворческой деятельности и исполнения закона.*

<sup>12</sup> Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002. С. 121–122.

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

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

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

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

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

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

Полис и закон – это, по Гераклиту, нечто общее, одинаково божественное и разумное по их истокам и смыслу. Нарушение закона является действием, противным божественной гармонии и законам справедливости поэтому: «Преступление должно тушить скорей, чем пожар».<sup>13</sup> С учетом последующей эволюции правовой мысли можно сказать, что к гераклитовской концепции восходят все те доктрины античности и нового времени, которые под естественным правом людей понимают некое разумное начало (форму проявления всеобщего разума), подлежащее выражению в позитивном законе.<sup>14</sup>

Категория формального равенства или равной меры дозволенного и запрещенного встречается в учении пифагорейцев, считавших, что сущность справедливого устройства общества заключается «в воздаянии другому равным».<sup>15</sup> Понятие равенства и соответственно справедливости пифагорейцы описывали числовой пропорцией, т.е. неким соотношением определенных параметров. Например, с точки зрения Солона (VII – VI вв. до н.э.) как политика такими параметрами были: закон, право и сила. Последние два элемента определяли закон как требование правового равенства свободных граждан полиса. Это равенство имело два измерения: равенство в правах, и равенство перед законом.

Впервые идея равенства и свободы всех людей была высказана софистами (V – IV вв. до н.э.). Принципиально новым в их учении было понимание человека как меры всех вещей, в том числе и

<sup>13</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 45.

<sup>14</sup> Лукашева Е.А. Права человека. М.: Издательство Норма, 2003. С. 40.

<sup>15</sup> Там же. С. 39.

справедливости. Эта идея наиболее четко была сформулирована Протагором: «Человек есть мера всем вещам – существованию существующих и несуществованию несуществующих».<sup>16</sup> Такая трактовка резко отличалась от традиционного представления о божественном начале как единственной мере равенства и справедливости. Протагор прямо подвергал сомнению существование богов. Одно из своих сочинений он начинает следующим образом: «О богах я не могу знать, есть ли они, нет ли их, потому что слишком многое препятствует этому знанию...».<sup>17</sup>

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

Когда ему сказали: «Афиняне тебя осудили на смерть», он ответил: «А природа осудила их самих»<sup>18</sup> – Сократ поставил высший закон справедливости намного выше несовершенных людских правил, так как с его точки зрения они не соответствуют представлениям о добродетели, поэтому он и не подчинился им. Важно то, что выбор был сделан сознательно. Ценою своей жизни Сократ доказал возможность альтернативы: либо человек идет по пути истины и духовного совершенствования, либо он живет по законам земного бытия. Этот принцип свободной неотчуждаемой воли в дальнейшем станет важнейшей политико-правовой категорией, элементом мировоззренческой основы современной цивилизации.

Для Сократа и его последователей свобода и добродетель представлялись абсолютными ценностями, которые ничем не могли быть ограничены. «Кто добродетелен, тот выше людского суда».<sup>19</sup> Дошедшие до нас фрагменты творчества и сама судьба философа служат замечательным подтверждением искренности его убеждений.

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

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

С точки зрения Аристотеля государство является продуктом эволюции семьи, при этом делается вывод о естественной, природной сущности государства. «Отсюда следует, что всякое государство – продукт естественного возникновения, как и первичные общины: оно является завершением их, в завершении сказывается природа. [...] Из всего сказанного явствует, что государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть существо политическое».<sup>20</sup>

Основным качеством свободного гражданина полиса считалось его право и обязанность участвовать в управлении государством, что было несомненным достижением политической культуры того времени. Аристотель прямо говорил: «Мы же считаем гражданами тех, кто участвует в суде и народном собрании».<sup>21</sup> Еще большее значение, чем само это правило, имело следствие такой «встроенности» личности в систему властно-публичных отношений. Такая деятельность налагала значительную

<sup>16</sup> Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1986. С. 349.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Там же. С. 103.

<sup>19</sup> Там же. С. 106.

<sup>20</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 107.

<sup>21</sup> Там же. С. 117.

долю ответственности на каждого, кто участвовал в государственных делах. Позднее, тезис о гражданской ответственности гражданина перед обществом и страной станет основным положением теории правового государства. Корни этого принципа находятся в уникальной политико-правовой культуре Древней Греции.

Другим существенным вкладом Аристотеля в становление концепции прав человека и правового государства, является его разработка и определение содержания принципа формального равенства – базового принципа многих правовых систем современной цивилизации. «Равенство – пишет он, – состоит в том, что ни неимущие, ни состоятельные не имеют ни в чем каких-либо преимуществ; верховная власть не сосредоточена в руках тех или других, но те и другие равны».<sup>22</sup> Таким образом утверждалась идея применения равного масштаба к разным субъектам.

Однако, отрицая деление людей по имущественному признаку, Аристотель оправдывал рабство. С его точки зрения рабское состояние человека определялось самой природой: «Одни люди по своей природе свободны, другие рабы, и этим последним быть рабами и полезно и справедливо».<sup>23</sup> Обрести подлинную свободу человек может лишь в политическом, государственноорганизованном обществе, где его политический статус и гражданские права будут гарантироваться силой государства и закона.

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

Все властно-официальные отношения в государстве, основанные на принципах справедливости и естественного права, согласно Эпикуру, должны носить договорный характер: «Естественное право есть договор о пользе, цель которого не причинять и не терпеть вреда».<sup>24</sup> Поэтому субъекты, не включенные в систему договорных обязательств, не могут обладать политическими правами и свободами граждан, и соответственно к ним не применяются общепринятые нормы морали и справедливости. «По отношению к тем животным, которые не могут заключать договоры, чтобы не причинять и не терпеть вреда, нет ни справедливости, ни несправедливости, – точно так же, как и по отношению к тем народам, которые не могут или не хотят заключать договоры, чтобы не причинять и не терпеть вреда».<sup>25</sup> Для того чтобы быть свободным субъектом государственно-властных отношений и требовать по отношению к себе соблюдения законов справедливости, человек должен сознательно взять на себя ответственность за выполнение аналогичных требований по отношению к другим членам общества.

Само понятие справедливости трактуется Эпикуром с точки зрения полезности и целесообразности социального взаимодействия свободных членов общества, состоящих в договорных отношениях друг с другом: «В целом справедливость для всех одна и та же, поскольку она есть польза при взаимном общении людей [...]. Справедливость не существует сама по себе; это – договор о том, чтобы не причинять и не терпеть вреда, заключенный при общении людей и всегда применительно к тем местам, где он заключается».<sup>26</sup>

Важнейшим положением учения Эпикура в области государства и права является разделение им законов по содержанию, в соответствии с критериями справедливости и пользы: «Из тех действий, которые закон признает справедливыми, действительно справедливо только то, польза чего подтверждается нуждами человеческого общения, будет ли оно одинаково для всех или нет. А если кто издаст закон, от которого не окажется пользы в человеческом общении, такой закон по природе уже будет несправедлив».<sup>27</sup> В своих «Главных мыслях» Эпикур предлагает критерий оценки сущности и содержания законов: «Где без всякой перемены обстоятельств оказывается, что законы, считающиеся справедливыми, влекут следствия, не соответствующие нашему предвосхищению о справедливости, там они и не были справедливы» (Главные мысли XXXVII). Понятие о справедливости выступает не только в качестве критерия оценки сущности закона, но и результата его применения.

<sup>22</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. М.: Мысль, 2000. Т. 1. С. 117.

<sup>23</sup> Цит. по: Саидов А.Х. Общепризнанные права человека. М., 2002. С. 27.

<sup>24</sup> Диоген Лаэртский. Указ. соч. С. 410.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Диоген Лаэртский. Указ. соч. С. 410.

<sup>27</sup> Там же. С.411.

В заключение необходимо сделать несколько обобщающих выводов:

1 Уникальная политическая и правовая культура Древней Греции стала той средой, в которой сформировались основные ценности и категории современной цивилизации. Представление о свободе, равенстве и справедливости позволило человечеству окончательно выделиться из животного мира, приобрести свою собственную сущность. С этого момента все происходящее стало трактоваться в новом – человеческом измерении.

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

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

4 Именно в Древней Греции добродетель, воплощенная в принципах справедливости и гражданской свободы, становится абсолютной политико-правовой ценностью, позволившей определить качество государственной власти и права.

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

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

Античная Греция, как известно, передала эстафету Риму. Греческая модель организации государственной власти в основных своих чертах была заимствована Римской республикой. Она являлась базовой, идеальной формой публичной власти, к которой стремился Рим и которую достиг, обеспечив тем самым определенную правовую и политическую стабильность в государстве, относительную гармонию общественных отношений (прежде всего между аристократами-патрициями и плебеями), начиная с ликвидации царской власти в конце VI в. до н.э. до открытых нарушений демократических традиций в государственном управлении в I–II вв. н.э. Взаимодействие Сената, магистратур, консулов, Народного собрания представляло собой достаточно отточенную, осмысленную, эффективно работающую систему<sup>28</sup>.

