

**Московский Государственный Технический Университет
им. Н.Э. Баумана**

На правах рукописи

Дюков Кирилл Валерьевич

**Принципы разделения, тенденции
развития и пути совершенствования
государственной власти в новейшей
истории России**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

**Диссертация на соискание ученой степени кандидата
политических наук**

Научный руководитель:

доктор философских наук, профессор

Пусько В.С.

Москва-2005

с о д е р ж а н и е

	стр.
Введение	3
 Глава 1. Методологические аспекты формирования и осуществления государственной власти	 16
1.1. Философско-политические взгляды на формирование и функционирование государства и власти	16
1.2. Историко-политические подходы к организации власти и принципам ее разделения	35
1.3. Сравнительный анализ институтов государственной власти зарубежных стран	58
 Глава 2. Характер и механизмы реализации принципа разделения ветвей власти в современной России. Политико-государственные тенденции.....	 93
2.1. Проблемы становления Российской государственности в 90 – х. гг. XX в.....	93
2.2. Характер разделения и механизмы взаимодействия субъектов государственной власти в Российской Федерации.....	113
2.3. Политические тенденции реформ государственного управления. Перспективы политического развития России.....	129
 Заключение	 160
 Библиография.....	 166

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования

Проблема разделения властей имеет многовековую историю и ведет еще к временам Древней Греции и Древнего Рима, однако, следует отметить, что разделение властей никогда не являлось самоцелью, а лишь выступало одним из базовых признаков правового государства.

Вышеуказанный принцип был заложен, как один из основополагающих базисов Конституции Российской Федерации 1993 года.¹

К моменту принятия Конституции РФ 1993 г. в мировой практике сложился богатый опыт по формированию политико-правовых моделей управления государством на основе принципа разделения властей. Однако, даже такие развитые демократические страны, как США, Великобритания, Франция, Италия, Германия и другие, система государственного управления которых построена по принципу разделения властей и имеет много десятилетний опыт, все больше сталкиваются с необходимостью перераспределения этих полномочий между различными ветвями власти, укреплением «здоровой» независимости властей друг от друга, при возможности использования некоторых взаимных рычагов контроля, появлением новых и «обновлением» прежних функций ветвей власти.

В начале 90-х гг. российская политическая элита была озабочена в основном экономическими проблемами и переориентацией страны на рыночный курс развития. Механизм государственного управления «по-советски» уже не работал, а декларируемые новые демократические модели управления государством не были апробированы в российской действительности. Западная модель демократии, перенесенная без учета исторического, культурного и

¹ См.: Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда Российской Федерации. – М.: Инфра-М, 2000. – Ст. 5 (Ч.3), Ст. 10, Ст. 11 (Ч.1).

национального менталитета на российскую почву, что стало особенно очевидным после избрания В.В. Путина Президентом, не прижилась.

Тема диссертационного исследования становится все более актуальной в условиях реформирования государственной власти и ее головных институтов. Россия, не имеющая сколь серьезного опыта демократического правового развития, только сейчас, методом проб и ошибок начинает приобретать ту форму государственного управления, которая будет являться для нее наиболее эффективной и приемлемой.

Многие ученые обращают внимание на теоретическую неразработанность ряда проблем организации государственной власти и ее функционирования в Российской Федерации. В некоторых случаях отсутствует правовая основа для преодоления политических трудностей.

Конституция Российской Федерации выражает лишь основные базовые демократические принципы и не может детализировать, что вполне обоснованно, механизмы их исполнения. Однако, как показали реформы 2000 – 2005 гг., данная детализация может играть очень существенную роль, оказывая серьезное влияние на истолкование конституционных основ государства как таковых.

Россия 2005 года, несмотря на то, что с момента принятия Конституции прошло более 10-ти лет, делает лишь первые шаги к цивилизованному демократическому правовому государству. Становление новой государственности в сложных социально-политических, экономических и идеологических условиях вызвало некоторый политико-правовой вакуум и реальные проблемы при взаимодействии ветвей органов государственной власти.

Актуальность диссертационного исследования заключается в:

1. Изучении проблем, которые стали возникать еще в начале 90-х гг., ведущих к осложнению процессов взаимодействия ветвей власти.
2. Раскрытии сути политических преобразований России середины 90-х - начала 2000-х гг.
3. Рассмотрении значимости реального усиления президентской власти и преобразования системы федеральной исполнительной власти.

Степень и состояние научной разработанности проблемы

Философская мысль государственного управления волнует человечество с древнейших времен. Изучение истории общественно – политических отношений способствует постижению многих современных политических проблем. На протяжении многих веков цивилизованное общество старалось найти модель справедливого государства, выражавшего бы идеи благополучия и общего удовлетворения для всех классов и социумов. Многие древние философы, такие как Конфуций, Сократ, Платон, Аристотель или мыслители эпохи возрождения и настоящего времени – Макиавелли, Спиноза, Дж. Локк, Ш. Монтескье и другие связывали идеи построения такого государства с рассредоточением власти у различных движущих сил государства. Однако, большинство мыслителей склонялось к разделению власти на три составляющие: законодательную, исполнительную и судебную.

Серьезное внимание проблеме разделения властей среди русских видных политических деятелей 19 – го века уделяли: Н.М. Коркунов, Муравьев, В.С. Соловьев, М.М. Сперанский, Б.Н. Чечерин и другие.²

Так, М.М. Сперанский считал необходимостью введения конституционной монархии в России при сочетании наличия трех властей.³

Н.М. Коркунов считая, что государство и государственная власть есть не постоянная константа, а постоянно совершенствуемая модель, не соглашался с распределением власти при республиканской форме правления на три части, которое предлагалось Монтескье. Считая процесс эволюции государств постоянно совершенствуемым, предлагал корректировать и перераспределять

² См. например: Соловьев В.С. Собрание сочинений. 2-е изд. (В 10 т.) - СПб.: Типография Штермана, 1911-1914 гг; Чечерин Б.Н. Опыты по истории русского права. - СПб.: б/и, 1858. – 415 с.

³ Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов. - СПб.: Типография Русского Товарищества, 1809.

баланс властей в зависимости от конкретной ситуации.⁴ Позиция Коркунова особенно доказывает свою состоятельность в условиях происходящих событий в России за последние 15-ть лет.

Зарубежные политологи, такие как, Р. Аксельрод, Дж. Брайс, В. Виндельбанд, М. Доган, Дж. Коукли, Л. Фридмэн и другие так же написали работы, отражающие данную проблематику.⁵

Рассмотрению различных вопросов, затрагивающих государственное устройство современной России, построение демократического общества и организацию органов государственной власти посвятили свои труды С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, М.А. Краснов, В.О. Лучин, В.Н. Лысенков, Р.В. Михайлов, В.С. Нерсисянц, А.Ф. Ноздрачев, Л.А. Окуньков, О.Г. Румянцев, А.М. Салмин, Н.А. Сахаров, Ю.И. Скуратов, Г.Г. Чеботарев, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеева и другие.

Проблемы взаимоотношений различных ветвей государственной власти, государственного устройства России и разграничение предметов ведения между федерацией и регионами разбираются в работах С.А. Авакьяна.⁶

⁴ История русской правовой мысли. - М.: Русич, 1998. – С. 152 – 155; Коркунов Н.М. Русское государственное право: Магистерская диссертация. - СПб, 1892-1893 гг. – Т. 1-2.

⁵ См. например: Брайс Дж. Американская республика. (В 3-х ч.) - Москва. Типография В.Ф. Рихтер, 1889. - Ч. 1. – 503 с; Виндельбанд В. История древней философии. - М.: Типография Русского Товарищества, 1911. - 525 с; Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология. - М.: Соц.- полит. журнал, 1994. – 272 с.; Фридмэн Л. Введение в американское право / Под ред. М. Калантаровой. – М.: Прогресс: Универс, 1993. – 286 с.

⁶ Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. - М., 1999. - С. 58-65. Авакьян С.А. Конституционное

Важный вклад в развитие теории государственной службы и ее реформирования привнесен трудами Г.В. Атаманчука, исследовавшего принципы и источники образования кадрового потенциала для государственной службы, тенденции развития государственно-административного управления. Автором также исследуются вопросы государственного управления.⁷

В работах и научных статьях М.В. Баглая,⁸ Г.А. Гаджиева,⁹ В.О.Лучина,¹⁰ Б.С. Эбзеева¹¹ отражаются вопросы конституционной юстиции,

законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. - М.: Юрист, 1999. - 320 с.

⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега- Л, 2005. – 579 с; Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - М.: РАГС, 2003. – 272 с; Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики // Актуальные проблемы становления и развития государственной службы Российской Федерации: Курс лекций. - М.: РАГС, 1997. – С. 5.

⁸ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - М.: Издательская группа ИНФРА–М–КОДЕКС, 1996. – 512 с.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации Учебник для вузов 4-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005.- 816 с; Баглай М.В. Конституционное правосудие в России состоялось // Российская юстиция. 2001. - № 10. – С. 3 – 11; Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. - М.: БЕК, 1998.

⁹ Гаджиев Г.А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. - №6. – С. 8; Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. - № 3. – С. 81 – 85.

¹⁰ Лучин В.О., Моисеенко М.Г. Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного

конституционного права, рассматривается государственная система власти, взаимодействие ее ветвей через призму Конституции Российской Федерации. Тем более интересны труды данных авторов с точки зрения их практической работы в Конституционном Суде Российской Федерации. При всем этом позиции авторов не всегда солидарны по определенным вопросам.

Так, М.В. Баглай по существу является основоположником доктрины «подразумеваемых полномочий Президента России», в его учебниках по конституционному праву, говорится о праве Президента Российской Федерации самостоятельно трактовать круг своих полномочий, «исходя из собственного понимания своих обязанностей как гаранта Конституции».

В.О. Лучин в своей работе «Указное право» в России интерпретирует придание существенной правовой значимости указам Президента РФ, как и решение о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации указами Президента, как «восстановление практики указного законотворчества, длительное время существовавшей в Советском Союзе», но противоречащей

права// Теоретические проблемы российского конституционализма. - М.: Феникс, 2000. – 324 с; Лучин В. О. Гл. ред. Эриашвили Н. Д. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М.: Юнити - Дана, 2002. - 687 с; Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. - М.: Гардарики, 1997. – 267 с.

¹¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М.: Закон и право: Юнити, 1996. – 349 с. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. - №5. - С. 21; Эбзеев Б., Карапетян Л. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. - №3. - С. 3-12.

действующей Конституции России. Что, считает Лучин, в целом является нежелательным фактором при построении правового государства.¹²

Работы Окунькова Л.А. посвящены глубокому анализу становления института Президента в России, исследованиям и комментариям к Конституции Российской Федерации, изучению вопросов, детализирующим функционирование органов государственной власти. Автор считает, что институт Президента стоит над разделением ветвей власти и имеет обоснованное право оказания на них давления, что необходимо, т.к. исполнительная власть (особенно региональная) не до конца адекватна современным российским условиям, федеральное законодательство в значительной степени инертно и «не поспевает» за меняющимися современными реалиями, по сравнению с «указным правом» и т.д.¹³

Интересны исследования В.А. Четвернина, раскрывающие неопределенности Конституции Российской Федерации, вносящие рациональные предложения по реформированию Основного закона. Четвернин считает, что Президент должен находиться вне системы разделения властей, при этом относя функции Президента скорее к исполнительной власти. А в сочетании широких полномочий Президента в области законодательной власти видит в этом нарушение баланса властей.¹⁴

¹² См. более подробно: Лучин В.О. «Указное право» в России. - М.: ХГЦ Велес, 1996. – 52 с.

¹³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. Изд. 2-е, доп. и перераб. - М.: БЕК, 1996. – 376 с; Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: Издательская группа Инфра-М – Норма, 1996. – 240 с.

¹⁴ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий // Отв.ред. Четвернин В.А. - М.: Центр конституционных исследований Московского Общественного Научного Фонда, 1997. - 384 с.

В.Е. Чиркин допускает возникновение опасности в чрезмерной дифференциации властей, считая возможным отнесение некоторых полномочий к вопросам совместного ведения, предлагая при этом выделить в самостоятельные ветви президентскую и контрольную власти.¹⁵

Общий анализ тематики по направлению диссертационного исследования показал, что накоплен значительный опыт по изучению государственного устройства системы разделения властей в современной России, однако, в некоторых случаях он носит фундаментально-исторический характер, определенные аспекты анализа функционирования государственной власти устарели или перестали быть актуальными в связи со стремительными политическими темпами развития России в последнее время.

По некоторым вопросам взгляды авторов носят дифференцированный характер. При всем этом тема разделения властей в России XXI – го века требует дополнительного изучения и исследования.

Разделение властей может носить горизонтальный, вертикальный и внутрифункциональный характер. Данная работа в основном затрагивает исследование проблем горизонтального разделения властей на три ветви – т.е. законодательную, исполнительную и судебную власти. А также рассматриваются некоторые аспекты вертикального разделения властей на федеральный и региональный уровни. Тема местного самоуправления (муниципальный уровень) требует значительного отдельного исследования, особенно при ее только нынешнем становлении в Российской Федерации.

¹⁵ Чиркин В.Е Контрольная власть // Государство и право. 1993. - № 4. – С. 19; Чиркин В.Е Президентская власть // Государство и право. 1997. - № 5. – С.15 – 23.; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. РАН. Ин-т государства и права. – М.: Зерцало, 1998. - 441с.

Цели и задачи исследования

Цель работы – выявить становление и функционирование системы федерального государственного управления в Российской Федерации на основе принципа разделения властей, как фундаментального базиса, заложенного в Конституции Российской Федерации 1993 года. Оценить рациональность и возможную трансформацию принципа разделения властей с учетом накопленного зарубежного и, в первую очередь, российского опыта.

Сам принцип разделения властей становится одним из эпицентров решения вопроса о демократически-правовом устройстве Российского государства, и, как следствие, определения возможности построения в России гражданского общества. В данных конкретных условиях чрезвычайно важно понимать, в чем значимость этого принципа для нашей страны, как он реализуется и почему его сохранение и совершенствование – одна из важнейших предпосылок продвижения современной России по пути демократии.