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

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

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

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

Вторым, средним сословием римского общества были так называемые всадники, их имущественный ценз равнялся 400 тысяч сестерциев. По мере того как разрастался штат императорской службы,

<sup>28</sup> Аннерс Э. «История европейского права». М.: Издательство НОРМА, 1996. С. 217.

она все чаще черпала кадры из всадников. Так как сенаторам было запрещено покидать Италию иначе чем по служебным делам, то в провинциях всадники были самыми влиятельными людьми.

Народ Рима, добившись во времена республики значительных свобод, в период империи окончательно утратил свойства субъекта властных отношений, и представлял собой своеобразную свиту сенаторов и богачей. Люди, составлявшие такое окружение, назывались «клиентами» своих патронов. Жители Рима и его окрестностей периодически собирались на народные собрания. Здесь народ должен был выбирать голосованием всех должностных лиц, вплоть до консулов. Голосование велось «по трибам»: народ был расписан на 35 округов, триб, и каждая триба подавала отдельный голос. В эпоху республики Народное собрание представляло собой реальную политическую силу, и народ немало наживался, получая взятки от кандидатов. В эпоху империи роль его свелась на нет, оно только подтверждало кандидатуры, назначенные императором и одобренные сенатом.<sup>29</sup>

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

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

## Средневековье

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

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

<sup>29</sup> См. Гай Светоний Транквил. Жизнь двенадцати цезарей. М.: «Художественная литература», 1990.

на.

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

Еще одной характерной чертой средневековья является полная десакрализация содержания государственной власти. Фраза Христа: «Отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мф. 22, 21) на уровне подсознательного, иррационального восприятия окончательно разделила государственную власть и власть духовную. В этот момент протогосударство теряет тонкую связь с обществом, христианство отняло у формирующегося государства моральный авторитет, отныне содержание государства стало адекватно своему назначению, которое состоит в формальной регуляции общественных отношений. После ответа Христа фарисеям император перестал быть богом. Как сказал диакон А. Кураев: «Ему принадлежали деньги, а не совесть».<sup>30</sup> На наш взгляд, именно совесть сделала человека свободной личностью, имеющей право на диалог.

После окончательной утраты политической властью своего морального-нравственного авторитета и трансцендентального характера, единственным сакральным явлением в системе формализованной политики остается идея божественной власти монарха. Здесь необходимо сделать принципиальное уточнение: фигура средневекового монарха в принципе не может отождествляться с античным императором. Древние фараоны, цари и императоры сами являлись богами<sup>31</sup>, в то время как монарх получал власть от Бога и являлся всего лишь его представителем. Тем не менее, имперская модель античного государства с божественным императором во главе оказала огромное влияние на последующую практику государственного строительства. Для некоторых европейских монархов разница трактовок была достаточно условной, но христианское общество уже не могло признать в человеке бога и соответственно прощать необоснованный произвол, а также претензии на власть.<sup>32</sup>

Такие изменения в восприятии власти естественным образом повлияли на порядок ее организации, функционирования и легитимации. В идеологической борьбе против неограниченного произвола феодального государства церковь и «третье сословие» пытаются использовать античное наследие, в том числе и идею об ограничении верховной власти некоторыми гражданскими свободами. Именно в средние века в Европе появляются политические институты, государственные учреждения, политико-правовые концепции, которые послужили моделью для разработчиков теории разделения властей.<sup>33</sup>

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

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

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

<sup>30</sup> Кураев А. Дары и анафемы. Что христианство принесло в мир. М.: Паломник. 2003. С. 29.

<sup>31</sup> Переход к неограниченной монархии, доминату, формально был ознаменован тем, что римский император Аврелиан (215 – 275) принял титул «царя и бога» и диадему – восточный символ царского достоинства. Во время правления императора Диоклетиана римская государственная система постепенно, но последовательно освоила новую имперскую модель организации и функционирования государственной власти.

<sup>32</sup> Во времена позднего средневековья и эпохи Просвещения такая неадекватность приводила к печальным последствиям. Судьба Карла I и Людовика XVI является тому подтверждением. Интересно, что Карла I приговорили к смертной казни не за сопротивление новому порядку, а за нарушение законов и обычаев Англии, нарушение собственных обещаний и что самое важное – за превышение власти.

<sup>33</sup> История буржуазного конституционализма. XVII – XVIII вв. М.: Наука, 1983. С. 42 – 56.

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

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

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

С точки зрения правоведения, несомненный интерес представляют высказывания Марсилия Падуанского. В обход традиций, Марсилиус утверждал, что все законы, для того чтобы стать реально действующими правовыми нормами, должны исходить не из божественного начала, а как раз наоборот – от народа, являющегося, по его мнению, коллективным творцом. Он явно видел различие между исполнительными и законодательными функциями и считал, что император, «избиравшийся на свой пост народом», должен вершить свой суд в полном соответствии с принятыми народом законами. И в случае, если император нарушал закон, народ мог сместить и наказать его. Таким образом, в соответствии с собственной философско-правовой позицией Марсилиус явно выходит за рамки традиционных взглядов мыслителей средневековья, согласно которым император мог сосредоточить в своих руках как законодательную, так и исполнительную функции. Более того, рядом современных западных специалистов именно Марсилиус Падуанский считается основателем развитого впоследствии английским философом Джоном Локком (1632 – 1704) и французским правоведом и философом Шарлем Луи Монтескье (1689 – 1755) учения о разделении властей.<sup>34</sup>

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

### **Переходный этап**

Появление научно обоснованной концепции ограничения власти было связано не только с переворотом политико-правового сознания, но и с изменением всего мировоззренческого фона в обществе Нового времени. На этом этапе уже в который раз меняется парадигма развития человеческой цивилизации. Политическая власть в наиболее развитых европейских государствах позднего средневековья окончательно заканчивает свою трансформацию – становится наиболее формализованной сферой социального бытия. Произшедшие изменения имели двойные последствия. С одной стороны, между официальным и неофициальным окончательно закрепляется граница, возникшая одновременно с появлением нового типа власти – государственной власти, с другой – между государством, личностью и обществом складывается особая система отношений, основанная на рациональных, четко определенных и юридически закрепленных основах. Как это ни парадоксально, несмотря на окончательный «развод» между государственной властью и общественно-личным интересом, государство, общество и личность становятся ближе друг к другу.

С развитием формализации и увеличением роли права, государственная власть, впрочем, как личность и общество, получают возможность вполне легального взаимного проникновения, причем взаи-

<sup>34</sup> Любашин В.Я., Мордовцев А.Ю., Тимошенко И.В. Теория государства и права. Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2002. С. 212.

модействие через право оказалось менее кровавым, хотя по сути таким же напряженным и даже драматичным. Властные амбиции, желания, действия отныне все более ограничиваются правовыми рамками. По сути дела, если дальнейшее развитие общественных отношений связано с тенденцией их усложнения, то одним из главных направлений эволюции государства является повышение его регламентирующей и организующей роли и функции<sup>35</sup>.

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

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

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

По мысли Т. Гоббса государство представляет собой: «реальное единство, воплощенное в одном лице посредством соглашения, заключенного каждым человеком с каждым другим таким образом, как если бы каждый человек сказал другому: я уполномочиваю этого человека или это собрание лиц и передаю ему мое право управлять собой при том условии, что таким же образом передашь ему свое право и санкционируешь все его действия. Если это случилось, то множество людей, объединенное таким образом в одном лице, называется государством. Таково рождение того великого Левиафана или, вернее того смертного Бога, которому мы под владычеством бессмертного Бога обязаны своим миром и защитой»<sup>36</sup>. Хотя Гоббс и заявляет о договорной природе государственной власти, у него нет идеи ответственности суверена перед народом. Не случайно Т. Гоббс был решительным противником права народа на расторжение договора, т.е. на восстание.

По мысли Гоббса, новые принципы взаимоотношений государства и общества должны быть облечены в форму монархической власти. Однако сама эта власть должна приобрести невиданную (чудовищную) для традиционных монархов силу. В тех политических и экономических условиях монархическая форма правления как возможный абсолютизм себя уже практически исчерпала. Феодальное государство не могло обеспечить гоббсовский идеал общества: «мир, защиту, справедливость и собственность». Бог, прославляемый Гоббсом, по его же убеждению, был смертным, и ко времени написания «Левиафана» его час уже пробил. В сфере практической политики монархическая власть позднего средневековья не могла обойтись без «подпорок» в виде представительных органов и без разнообразных «примиряющих» доктрин в области политико-правовой теории. «Левиафан» Гоббса представляется знаковым произведением хотя бы потому, что оно положило начало дискуссии по поводу качества процесса взаимодействия государственной власти и общества. На протяжении долгого времени оно являлось отправной точкой развития политической теории Нового времени, а аналогия государства с Левиафаном стала настолько популярной, что порою занимало место определения государственной власти<sup>37</sup>.

### Контрольные вопросы

- 1 Перечислите этапы становления теории разделения властей.
- 2 Укажите на основные причины возникновения идеи ограничения государственной власти.
- 3 В чем своеобразие античного восприятия власти и государства?
- 4 Опишите особенности средневекового мировоззрения.
- 5 Раскройте смысл аналогии государства с Левиафаном.

<sup>35</sup> По нашему мнению данное замечание не относится к современному постиндустриальному обществу, т.к. сегодня становится все более очевидным, что в качестве эффективного регулятора классическое государство себя исчерпало.

<sup>36</sup> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского: Пер. с англ. М.: Мысль, 1991. Т. 2. С. 131.

<sup>37</sup> Достаточно заметить, что практически все последующие авторы в той или иной степени занимались критикой Т. Гоббса.

## Т е м а 4 ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ТРУДАХ ДЖОНА ЛОККА

*Предпосылки возникновения и условия формирования теории разделения властей в Англии (XVII–XVIII вв.). Философские воззрения Дж. Локка. Сущность и функции государства, назначение парламента, монарха и правительства. Классификация ветвей государственной власти. Характеристика федеративной власти и прерогативы. Связь естественной свободы человека с реализацией принципа разделения властей.*

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

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

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

Как раз одним из самых последовательных сторонников этой идеи являлся Джон Локк. С самого начала он решительно выступил против традиционного отношения к монархии, прямо и недвусмысленно отвергая ее: «...абсолютная монархия, которую некоторые считают единственной формой правления в мире, на самом деле несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может быть формой гражданского правления»<sup>38</sup>. Стоит заметить, что первый из его «Двух трактатов о правлении» практически полностью посвящен критике работы Роберта Филмера «Патриарх: защита естественной власти королей против неестественной свободы народа», в которой автор развивает положения патриархальной теории происхождения государства.

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

Локк прямо противоречит утверждениям Филмера по поводу свободы: «...ни один человек не рождается свободным...», – и о сущности власти, – «...всякое правление есть абсолютная монархия...». Новая трактовка свободы выводилась из представления о «естественном состоянии», которое предшествует социализации личности: «Для правильного понимания политической власти мы должны рассмотреть, в каком естественном состоянии находятся все люди, а это – состояние полной свободы в отношении их действий и в отношении распоряжения своим имуществом... Это также состояние равенства, при котором вся власть и вся юрисдикция являются взаимными, – никто не имеет больше другого»<sup>39</sup>.

По мнению Локка – стремление причинить ущерб другому порождает «состояние войны». В целях собственной безопасности человек может уничтожить то, что ему угрожает, так как это соответствует закону природы. В государственноорганизованном сообществе гражданин передает право на защиту государственным органам, таким образом легитимизируя насилие государственной власти. Это поло-

<sup>38</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 312.

<sup>39</sup> Там же. С. 263.

жение косвенным образом обосновывает право народа уничтожить любую власть, угрожающую его существованию, свободе, собственности и другим неотчуждаемым, естественным благам: «...ибо все люди равны и независимы, все созданы одним всемогущим и бесконечно мудрым творцом..., мы не можем предполагать, что среди нас существует такое подчинение, которое дает нам право уничтожать друг друга...»<sup>40</sup>. Далее сказано: «... с тем чтобы удерживать всех людей от посягательства на права других и нанесения ущерба друг другу и соблюдать закон природы..., каждый должен обладать правом наказания нарушителей этого закона...»<sup>41</sup>. Перед нами важнейший тезис, в котором выражена суть гражданской позиции автора. В своих рассуждениях Локк наделяет каждого индивида властными полномочиями по контролю за соблюдением закона природы, что обоснованно превращает общество и даже конкретного гражданина в носителя власти, в ее источник и основу.

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

Предотвратить насилие и конфликты можно только с помощью согласия – в этом заключается суть социальной справедливости. Локк предлагал на основе взаимного согласия обменять естественную свободу на безопасность. Такое соглашение (договор) делает из совокупности индивидов единый организм, объединенный в целое одной целью. «Мы имеем основание заключить, что всякое мирное образование государства имело в своей основе согласие народа»<sup>42</sup>. В этом случае воля большинства будет волей целого. Второй вывод: договариваясь о безопасном существовании в целом, каждый человек берет на себя обязательство подчиняться воле большинства. Одновременно у каждого должна появиться ответственность за себя, как за представителя общества, а у общества – за каждого соотечественника.

Еще одной новацией, ставшей в последствии классической теорией, стали рассуждения Локка о праве собственности, которая причислялась им к неперемнным атрибутам естественного состояния личности, наряду с жизнью и свободой<sup>43</sup>.

Сохранение своей собственности побуждает людей столь охотно отказываться от того индивидуального права на наказание, которым обладает каждый. И вот это-то и является первоначальным правом и источником как законодательной, так и исполнительной власти, а равно и самих правительств и в конечном счете – государства. «Хотя каждый человек, вступивший в гражданское общество и ставший членом какого-либо государства, тем самым отказался от своей власти наказывать преступления против закона природы и осуществлять свое собственное частное правосудие, все же вместе с правом судить за преступления, которое он передал законодательной власти во всех случаях, когда он может обратиться к суду, он дал право государству употреблять силу...: ведь эти приговоры являются его собственными, так как они вынесены им самим или его представителями. И здесь мы имеем первоначально законодательной и исполнительной власти гражданского общества, которой надлежит определить на основании постоянных законов...»<sup>44</sup>. Содержание этого отрывка прямо противоречит «Левиафану» Т. Гоббса. Если Локк связывает применение насилия естественным законом, а суверенитет властей основан на воле общества и каждого человека, то у Гоббса суверен обладает правом неограниченного применения насилия в соответствии с собственным представлением о должном.

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

---

<sup>40</sup> Там же. С. 265.

<sup>41</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 265.

<sup>42</sup> Там же. С. 328.

<sup>43</sup> Локк сформулировал первую триаду естественных прав человека: право на жизнь, право на свободу и право собственности.

<sup>44</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 311.

Отдавая законодательной власти пальму первенства среди трех властей, Локк подробнейшим образом описывает принципы ее функционирования. Несмотря на особый статус этой власти, пределами ее полномочий выступают «опубликованные и установленные законы, которые не должны меняться в каждом отдельном случае»<sup>45</sup>, а также социальный мир и согласие.

В естественном состоянии человек имеет два вида власти:

- 1) совершать действия, направленные на самосохранение (над собой);
- 2) власть наказания за покушение на собственную свободу.

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

### Контрольные вопросы

- 1 Перечислите предпосылки возникновения и особенности формирования теории разделения властей в Англии (XVII–XVIII вв.).
- 2 Определите сущность и функции государства, назначение парламента, монарха и правительства в теории Дж. Локка.
- 3 Перечислите виды ветвей государственной власти по классификации Дж. Локка.
- 4 Установите связь естественной свободы человека и принципа разделения властей.

### Т е м а 5 ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ТРУДАХ ШАРЛЯ ДЕ МОНТЕСКЬЕ

*Понятие гражданской свободы в учении Монтестье. Соединение либерального понимания свободы с идеей конституционного механизма разделения властей. Классификация ветвей государственной власти. Система взаимных сдержек между ветвями власти – основа функционирования государственного механизма. Роль судебных органов в системе государственного управления. Классическая формула теории конституционализма. Юридическое и политическое значение Декларации прав человека и гражданина (1789) и Конституции Франции (1791).*

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

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

Создателем доктрины стал Шарль Луи де Секонда барон де Ла Бред де Монтестье (1689 – 1755 гг.). В своей работе: «Защита "О духе законов"», появившийся в 1750 г., в частности в главе VI «О государственном устройстве Англии» книги XI, автор пытается выявить законы «в самом широком значении этого слова». Монтестье преследовал две цели: во-первых – создать модель рационального государственного строя, практическое осуществление которой, по его мнению, приведет общество к достижению политической свободы, во-вторых – посредством государственной власти обеспечить не только политическую свободу граждан, но и сделать политическую систему общества наиболее справедливой, долговечной, устойчивой к разного рода потрясениям.

Главным постулатом теории Монтестье стало требование гражданской свободы, понимаемое им как возможность делать все, что дозволено законом. Примером практической реализации этой идеи была политическая система Англии, основанная на традициях политического представительства. По мне-

<sup>45</sup> Там же. С. 346.

нию Монтескье, изменение содержания власти должно происходить в сторону увеличения политической роли общества за счет создания представительных органов власти и кардинального ограничения властных полномочий монарха. Такое перераспределение властных функций позволит найти необходимый баланс власти, который позволит достигнуть состояния относительной гармонии общественных связей, формально-правового равенства и справедливой организации публично-властных отношений, построенных на принципе примата гражданской свободы. Первичность этого принципа обосновывалась потребностью человека в безопасности. Собственно говоря, именно это стало основной причиной появления государства, которое возникло как средство организации общества в условиях постоянного противостояния личных интересов, удерживающее его от состояния хаоса и распада.