Диссертантом были поставлены следующие исследовательские задачи:

- исследовать историко-политическую ситуацию, при которой создавалась и принималась Конституция 1993 года;
- исследовать трансформацию ветвей государственной власти, а также факторы, повлиявшие на этот процесс и последствия изменений;
- сопоставить федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ с Конституцией России, на основании чего попытаться сделать вывод о форме и направлениях совершенствования государственного устройства России;
- проанализировать формирование государственных органов и ветвей власти, оценить их взаимодействие и функционирование между собой на основе принципа разделения властей;
- оценить механизм и эффективность реализации законов и нормативных актов различного характера с учетом их принятия в конкретных исторических, политических и юридических обстоятельствах, а так же их последующее влияние на государственно-политическое устройство Российской Федерации.

Объект исследования

Объект исследования – система организации и функционирования ветвей государственной власти в современной России.

Предмет исследования

Предмет исследования – механизм реализации принципа разделения властей в системе федеральных органов государственной власти.

Методологическая основа исследования

Методологическую базу исследования составили такие методы познания, как системный, философский, историко-правовой, юридически-правовой, сравнительно-формальный и прогностический. Объединяющим методом в данной работе стал системный анализ, позволяющий наиболее полно раскрыть те задачи, которые ставил перед собой диссертант.

Информационная база и правовая основа исследования

Информационным ресурсом исследования послужило изучение Конституции – Основного закона Российской Федерации, значительного количества нормативно-правовых документов (федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Правительства РФ, и т.д.)

Многоплановый характер работы потребовал изучения работ отечественных и зарубежных авторов по конституционному праву, истории государств, социальной философии, политологии, государственному устройству и управлению и т.д. Было обращено значительное внимание к периодическим изданиям – журналы: Власть, Полис, Итоги, Журнал Российского права, газеты: Союз Беларусь – Россия, Аргументы и факты, Известия, Независимая газета, Новая газета, Парламентская газета, Российская газета, Советская Россия и другие. Использовались официальные сайты государственных органов власти, размещенные в глобальной сети Интернет. Правовой основой

исследования послужила в первую очередь Конституция Российской Федерации и федеральные нормативно-правовые акты.

Научная новизна работы. Положения, выносимые на защиту.

Научная новизна работы состоит в:

- раскрытии теоретико-правовых проблем принципа разделения властей в современной России;
- определении исторического характера и предпосылок к возникновению в России государственной системы управления по принципу разделения властей;
- анализе, с учетом современных изменений, принципа разделения властей в Российской Федерации, закреплённого в Конституции РФ;
- синтезе реально сложившейся и стремительно трансформирующейся ситуации с начала 2000 года;
- уточнении значения разделения властей, степени и необходимости этого разделения для России;
- выявлении российской модели разделения государственной власти;
- анализе изменений системы государственного управления и формулировании выводов по поводу перераспределения баланса ветвей государственной власти с начала 2000 года;

Анализ вышеизложенного материала позволил сформулировать ряд выводов и положений, выносимых на защиту:

1. Проведенный историко-правовой анализ, который дает возможность сделать вывод о том, что Россия при построении демократического государства по принципу разделения властей не могла в полной мере значительно использовать собственный опыт и свои политические традиции и заимствовала во многом опыт зарубежных государств при выработке основного закона.

2. Анализ практики политических реформ, в том числе реализации «зарубежной» модели принципа разделения властей в 90-х гг., показал свою недостаточную эффективность, т.к. данная модель была перенесена на российскую почву без соответствующей адаптации и трансформации.

3. Рассмотрение политической динамики последних лет дало сделать вывод о необходимости принятия федеральных законов, детализирующих различные статьи и главы Конституции Российской Федерации, особенно в областях конституционно-государственного строительства.

4. Укрупнение регионов и сокращение их численности будет способствовать устойчивому балансу между федеральной и региональной властями, т.е. повысит эффективность вертикального разделения властей и приведет к повышению управляемости регионами.

5. Данный исторический этап развития России показал необходимость централизации исполнительной вертикали власти, а вследствие этого необходимо уделять особое внимание институту Президента, а также структурам и органам, которые помогают и способствуют его функционированию.

6. Разделение властей в России носит горизонтальный характер – законодательная, исполнительная и судебная власти, вертикальный характер – федеральный, региональный и муниципальный уровни власти и внутрифункциональный. Причем баланс между ними может меняться в рамках действующей Конституции.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Апробация работы.

Теоретическая значимость работы заключается в исследовании и раскрытии автором ряда политических проблем, возникших в постсоветской

России на рубеже 90 – х – начала 2000 – х гг. Проведенный анализ историко-политических событий конца 80- х – начала 90 –х гг., а именно предпосылок, результатов и последствий к которым они привели позволил понять и оценить развитие политической ситуации и становление государственной власти в Российской Федерации. Представлены возможные варианты и реализованные в действительности модели государственного управления. Уточнены причины политических реформ начала 2000 – х гг., а так же обоснованы и раскрыты возможные перспективы государственного развития страны.

С практической точки зрения работа могла бы быть использована, как некоторый вспомогательный материал при разработке законопроектов о реформе системы государственной власти и государственного аппарата. Работа может быть использована в учебном процессе при преподавании курсов политологии, социологии и теории государственного управления, в таких спецкурсах, как, например: Основные принципы государственного управления, Государственная система разделения властей в России.

Основные положения диссертации легли в основу докладов, заслушанных на кафедре «Политология» Московского Государственного Технического Университета им. Н.Э. Баумана, на теоретических семинарах с аспирантами университета в 2003-2005 гг. Спецкурс «Реформы государственной власти 2000-2005 гг.» был изложен автором в 2005 году на проведенных семинарах по курсу «Политология» со студентами Университета.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы статьи в ряде журналов общим объемом около 2,5 п.л.

Структура диссертации

Диссертация включает в себя введение, две главы, заключение и библиографический список. Работа состоит из 165 страниц, библиографический список включает в себя 17 страниц.

Глава 1

Методологические аспекты формирования и осуществления государственной власти

Философию власти и государства, их природу, сущность и различные варианты реализации и трансформации человечество изучает уже не одну тысячу лет. Однако, поиски той справедливой формулы власти и оптимальной формы государства до сих пор не принесли желаемого успеха. Множественность национальностей народов и государств, привнесла в мировую цивилизацию огромный опыт, объем информации и различные варианты реализации спектра государственных форм. Как показывает этот опыт, безусловно, есть базовые законы, по которым развивается большинство демократических, правовых и преуспевающих в различных сферах государств; однако, для каждого государства эти законы трансформированы именно в ту форму, которая обеспечивает политически, экономически и социально максимально успешное и рациональное их развитие.

1.1 Философско-политические взгляды на формирование и функционирование государства и власти.

Рассматривая взгляды на возникновение и существование государства, важно выделить два основных подхода: социально-правовой (социальный) и политико-философский (философский).

Социальный подход определяет основу государства по наличию в нем власти, находящей свое выражение в форме модели государственного устройства. Сторонники социального подхода занимаются исследованием социальной жизни отдельного индивидуума и совокупности индивидуумов, т.е. общества людей в государстве, коллективной человеческой деятельностью. Свой вклад в социальный подход к возникновению сущности государства внес Томас Гоббс,

английский философ и политический деятель 17 - го в. в двух своих трудах «Философские основания учения о гражданине» (1642 г.) и «Левиафан, или Материя, форма и власть государства» (1651 г.), в которых он излагает интересную концепцию построения государства. Английский философ является сторонником мощной и неделимой власти, построение гражданского общества считает высшим благом, при этом исходит из постулата о том, что «человек по своей природе существо злое, в обществе идет «война против всех», и что бы ограничить ее проявление необходимо государство».¹⁶ Гоббс считает нормальным состояние войны в обществе, в силу эгоистичной и злой природы человека. Решение проблемы войн и построение устойчивой и справедливой модели государства Гоббс видит в заключении так называемого «гражданского договора»: «... верховная власть действительно устанавливается в силу соглашений, которые граждане или подданные заключают взаимно между собой, каждый с каждым...»¹⁷. Здесь Гоббс, высказывая довольно смелые идеи для того времени, видимо, опасаясь показаться поборником революционных взглядов, доказывает совершенную безобидность такого договора для власть предержащих: «Нельзя, однако, думать, что когда-либо случится, что все граждане до одного, не исключая ни кого, вступят в соглашение против верховной власти; следовательно, верховным властителям не угрожает опасность быть правомерно лишенными принадлежащей им власти».¹⁸ Интересно, что в возможном образовании гражданского общества философ видит определенную опасность для власти. Но именно таким противовесом и служит гражданское общество в правовых государствах, когда власть «забывает», зачем ей были делегированы высокие полномочия. Гоббс допускает в своем подходе, что

¹⁶ Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Гоббс Т. - М.: Соцэкгиз, 1936. – С. 107.

¹⁷ Гоббс Т. Философские основания учения о гражданине. - М.: АСТ, 2001. – С. 105.

¹⁸ См.: Там же. – С. 106.

социальное начало человека возьмет верх над «животным и эгоистичным» началом, и люди на основе социальных и общественных договоренностей придут к каким бы то ни было соглашениям, что по существу приведет к возникновению формы государства. То есть, по Гоббсу возможен переход от насильственной формы создания государства к договорной.

Развивая идеи социального подхода, однако, с несколько других позиций Жан Жак Руссо считал, наоборот, что человек существо доброе, и люди заключают для общей пользы между собой договор, который мыслился, как фактическое состояние, проявляющееся само собой, а не юридический договор.¹⁹ Позиции Руссо, на наш взгляд, носили во многом идеалистический характер.

Социальный подход начал трансформироваться в социально-правовой в конце XVIII века с появлением термина «правовое государство» и связан в первую очередь с работами И. Канта.²⁰

Жозеф Мари де Местр (1753 — 1821), французский философ и политик, выступал, напротив, с идеями консервативного и насильственного преобладания общества и государства над отдельным человеком-ячейкой общества, что прямо противоречило идеям Руссо.²¹

Эмиль Дюркгейм (1858 — 1917), французский социолог-позитивист, рассматривал общественную структуру, как неделимое целое, сравнивая с живым

¹⁹ См. например: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права, 1762 / В рус пер. - СПб.: б/и, 1906.

²⁰ См. более подробно: Галанза П. Н. Учение Иммануила Канта о государстве и праве. М.: Госюриздат, 1960. - 49 с.

²¹ См. более подробно: История философии. - М.: АН СССР, 1943. Т. 3. - С. 379—385; де Местр Жозеф в России. Письма, в кн.: Литературное наследство, - М. Госполитиздат, 1937. – Т. 29-30.

организмом, а также не считал классовую борьбу движущей силой общества, в отличие от марксистской теории. Он отрицательно относился к идее революционного преобразования общества рабочим классом, предпочитая гражданско-правовой путь социального переустройства.²²

Более глубокие работы по исследованию и социальной стратификации общества и государства посвящены труды Макса Вебера (1864 — 1920), немецкого социолога, историка, экономиста и юриста,²³ Парсонса Толкотта, американского социолога-теоретика, разработавшего структурно-функциональные направления в социологии.²⁴

Парсонс опирается на работы М. Вебера, Э. Дюркгейма. Одной из главных составляющих концепции Парсонса является так называемый инвариантный набор функциональных проблем: адаптации, целедостижения, интеграции, воспроизводства структуры, решение которых обеспечивается специализированными подсистемами. Так, внутри социальной системы функцию адаптации обеспечивает экономическая подсистема, функцию целедостижения — политическая подсистема, функцию интеграции — правовые институты и т.д.²⁵

²² См. более подробно: Ковалевский М.М. Сочинения. Современные социологи (В 2 т.) / Ред. А.О. Бороноев. — СПб: Алетейя, 1997. — Т. 2. — 415с.; Кон И. С. Позитивизм в социологии. - Л.: Юридическая литература, 1964. - Гл. 5; Alpert H. Emile Durkheim and his sociology. - N. Y.: Future, 1961. — 236 p.

²³ См. более подробно: Кон И. С. Позитивизм в социологии. - Л.: Юридическая литература, 1964. - Гл. 5.

²⁴ The social theories of Talcott Parsons. - N. Y.: ed. by M. Black, 1961. — 201 p.

²⁵ См. более подробно: Family. Socialization and interaction process. - L.: Slogan, 1956. — 198 p; Toward a general theory of action. - Camb.: N. Power, 1959. — 348 p; The social system. 2 ed. - Glencoe. Pacific, 1959. — 424 p; The structure of social action. 2 ed. - N. Y.: Bridge, 1961. — 270 p.

Философский же подход, идущий от античности видит в государстве особое общественное явление и рассматривает государство как инструмент решения проблем общества, обеспечения совместной жизни людей. Философский подход довольно многогранен. Он включает в себя множество направлений: -теократическое направление возникновения государства – божественное; -патриархальное - считающее государство высшей формой опеки над людьми, вытекающее из семьи, рода, племени; - насильственная теория – наиболее подтвержденная практикой исторического развития.

В том числе элементы социального подхода также востребованы философами и политологами современности.

Афинский философ и политик Платон так описывает «высшую форму государства»: «Женщины и дети, а так же все слуги, рабы и домашнее хозяйство считаются общей собственностью государства.... Все законы служат одной цели: сделать граждан равными до наиболее возможной степени... Невозможно отыскать лучшего принципа для самой замечательной формы государства» (*Законы*, фрагмент 739с).²⁶

Философское рассмотрение бытности государства изучало различные структурные модели построения государства, будучи при этом довольно однозначным.

В Древнем Китае распространение получили взгляды Конфуция (6 – 5 вв. до н.э.). «Он обосновывает... концепцию государства: государство большая семья, император – отец, сторонник насильственных методов правления... Император должен руководить народом на основе добродетели, а не закона...».²⁷ Так же древнекитайский философ уделял большое внимание

²⁶ Платон за 90 минут / П. Стретерн; Пер. с англ. С. Зубкова.- М.: ООО «Изд-во Астрель»: ООО «Изд-во АСТ», 2003. – С. 66.