Интересно, что в своих рассуждениях Монтескье противопоставляет произвол отдельного ведомства интересам государства и соответственно государственной власти. Симптоматично то, что, по мнению автора, гражданин и «правильная» государственная власть находятся по одну сторону баррикад и выступают единым фронтом против произвола и беззакония. В то же время волей и полнотой власти «ведомства» может быть разрушено как государство, так и «погублен каждый гражданин». Монтескье уже тогда представлял бюрократа (и его ведомственные интересы) как главного оппонента государственной власти и гражданского общества.

Механизм разделения властей он представлял в виде нескольких специализированных частей государственного аппарата (под этим скорее всего подразумевалась политическая система), обладавших четко определенной компетенцией. «В каждом государстве есть три ряда власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы временные или постоянные и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй он объявляет войну или заключает мир, посылает и принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествие. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства». К сказанному выше Монтескье добавляет, что «все было бы потеряно, если бы один и тот же человек, один и тот же аппарат из знати или представителей народа соединил бы в своих руках одновременно три власти: разработку и принятие законов, исполнение общественных решений и рассмотрение гражданских дел, и суд над преступниками»<sup>46</sup>.

Таким образом, отсутствие свободы происходит от того, что люди, обладающие властью, всегда склонны злоупотребить ею. Эта склонность представляет собой объективное явление и заложена в основе человеческой природы. Чтобы устранить произвол и злоупотребление властью, есть только одно средство – устроить так, чтобы было несколько относительно независимых друг от друга властей, и чтобы они сдерживали друг друга. «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем...»<sup>47</sup>.

Монтескье различает три власти в материальном смысле:

- 1) законодательную;
- 2) исполнительную и в отношениях, регулируемых международным правом;
- 3) исполнительную и в отношениях, регулируемых гражданским правом. Такую терминологию Монтескье употребляет только один раз в самом начале главы, а затем заменяет ее более простой.

В первоначальном варианте четко прослеживается влияние Дж. Локка, различавшего, кроме законодательной, федеративную и исполнительную власти. Однако классификация Монтескье отличается от классификации Локка, так как исполнительную власть в отношениях, регулируемых гражданским правом, Монтескье отождествляет с судебной, а ту власть, которая соответствует федеративной власти и прерогативе Локка, называет просто исполнительной.

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

<sup>46</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 232.

<sup>47</sup> Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М.: Мысль, 1988. Т. 3. С. 233.

живать друг друга<sup>48</sup>.

Концепция Монтескье была основана на двух принципах:

1) самостоятельности и независимости властей;

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

Среди всех властей, несмотря на самостоятельность и относительное равенство, как господствующую Монтескье выделял законодательную власть, и: «...если бы она была совершенно свободна в своих действиях, то могла бы правомерным образом уничтожить другие власти...»<sup>49</sup>.

С точки зрения Монтескье, бикамеральная организация законодательной власти должна способствовать наиболее эффективному функционированию механизма сдержек и противовесов. «Законодательный корпус, состоящий из знатных, должен быть наследственным. Он является таким уже по самой своей природе. Кроме того, необходимо, чтобы он был очень заинтересован в сохранении своих прерогатив, которые сами по себе ненавистны и в свободном государстве неизбежно будут находиться в постоянной опасности. Но так как власть (наследственная) может быть вовлечена в преследование своих отдельных интересов, забывая об интересах народа, то необходимо, чтобы во всех случаях, когда можно опасаться, что имеются важные причины для того, чтобы ее развратить, как, например, в случае законов о налогах, все ее участие в законодательстве состояло бы в праве отменять, но не постановлять»<sup>50</sup>.

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

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

Если бы не было монарха и если бы законодательная власть была вверена известному количеству лиц из числа членов законодательного собрания, то свободы уже не было бы: обе власти оказались бы объединенными, так как одни и те же лица иногда пользовались бы – и всегда могли бы пользоваться – и тою и другою властью»<sup>51</sup>. Поэтому законодательная власть должна иметь право контролировать действия исполнительной власти и привлекать к ответственности должностных лиц. Но это право не может быть распространено на главу исполнительной власти, так как в таком случае исполнительная власть попала бы в полную зависимость от законодательной. Выход из этой дилеммы дает английский принцип ответственности за действия монарха его министров.

Для обеспечения равновесия, гармонии и стабильности функционирования системы государственной власти необходима отдельная сила, выполняющая роль арбитра во время кризиса и при необходимости уравнивающего элемента в случае локального конфликта. Роль такой силы отводилась су-

<sup>48</sup> Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. М.: Дело, 2000. С. 24.

<sup>49</sup> Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 397.

<sup>50</sup> Там же. С. 399.

<sup>51</sup> Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 456.

дебным органам власти. Монтескье, следуя современному ему английскому праву, допускал следующие исключения.

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

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

По мнению Монтескье: «Судебную власть следует поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года по указанному законом способу привлекаются из народа для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости». В этом случае речь идет о суде присяжных заседателей. Обосновывая такую организацию судов, Монтескье писал: «Таким образом, судебная власть, столь страшная для людей, не будет связана ни с известным положением, ни с известной профессией; она станет, так сказать, невидимой и как бы несуществующей. Люди не имеют постоянно перед глазами судей и страшатся уже не судьи, а суда»<sup>52</sup>.

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

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

Теория уравновешивающей (нейтральной) власти была официально признана в Португалии и была закреплена в конституции этого государства вплоть до падения монархии. В отделе V португальской конституции 1826 г., имевшем название «О короле», в главе I «Об уравновешивающей власти», главной функцией короля признается забота о независимости, согласии и гармонии остальных властей<sup>53</sup>.

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

Монтескье, признавая государство политическим состоянием общества, соединил в своем учении технологию ограничения власти с конституционным устройством государства. Таким образом он придал доктрине разделения властей не только политический, но и юридический смысл, что для того времени было достаточно радикально. Разделение властей в учении Монтескье становится основным критерием различия форм правления.

### Контрольные вопросы

- 1 Определите содержание гражданской свободы согласно учению Ш. Монтескье.
- 2 В чем заключалась идея конституционного механизма разделения властей?
- 3 Перечислите виды ветвей государственной власти по классификации Ш. Монтескье.

<sup>52</sup> Монтескье Ш. Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. С. 467.

<sup>53</sup> Тосунян Г.А. Викулин А.Ю. Указ. соч. С. 24.

- 4 Перечислите функции судебных органов в системе государственного управления.
- 5 В чем заключается юридическое и политическое значение Декларации прав человека и гражданина (1789) и Конституции Франции (1791)?

## **Тема 6 АМЕРИКАНСКАЯ МОДЕЛЬ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

*Исторические и политические особенности эволюции американской и немецкой государственности. Понятие и функции государства и государственной власти в американской политико-правовой традиции. Американская модель разделения властей. Система сдержек и противовесов в американской модели разделения властей. История американского федерализма.*

*Роль монарха и государства в жизни немецкого общества. Определение И. Кантом сущности разделения властей как требования чистого разума. Государство представляется волей, соединенной в одном тройственном лице: верховная в лице законодателя-народа, исполнительная – в лице Правителя, судебная – предоставляется лицам, назначаемым правителем или избираемая народом. Характеристика Гегелем правительственной и законодательной власти. Особое место бюрократической иерархии и монарха в гегелевской теории государства. Г. Еллинек о возможности законодательной власти сдерживать исполнительную власть. Приоритет исполнительной власти в немецкой модели разделения властей.*

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

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

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

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

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

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

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

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

Итак, что же предлагали своим соотечественникам авторы «Федералиста»? Во-первых, защитники проекта конституции главной своей задачей ставили создание не идеального, утопического государственного устройства, о чем часто писали многие ученые-теоретики, а оптимального, т.е. наилучшим образом соответствующего достижению заявленной цели. Еще раз напомним, что такой целью и вообще смыслом деятельности государственных органов является благополучие народа: «...безопасность и благосостояние народа суть те цели, которые преследуют все политические учреждения и которым эти учреждения должны быть принесены в жертву»<sup>54</sup>. Таким образом, основой внутренней политики будущего государства должно стать служение интересам народа и забота о его процветании.

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

«Что же нам все-таки придумать, чтобы на практике обеспечить необходимое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, записанное в конституции? Единственный ответ, который можно на это дать: пусть, раз уж все внешние миры оказываются недостаточными, восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте»<sup>55</sup>.

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

Среди требований первого уровня (общие ограничения) наиболее существенными являются следующие:

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

Во-вторых. При формировании государственных органов и определении пределов их компетенции необходимо учитывать недостатки человеческой природы: «...честолюбие должно противостоять честолюбию. Пожалуй, подобные маневры, к которым приходится прибегать, дабы помешать злоупотреблениям властью, не красят человеческую природу. Будь люди ангелами, ни в каком правлении не было бы нужды»<sup>56</sup>.

В-третьих. Личные интересы чиновника должны быть связаны с интересами общества: «...необходимо разделять и расставлять должности таким образом, чтобы каждое занимающее их лицо могло надзирать над другим, чтобы личный интерес каждого чиновника служил охраной общественных прав»<sup>57</sup>. Кроме прочего личные мотивы должны быть связаны и укреплены конституционными правами: «...главная гарантия против постепенного сосредоточения разных родов власти в одном из ее ведомств в том, чтобы улиц, ведающих тем или иным органом власти, были необходимые конституционные средства и личные мотивы противостоять вторжениям со стороны других»<sup>58</sup>.