²⁷ Политология / Н.И. Азаров, Г.С. Андрияш, Т.В. Бакулина и др.; Под ред. Б.И. Кретьова. – М.: Высш. шк., 2001. – С. 20-21.

этико-политическим проблемам в устройстве государства.²⁸

Главенствующим понятием в его учении являлось понятие «жэнь», что в переводе означает «гуманность», т.е. закон, конкретизирующий отношения между людьми и строго закрепляющий эти положения в государственном устройстве. Учение Конфуция во многом построено на теологических принципах. Правитель – незыблемая константа, поддерживающая в государстве порядок и справедливость, ибо такими полномочиями наделил его бог. Правитель следит за выполнением народом его долга – работать, учиться, морально и нравственно совершенствоваться. При этом Конфуций являлся ярким поборником всех религиозных традиций, сложившихся к тому времени в Китае. Впоследствии идеи Конфуция трактовались многими его последователями, как с целью обоснования материализма, так и с целью идеалистической теократии, теории Конфуция преподносились правящими кругами Китая, в качестве главенствующей идеологии, что было следствием его дуалистических концепций государственного устройства.²⁹

Древнегреческий мыслитель Сократ так писал о правителях и государстве: «... в государствах те правители самые лучшие, которым граждане обязаны в повиновении законам. И то государство, в котором граждане наиболее повинуются законам, счастливо во время мира и незыблемо во время войны... Тирания – это власть, основывающаяся не на законах, а на произволе правителя, такая власть – против народа».³⁰

²⁸ История философии. - М.: АН СССР, 1957. - Т. 1. - С. 61-64.

²⁹ См. более подробно: Попов П.С. Изречения Конфуция, учеников его и других лиц / Пер. с кит. - СПб.: б/и, 1910. – 389 с; Васильев Л. С., Культы, религии, традиции в Китае. - М., 1970; Ли Чжан-чжи, Кун-цзыды гуши (Биография Конфуция). - Шанхай.: б/и, 1957. – 430 с.

³⁰ Таранов П.С., Золотая философия. - М.: ООО «Фирма «Изд-во АСТ», 1999. - С. 73.

Платон, например, в одном из ранних своих произведений «Политик», определяя основные формы государственного устройства, такие как монархию, аристократию и демократию, указывал на то, что при демократии – власти большинства, будет отсутствовать таковая в сильном ее проявлении, а поскольку «власть – это знание», значит, такое государство никогда не добьется процветания, наука и искусство будут в упадническом состоянии.³¹ Платон являлся сторонником монархии и аристократии, при этом он один из первых древних философов допускает разделение государственного правления на три власти. До настоящего времени многие политики и правоведы считают, что даже с учетом многолетней эволюции организации системы государственной власти, разделение власти на три является универсальной формулой. Так, например, в споре о выделении президентской власти в особую отдельную ветвь, либо в становлении ее над властью вообще, Баглай М.В. считает, что ее следует относить к одной из трех ветвей – исполнительной. «Даже в тех странах, где он (Президент, прим. Д.К.) не входит ни в одну из трех властей (Франция и др.) или о его статусе в Конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти – ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти».³²

В античности предлагались многочисленные попытки обоснования и описания социально-справедливого государства, четко проводилась грань между добром и злом. Для многих философов древности характерен определенный максимализм при рассмотрении социальной эволюции развития общества и

³¹ См. например произведения: Государство, Политик и др. // Полное собрание творений Платона. (В 15 т. издание не закончено). – Пермь.: б/и, 1922-1929 гг. – Т. 3-6.

³² Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - М.: Издательская группа ИНФРА–М–КОДЕКС, 1996. – С. 389.

сущности государства. Так, Марк Туллий Цицерон, оратор и политический деятель Древнего Рима, будучи консулом (середина 1-го века до н.э.), в своих трудах «О государстве» и «О законах» пытался доказать однозначные преимущества государства при устройстве его по типу сенатской республики, как смешанной формы правления, впитавшей в себя все лучшие черты от трех возможных форм государственного управления: царской власти, оптиматов (аристократии) и народной власти – демократии.³³ Нельзя не отметить определенную одиозность в высказываниях Цицерона, направленную, прежде всего, на воспевание государственного устройства Рима того времени. Скорее всего, Цицерона можно отнести больше к политическому оратору и государственному деятелю, чем к философу, хотя его труды и оказали заметное влияние на становление древней философии.

В наши дни государственных деятелей также вполне можно разделить на публичных политиков, ораторов и на так называемых «серых кардиналов». В условиях демократического государства наибольшей популярностью, безусловно, пользуются публичные деятели, открыто заявляющие о тех или иных своих государственно-политических взглядах и программах. Перед Россией в настоящее время особенно важно стоит вопрос повышения значимости общественных институтов, «трибунной власти», ареной которых, безусловно, должны стать средства массовой информации, как печатные, так и электронные. В условиях информационного общества, в сфере властных отношений, наиболее преуспевающими субъектами этих отношений становятся обладатели информационных ресурсов, ими обмениваются, аккумулируют и преумножают. Укреплению института демократии в России также может послужить появление

³³ См. например: Цицерон. (2000 лет со времени смерти): сборник статей. - М.: МГУ, 1959. - 176 с.; Ciaceri E. Cicerone e i suoi tempi. 2 ed. – Roma: Motte del Vitae, 1939-1941. - V. 1-2.

новых гражданских общественных институтов, влияющих на власть. Такие, например как, Общественная палата Российской Федерации.³⁴

Аврелий Августин Блаженный (середина I в. н.э.) – типичный представитель античной схоластики, в своих основных произведениях «Исповедь» и «О граде Божьем» излагает божественные основы мироустройства;³⁵ при этом лейтмотивом через его произведения проходит мысль о том, что идет война между добром и злом – духовной, божественной властью и светской.

Некоторые нереалистические подходы к рассмотрению общественно-государственного устройства, для определенных современных публицистов-философов, на взгляд автора работы, актуальны и в наши дни. Вот как описывает будущую организацию государственной власти в России Юрий Мухин: «Каждый избиратель выносил свой приговор (в будущем о выбранных чиновниках, прим. Д.К.) на основании собственного восприятия своей жизни. Если, по его личному мнению, жизнь улучшилась, то он писал в своем вердикте оценку сменяемому составу власти: «достойны поощрения»...если, по его мнению жизнь ухудшилась, то он писал «достойны наказания». И если так считало большинство, то сменяемый состав власти... осуждался на тюремное заключение на срок, равный сроку пребывания у власти»³⁶

Подход Гегеля отчасти совместил собой социальную и философскую составляющие при рассмотрении сущности общества и государства. Гегель

³⁴ См. Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета 07.04.2005. - № (3739).

³⁵ Исповедь блаженного Августина, епископа Гиппонского / Аврелий Августин. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 440 с.

³⁶ Мухин Ю.И. Россия. Еще не вечер. – М.: Эксмо, Яуза, 2004. – С. 228-229.

считал возможным и справедливым преобладание именно правового государства над отдельными социальными субъектами и обществом в целом.³⁷

Марксистская теория при рассмотрении возникновения и эволюции государства опиралась в первую очередь на классовое деление и борьбу классов между собой. Что уже изначально закладывало в гражданское общество и государство элементы противоборства и классовой враждебности, что недопустимо для современного постинформационного социума. «Государство – политическая организация экономически господствующего класса или орган политического господства общественного класса».³⁸ Такой радикальный подход к рассмотрению государства был актуален в основном только при зарождении молодого Советского государства. На протяжении же дальнейшего развития Советского Союза марксистско-ленинские лозунги не преподносились уже в такой одиозной и резкой форме, как это было в 20-30 гг. XX века при И.В. Сталине. Больше значение приобретали принципы равенства, гуманизма. Хотя не редко они носили, лишь декларативный характер.

В настоящее время одна из черт современного демократического государства является отсутствие жестких классовых признаков в обществе. Например, Четвернин В.А. пишет: «Классовый подход и учение о классовой

³⁷ Овсянников М.Ф. Философия Гегеля. - М.: Соцэкгиз, 1959. - 306 с; Бакрадзе К.С. Система и метод философии Гегеля. – Тбилиси. Изд-во Тбилисского гос. ун-та, 1958. – 464 с; Гулиан К.И. Метод и система Гегеля. (В 2 т.) / Пер. с румынского. - М. Изд. иностр. лит., 1962. - Т. 1. – 445 с.; Гулиан К.И. Метод и система Гегеля. (В 2 т.) / Пер. с румынского. Т.2. - М. Изд. иностр. лит., 1963. - Т. 2. – 819 с.; Маньковский Б. С. Учение Гегеля о государстве и современность. - М.: Мысль, 1970. - 386 с.

³⁸ Малая Советская Энциклопедия. (В 10 т.) – М.: Государственное научное изд-во Большая Советская энциклопедия / Под. ред. Введенского Б.А., 1959. - Т. 3. - С.54.

борьбе не применимы к обществу, в котором нет классов, но существует сложная социальная структура».³⁹

Следовательно, государство это не образование, находящееся над обществом и независимое от него, а определенный архитип юридически регулируемого социального поведения, существующий в конкретных пространственно-временных условиях. Общество, в свою очередь, использует для достижения каких-либо целей инструмент под названием государство. Автор разделяет мнение Виталия Третьякова о том, что «Ослабление государства, даже когда оно сопровождалось повышением активности общества и прогрессом в экономике и культуре, раз за разом приводило страну к политическим катастрофам или к распаду... дело в том, что сегодня, как и почти всегда в России, иного инструмента, кроме государства, в руках у общества нет.»⁴⁰

Обязательной компонентой государства, как социального факта, является наличие юридически обоснованной модели взаимоотношений между группами людей, а не наличие материального состояния, воспринимаемого органами чувств. Под словосочетанием терминов «юридически обоснованная модель» мы понимаем особый тип юридических отношений между людьми, которые регулируются теми, кто уполномочен на это. Следует отметить, что социум, регулирующий отношения между регулируемыми социумами, должен отвечать особым морально-этическим и нравственным критериям. Можно согласиться с Шапсуговым Д.Ю. , который отмечает: «Традиционным стало рассмотрение государственной власти, как отчужденной, обособленной социальной силы... Несовершенство современной государственной власти во многом объясняется недостаточной изученностью самого человека ».⁴¹

³⁹ Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. - № 5.- С.3.

⁴⁰ Идеальное государство // Российская газета. 2004. - №32 (3409). - С. 5.

⁴¹ Шапсугов Д.Ю. Государственная власть как выражение социальных качеств человека и проблемы методологии ее исследования // Государственная власть:

Одним из свойств государства является его пространственно-временной характер. Конкретный юридически-правовой порядок в государстве действует в течение некоторых промежутков времени, этим, в частности, и обуславливается пространственно-временной характер государства. Действие юридического порядка определяется двумя факторами:

- конкретной территорией;
- временными рамками.

Следовательно, государство это сложный коллективный и социальный феномен, одной из главных характеристик которого является наличие регулятивных норм в обществе, определяющих и выстраивающих отношения между гражданами данного общественного образования.

Территория – пространственная основа государства, при отсутствии которой государство не может существовать, хотя она и не является строгой константой. Территория включает в себя землю, недра, воздушное пространство и территориальные воды. Государство поддерживает в вышеуказанных средах свою законную власть и имеет право защищать их от внешних посягательств. Под территорией государства может пониматься как его общая территория, так и территории его отдельных субъектов, штатов, провинций и т.д. Стоит отметить, что споры за территории между государствами были всегда и, по всей видимости, всегда будут. Даже внутри Российской Федерации между многими ее субъектами существуют конфликты и противоречия. По данным исследователей российского федерализма, более 30 субъектов Российской Федерации имеют территориальные претензии друг к другу.⁴²

правовые проблемы учреждения и функционирования: Материалы научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону, 1997. - С.7.

⁴² Столяров М. В. Федерализм и державность: российский вариант. - М.: Славянский диалог, 2001. – С. 155.

Другой составляющей частью государства является население, то есть человеческое сообщество, проживающее на данной конкретной территории и подчиняющееся государственной власти.

Население может быть охарактеризовано, как относительно широкая социальная группа, члены которой обладают некоторым чувством принадлежности к ней, благодаря общим расовым, культурным или социальным чертам самосознания. Люди, принадлежащие к какому либо народу, обладают более или менее выраженным сознанием того, что они входят в ту или иную общность, по определенным признакам отличным от другой общности.

Национальное сознание предполагает олицетворение себя с общими культурными и историческими ценностями, а так же наличие эмоциональных солидарных связей между лицами, принадлежащих к одной национальной общности. В случае распространения в государстве единой власти, под юрисдикцией которой находятся различные национальные группы, а власть при этом не учитывает индивидуальность каждой группы, а также ее религиозные, исторические и другие ценности, то балансовая ситуация такого государства не может быть устойчивой и грозит возникновению различных напряженных ситуаций.

Для России в настоящий момент важно не допустить возникновение гипертрофированности индивидуализации в национальных республиках, особенно республиках Северного Кавказа. Трудно не согласиться с мнением Б.З. Кантемирова, что «... в ряде республик Российской Федерации отмечается тенденция к этнизации властных республиканских институтов и стремление элиты титульных групп к законодательному оформлению своих преимуществ, что находит отражение в конституциях республик. В условиях, когда население не является моноэтническим, а титульные группы не доминируют, численно подобные тенденции становятся крайне опасными».⁴³

⁴³ Кантемиров Б.З. Этнический фактор и властные отношения в России: Автореферат ... канд. полит. наук. - Москва, 2000. - С.2.

В многонациональном государстве конфликт наций грозит вызвать опасность для политической и экономической стабильности государства, возникновением сепаратистских настроений в обществе, что может в итоге поколебать целостность самого государства.