В-четвертых. Формирование органов власти и назначение на должность должно быть независимо от влияния сторонних сил и контролироваться народом: «...чтобы заложить прочный фундамент под институт разделенных властей...требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следст-

<sup>54</sup> Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 298.

<sup>55</sup> Там же. С. 346.

<sup>56</sup> Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 347.

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Там же.

венно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти – от народа и шли по не сообщающимся друг с другом каналам»<sup>59</sup>.

В-пятых. Общей задачей государственной власти и общества является обеспечение политического и религиозного разнообразия, необходимого для предупреждения диктатуры большинства. «Пока вся власть исходит и зависит от общества, само общество разделится на столько частей, интересов и групп, что правам отдельных граждан или меньшинства вряд ли сможет угрожать объединившееся заинтересованное большинство. Степень безопасности будет зависеть от числа различных интересов и числа сект, а это в свою очередь зависит от размеров территории страны и численности населения, подчиняющегося одному и тому же правительству»<sup>60</sup>.

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

Следует заметить, что, по мысли «федералистов», – Конституция должна стать краеугольным камнем всей политической системы будущего государства. На конституционные нормы замыкались не только вопросы полномочий и пределы компетенции органов власти и должностных лиц, но и само суверенное право народа на верховную власть. Джеймс Мэдисон в статье № 50 довольно точно расставил все акценты, одновременно указав на приоритеты дальнейшего развития страны: «...постоянные обращения к народу окажутся уместны для того, чтобы предотвратить или исправить нарушения конституции. Но в то же время не считаю эти средства пригодными для изменения конституции»<sup>61</sup>. Этот же принцип относится ко всем без исключения представителям власти и государственным органам. Даже президент, вступая в должность, не должен принимать на себя иных обязательств, кроме поддержания и защиты Конституции. Поэтому Конституция должна быть составлена так, чтобы стать по возможности единственной панацеей от всех болезней, свойственных обществу и государству как единому социальному организму.

Важнейшим элементом системы сдержек и противовесов стала так называемая теория бикамерализма, важнейшим постулатом которой являлось требование ограничения законодательной власти. Такое требование было весьма типичным для того времени, так как в представительных органах многие усматривали значительную угрозу интересам общества. «Все ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная – сходятся в законодательном органе. Средоточие их в одних и тех же руках как раз и определяет деспотическое правление. Ничуть не будет легче, если одна власть находится в руках многих, а не одного, 173 деспота, несомненно, будут угнетать так же, как и один»<sup>62</sup>.

Третьим пределом власти в интерпретации «федералистов», должно стать федеративное устройство будущего государства. До авторов этого произведения еще никто так подробно не разрабатывал проблему федеративного устройства государственной власти. Поэтому мы ограничимся лишь общими замечаниями.

Во-первых. В основу теории американского федерализма была положена идея сдержек и противовесов, на которой держится вся политическая система США. «В объединенной республике власть, отчуждаемая от себя народом, сначала распределяется между двумя автономными правительствами, а затем та ее часть, которая поступает в распоряжение каждого из них, повторно распределяется между автономными и раздельными ведомствами. Таким образом безопасность прав народа гарантируется вдвойне. Правительства будут надзирать друг за другом, и вместе с тем – каждое – надзирать за собой»<sup>63</sup>.

Во-вторых. В представленном проекте были четко зафиксированы полномочия правительства Сою-

---

<sup>59</sup> Там же. С. 346.

<sup>60</sup> Там же. С. 349.

<sup>61</sup> Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 342.

<sup>62</sup> Там же. С. 334.

<sup>63</sup> Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М.: Издательство «Весь Мир», 2000. С. 349.

за. К ним относятся:

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

В-третьих. Вмешательство федерального правительства в дела штатов может осуществляться не иначе как в пределах собственной компетенции и на основании положений Конституции США. Штаты должны обладать значительной внутренней свободой и учредительной властью. «Едиственное, что запрещено, – это менять республиканскую форму правления на антиреспубликанскую...»<sup>64</sup>.

В-четвертых. Федеративное устройство должно гарантировать от локальных кризисов и конфликтов. «В случаях, когда трудно решить, на чьей стороне справедливость, лучшим из возможных третейских судей, каковых только могут пожелать себе враждующие стороны, будут, надо полагать, представители вошедших в конфедерацию штатов, не охваченных пламенем местной усобицы»<sup>65</sup>.

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

### **Контрольные вопросы**

- 1 Назовите основные особенности эволюции американской государственности.
- 2 Что такое «Федералист»?
- 3 Охарактеризуйте проблему ограничения власти с позиции отцов-основателей американского государства.
- 4 Назовите отличительные черты американского федерализма.

## **Т е м а 7 НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

<sup>64</sup> Там же. С. 294.

<sup>65</sup> Там же. С. 296.

## РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. Конституция Российской Федерации. Источник власти в Российской Федерации. Механизм горизонтального разделения властей в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации как носитель исполнительной власти. Институт Президента. Судебная власть в Российской Федерации. Роль судебной власти в регулировании отношений между законодательной и исполнительной властью.*

В июне 1990 г. первый Съезд Народных депутатов РСФСР провозгласил государственный суверенитет Российской Федерации. Система принципов, обеспечивающих политические, экономические и правовые гарантии суверенитета РСФСР, были закреплены в тексте Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 г. Статья 13 Декларации официально закрепила принцип разделения властей как основополагающий в государственном механизме РСФСР: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства».<sup>66</sup>

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

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

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

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

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

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

<sup>66</sup> Сборник законодательных актов РСФСР о государственном суверенитете, союзном договоре и референдуме. М.: Наука, 1991. С. 56.

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

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

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

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

Контакты Правительства с палатами Федерального Собрания осуществляются по следующим направлениям:

- 1) Государственная Дума дает согласие на назначение Председателя Правительства;
- 2) Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству, а Председатель Правительства вправе поставить перед Думой вопрос о доверии Правительству;
- 3) Правительство, являясь субъектом законодательной инициативы, вправе вносить в Государственную Думу проекты федеральных законов, а Государственная Дума, согласно ст. 104 Конституции, обязана посылать на заключение Правительства законопроекты о введении или отмене налогов, о выпуске государственных займов и другие законопроекты, если они предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета;
- 4) Правительство РФ может направлять в палаты Федерального собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах;
- 5) Правительство РФ назначает официальных представителей для представления в палатах внесенных им законопроектов, а также своих полномочных представителей в палатах Федерального Собрания и др.

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

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

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

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

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

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

В организации государственной власти по Конституции РФ 1993 г. специалисты справедливо усматривают признаки суперпрезидентской формы правления.<sup>67</sup> Президент Российской Федерации сосредоточил в своих руках значительный объем государственной власти, а заложенный в Конституции механизм сдержек и противовесов возможной абсолютизации президентской власти малоэффективен.

Конституционные формулировки о Президенте РФ как «гаранте Конституции, прав и свобод человека», его обязанности «принимать меры по охране суверенитета РФ», обеспечивать «согласование, функционирование и взаимодействие органов государственной власти», определять «основные направления внутренней и внешней политики» (ст.80) – фактически делают безграничной сферу деятельности главы государства. При этом, обладая правом осуществлять нормотворческую деятельность посредством издания указов, которые парламент не правомочен блокировать (ст. 90) и признанным де-факто правом устанавливать и устранять пробелы в праве, Президент имеет реальную возможность правового регулирования общественных отношений помимо и вопреки воле Федерального Собрания.<sup>68</sup> Тем более, что Конституция не определяет, какие социальные отношения могут регулироваться указами Президента, и довольно скупо определяет перечень вопросов, подлежащих регулированию только посредством законов.

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

Рабочим аппаратом президента является его Администрация. Высказывавшиеся со второй половины 1990-х гг. предположения многих исследователей об Администрации Президента РФ, как действующей на правах государственного органа управления, осуществляющей контроль за исполнением указов и проводящей президентскую политику, полностью нашли подтверждение в последнем указе Президента РФ от 25.03.2004 «Об Администрации Президента Российской Федерации». В нем она названа «...государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации».

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

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

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

---

<sup>67</sup> Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 123 – 127; Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 1. С. 22 – 25.

<sup>68</sup> Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. № 10. С. 31 – 40.

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

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

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

Дело в том, что надлежащее осуществление по меньшей мере одной из основных функций, присущих в первую очередь исполнительной власти, приобретает в современных условиях для жизнедеятельности как общественного организма в целом, так и отдельного индивида первостепенное значение. Речь, разумеется, идет об управленческой функции. Наблюдаемое в последние десятилетия усложнение общественных процессов, многие из которых буквально вырвались из-под контроля, стали, по сути, неуправляемыми, чрезвычайно актуализирует издавна стоящую перед человечеством задачу по целенаправленной организации, сознательному регулированию и разумному устройству своей жизни<sup>69</sup>.