Государственная система включает организацию политической власти, отношения между обществом и государством, характеризует протекание социальных процессов, включающих институционализацию власти и государства. Власть управляет государством, регулирует общественные и политические отношения, дает представления о добре и зле, может применять насилие, подкрепленное соответствующими нормами морали. Однако, в связи с этим, возникает вопрос о легитимности власти. «Постановка проблемы легитимности политической власти осуществляется на протяжении всей истории развития политической мысли, причем возможно выделение ряда тенденций в развитии категории. ... Легитимность политической власти обосновывается, исходя из собственно политических отношений... в Средние века, когда доминирует оправдание мирской власти, а, следовательно, и легитимация ее, исходя из теологических факторов или факторов этики и морали. С появлением концепции политики Н. Макиавелли, политика выводится из сферы морали и религии...».⁴⁴

Как правило, легитимность власти, независимо от ее сущности, в настоящее время, дает такой механизм, как право и правопреемственность.

В первых древних государствах (например, Египет, Индия, Китай) вопросы государственного права регулировались в виде рекомендаций, предписаний и законов, издаваемых единолично правителями этих государств. «Так, в поучении гераклиопольского царя своему сыну (Египет около 22-го века до н.э.) содержатся наставления быть справедливым, поступать по закону, но вместе с тем оно изобилует призывами «подавлять толпу» и «возвышать

⁴⁴ Куринов С.А. Проблема легитимности политической власти в истории и теории политической науки: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2003. – С. 8 – 9.

вельмож»... для стран Древнего Востока... политика трактуется в этих странах, как выражение божественной воли...».⁴⁵

Политическая власть представляет собой одну из частей или подсистем совокупной общественной системы. Она взаимодействует с другими ее подсистемами: социальной, культурной, экономической, идеологической, этической, правовой и другими, образующими ее общественное окружение, ее общественные ресурсы наряду с ее природным окружением, а также внешнеполитическим окружением. «Феномен власти – важнейшая и наиболее древняя проблема политического знания, объект острой борьбы идей. Существует множество определений и моделей власти. Правда ни одно из них не является универсальным. Тем не менее... в итоге складывается относительно целостное учение о власти, ее важнейших аспектах и проявлениях.»⁴⁶

⁴⁵ Политология / Н.И. Азаров, Г.С. Андрияш, Т.В. Бакулина и др.; Под. ред. Б.И. Кретьова. - М.: Высш. шк., 2001. – С. 20.

⁴⁶ Тавадов Г.Т. Политология. - М.: ФАИР-ПРЕСС, 2000. - С. 43. Интересны такие высказывания политологов (здесь и далее Д.К.) Заслуживает внимания точка зрения политолога Ф.А. Хайека, отчасти дискредитирующая идеи социально-равного государства: «Трагические иллюзии некоторых либеральных социалистов, считающих, что отнимая у индивида власть, которой он обладал в условиях либерализма, и, придавая ее обществу, мы тем самым уничтожаем власть как таковую. Все, кто так рассуждает, проходят мимо очевидного факта: власть, необходимая для осуществления плана, не просто делегируется, она еще тысячекратно усиливается». См. *Хайек Ф.А. Дорога к рабству.* - М.: Экономика, 1992. – С. 111. «Государственная власть представляет собой сложное социальное явление, которое пристально изучалось многими мыслителями прошлого и современности... одна из важнейших социальных характеристик государственной власти в демократическом обществе – разделение властей. Эта важнейшая черта демократической власти прошла длительный период становления...» См. Краюшкина С.В. Принцип разделения властей и его

Власть зависит от формы государственного устройства и имеет различный статус. Она может быть не тривиальна, т.е. поделена между ее субъектами, субъекты власти могут взаимодействовать между собой «на равных», контролировать друг друга (или выполнять односторонний контроль), содействовать друг другу в различных формах и т.д.

Власть всегда почти в той или иной степени не представляет собой единого монолитного стержня, даже на самом высшем уровне, в том числе при абсолютной монархии. В средние века, например, роль противовеса неограниченной власти монарха частично выполняла церковь. Будучи духовным учреждением, церковь нередко вмешивалась в светские дела. Принимая какое-либо стратегическое решение монарх в большинстве случаев обязан был обращать внимание на церковные каноны. Также церковные нормы нередко регулировали отношения в обыденной жизни. Религиозные догмы являлись одно время источником права, а в мусульманских странах это чуть ли не единственный источник права и по сей день. Клятвы, обязательства, обещания, которые монарх давал на кресте, нередко обязывали его к выполнению их. Данная церемония была своего рода принятием кодекса чести верховного правителя. И сейчас, своего рода, подобный кодекс чести должен быть неотъемлемой составляющей частью самосознания любого политика, государственного деятеля, человека. «Самосознание, как сложное духовное образование выполняет многообразные функции. Оно помогает властвующему субъекту (государственному служащему) удерживать равновесие между принципами иерархичности, нравственности и ответственности. Нарушение этого равновесия... может привести к... ослаблению власти, потере ею авторитета и доверия народа».⁴⁷

реализация в современной России: Дисс. ... канд. политич. наук. - Москва, 1998. - С. 22.

⁴⁷ Таранцов В.П. Кризис самосознания субъектов государственной власти России и пути его преодоления // Государственная власть: правовые проблемы

Позже, конечно, церковь утратила свое значение, но в определенное время развития истории влияние церкви и церковных догм на светскую жизнь было велико. Хотя и сейчас церковь нередко вмешивается в политические дела, так, например, Алексей II – Патриарх Московский и Всея Руси, в сентябре 1993 года во время политического кризиса, заявлял, что те первые, кто прольют кровь, будут отлучены от церкви, а так же призывал конфликтующие стороны воздержаться от кровопролития.⁴⁸

Диктаторские или авторитарные режимы всегда имели какой-либо высший орган, как правило, номинальный (правительство или совет, облеченный в ту или иную форму) от чьего имени и выносились все значимые решения, хотя фактически они могли приниматься одним человеком. «Авторитаризм нередко выступает переходной формой либо к тоталитаризму, либо к демократии. Многовековой опыт существования авторитаризма выявил, что он имеет достаточно широкий диапазон проявления и может реализоваться как в традиционных формах, так и в крайних своих выражениях – различных формах тоталитаризма».⁴⁹

Как уже отмечалось выше, власть всегда связана с государством (или почти всегда). «Если государство – это, прежде всего институционализованная власть, то власть – особая всеобщая сфера... Власть нечто структурное, безличное,

учреждения и функционирования: Материалы научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону, 1997. - С. 48-49.

⁴⁸ Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И., М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. - Т. 1. – С. 252.

⁴⁹ Галиев М.Р. Философия власти: противоречия между мировым политическим опытом и осуществлением властвования в условиях современной Российской действительности: Автореферат дисс. ... канд. философ. наук. - Москва, 2002. – С. 13.

так как способна представлять высшее благо, выражать всеобщий интерес, в том числе и в форме государства».⁵⁰

И, так государство является основным фундаментальным базисом в политической системе общества, образованным для организации и управления жизнью населения на определенной территории с помощью государственной власти, имеющей обязательный характер для всех граждан. Хотя долгое время государство не отделяли от общества и трактовали государство, как особый вид общества.⁵¹ Под термином «государство» также можно понимать особый тип сложных социальных процессов, которые характеризуются следующими индикаторными показателями:

- властвующий и подчиненный субъекты;
- существование узаконенных правовых норм;
- монополия использования насилия властью предержащими;
- относительно постоянная территория юрисдикции, наличие внешних границ и внутреннее административно-территориальное деление;
- большинство населения данной территории обладает гражданством данного государства, дающего различные политические, социальные и экономические права данному индивидууму;
- наличие аппарата управления в различных сферах деятельности и функционирования государства;
- существование системы налогов как одного из основных материальных источников существования государства;
- суверенитет и политическая независимость государства.

⁵⁰ Аксеева Т.А. Демократия как идея и процесс // Вопросы философии. - М., 1996. - №6. – С. 17.

⁵¹ См. подробнее: Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: Издательский дом Артикул, 1997. – С. 7

Государство есть в своем роде производная величина власти, ибо, где нет власти – нет и государства. Власть есть сама по себе нулевая величина до тех пор, пока она не реализовалась в каком-либо субъекте или социуме. Власть может объединять общество, быть ему во благо или быть разрушительной силой. В каждом индивидууме есть молекула власти, и только объединившись, отдельные частицы власти, могут представлять значительную силу. Власть начинает реализовывать себя, и данный процесс может продолжаться сколь угодно долго.

В правовом обществе власть должна служить для охраны прав и свобод личности, индивидуума, обеспечивать целостность общества, хотя в то же время она может являться источником коррупции, сферой влияния различных интересов и групп, отнюдь не заинтересованных в развитии созидательной составляющей части власти.

Как показала историко-политическая практика, возникновение и существование государств во всем мире многогранно и неоднозначно. Поэтому на наш взгляд при изучении теории государства необходимо применять комплексный метод, включающий атрибуты политико-философского и социально-правового подходов.

Современная российская политическая ситуация во многом напоминает прошлое, естественно с учетом эволюционных преобразований, однако, не всегда ошибки прошлого учитываются современными политиками. Анализируя эволюцию философской политической мысли, можно подчас найти объяснения многим современным общественно-политическим процессам.

На сегодняшний день в России актуальнейшим образом стоит вопрос о формировании гражданского общества. Однако, в отличие от философов-идеалистов прошлого, предполагавших автономное существование общества от государства и власти, на сегодняшний день так вопрос не стоит.

Социальная и духовная разобщенность государственной власти и общества является одной из первой предпосылок образования тоталитарного государства. Тоталитарное государство существует «независимо» от общества, а

общество разобщено с государством и властью, т.е. не формирует власть и не может влиять на нее. Воздействие гражданских и общественных институтов на власть и их участие в формировании власти необходимо в любом цивилизованном демократическом государстве. При этом государство должно быть не инертным телом на которое оказывают давление различные правовые институты, а должно ориентироваться на потребности граждан и быть социально, духовно и экономически встроено в саму модель гражданского общества, связывать социальные ценности, обеспечивать интересы, свободы и права личности. Только в таком государстве будут созданы условия для независимого и эффективного развития правовых институтов, гражданского общества, а реставрация тоталитарного режима будет просто невозможна.

1.2 Историко-политические подходы к организации власти и принципам ее разделения.

Разделение властей одна из основных черт современного правового государства. Исторический анализ данной теории – важнейший аппарат, без которого невозможно глубокое осмысление этого вопроса. На протяжении всей истории человечества, различные философы и мыслители предлагали свои варианты разделения властей, история которых насчитывает уже более 2500 лет.

На вопрос, сколько же должно быть ветвей власти для оптимального функционирования и управления государством, среди современных политологов однозначного ответа нет, однако, большинство из них склоняется к тому, что этих ветвей власти должно быть все-таки три: законодательная, исполнительная и судебная.⁵² Причем определенная модель этих взаимоотношений между ветвями

⁵² См. например: Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. - М.: Норма, 1999. - С. 140;

власти, как считает Конституционный Суд Российской Федерации должна сохраняться не только на федеральном, но и на региональном уровнях.⁵³

⁵³ В январе и феврале 1996 КС принял постановления по делам об Уставах Алтайского края и Читинской области, в которых признал элементы «парламентской модели» государственного устройства, т.е. назначение высшего лица исполнительной власти региона законодательным органом власти, возможность подписания законов субъекта Федерации руководителем регионального парламента не соответствующими принципу разделения властей. В решении по Алтайскому уставу КС сформулировал свою правовую позицию, оставляющую регионам крайне узкий выбор допустимых форм государственного устройства: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти». «Поскольку федеративное устройство РФ основано на единстве системы государственной власти (ст.5, ч.3), органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные». Конституция, как отмечает КС, не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав администраций. Но из смысла нескольких статей Конституции в их взаимосвязи вытекает, что высшее должностное лицо региона, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и не может быть избрано другой ветвью власти. См. подробно Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18 января 1996 года и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 года // www.ksrf.ru (официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации).

Принцип разделения государственной власти не нов. Он был выдвинут наиболее прогрессивными умами, когда стало необходимо ограничивать власть монархов, причем, неограниченная власть монарха уже очевидно тормозила прогресс политической мысли, развитие нового более перспективного класса буржуазии.

Впервые человечество приблизилось к нетривиальному пониманию власти в Афинской республике (5 в до н.э.), где граждане стремились не допустить концентрации власти в одних руках. Был сформирован представительный орган власти (народное собрание), хотя избирался он и не от всей части населения. Народное собрание было законодательным органом. Правом толкования законов обладал суд Гелиэя – некоторое подобие Конституционного суда в Российской Федерации по толкованию Конституции. Исполнительная власть состояла из так называемого Совета 500 и двух коллегий – стратегов и архонтов. Особое народное собрание собиралось раз в три месяца с целью контроля и соблюдения законности всех органов власти, что можно сравнить с некоторым прообразом Счетной палаты Российской Федерации.

Примерно в это же время Римская Республика демонстрирует принцип разделения властей: представительное собрание и сенат – законодательные органы, институт консулов сочетал исполнительную и судебную власти (начало 5-го века до н.э.). Впоследствии, первыми основателями теории разделения властей, например, Дж. Локком и Ш. – Л. Монтескье, такое сочетание не допускалось, хотя Локк вообще не предполагал существование судебной власти самостоятельно.

Затем судебные функции были переданы преторам, избираемые сенатом, что говорило о несомненном усовершенствовании системы государственного управления. Из населения плебеев избирались народные трибуны, которые могли налагать «вето» на постановления сената. Проверкой списка сената и исключением из него недостойных занимались цензоры, избираемые из бывших консулов.

Несмотря на то, что Греция и Рим считались демократическими республиками, они «успешно» вмещали в себя элементы рабовладельческого строя. Помимо объективно исторических процессов, которые вели народы к реализации принципов демократического правового государства, существовали так же теоретические учения, о том каким должно быть государство и как оно должно строиться.

Мыслители античности (Сократ, Аристотель, Полибий, Цицерон) пытались выявить связи взаимодействия между правом и государственной властью, которые обеспечивали бы гармоничное функционирование общества. Философы древности считали, что наиболее разумна и справедлива лишь та политическая форма жизни, при которой закон общеобязателен, как для граждан, так и для самого государства.

Государственно-правовые институты Древней Греции и Древнего Рима оказали заметное влияние на становление и развитие более поздних прогрессивных учений о правовом государстве.

Древнегреческий философ Платон одним из первых подметил, что каждому индивидууму или группе индивидуумов необходимо заниматься своим делом. Платон считал, что человек может преуспеть в своем деле, лишь в том случае, если он будет заниматься только им, а не распыляться на другие дела.⁵⁴ Здесь мы видим первичные зачатки предложений по разделению ветвей власти в государстве, выраженные в форме разделения труда и основанные не на сдерживании властей друг другом во избежание негативных последствий (коррупции, непрофессионализма, неэффективности работы и т.д.), а основанные на психофизиологических особенностях человека и его умственно-логическом потенциале. Очевидно, что идеи Платона уделяли больше внимания разделению труда в государстве, нежели выделяли «государственно-политическую работу» в обособленную отрасль. Изучая труды Платона можно обнаружить, что для его

⁵⁴ Платон. Государство // Сочинения. (В 4 т.) – М.: АСТ, 1994. - Т. 3. – 286 с.

мировоззренческих взглядов характерен диалектический метод анализа, т.е. при рассмотрении каких-либо социальных явлений выделяется несколько или больше составляющих, в т.ч. при определении сущности государственной власти. Платона можно отнести к противнику единства в чем-либо, отсутствие монолитности структуры – прерогатива взглядов Платона.

Аристотель до определенного времени разделял и развивал идеи Платона: «... всякое дело исполняется лучше всего одним человеком».⁵⁵ Тем не менее, Аристотель – древнегреческий мыслитель, впервые подверг критике «теорию государственных устройств» Платона. Являясь при этом сторонником так называемой «множественности» во власти, приверженцем демократии: «... главными видами государственного устройства, по-видимому, являются два: демократия и олигархия.... И так, скорее следует назвать демократическим строем такой, при котором верховная власть находится в руках свободнорожденных, а олигархическим – такой, когда она принадлежит богатым...».⁵⁶

⁵⁵ Аристотель. Политика // Мыслители Греции. От мифа к логике: сочинения. - М., Харьков, 1999. - С.502.

⁵⁶ Политика / Аристотель; Пер. С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова. - М.: ООО «Издательство АСТ», 2002. – С.137 – 138. Аристотель довольно своеобразно делит государство на отдельные социумы. По Аристотелю земледельцы должны кормить государство, ремесленники должны обеспечивать самыми необходимыми вещами, военные защищать и т.д. Всего 8 – 9 категорий социальных групп. «Восьмую часть образуют те, кто служит народу, т.е. занимает государственные должности... необходимо иметь таких людей, которые могли бы быть должностными лицами.... Остаются еще те части... облеченные законосовещательными функциями и творящие суд между тяжущимися...». См. Там же. – С. 140 – 141. См. так же: Аристотель за 90 минут/ П. Стретерн; Пер. с англ. Н. Бровчук – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 77 с.

Аристотель считает разделение ветвей власти - необходимостью, хотя и объединяет законодательную и судебную власть в одну ветвь. Безусловно, Аристотель внес огромный вклад в методологию государственного политического устройства, хотя его идеи не совсем вписывались во взгляды философов и политиков следующих поколений. Заслуживает внимания мнение немецкого философа – неокантианца Вильгельма Виндельбанда, давшего оценку трудам Аристотеля, как не совсем соответствующим принципу разделения власти на три ветви, но все – таки максимально приближенными к нему, по сравнению с другими древними мыслителями.⁵⁷

Эпоха средневековья ознаменовалась появлением таких мыслителей, как Фома Аквинский (1225-1274 гг.) – представитель средневековой схоластики и один из родоначальников теологической философии⁵⁸, Марсилиус Падуанский (р. около 1280 – ум. 1242 г. или 1243 г.) - итальянский мыслитель, выступавший против притеснений церкви на светскую власть⁵⁹, Леонардо Бруни или Бруни-Аристино (1369-1444 гг.)- канцлер Флорентинской республики (Италия), писатель-гуманист и, наконец, Николо Макиавелли (1469 – 1527 гг.), итальянский философ, политический деятель, мыслитель и писатель.

Фома Аквинский, один из первых мыслителей, создал так называемую «философию церкви», был сторонником монархического правления, но при этом считал, что светская власть должна быть подчинена церкви. Носителем законодательной власти должен быть народ, а т.к. народ это приход церкви, то и

⁵⁷ См.: Виндельбанд В. История Древней философии. - М.: Типография Русского Товарищества, 1911. – С. 299 – 303.

⁵⁸ Лит.: Бронзов А. Аристотель и Фома Аквинский в отношении к их учению о нравственности. - СПб.: Тип. Елеонского, 1884. – 424 с.

⁵⁹ Лит.: Енько А.Г. «Defensor pacis» Марсилиуса Падуанского.... - М.: Вестник МГУ. История. 1964. - № 2. – С. 2 - 29.

законодательная власть должна быть подчинена церкви.⁶⁰ В своем главном сочинении «Сумма теологии» («Summa Theologica») пытался создать философско-теологическую модель государства. Придавая некоторое значение законодательной власти, т.е. по его учению народной, Фома Аквинский допускает, что народ может выступать против тирании светской власти, однако, церковную власть рассматривал, как абсолютную, а Папу, как «наместника Христа».⁶¹ Отчасти Фому Аквинского можно назвать последователем Аврелия Августина Блаженного, который также ставит Божественную власть превыше всего, однако взгляды Фомы Аквинского не отличаются уже таким абстракционизмом и более приближены к действительности.

В XIII – XIV вв. Италия сосредотачивает в себе все лучшие философские и политические взгляды эпохи Возрождения. Одним из представителей этой эпохи был Марсилий Падуанский, который выступал против давления «папства» на светскую власть, признавал за народом право избрания монархов, утверждения законов, однако под «народом» не подразумевал широкие слои населения. В своем сочинении «Защитник мира» (*Defensor pacis*)⁶² выступает за выборность всех государственных служащих вне зависимости от ранга, в том числе и монарха, разделяет законодательную власть, исполнительную и судебную. При этом считает, что законотворчеством должна заниматься наиболее значимая в обществе часть населения. В выборности всех уровней власти Марсилий Падуанский видит главное средство против тирании, «чтобы уже установление не содержало повода к тирании».⁶³ Философское учение Марсилия Падуанского можно во многом противопоставить учению Фомы Аквинского. Так, например,

⁶⁰ См.: Абашмадзе В.В. Учение о разделении властей. - Тбилиси. Сабчота Сакартвелло, 1972. - С. 21 – 26.

⁶¹ См. Там же.

⁶² *Defensor pacis*, hrsg. von R. School&. - Hannover, 1932 – 1933.

⁶³ Омельченко, О.А. Идея правового государства: истоки, перспективы, тупики. – М.: Юрист, 1994. – С. 19;

Марсилий Падуанский разделяет сосуществование светской и духовной власти, не допуская их смешивания и влияния, друг на друга, что во многом отвечает современному устройству демократических государств.

Леонардо Бруни, будучи канцлером Флоренции, выступал против средневекового мировоззрения в своем главном труде «История народа Флоренции»⁶⁴ (1404 г.) изложил преимущества краткосрочности выборности различных должностей и принятия решений коллегиальным большинством: «наличие большого числа суждений предотвращает возможную ошибку».⁶⁵ Леонардо Бруни один из немногих философов, чье учение основывается на основах практической деятельности. Действительно, философско-политические взгляды Бруни, были им изначально воплощены в жизнь на опыте работы органов власти Флорентийской республики.

Представляют интерес работы мыслителей периода разложения феодализма Н.Макиавелли и Ж.Бодена.⁶⁶ «... Переворот в воззрениях на политическую власть и ее законность связан с именем Н.Макиавелли, когда политика и политическая власть не рассматриваются как производные от морали или религии.... Макиавелли узаконивает существование так называемой «ненормативной политики», то есть не соответствующей

⁶⁴ Gitta di Gastello. *Historiarium florentini populi libri XII.* - Roma. Con Fuoco, 1927.

См. также: Корелин М. Ранний итальянский гуманизм и его историография. 2 изд. - СПб, 1914. – Т. 4. - 385 с.

⁶⁵ Брагина Л.М. Социально – политические идеи в итальянском гуманизме 15 века // Культура Возрождения и общество. - М.: Мысль, 1986. – С. 9.

⁶⁶ См. например: *Opere, Firenze, 1873 - 77.* - V. 1-6 / В рус. пер. «Князь» – Сочинения. - М.: Госполитиздат, 1934. – Т. 1. – 405 с; Виллари П. Никколо Макиавелли его время. – СПб.: Тип. П.А.Н., 1914. – 409 с; Грамши А., Избранные произведения / Перевод с итальянского. - М. Изд. иностр. лит., 1959. – Т.3. - С. 111—29, С. 159—61; Chauviré R. Jean Bodin, auteur de la «République». - P.: L' Imprimerie de Bochan, 1916.

нормам морали или теологическим доктринам Средневековья ...».⁶⁷ Один из основных трудов Макиавелли: «Рассуждения на первую декаду Тита Ливия»⁶⁸ (1513г.), где излагаются основы государственного управления в республике. Макиавелли высказывает свою приверженность республиканскому строю, показывает основные черты европейского государства нового времени, при этом делая акцент на необходимость применения исполнительной властью, «жестких рычагов» в управлении страной, а так же говоря о том, что политика это «работа не для всех». В произведении «Государь»⁶⁹ (1513 г.) Макиавелли излагает принципы управления монархическим государством, где усматривает определенные преимущества в сильной диктаторской власти правителя. Макиавелли можно отнести к деятелям, обладающим опытом прикладной политической философии. В работах Макиавелли можно увидеть элементы философии и психологии власти, откровенные представления о государственном устройстве, отличающиеся довольно таки дерзким цинизмом.⁷⁰ Для Макиавелли не существует добродетели или понятия о морали и этике поведения – все

⁶⁷ Куринов С.А. Проблема легитимности политической власти в истории и теории политической науки: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. - Москва, 2003. - С.13.

⁶⁸ Виллари П. Никколо Макиавелли его время. – СПб.: Тип. П.А.Н., 1914. – 409 с

⁶⁹ Opere, Firenze, 1873 - 77. - V. 1-6 / В рус. пер. «Князь» – Сочинения. - М.: Госполитиздат, 1934. – Т. 1. – 405 с;

⁷⁰ «Тому, кто учреждает государство и устанавливает законы, необходимо помнить, что люди злы и всегда будут вести себя в соответствии со своей злостной натурой, как только им представится такой шанс», «Людей нужно или ласкать или уничтожать. Люди могут отомстить за небольшую обиду – а за большое зло не могут.» - См.: Макиавелли за 90 минут/ П. Стретерн; Пер. с англ. С. Бобровой. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2004. – С. 80, 82.

подчинено одной цели – достижению власти. «Макиавеллизм» свойственен и многим современным российским политикам.

Томас Гоббс считал, что из трех возможных форм правления: демократия, аристократия и монархия наилучшей формой является абсолютная монархия: «Наиболее очевидным признаком, что абсолютная монархия есть наилучшее состояние государства, служит то, что не только цари, но даже государства, подчиненные народу или лучшим гражданам, передают только одному всю власть на войне... монархия - наилучший образ правления в лагере, но что же такое государства, как не защищаемые друг против друга стражей и оружием лагеря, состояние которых... должно считаться естественным, т.е. состоянием войны».⁷¹ Считая для общества нормальным состояние войны, Гоббс, проводит аналогию между государством и военным лагерем или войском, власть в котором и общее руководство, безусловно, принадлежит одному человеку. Гоббс, подчеркивая свою приверженность абсолютной монархии, указывает на недостатки парламентских форм правления: «...где власть издавать законы передана подобным собраниям, законы неустойчивы и меняются ни в соответствии с изменением обстоятельств... но потому, что сегодня на собрание явится большинство, состоящее из одной, а завтра из другой партии, так что законы там перебрасываются из стороны в сторону, как бы на волнах».⁷²

Жан Боден (1530 – 1596 гг.) – французский юрист, политолог, идеолог конституционной монархии, основным произведением которого было «Шесть книг о республике»⁷³ (1576 г.), в нем Боден развил так называемую идею неделимости государственного суверенитета, отрицал божественную сущность монархии.

⁷¹ Гоббс Т. Философские основания учения о гражданине. - М.: АСТ, 2001. – С. 151.

⁷² См.: Там же. – С. 149.

⁷³ Chauviré R. Jean Bodin, auteur de la «République». - P.: L' Imprimerie de Bochan , 1916.

Первым фундаментальным основоположником теории разделения властей можно по праву считать английского философа Джона Локка (1632 – 1704 гг.). Локк в своих взглядах выражал симпатии монархии, однако, считал, что она все же должна быть ограничена народным представительством и четко определена законом, обязательным для всех, в том числе и для монарха. Главной угрозой свободе считал Дж. Локк, является неразделенность власти, ее сосредоточение в руках абсолютного монарха, который сам устанавливает законы и принуждает к их исполнению. «Законодательная власть – это та власть, которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства ... нет необходимости, чтобы законодательный орган действовал все время и тогда, когда ему нечего будет делать».⁷⁴

В своих трудах Дж. Локк допускает определенную непоследовательность, так, например, отдавая главенство среди ветвей власти – законодательной, Локк не считает, что законодательный орган должен быть постоянно действующим. «Но так как законы ... нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за исполнением тех законов ...».⁷⁵

Дж. Локк отводит роль исполнительной власти не столько по исполнению законов, сколько контролю за их соблюдением. Судебную власть Локк вообще не выделяет в самостоятельную ветвь и считает, что она должна формироваться исполнительной, а «... право войны и мира, право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства; эту власть, если хотите, можно назвать федеративной.... Эти две власти: исполнительная и федеративная, хотя они в действительности отличаются друг от друга, так как одна из них включает в себя исполнение муниципальных законов... другая же (федеративная прим. авт.) включает в

⁷⁴ Дж. Локк. Сочинения (В 3 т.). - М.: Мысль, 1988. – Т. 3. - С. 346 – 347.

⁷⁵ См. Там же. - С. 347.