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

### **Представительная власть**

В Российской Федерации структура законодательной власти определяется национально-территориальным устройством нашего государства. На общефедеральном уровне законодательная власть осуществляется Федеральным Собранием – парламентом Российской Федерации – представительным и законодательным органом нашего государства. На уровне субъектов РФ законодательная власть осуществляется представительными органами власти, образованными в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации государственного механизма.

Представительная власть характеризуется следующими признаками.

#### **1 Системность.**

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

#### **2 Выборность.**

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

#### **3 Бикамерализм.**

Представительный характер законодательной ветви власти наиболее четко представлен в бикамеральной модели парламентаризма. С теоретической точки зрения принцип двухпалатности парламентской системы изначально связан с принципом разделения властей. Некоторые авторы описывают двухпалатную систему как подсистему горизонтального разделения властей, где основное внимание уделя-

---

<sup>69</sup> Закон в переходный период: опыт современной России // Государство и право. 1995. № 10. С. 31 – 40.

ется взаимному контролю и балансу между палатами парламента. Разделение властей – один из основных принципов демократической организации парламента.

Выделив и проанализировав основные черты представительной ветви власти, можно предложить следующее определение: представительная (законодательная) ветвь власти представляет собой систему коллегиальных выборных органов государства, выполняющих законотворческие, представительские и иные функции в определенный период, ограниченный конкретным сроком полномочий.

### **Исполнительная власть**

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

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

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

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

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

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

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

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

д) осуществляют координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

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

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

б) в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

Федеральные агентства:

а) осуществляют в установленной сфере деятельности функции:

– по оказанию государственных услуг,

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

б) в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты;

в) ведут реестры, регистры и кадастры;

г) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору.

Сразу же после подписания указа правительство состояло из 14 министерств, 34 федеральных служб и 28 федеральных агентств.<sup>70</sup> В прямом подчинении Президента находятся: МВД, МЧС, МИД, Минобороны и Минюст. Также президенту подчиняется Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, ФСБ России, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ и Федеральная служба охраны РФ. Под прямое президентское управление попадают также два агентства – Главное управление специальных программ президента Российской Федерации и Управление делами президента РФ.

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

## Судебная власть

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

Очевидна неточность таких, например, определений как: «Судебная власть – это в соответствии с теорией разделения властей система судебных органов государства, осуществляющих правосудие».<sup>71</sup> Исходя из семантики слова «власть» судебную власть следует понимать не как органы или систему органов, ее осуществляющих, а как «право, основанную на законе возможность этих органов выполнять определенные действия и само выполнение этих действий. Оба элемента органически связаны друг с другом, при отсутствии одного из них приходится говорить не о власти, а о безвластии или об узурпации власти».<sup>72</sup>

Признаки судебной власти как самостоятельного элемента государственного механизма определяются:

а) совокупностью полномочий по отправлению правосудия, т.е. полномочий по раскрытию и разрешению уголовных, гражданских, арбитражных, административных и конституционных споров в порядке, установленном законодательством, а иногда также полномочиями по обязательному толкованию норм права и нормотворческими полномочиями;

б) системой государственных органов, осуществляющих перечисленные полномочия.

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

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

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

<sup>70</sup> Необходимо уточнить: задачи нашего исследования не предполагают характеристику современного состава исполнительной власти, причем количество государственных органов постоянно меняется (уже 20.05.04 Президент подписывает новый Указ № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым было образовано: 2 службы, 2 агентства; преобразованы: 4 службы, 2 агентства и 1 министерство).

<sup>71</sup> Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 1287. С формальной точки зрения под судебной властью понимается определенная совокупность государственных органов, обладающих определенной компетенцией.

<sup>72</sup> Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. М.: ПРОСПЕКТ, 2000. С. 34

телем власти или государственным служащим влечет уголовную ответственность в соответствии со ст. 315 УК РФ.<sup>73</sup>

С точки зрения конституционного статуса судебная власть отличается от других властей по своим сущностным и функциональным характеристикам. Это отличие выражено, прежде всего, в том, что судебная власть не сконцентрирована в одном органе, а возлагается на совокупность судебных органов от низовых до верховных. При этом каждый из этих судебных органов разрешает конкретные дела совершенно самостоятельно, руководствуясь исключительно законом и правосознанием.

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

Характер взаимоотношения между исполнительной и судебной властями более жесткий, чем между судебной и законодательной. В правовом государстве могущество исполнительной власти эффективно сдерживается не только конституцией и законами, но и судебными решениями. В совокупности их действие обеспечивает торжество принципа «господства права». Ведь именно этот принцип, по мнению Дж. Локка, еще со времен Великой хартии вольностей выражал сущность представительного правления в демократическом государстве.

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

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

### **Контрольные вопросы**

- 1 Охарактеризуйте основы конституционного строя Российской Федерации.
- 2 Опишите этапы эволюции российской государственности.
- 3 Определите структуру и функции законодательной власти в Российской Федерации.
- 4 Определите структуру и функции исполнительной власти в Российской Федерации.
- 5 Определите структуру и функции судебной власти в Российской Федерации.
- 6 Чем определяются особенности взаимодействия законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации.
- 7 Определите роль Президента РФ в отечественной системе разделения властей.

## **Т е м а 8 ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОСНОВ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

---

<sup>73</sup> Закон РФ "О статусе судей в РФ" от 26.06.1992 // ВВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792, с изм. и доп., внес. Законами РФ от 14.04.1993 (ВВС РФ. 1993. № 17. Ст. 606) и от 21.06.1995 (СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2399); ФЗ "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов РФ" от 08.12.1995 // СЗ РФ. 1993. № 3. Ст. 144; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954).

*Понятие федерализма, формы его проявления, специфические черты, роль и назначение. Принцип разделения властных полномочий между центром и субъектами федерации. Особенности действия принципа разделения властей в федеративном государстве. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. Договорная, централистская и кооперативная формы федерализма.*

*Основные принципы и механизмы распределения правовых полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. Тенденции развития федеративных отношений в России. Перспектива усиления централистского компонента в российской государственности. Федеральные округа. Российская Федерация – система комбинированного федерализма.*

## Теория федерализма

Одна из составляющих формы государства – форма государственного устройства – представляет собой национальное и административно-территориальное строение государства, которое раскрывает характер взаимоотношений между его составными частями – центральными и местными органами государственной власти. Данная правовая категория призвана дать ответ на вопросы о том, как организована территория данного государства, из каких частей она состоит, каков их правовой статус.

Слово «федерализм», судя по многочисленным его толкованиям, происходит от латинского «foedus», означающего «соглашение». «Foedus» по смыслу совпадает с древнеиудейским термином brit (berith), который является фундаментальным понятием библейской традиции и означает соглашение с Богом, а также между теми людьми, которые решили строить отношения друг с другом на основе соглашения (by covenant).

Некоторые правоведы пытаются разделять понятие «федерализм» и «федерация», говоря о том, что первое шире второго, и что оно используется для строительства не только собственно федеративного государства, но и конфедерации и некоторых других государственных образований<sup>74</sup>.

Содержание теории федерализма составляет многообразие государственно-правовых, социальных, экономических, и других отношений внутри стран, имеющих федеративную форму государственного устройства. Основной целью и назначением федерализма является воплощение объективного единства наций в конкретные формы государственного бытия. Задача теории и практики федерализма состоит в создании государственно-правовой базы для реализации всех преимуществ этого единства.

В современной науке существует два подхода к определению федерализма. Во-первых, федерализмом можно назвать теорию и практику создания целостного союзного государства, образованного совокупностью политически и юридически равноправных частей, связанных договорными конституционными отношениями. Содержанием такой трактовки является понимание федерализма как научной доктрины и как формы государственного устройства.

Исходным принципом федерализма является целостность государственного суверенитета федерации и отсутствие суверенитета составных его частей. С данным принципом тесно связано понятие государственного суверенитета. Понятие «суверенитет» раскрывается через понятие «верховенство» и подразумевает общеобязательность выполнения принятых решений для всего населения. Экономической основой суверенитета является владение территорией и находящимися на ней материальными ресурсами. Политической основой – наличие развитой организации политической власти. Государственная целостность Российской Федерации обеспечивается: целостностью и неприкосновенностью ее территорий; единством экономического пространства; верховенством Конституции Российской Федерации; единым гражданством Российской Федерации; отсутствием у субъектов Российской Федерации права выхода из состава Федерации.

Второй подход конкретизирует понятие федеративной формы государственного устройства, раскрывая его в следующих признаках.

- 1 Единое государство формируется из территорий членов федерации (штатов, областей, земель, республик).
- 2 Основу национального законодательства составляют: Федеративный Договор и Конституция.
- 3 Субъекты федерации наделяются учредительной властью и обладают ограниченным суверенитетом.
- 4 Компетенция между федеральным центром и субъектами разграничивается союзной конституцией и федеративным договором.

---

<sup>74</sup> Ливеровский А.А. О правовом развитии субъектов Российской Федерации // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран / Под. ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 177.; Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8. С. 29 – 38.