себя руководство внешними безопасностью и интересами общества...».⁷⁶

Т.е Локк допускает монархию, которая может быть федеративной или исполнительной властью, при этом подчеркивает главенство законодательного органа, но, «так как в некоторых системах правления законодательная власть не является постоянно действующей и обычно слишком громоздка и поэтому поворачивается слишком медленно, а для исполнения закона необходима быстрота... невозможно создать соответствующие законы на все случаи жизни».⁷⁷

Локк допускает во власти некоторую «прерогативу», которая, возможно, вопреки законодательной или исполнительной власти примет единственное правильное решение. «... кто заглянет в историю Англии, увидит, что самая большая прерогатива всегда была в руках наших самых мудрых и самых лучших государей...».⁷⁸ Здесь можно заметить некоторую тенденциозность во взглядах Локка или определенную дань времени и политической ситуации (что можно увидеть и в трудах Цицерона и Макиавелли).

Знаковой работой по разделению властей и максимально приближенной к нашему времени, была работа Шарля Луи д` Монтескье «О духе законов» (1748 г.). Монтескье довольно глубоко развил теорию разделения властей до современного понимания, помимо обоснованной критики абсолютизма он противопоставил ему республиканское государственное правление, как наиболее прогрессивную форму. Монтескье делит государственную власть на три четко обозначенные ветви: законодательную, исполнительную и судебную, при этом, считая, что три власти должны уравновешивать друг друга, не допускает объединения хотя бы двух властей в одних руках – «... различные власти могли бы сдерживать друг друга»,⁷⁹ в отличие от Локка. Т.е философ понимает, что

⁷⁶ См. Там же. – С. 348.

⁷⁷ См. Там же. – С. 357.

⁷⁸ См. Там же. – С. 359.

⁷⁹ Ш. Монтескье. О духе законов. Избранные произведения. - М.: Госполитиздат, 1955. – С. 137.

человеку по своей природе свойственно злоупотреблять доверенной ему властью, и в разделении государственной власти на составляющие части он видит один из способов предотвращения возникновения авторитарных тенденций, коррупции, бездействия властей и т.д. Не менее важно, что Монтескье пишет об опасности, связанной с чрезмерной независимостью этих властей. Считая, что разделение властей не должно доходить до механического понимания вопроса. Многие положения, закрепленные в трудах Монтескье, нашли свое отражение в том или ином виде в конституциях многих стран. Монтескье разделяет три образа правления в государстве: республиканское, монархическое и деспотическое: «республиканское правление – это то, при котором верховная власть находится в руках или всего народа, или его части; монархическое – при котором управляет один человек..., между тем, как в деспотическом все вне всяких законов движется волей произвола одного лица».⁸⁰ Республиканское правление в свою очередь, Монтескье разделяет на демократическое правление, где власть принадлежит всему народу и на аристократическое, т.е. где власть принадлежит части народа. Философ видит реализацию власти народа, прежде всего, по средству выборов – голосования, и придает большое значение тому, как будет организован избирательный процесс: «... законы, определяющие право голосования являются основными для этого вида правления».⁸¹ Что очень актуально и в наши дни.

Форму государственного устройства Монтескье увязывает с географическими размерами государства, при этом, декларируя, что республиканская форма правления может быть лишь на малых территориях. «В большой республике будут и большие богатства, а, следовательно, и неумеренные желания».⁸² Вполне справедливо подходит данное высказывание Монтескье в отношении современной политической ситуации в России.

⁸⁰ См. Там же. - С. 169.

⁸¹ См. Там же. - С. 217.

⁸² См. Там же. - С. 263.

В любом государстве, как считал Монтескье, должна быть законодательная (главенствующая), исполнительная и судебная власти. Судебную власть следует поручать не постоянно действующему представительному органу, а привлекать для этого людей из народа, предлагая при этом чередовать срок полномочий судей во избежание коррупции и других негативных явлений.

Автор данной работы совершенно солидарен с вышеуказанной точкой зрения, т.к. в этом случае суд становится, как бы «невидимым», т.е. судят не конкретные люди, а правосудие. Законодательные собрания, по мнению Монтескье, помимо законотворческой деятельности должно контролировать, но не останавливать или судить исполнительную власть, дабы не превратиться в деспотический орган.

Очевидно, что в трудах Монтескье заложены основные принципы формирования государственной власти и разделения ее ветвей при республиканской форме правления. Сложно переоценить труды философа, очевидно, будучи президентом Бордоского парламента – судебного органа, Монтескье досконально изучил «механизм машины» управления государством. Ведь именно он первым подметил необходимость регулирования значимости отдельных властей, их комбинирования и манипулирования ими для «умеренного правления» при различных внутренних и внешних условиях. Идеи подобного рода, о непрерывном корректировании баланса властей писал и русский философ и политик Н.М. Коркунов.⁸³

Однако, не со всеми идеями Монтескье мы можем согласиться: как например, идея о несменяемости представителей от знати в законодательном собрании или такая идея, как «... необходимо, чтобы знать (или по – современному государственная элита или «олигархи», прим. авт.) судилась не по

⁸³ См. более подробно: Коркунов Н.М. Русское государственное право: Магистерская диссертация. - СПб, 1892-1893 гг. – Т. 1-2.

обыкновенным судам нации, а той частью законодательного собрания, которая составлена из знати...».⁸⁴

Обратимся к социально-политическим предпосылкам возникновению в России республиканской формы правления, и были ли они вообще!?

Для того, чтобы выяснить были ли в России зачатки появления разделения власти, необходимо обратиться к историческому анализу наличия или отсутствия таких событий.

«Европейская Россия издревле была обитаема славянами, делившимися на разные племена.... Северные славяне много терпели от нападений норманнов... Новгородский старейшина Гостомысл, желая спасти новгородских славян от безначалия, присоветовал им учредить правление монархическое и избрать себе правителя из норманнов ... совет дан был мудрым Гостомыслом в 860 году после Рождества Христова».⁸⁵

Таким образом, три брата из норманнов стали править: Рюрик в Новгороде, Синеус в Белоозере, Трувор – в Изборске. Правители стали называть себя князьями, при этом в каждом княжестве был совет старейшин, к чему мнению князя, как правило, прислушивались. В дальнейшем Рюрик объединил княжества братьев в одно Новгородское княжество, т.е. произошло усиление Новгородского княжества.⁸⁶ Очевидно, что на Руси издревле складывалась тенденция к коллегиальному органу правления.

В 980 – 1015 гг. при князе Владимире принимается христианство. В 1 – й половине XI – го века при князе Ярославе Мудрым принимается первая кодификация норм раннего феодального права.⁸⁷ Данная кодификация – «русская

⁸⁴ См. Ш. Монтескье. О духе законов. Избранные произведения. - М.: Госполитиздат, 1955. – С. 297.

⁸⁵ История государства Российского / Н.М. Карамзин. - СПб.: ООО «Изд-во «Полигон», 2002. – С. 13.

⁸⁶ См. Там же. – С. 19.

правда»⁸⁸ включала в себя закрепление феодальных отношений, нормы восходящие к первобытнообщинному строю, элементы судопроизводства, просуществовав с изменениями до 1497 года, т.е. до появления 1 – го судебника Ивана III.

Следует отметить, что Русь существенно отставала по развитию политической мысли в сравнении с государствами Европы, например, такими, как Англия и Франция, в которых при монархическом укладе в XV – XVI веках уже существовал значительный законотворческий опыт. В этих странах возникали идеи среди наиболее прогрессивной части дворянства по ограничению власти монарха, другие перспективные воззрения того времени.

В принципе князья на Руси были политически независимы и только были обречены платить дань главенствующему князю. Так же князья держали совет в случае нападения внешних врагов. Иногда отдельные княжества объявляли о своей независимости, в результате чего возникали междоусобные войны.⁸⁹ Следует отметить, что каждый князь фактически обладал законодательной, исполнительной и судебной властью.

Народное вече в разные периоды времени играло отличную друг от друга роль. До образования Киевской Руси народное вече, состоящее из старейшин, было, как правило, нормотворческим и совещательным органом. В дальнейшем вече решало функции так же управления, суда, отзывало и

⁸⁷ Малая Советская Энциклопедия. (В 10 т.) / Под ред. Введенского Б.А. – М.: Государственное научное изд-во Большая Советская энциклопедия, 1960. – Т. 8. – С. 849.

⁸⁸ Юшков С.В. Русская Правда. (Предисловие написано проф.- ми В.М. Клеандровой и О.И. Чистяковым). – М.: Зерцало, 2002. - 400 с.

⁸⁹ Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. (Сост. и вступ. ст. С.С. Дмитриева; Комм. С.С. Дмитриева и Л.П. Дойниковой). – М.: Правда, 1989. - С. 32-85.

приглашало князей. 14 князей из пятидесяти в Киевской Руси, занимавших престол, были приглашены вече.⁹⁰ Этим фактом еще раз подтверждается историческая склонность России к представительному органу управления.

Роль народного вече, как первого прообраза сословно-представительной власти, постепенно утрачивалась, возрастала роль княжеского окружения, вече становилось номинальным органом. В начале XIII – го века Русь подвергается набегам татаро-монгольских ханов, и в 1237 – 1240 гг. татаро-монгольское владычество окончательно закрепляется. В XIV веке Москва возглавляет постепенное объединение русских княжеств, а в 1380 году в Куликовской битве объединенные силы русских земель наносят сокрушительное поражение татарам.⁹¹

В XV – XVI вв. в России устанавливается сословно-представительная монархия. Великокняжеская власть начала централизацию государственного управления. В 1497 году составляется судебник, установивший единство судебно-административной системы и установление крепостного права. В это же время Боярская дума оформляется как высший орган государственного управления.

Создавались приказы – исполнительная власть. «...Боярская дума... служила вспомогательным органом при самодержце, осуществляя совместно с царем ряд функций в области законодательства, внешней политики, судопроизводства. В наиболее важных моментах жизни государства с середины XVI века до середины XVII века деятельность боярской думы дополнялась

⁹⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М.: Высшая школа, 1983. – С .23.

⁹¹ См.: Малая Советская Энциклопедия. (В 10 т.) / Под ред. Введенского Б.А. – М.: Государственное научное изд-во Большая Советская энциклопедия, 1960. – Т. 8. – С. 853.

земскими соборами, имевшими то же значение при верховной власти, что и боярская дума.»⁹²

Таким образом, можно заключить, что в России сложилось государственное устройство, по смыслу схожее с конституционной или дуалистической монархией, однако, отождествлять боярскую думу с парламентом было, скорее всего, не верно. Царь не мог единолично принимать значимые для страны решения, не посоветовавшись с боярской думой. И только в 1549 году Иван IV Грозный, введя опричнину, проводит реформу земских соборов, придавая ему значение сословно-представительного органа, для борьбы с княжеско-боярской думой. *Начало правления Ивана Грозного можно считать первым этапом в истории России становления абсолютизма.*

Первая половина XVIII – го века характеризуется усилением единоличной монархической власти Петра Первого, т.е. начинается условно *второй этап укрепления самодержавной власти.* Именно при Петре Первом стал увеличиваться аппарат государственно-управленческого персонала, разрастались органы государственного управления с жесткой централизацией. Модель государственного устройства при Петре I в значительной степени повлияла на дальнейшее политическое развитие России. Период продолжался до начала XX – го века и закончился с появлением первых Государственных Дум.

Период условной конституционной монархии продолжался в России с 1906 года по 1917 год. Ознаменовало начало этого периода издание 20 февраля 1906 года Указа об «Учреждении Государственной Думы». Дума была слабым и ограниченным по своей натуре органом, не имела права принимать новые и

⁹² Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. - Ростов н/Д.: Феникс, 1995.- С. 167-168, 177, 188; См. Так же: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – 7-е изд. – Петроград; Киев: Н. Я. Оглоблин, 1915. – 715 с.

отменять старые основные законы, закрепляющие существо самодержавия, основную организацию и деятельность государственной власти. За императором продолжала оставаться вся верховная власть, назначение и увольнение высших должностных лиц, определение внешней и внутренней политики, ему принадлежала высшая судебная власть. Монарх при этом являлся частью и судебной власти.

Период двоевластия в стране, начавшийся в стране с февраля 1917 года, ознаменовавший собой падение монархии, не трансформировал Россию в парламентскую республику, Учредительному собранию так и не суждено было реализоваться. Россия входила в полосу революционных преобразований, не пройдя в полной мере парламентского этапа развития. Главенствующей признавалась идея Советов. Новая концепция государственной власти заключалась в ее единстве. Октябрьская революция, на наш взгляд, с точки зрения разделения властей приблизила Россию к более цивилизованной форме правления, по сравнению с фактически абсолютной монархией до 1917 года.

Основным документом молодой Советской России, заложившим зачатки представительной власти и примитивному разделению властей, стала Конституция РСФСР 1918 года. Парламентская или президентская республики рассматривались, как явление вредное, свойственное западным буржуазным странам, более прогрессивной альтернативой, которым должна была стать форма государственного устройства, которая зиждется на системе Советов. Можно согласиться с точкой зрения Л.И. Спиридонова, что «... при тоталитаризме образуется своя особая форма государства».⁹³

Что же касается Конституции РСФСР, принятой 10 июля 1918 года, то она, несмотря на свою радикальность, содержала ряд прогрессивных идей, так ст. 12 гласила: «Верховная власть в ...Советской республике принадлежит Всероссийскому съезду Советов, а в период между съездами – Всероссийскому

⁹³ Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М.: Антея, 1996.– С. 59.

Центральному Исполнительному Комитету»⁹⁴ - постоянно действующему органу, который и являлся согласно ст. 31 «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом...».⁹⁵ Совету Народных Комиссаров принадлежала исполнительная власть, согласно ст. 37 Конституции: «Совету Народных Комиссаров принадлежит общее управление делами РСФСР».⁹⁶ Однако, в Конституции ни слова не говорилось о судебной власти и ее организации, при этом Конституция не давала избирательных прав: коммерсантам, духовенству, некоторым категориям лиц, в прошлом служившим на государственной службе, торговцам и некоторым другим, хотя в ст. 22 было записано: «... Советская Республика, признавая равные права за гражданами... объявляет противоречащие основным законам... допущение каких-либо привилегий...».⁹⁷

Получалось, что одни статьи Конституции противоречили другим: с одной стороны провозглашалось равенство всех граждан, с другой стороны Основной закон лишал избирательного права существенную часть населения. Обратимся к статье 23: «Руководствуясь интересами рабочего класса в целом... Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав ...».⁹⁸ Таким образом, государственно-правовая система управления новой советской республики только начинала формироваться и этот процесс затянулся не на один десяток лет.

⁹⁴ Антология мировой политической мысли. Политические документы (В 5 т.). / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. - М.: Мысль, 1997.- Т. 5. – С .224.

⁹⁵ См. Там же. – С. 227.

⁹⁶ См. Там же. – С. 228.

⁹⁷ См. Там же. – С. 226.

⁹⁸ См. Там же. – С. 226.

5-го декабря 1936 года была принята «Сталинская Конституция».⁹⁹

Формально по своей сути она уже не имела таких радикальных и противоречащих друг другу формулировок, как Конституция 1918 года или 1924 года. В новой Конституции было прописано, что высшим государственным и законодательным органом власти является Верховный Совет, который избирал Президиум и Председателя Президиума – номинального главу государства. Исполнительная власть по-прежнему принадлежала Совету Народных Комиссаров – Совету министров, высшая судебная власть Верховному суду. Конституция СССР 1936 года содержала некоторые атрибуты демократического правового государства, с определенной системой разделения властей, хотя реальные властные органы, сформировавшиеся к тому времени в стране имели мало общего с Конституцией. Вся полнота власти была сконцентрирована у генерального секретаря ВКП (б) И.В. Сталина и его ближайшего окружения.

Примитивное разделение властей хотя и было прописано в Конституции, однако, управление по такой системе оказалось не удачным. Верховному Совету не приходилось самостоятельно решать сколь-либо значимые задачи государственного управления. Правительство исполняло лишь исполнительно – распорядительные функции. На практике это приводило лишь к уменьшению роли Советов всех уровней и чрезмерному разрастанию и усилению управленческого аппарата партийной верхушки.

После смерти Сталина в 1953 году генеральный секретарь не обладал уже такой властью (Н.С. Хрущев, Л.И. Брежнев, М.С. Горбачев). Повысился властный статус членов политбюро, точнее его определенного узкого круга. Конституция СССР 1977 года, формально расширяющая права народовластия и

⁹⁹ См. более подробно: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята съездом ВС СССР 5 декабря 1936 г. // Съезды Советов СССР в пост.- х и резолюциях. - М., 1939. - С. 267 – 283.

предоставляющая широкие полномочия Верховному Совету, помимо законодательных функций, не изменила деформацию власти и сосредоточила ее в руках партийно-государственной элиты. Изменения Конституции 1988 года позволили внести новые политические штрихи, укрепив двуединую законодательную власть, появилось право Президиума издавать указы нормативного характера, институализации конституционного надзора, установление большей подотчетности исполнительных органов перед Советами, повышение роли суда.

Анализируя российскую или советскую историю, нередко в объяснении трудностей, с которыми сталкиваются реформы в современной России, можно привести доводы на отсутствие в истории России опыта использования полноценных выборных институтов власти и представлений о демократических традициях. В противовес этому, конечно, можно привести примеры того, что зачатки представительной организации власти были известны еще в Древней Руси. В частности, договоры, которые заключались между отдельными городами с княжескими дружинами, до некоторой степени содержали в себе элементы разделения властей. Такие проявления ограничения княжеской власти действительно имели место быть. Им можно найти подтверждение и в стародавних летописях, и в некоторых других источниках. К сожалению, эти начинания не получили последующего развития. Княжеская вражда и междоусобица не способствовали каким бы то ни было стремлениям к демократическому правлению. В еще большей степени не оставляло для этого возможностей татаро-монгольское иго. Объединение русских земель и последующее создание централизованного Русского государства происходило в условиях, требовавших максимальной концентрации власти. Утверждение русского самодержавия, даже если оно и было необходимым историческим этапом, так же исключило возможность установления разделения властей.

В период смуты и после нее Россия могла пойти по пути конституционной монархии. Сейчас ряд историков и политологов считают, что если бы Александр II, не погиб от рук народовольцев, возможно страна стала бы

развиваться по пути конституционной монархии. Отнюдь не стал конституционным монархом и Николай I, подписав Указ «Об усовершенствовании государственного порядка». 1 – го сентября 1917 года состоялось официальное провозглашение России республикой. Специальная комиссия при юридическом совещании Временного правительства начала подготавливать проект республиканской Конституции. Видимо, в ней впервые мог бы найти отражение принцип разделения властей. II Всероссийский съезд Советов, провозгласил в ночь с 7 на 8 ноября 1917 года переход всей полноты власти в руки Советов, положив начало существованию советского государства. Разделение властей было объявлено инструментом завоевания и осуществления власти буржуазии. Концепция разделения властей, как выражение интересов буржуазии отвергалась.

Несмотря на наличие в российской истории существования элементов представительной власти, она всегда играла в основном не ограничительную или уравнивающую роль, а совещательную. История развития законодательной власти в России носит, к сожалению, печальный характер. И первые Государственные Думы, и местные советы 1918 г., а также Съезд народных депутатов СССР и РСФСР, в 1991г. и в 1993 г соответственно, Верховный Совет СССР и РСФСР в 1991г. и 1993 г. соответственно – все они были разогнаны при тех или иных обстоятельствах исполнительной властью.

Подводя промежуточный вывод, можно заметить, что власть в России часто существовала сама для себя и была отделена от общества, что впоследствии стало особенностью политической культуры российского менталитета вообще.

Трудно найти примеры в истории России, когда представительный орган в чем-либо существенно ограничивал монарха, или вообще исполнительную власть, хотя и играл роль определенного противовеса единоличной власти. Довольно ясно и понятно охарактеризовал данную ситуацию Владимир Путин: «А вообще Россия с самого начала создавалась как суперцентрализованное

государство. Это заложено в ее генетическом коде, в традициях, в менталитете людей».¹⁰⁰

При этом важно отметить, что немало примеров в истории России, когда сильная авторитарная или просто централизованная власть брала ответственность на себя в сложнейших политических ситуациях и кризисах и находила из них выход. Способность сильной государственной власти решать важнейшие вопросы в стране укоренилась в сознании многих российских, бывших советских, граждан. Поэтому укрепляя государственную власть и, в первую очередь, ее исполнительную вертикаль Владимир Путин находит широкую общественную поддержку в стране. В условиях современных реалий сильная государственная власть должна сочетаться с демократическими институтами, развитым гражданским обществом и отлаженной моделью разделения властей.

1.3 Сравнительный анализ институтов государственной власти зарубежных стран

Для того, чтобы объективно рассмотреть российскую концепцию разделения властей, необходимо проанализировать системы государственного устройства, тех стран, где нетривиальность власти господствует не один десяток лет. Большинство конституций современных государств признают народ единственным носителем власти. Именно народ страны, а точнее граждане, наделенные правом избирательного голоса, «нанимают» и наделяют правом обладать и распоряжаться властью отдельных лиц.

Модели государственного управления и их креативность в мировом сообществе чрезвычайно множественны. Многие политологи, в условиях глобализации, стараются выявить ту или иную универсально-эффективную модель государственного устройства. Большинство развитых европейских стран,

¹⁰⁰ От первого лица. Разговоры с Владимиром Путиным / Н. Геворкян, А. Колесников, Н. Тимакова. – М.: Вагриус, 2000. – С. 167 – 168.

поглощая в себе черты президентских, парламентских или смешанных республик отдают предпочтение модели государственного устройства по системе «сдержек и противовесов», при этом ветви власти не могут находиться в абсолютном балансе между собой. Исследование данной темы становится все актуальнее по мере объединения ведущих европейских государств в Евросоюз. Естественно, что Евросоюз сталкивается с проблемой распределения полномочий и формирования новых государственных институтов власти. Причем, данную проблему невозможно решить без теоретической проработки. Именно поиск оптимального устройства общества и государства приводит, на наш взгляд, к появлению новой теории разделения властей, ставящей перед собой цель защитить свободу и права человека.

Та или иная ветвь власти, конечно, всегда будет доминировать, и это правильно, потому что в противном случае возможны конфликты, выходы из которых были бы довольно затруднительными. Примером тому может послужить ситуация сложившаяся в России 3–4 октября 1993 года, приведшая к довольно трагическим последствиям. Что было, по большому счету, следствием полностью равноправной власти Президента Российской Федерации и Верховного Совета, а также отсутствием законных и юридически-правовых процедур выхода из подобных кризисных ситуаций.

Государственная власть делится между собой на части. Ни одному из органов в правовом государстве не может принадлежать вся власть в полном объеме. Механизм власти достигает единства на основе согласованных действий и консолидированного подхода. Какая-то власть при этом все-таки должна занять первое место, верховное положение. С точки зрения правового государства это место должна занять законодательная власть, и во многих парламентских республиках парламенты имеют мощные рычаги давления на исполнительную власть. Законодательная власть, являясь представительным органом, в значительной степени отражает интересы народа, формирует базовые правовые нормы общественного и политического устройства, решает вопросы расходования

бюджетных средств государства, формирует или оказывает влияние на формирование исполнительной власти.

Нельзя рассматривать какую-либо универсальную модель управления государством, подходящую для любой страны. Только учитывая исторические, национальные и геополитические факторы можно говорить о применимости той или иной модели для государства. Поиск оптимальной модели управления, очевидно, связан с законным желанием электората получить таких «менеджеров во власти», которые позволяли бы максимально эффективно удовлетворить человеку свои социальные, экономические, творческие и духовные потребности, т.е. при минимальных затратах на оплату управленческого персонала получить максимальную отдачу, которая устраивала бы наиболее широкие социальные пласты общества.

Совершенно не верно, на наш взгляд, говорить о «правильных» и «неправильных» моделях государственного управления, а также увязывать его с экономической состоятельностью государства и социальной защищенностью людей в ней, безопасностью и коррупцией. Например, в парламентской республике Латвии едва ли жизненный уровень населения выше, чем в королевстве абсолютной монархии Кувейте или Саудовской Аравии. Конечно, высокий жизненный уровень в этих государствах не доказывает однозначные преимущества абсолютных монархий, и не обуславливается уникальной экономической программой. Благоприятное географическое положение этих стран, позволяет выгодно использовать им природные ресурсы.

Парламентская республика Италия с ее довольно демократичной и высшей степени правовой конституцией не позволяла снизить в этой стране высочайший уровень коррупции,¹⁰¹ которая стала лишь в конце 90-х гг. немного

¹⁰¹ Интересно, что когда мэр итальянского города Вилла-Сан-Джованни Рокко Кассоне был вынужден уйти в отставку в сентябре 2004 года, под нажимом местной мафии, уходя напомнил прессе слова министра инфраструктуры в

снижаться благодаря кардинальным реформам государственного управления: сокращения командно-административных полномочий чиновничества, децентрализация государственных управленческих функций. Одним из факторов высокого уровня коррупции был, безусловно, национальный фактор, складывающийся из клановости и корпоративности общественно-социальных отношений в стране.

Только анализ уникально-субъективных характеристик государства позволяет говорить об эффективности применения к нему того или иного политического шаблона. Конституции многих развитых демократических стран действительно построены по принципу разделения властей, однако, спектр реализации этого механизма довольно разнообразен. Так Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (Великобритания) сочетает в себе элементы конституционной монархии и парламентской республики, Соединенные Штаты - президентская республика, Франция и Греция - парламентско-президентские республики, парламентская республика Италия. Китайская Народная Республика относится к государствам социалистического типа, при этом в последнее время все больше просматриваются тенденции к реализации демократических принципов (в т.ч. принцип лишь двукратного пребывания лидера страны на своем посту), наблюдается серьезный экономический рост. Безусловно, если бы подобная трансформационная модель реализовалась в Советском Союзе в конце 80 – х гг., наша страна избежала бы многочисленных политических и экономических потрясений.

В настоящее время существует мнение о том, что в мире происходит движение к перераспределению власти в сторону ее исполнительной составляющей. Подтверждением тому служит, например, постепенное делегирование Конгрессом США все больших полномочий и специальных функций Президенту, в том числе по укреплению безопасности, катализатором

правительстве Сильвио Берлускони: «Каждый в Италии должен научиться жить с мафией». См. Власть. 2004. - №47. - С. – 62.

чего послужили теракты 11 сентября 2001 года. Странам Латинской Америки были свойственны авторитарные президентские режимы на протяжении XX века, но наметившаяся демократизация этих стран не находит одобрения у широких масс.¹⁰²

В последнее время в мире все большее распространение начинает приобретать институт президенциализма. Соединенные Штаты считаются классической президентской республикой с сильным президентом, полномочия которого строго разграничены с Конгрессом (реализована модель «сильный президент – сильный парламент»). Авторитарные или «суперпрезидентские» республики, такие как, например, Венесуэла (стала после реформ У. Чавеса) или Туркменистан (пожизненный президент С.Ниязов) также считаются президентскими.

Рассмотрим следующие варианты государственного устройства по признаку разделения властей:

- Отсутствие системы разделения властей;
- Государства социалистического типа;¹⁰³
- Парламентарная или конституционная монархия;
- Парламентарные республики;
- Президентские республики;
- Парламентско-президентские;

¹⁰² Поддержка населением развития демократических тенденций стран Латинской Америки носит ниспадающий характер, по последним социологическим опросам доверие населения к демократическому устройству государства снизилось следующим образом (за 1997 – 2000 гг.): в Аргентине с 75 до 71 %, в Панаме с 75 до 62%, в Колумбии с 69 до 50%, в Мексике 53 до 45%, в Бразилии с 50 до 39%. – См.: ‘An Alarm Call for Latin America’s Democrats // The Economist, 2001, July 28-August 3. – P 49 .

¹⁰³ Выделяется лишь в качестве специфической группы стран, с отсутствием разделения властей.