5 Одновременно существует союзное (федеративное) гражданство и гражданство союзных единиц. В соответствии с этими признаками можно выделить три категории субъектов Федерации, отличающихся особенностями статуса.

1 Республики. Это государства в составе Федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской Федерации. Они являются формой национальной государственности и воплощают самоопределение соответствующих наций.

2 Автономные округа и автономная область. Эти субъекты Федерации также созданы по национальному признаку, но их конституционно-правовой статус весьма отличается от статуса республик меньшим объемом прав. Кроме того, особый статус имеют автономные округа, находящиеся в составе края или областей.

3 Края, области, города федерального значения. Это территориальные образования, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской Федерации. В качестве государственного языка используется только русский. Их статус определяется Конституцией РФ и уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

Наиболее часто выделяют три формы федерализма: договорную, централистскую и кооперативную. Эти формы принято считать классическими, хотя в чистом виде они практически не встречаются. Нужно иметь в виду, что любая классификация является условной, так как каждое государство имеет свои особенности, делающие его государственное устройство исключительным.

Договорную форму федерализма характеризуют следующие признаки:

1) субъекты, входящие в состав единого государства, на основе договора передают часть своих полномочий центральному правительству;

2) все формы государственной деятельности подпадают под совместное регулирование;

3) федеральное правительство не может приобретать новые права без согласия субъектов. Особой разновидностью договорной формы является координированная федерация, в которой центральная и региональная власть действуют независимо друг от друга в конституционно-установленных пределах.

Централистская форма федерации предполагает регулицию всех сфер политической и социально-экономической жизни преимущественно решениями общенациональных органов. Основным принципом этой формы федерализма является положение о том, что только народ является источником суверенной власти. Поэтому правительство, пользующееся поддержкой большинства населения, должно обладать приматом<sup>75</sup> над правительствами субъектов федерации. Централистская модель федерализма с принципом приоритета нации сформировалась в США. Российская Федерация также обладает некоторыми признаками централистской модели, особенно эти тенденции усилились после избрания президентом В.В. Путина. (Элементы этой модели прослеживаются в государственном устройстве ФРГ и Австралии).

Кооперативная форма федерализма основывается на равноправном социально-экономическом сотрудничестве между федеральным центром и субъектами федерации. Главная роль при этом отводится созданию механизмов взаимовыгодного сотрудничества между государственными органами различных уровней власти.

В кооперативной модели акцент делается на разработке механизма согласования и взаимодействия между властными структурами государства, а не на механизме регулирующего компетенцию различных уровней управления. При такой форме федерализма отношения между властными структурами часто отклоняются от правовых норм и носят характер фактических отношений.

Еще один значимый критерий типологизации моделей федерализма, позволяющий обнаружить их особенные черты, – однородность субъекта федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе. По этому критерию можно выделить три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии.

Идеальная федерация – симметрична, в систему устройства такого государства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу. К сожалению, в настоящее время абсолютно симметричных федераций фактически не существует.

Большинство федеративных государств сегодня – это симметричные федерации с элементами асимметрии. В данном случае все субъекты федерации признаются полностью однородными по природе и статусу (США, Германия), но конституция допускает исключения из общего правила. Данные исключения затрагивают лишь отдельные элементы статуса и не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации.

<sup>75</sup> Примат (от латинского *primates* – первое место, старшинство) – первичность, главенство, преобладание.

Наименее удачная модель федерализма – асимметричная федерация. Конституция асимметричной федерации изначально закрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

Следующим критерием классификации является способ образования федеративного государства. С этой точки зрения можно выделить два типа федеративных государств: союзное и децентрализованное. Союзное государство образуется на основе объединения независимых государств в результате договора (США); децентрализованная федерация создается путем преобразования унитарного государства в федеративное на основе правового акта, спускаемого сверху центральной властью (Индия, Канада)<sup>76</sup>.

Тип федеративного государства определяет особенности образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяются государствами, образующими союз. По этому критерию можно выделить делегированный и децентрализованный тип федерации. Делегированный федерализм отражает особенность образования союзной федерации, когда полномочия центральной власти определяются государствами, образующими союз. Второй тип соответственно присущ децентрализованной федерации, когда центр «спускает» или «дарит» определенный объем государственной власти территориям с учетом их интересов.

### **Контрольные вопросы**

- 1 Перечислите признаки федерализма как научного понятия и государственно-правового явления.
- 2 Классифицируйте модели современного федерализма.
- 3 Чем определяется политико-правовой смысл проблем централизации и децентрализации?

### **ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ**

- 1 Философская, социальная и психологическая сущность власти.
- 2 Понятие, структура и виды властных отношений.
- 3 Понятие, признаки и сущность государственной власти.
- 4 Характеристика публичной и политической власти.
- 5 Источник и основные функции власти в правовом государстве.
- 6 Функционально-правовое содержание принципа «разделение властей».
- 7 Теория разделения властей как элемент общей теории государства и права.
- 8 Функции и задачи теории разделения властей.
- 9 Разделение властей как гарантия защиты прав человека.
- 10 Хронология и закономерности становления теории разделения властей.
- 11 Проблема ограничения властного произвола в античной политико-правовой традиции.
- 12 Учение Аристотеля о государстве.
- 13 Становление новой концепции государственности во времена средневековья.
- 14 Принцип разделения властей в трудах Дж. Локка.
- 15 Принцип разделения властей в трудах Ш. Монтескье.
- 16 Понятие гражданской свободы в учении Монтескье.
- 17 Классическая формула теории конституционализма.
- 18 Юридическое и политическое значение Декларации прав человека и гражданина (1789) и Конституции Франции (1791).
- 19 Американская и немецкая модели разделения властей.

---

<sup>76</sup> Стрельников Г.А. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. М.: Дело, 2001.

- 20 История американского федерализма.
- 21 Особенности немецкой модели разделения властей.
- 22 Теория разделения властей как основная политико-правовая доктрина XX в.
- 23 Основные тенденции развития теории разделения властей в странах «старой» и «новой» демократии.
- 24 Теория федерализма.
- 25 Модели современного федерализма.
- 26 Практика реализации основных принципов федерализма в зарубежных странах.
- 27 Идея делимости суверенитета между двумя уровнями правления.
- 28 Международный статус федеративного государства.
- 29 Основы федеративного устройства Российской Федерации.
- 30 Правовой механизм реализации принципа разделения властей в Российской Федерации.
- 31 Анализ нормативной базы федеративных отношений.
- 32 Тенденции развития федеративных отношений в России.
- 33 Нормативное закрепление принципа разделения властей в законодательстве Российской Федерации.
- 34 Горизонтальное разделение властей в Российской Федерации.
- 35 Федеральное Собрание как представительный орган и носитель законодательной власти.
- 36 Счетная палата Российской Федерации.
- 37 Правительство Российской Федерации.
- 38 Институт Президента.
- 39 Судебная власть в Российской Федерации.
- 40 Соотношение принципа разделения властей и парламентаризма в современной России.
- 41 Проблема взаимодействия законодательной и исполнительной власти в современной России.
- 42 Практика реализации принципа разделения властей в современной России.

### **ПРИМЕРНАЯ ТЕМАТИКА КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ**

- 1 Политико-правовое значение принципа разделения властей.
- 2 Принцип разделения властей в теории правового государства.
- 3 Правовые возможности ограничения властного произвола в правовом государстве.
- 4 Власть как основная социальная категория.
- 5 Современная теория власти.
- 6 Характеристика основных видов власти.
- 7 Власть, право и мораль.
- 8 Власть закона.
- 9 Власть, религия и церковь.
- 10 Источники власти.
- 11 Понятие и структура властных отношений.
- 12 Особенности взаимодействия субъекта и объекта властных отношений в правовом государстве.
- 13 Воля как центральный элемент структуры властных отношений.
- 14 Понятие, сущность и назначение государственной власти.
- 15 Проблема взаимодействия государственной власти и общества.
- 16 «Теневые» властные структуры в обществе и государстве.
- 17 Методы реализации государственной власти.
- 18 Содержание публичной и политической власти.
- 19 Политика и власть.
- 20 Социальная сфера и власть.
- 21 Социальность власти и социальная власть.
- 22 Виды негосударственной власти.
- 23 Разделение властей – властно-правовая теория и практика.
- 24 Сущность и назначение теории разделения властей.
- 25 Виды государственной и социальной власти.
- 26 Современные виды государственной власти: учредительная, избирательная, контрольная, информационная.
- 27 Понятие «пятая власть» в современной кротологии.
- 28 Право как политика государственной власти.
- 29 Понятие гражданской свободы в теории разделения властей.
- 30 Представительная власть.
- 31 Законодательная власть.

- 32 Система органов законодательной власти.
- 33 Исполнительная власть.
- 34 Система органов исполнительной власти.
- 35 Глава государства.
- 36 Полномочия Президента РФ по Конституции РФ.
- 37 Судебная власть.
- 38 Система органов судебной власти.
- 39 Конституционные положения о судебной системе РФ.
- 40 Конституционный Суд Российской Федерации.
- 41 Верховный Суд РФ.
- 42 Высший Арбитражный Суд РФ.
- 43 Судебная защита прав человека.
- 44 Прокуратура РФ.
- 45 «Новые» виды власти.
- 46 Теория разделения властей и общепризнанные права человека.
- 47 Разделение властей в теории демократии.
- 48 Хронология становления теории разделения властей.
- 49 Идея разделения властей в античной научной традиции.
- 50 Государственная власть в средневековой научной традиции.
- 51 Принцип разделения властей в трудах Дж. Локка.
- 52 Принцип разделения властей в трудах Ш. Монтескье.
- 53 Американский федерализм.
- 54 Современные трактовки принципа разделения властей.
- 55 Современная теория разделения властей.
- 56 Тенденции развития теории разделения властей в странах «старой» и «новой» демократии.
- 57 Теория федерализма.
- 58 Модели современного федерализма.
- 59 Особенности развития федеративных отношений в России.
- 60 Нормативное закрепление принципа разделения властей в законодательстве Российской Федерации.
- 61 Суть и содержание местной власти как особого вида социальной власти.
- 62 Понятие и специфика местного самоуправления.
- 63 Право граждан на местное самоуправление.
- 64 Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.
- 65 Представительные органы местного самоуправления.
- 66 Проблема модернизации российской государственности и местное самоуправление.

## УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ

Основное назначение данного вида самостоятельной работы состоит в более углубленном изучении отдельных частей курса, выработке навыков анализа, обобщения и творческой обработки информации (специальной научной литературы, нормативных актов, иных документов, исторических фактов, справочного материала), формировании концептуального представления об основных проблемах взаимодействия общества и власти.

Написание контрольной работы включает в себя несколько этапов.

1 **Выбор темы исследования.** Тема контрольной работы выбирается студентом из предложенного перечня, либо формулируется самостоятельно по согласованию с преподавателем. Помимо личного интереса при выборе темы следует руководствоваться возможностью использования специальной литературы и других источников. Для этого желательно проконсультироваться с преподавателем, ведущим занятия.

2 **Изучение учебной и специальной литературы, библиографический анализ.** Помимо учебной литературы для написания контрольной работы необходимо пользоваться материалами периодических изданий, монографий, нормативно-правовым материалом, а также другими источниками. При составлении библиографического списка целесообразно произвести тематическую систематизацию, полностью и точно записать исходные данные книг и статей.

3 **Составление плана работы.** После изучения литературы необходимо составить развернутый план работы. Логическая структура плана должна быть последовательной, завершенной и соответствовать выбранной теме. Окончательный план желательно согласовать с преподавателем.

4 **Написание и оформление работы.** При написании контрольной работы недопустимо механическое копирование текста из учебной литературы и первоисточников. Также запрещается тиражирование уже написанных работ. Нарушение этих требований является основанием для возврата работы для повторного написания.

Объем работы не должен превышать 12 страниц, нумерация страниц обязательна. На обложке должны быть указаны: предмет, тема, инициалы и фамилия студента, шифр, номер группы и дата. В конце необходимо сделать обобщающие выводы по заявленной проблематике и привести список использованной литературы.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### 1 Конституции зарубежных стран

- 1.1 Конституции зарубежных государств. М., 1996.
- 1.2 Современные зарубежные конституции. М., 1992.
- 1.3 Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.

### 2 Законы и нормативно-правовые акты Российской Федерации

- 2.1 Российская Федерация. Конституция (1993). М., 1994.
- 2.2 Федеративный Договор. Документы. Комментарий. М., 1992.
- 2.3 Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. документов. М., 1995.
- 2.4 О судебной системе Российской Федерации: Федер. закон от 31.12.1996 // Рос. газ. 1997. 6 янв.
- 2.5 О статусе судей в РФ: Федер. закон от 26.06.1992 // ВВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.
- 2.6 О Счетной палате Российской Федерации: Федер. закон от 11.01.1995 // Собр. законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 167.
- 2.7 О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 24.06.1999 // Собр. законодательства РФ. 1999.

### 3 Книги и брошюры

- 3.1 Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты федерализма. М., 1994.
- 3.2 Агабеков Г.Б. Концепция разделения властей: история и современность. М., 1992.
- 3.3 Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 1996.
- 3.4 Барнашев А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988.
- 3.5 Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990.
- 3.6 Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.
- 3.7 Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. Минск, 2001.
- 3.8 Конфисахор А.Г. Психология власти. СПб., 2004.
- 3.9 Локк Дж. Сочинения: В 3 т. М., 1988.
- 3.10 Марченко М.Н. Теория разделения властей. М., 2001.
- 3.11 Монтескье Ш. Л. О духе законов. М., 1999.
- 3.12 Тоффлер Э. Метаморфозы власти. М., 2004.
- 3.13 Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / Пер. с англ. М., 2000.
- 3.14 Халипов В.Ф. Кратология. Наука о власти. М., 2002.
- 3.15 Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
- 3.16 Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М., 1996.
- 3.17 Энтин Л.М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.

### 4 Статьи

- 4.1 Акульчев А.А., Игнатов А.В. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы // Вестник МГУ. Сер. «Политические науки». 2004. № 1. С. 34 – 70.
- 4.2 Амелин В.Н. Власть как общественное явление // Социально-политические науки. 1991. № 2. С. 42 – 48.
- 4.3 Бахрах Д.Н. Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 74 – 82.
- 4.4 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14 – 21.
- 4.5 Берг О.В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 36 – 38.

- 4.6 Болтенкова Л.Ф. Федерализм // Этнополитический вестник. 1995. № 5. С. 133–144.
- 4.7 Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 13 – 25.
- 4.8 Бородин С. В., Кудрявцев Н. В. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 23 – 26.
- 4.9 Бутенко А.П. Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. 1993. № 7. С. 65 – 79.
- 4.10 Ворона В.Н. Народ и власть: конфликт интересов // Общество и экономика. 2002. № 12. С. 117 – 124.
- 4.11 Горохов А.Ю. Российский федерализм: кризис и возможная альтернатива // Москва. 2000. № 4.
- 4.12 Демидов А.И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11.
- 4.13 Дибров А.Н. О природе политической власти // Вестник МГУ. Сер. 18 «Социология и политология». 2002. № 2. С. 48 – 60.
- 4.14 Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4. С. 88 – 96.
- 4.15 Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. № 7. С. 28–34.
- 4.16 Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9 – 16.
- 4.17 Евзеров Р.Д. Парламентаризм и разделение властей в современной России // Общественные науки и современность. 1999. № 1. С. 83 – 99.
- 4.18 Журавлев А.Л., Комарова В.В. Структура исполнительной власти РФ в современный период // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 1. С. 2 – 8.
- 4.19 Ильин В.В. Власть // Вестник Московского Университета. Сер. 12. «Социально-политические исследования». 1992. № 3.
- 4.20 Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. 1996. № 12. С. 53 – 65.
- 4.21 Козлов Ю.М. Исполнительная власть: исходные позиции // Вестник московского университета. Сер. 11. «Право». 1992. № 3. С. 14–23.
- 4.22 Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник московского университета. Сер. 11. «Право». 1992. № 4.
- 4.23 Колпаков Н. Разделение властей в современном Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 18 – 36.
- 4.24 Куличенко А.В. Государственная власть и процессы общественной организации // Полис. 2004. № 6.
- 4.25 Мадевоян Э.В. К вопросу о характере государственной власти в субъектах федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 17 – 26.
- 4.26 Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестник Московского Университета. Сер. 11. «Право». 1994. № 4. С. 14 – 25.
- 4.27 Медушевский А.Н. Идея разделения властей // Вестник РАН. 1994. Т. 64. № 1. С. 21 – 31.
- 4.28 Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ 1993 года // Государство и право. 1996. № 1.
- 4.29 Осавелюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право. 1993. № 12. С. 114 – 124.
- 4.30 Петрухин Н.Л. Проблема судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 5 – 10.
- 4.31 Поленика С.В. Федеративные договоры и структура законодательства России // Государство и право. 1993. № 1. С. 3 – 12.
- 4.32 Полянский Н.А. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 33 – 36.
- 4.33 Радченко В. Президент РФ в системе разделения властей // Российская юстиция. 1995. № 8. С. 37–38.
- 4.34 Рахимов Р.А. Политическая власть и право: проблемы семантического анализа // ИЗВУЗ. Правовед. 2000. № 2. С. 53 – 59.
- 4.35 Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти. Соотношение и

взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 5 – 11.

4.36 Силинов Н.М. О некоторых концепциях федерализма в зарубежной литературе // Государство и право. 2000. № 5. С. 85 – 87.

4.37 Скитович В.В. Судебная власть и принцип разделения властей // Вестник МГУ. Сер. 11. «Право». 1994. № 3.

4.38 Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов властей // Российское право. 2002. № 1. С. 43 – 62.

4.39 Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей. Научно-правовые, философские и исторические аспекты // Государство и право. 2000. № 10. С. 51 – 56.

4.40 Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994. № 1. С. 22 – 25.

4.41 Шаблинский П. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 20 – 27.