– «Суперпрезидентские» (являются гипертрофированной формой президентских республик, где разделение властей носит лишь формальный характер).¹⁰⁴

Отсутствие разделения властей. (абсолютные и дуалистические монархии, авторитарные и тоталитарные режимы). В подобных системах, как правило, присутствует триединое воплощение законодательной, исполнительной и высшей судебной власти в одном лице или каком-либо органе. При этом для таких государств характерно главенство одной политической идеологии или религии. Формальное наличие представительных и судебных органов в данном случае не изменяет реального политического господства.

Для стран с отсутствием разделения властей характерны различные политические режимы начиная от монархии (Катар, Кувейт, Оман, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия), авторитарных систем (Куба, КНДР, Ливия, до недавнего времени Ирак и Чили) и заканчивая тоталитарными военными режимами, характерные в основном для стран Африки (Заир, Сомали, Руанда, Чад). Часто главой государства является лидер партии (К. Чен Ир в КНДР, М. Каддафи в Ливии, Ф. Кастро в Кубе) или духовный лидер (Саудовская Аравия, Хаменеи в Иране). В Саудовской Аравии (конституция принята в 1992 г.) или Омане (конституция принята в 1996 г.) даже не предусматривается наличие парламента.

В странах Ближнего Востока монархия обусловлена национальным менталитетом и историческим развитием, а также во многом экономической ситуацией, не дающей предпосылок для появления оппозиции или смены типа государственного устройства. Следует отметить, что только грамотная экономическая политика этих государств, способствует рациональному использованию природных ресурсов. Россия же обладает громадными залежами

¹⁰⁴ Выделяется лишь в качестве специфической группы стран, с отсутствием разделения властей.

природных ресурсов, но этот фактор, очевидно, не используется в должной мере для более успешного и динамичного экономического развития.

Для африканских республик характерен приход к власти командующих национально-освободительными движениями в результате переворотов или революций, при этом в стране, как правило, устанавливается военная диктатура (например, с приходом в 1990 году в республике Чад генерала И. Деби). Нередко африканские авторитарные режимы, сочетая институт президента, ведут политику геноцида к отдельным расовым группам и племенам (Руанда, Сьерра-Леоне, Судан).

Колонии как, например, Бирма, Судан или Бахрейн (независимость с 1948 г., 1960 г. и 1971 г. соответственно) после освобождения от протектората Великобритании или Чад после освобождения от Франции (1960 г.) приобретали модель государственного управления, схожую с бывшей метрополией. Но, часто после этого республиканское правление сменялось военным режимом. Так, в Судане в 1958 произошел военный переворот, а восстановлена президентская республика только в 1973 г. В республике Чад была введена конституция, закрепляющая авторитарный режим президента, уже через два года после провозглашения независимости (1962 г.). Череда революционных переворотов в 1990 г. устанавливает диктатуру военных. Конституционная монархия Бахрейна перетекла в абсолютную (ропуск парламента в 1975 г.). В Маврикии (независимость с 1968 г.) до сих пор действует парламентская форма правления, хотя номинально глава государства – Королева Великобритании, назначающая генерал – губернатора из коренных жителей Маврикия. Так же есть тенденции перехода Катара от дуалистической к конституционной монархии: в стране появилась Конституция, а эмир Хамад способствует развитию независимых средств массовой информации (как, например, телеканал «Аль-Джазира»).

В целом страны с отсутствием разделения властей нельзя подогнать под какой-то общий шаблон. Видимо потому, что стратегия управления в таких государствах подчиняется не равновесным и устойчивым принципам, а все зависит от воли одного человека, либо его ближайшего окружения. Характерным

для таких стран является отсутствие свободы слова, а во многих и свободы вероисповедания. Господствуют авторитарные традиции управления государством, велика роль спецслужб. Либо роль спецслужб заменяют богословские наблюдательные советы, надзирающие и направляющие развитие политической ситуации (Иран).¹⁰⁵ В некоторых странах, благодаря запасам природных ресурсов наблюдается благоприятное экономическое развитие (Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия). Но все-таки, экономическое положение большинства стран, как правило, крайне низкое (Ливия, Заир, Сомали, Ирак). Для таких стран политический режим является крайне неустойчивым, и, как правило, поддерживается в основном за счет подавления всех свобод и повышенной роли спецслужб. Муамар Каддафи, например, придает особое значение сотрудничеству населения со спецслужбой «мухабарат».¹⁰⁶ Нередко, после падения авторитарного режима, как например, в Индонезии в 1998 году, экономическая ситуация ухудшается еще больше, усиливаются сепаратистские настроения, возникают угрозы исламского терроризма. Аналогичная ситуация наблюдается сейчас и в Ираке.

Государства социалистического типа.

В таких государствах система представительных органов власти признается единственным источником народной власти, которая формирует исполнительную, судебную и прокурорскую власти. При наличии и конституционном закреплении статуса этих властей они не составляют эффективную систему сдержек и противовесов. На практике же структура партийных органов по своим властным полномочиям может доминировать над системой представительных институтов власти, советов.

¹⁰⁵ Даже приход реформаторов в парламент не дал возможности в Иране провести ни одного кардинального преобразования (вывод СМИ из подчинения духовных властей, право требование отчета у госорганов, назначаемых духовными властями, отмена пыток и т.д.). См. более подробно: Власть. 2004. - №7. – С. 45 - 46.

¹⁰⁶ Власть. 2004. - №9. – С. 53.

В государствах социалистического или советского типа также отсутствует реальный механизм разделения властей (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба). Система Советов камуфлирует всевластие правящей партии. Принципы их управления во многом аналогичны тем, которые существуют в государствах с отсутствием разделения властей.

Нужно понимать, что эти государства образовывались и были экономически состоятельны во многом благодаря политической, экономической и военной поддержке Советского Союза. Крайне низкий жизненный уровень (кроме КНР) этих государств и ярко выраженные авторитарные формы не дают возможности говорить о перспективах устойчивости данных политических моделей. Шаги, направленные руководством КНР на демократизацию различных сфер экономики напоминают частично действия М.С. Горбачева в СССР в 80 – х гг., но не носят такого хаотического и непоследовательного характера. Безусловно, что экономический рост будет способствовать сохранению политической стабильности и сохранению за КПК статуса правящей партии.

Выделение нами государств социалистического типа в отдельную группу обосновывается тем, что на наш взгляд вышеупомянутые страны не находятся в состоянии устойчивой политической системы и в перспективе, видимо, высока вероятность перехода этих стран к той или иной более устойчивой государственной модели управления.

Парламентарная или конституционная монархия. (по сути, парламентские республики с атрибутивными, «заснувшими» полномочиями монарха). Сохранение в государствах такого типа монархии, во многом дань исторической традиции, т.к. основную государственно-политическую роль в этих государствах играют парламенты. Для стран с монархической парламентской формой правления характерно наличие: монарха – главы государства, законодательного органа, правительства и суда. Каждая составляющая часть государственной власти предметно выполняет свои функции. Законодательная власть при этом имеет главенствующее значение: формирует правительство,

обладает контрольными функциями. Реально исполняющим функции главы государства, как правило, является премьер-министр.

К государствам с такой формой правления относятся: Великобритания, Бельгия, Дания, Испания, Камбоджа,¹⁰⁷ Нидерланды, Швеция, Япония. Формальные главы этих государств - монархи, обладающие определенным набором полномочий, но по традиции не используют их, либо на использование их полномочий наложены ограничения законодательно. При этом монархи пользуются большим авторитетом у населения и обладают политическим влиянием. Конституции Испании, Швеции и Японии даже юридически не предусматривают наложения «вето» монархом на одобренные парламентом законопроекты. Конституция Испании хотя и предусматривает полномочия короля в области законодательства и безопасности, но его правовые указы не имеют никакой юридической силы, не пройдя контрасигнатуры правительства. Именно в Европе доминируют государства с парламентской формой правления. В 1994 году в европейский союз входили 12 государств: из них 6 были республики и 6 парламентарные монархии. Однако, функции законодательной и исполнительной власти настолько переплетаются, что вызывает сомнение разделение властей вообще. Жесткое разделение властей, закрепленное конституцией, часто отсутствует (Великобритания вообще не имеет конституции, основные законы декларированы парламентскими статутами).

Деятельность государственных органов власти в Великобритании регламентируется не конституцией, а конституционными соглашениями и постановлениями-статутами. Королева обладает значительными «спящими полномочиями», не используемыми в действительности.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Конституция Камбоджи 1993 г. закрепила в стране демократическую монархию. – См.: Российская газета. 2004. - №222. – С.8.

¹⁰⁸ Здесь и в четырех последующих абз. см.: Романов А.К. Правовая система Англии. - М.: Дело, 2000. - 211 с.

Парламент состоит из палаты общин (избирается прямым тайным голосованием, по мажоритарной системе) и палаты лордов (с 1999 г. исключены наследственные лорды) состоящей из лордов по праву должности и назначенных. В Великобритании распространено прецедентное право. Так, пост премьер-министра получает, как правило, лидер победившей на парламентских выборах партии, который и формирует правительство, руководствуясь актами о министрах, их полномочиях и конституционными соглашениями. При этом премьер довольно свободен в выборе конкретной структуры правительства. Формально главой правительства является монарх.

Состав правительства довольно громоздок, а иерархия сложна. Наличие большого количества исторических атавизмов в принципах формирования, структуре и функционировании правительства понижает его управляемость. Помимо исполнительной деятельности, правительство обладает правом делегированного законодательства, т.е. правом принятия законодательных актов. Данная норма носит не принципиальный, а формальный характер, т.к. правительство все равно формируется парламентским большинством. Правительство определяет повестку дня в парламенте, определяет процедурные вопросы и т.д.

Высшей исполнительной властью обладает кабинет министров – узкая коллегия наиболее значимых министров, которая и управляет государством. Разработка законопроектов в основном происходит в недрах правительства, а затем выносится, как правило, сначала на обсуждение палаты общин, затем в случае утверждения нижней палатой передается в палату лордов, и только потом на утверждение монарху. Монарх, согласно конституционным соглашениям, не может отвергнуть законопроект, утвержденный обеими палатами.

Главная особенность английского права его прецедентность. Система судов носит запутанный и сложный характер. Суды магистратов и графств рассматривают маловажные дела, в основном без суда присяжных и адвокатов. Высокий суд рассматривает все остальные дела, при этом делится на Суд короны,

Высокий суд и Апелляционный суд. Судебный комитет палаты лордов является высшей судебной инстанцией, которая и создает прецеденты судебного права.

Во многих бывших английских колониях, таких как Гана, Кения, Маврикий, Мьянма (Бирма), Свазиленд, Судан, Цейлон (Шри-Ланка) была установлена после освобождения парламентская форма правления, схожая с Великобританией. Однако, не везде она сохранилась до наших дней.

В Японии, как и в Великобритании, монарх (император) не обладает реальной полнотой власти, при этом его полномочия строго ограничиваются статьями конституции (ст. 2,3 Конституция Японии 1947 г.)¹⁰⁹. Все действия императора должны быть одобрены кабинетом министров. Парламент состоит из палаты представителей и палаты советников. Законопроект считается одобренным после его принятия обеими палатами (ст.59 конституции). Премьер-министр выдвигается, как правило, из числа парламентского большинства и утверждается императором. Премьер назначает членов кабинета министров, большинство из которых – члены парламента (ст. 68). Парламент может выразить вотум недоверия правительству (ст. 69), вследствие чего правительство должно уйти в отставку.

Таким образом, характерными чертами конституционной монархии является:

- верховенство парламента в политической жизни государства, а как следствие исключительное влияние политических партий и их лидеров;
- монарх ограничен в своих действиях по управлению государством и является скорее номинальной фигурой, при этом его действия могут быть ограничены как юридически, так и по сложившейся традиции. При этом монарх обладает общественно-политическим авторитетом, но не юридически-правовым влиянием;

¹⁰⁹ Здесь и далее в этом абз. см.: Конституция Японии // Антология мировой политической мысли. Политические документы. (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5. – С. 396 – 404.

- институты законодательной и исполнительной властей часто переплетаются в своих функциях, а разделение властей не носит жесткого характера.

- правительство формируется по признаку парламентского большинства.

Парламентарные республики. Отличительными чертами парламентных республик является наличие значительных полномочий парламента, закрепленных в конституции. В республиках такого типа исключительно велико влияние политических партий на функционирование государственных институтов, как и в парламентарных монархиях.

Функции президента в таких республиках во многом схожи с полномочиями монарха в конституционных (парламентарных) монархиях. Президент избирается либо парламентом (Венгрия, Германия, Индия, Италия, Латвия, Чехия, Швейцария), либо населением (Австрия, Ирландия, Исландия, Португалия, Сингапур, Литва, Эстония), хотя во втором случае характер республиканского правления скорее будет относиться к смешанному типу. Президент в таких республиках обладает лишь правом отлагательного, но не относительного вето. Правительство формируется по признаку либо парламентского большинства, либо относительного коалиционного парламентского большинства. Полномочия президента ограничены парламентом или правительством.

Рассмотрим парламентский тип республики на примере Германии и Италии. Законодательный орган этих республик состоит из двух палат. В Германии это Бундестаг и Бундесрат.¹¹⁰ Причем статус законодательной власти увязывается с конституционным строем, что, несомненно, придает ей гораздо

¹¹⁰ Вопрос о разделении их на нижнюю и верхнюю остается спорным, и на этот счет есть диаметрально противоположные позиции, однако решение конституционного суда ФРГ от 25.06.1974 не признает Бундесрат верхней палатой.

большую значимость (ст. 3 Основной закон ФРГ 1949 г.)¹¹¹. Нижняя палата избирается прямым тайным голосованием (ст. 38), и избирает президента совместно с представителями земель (п. 1 и п. 3 ст. 54). Федеральный канцлер возглавляет правительство, при этом избирается также Бундестагом, по предложению президента. Президент при этом исходит из интересов парламентского большинства, т.к. в противном случае кандидатура не будет утверждена, и Бундестаг может самостоятельно в течение четырнадцати дней избрать канцлера. Федеральный канцлер вносит на утверждение президенту кандидатуры министров (ст. 64), утверждение которых, по сложившейся традиции, носит лишь формальный характер. Бундесрат состоит из членов правительства земель, делегируемых в него (ст. 50 и ст. 51). Бундесрат одобряет или отклоняет принятый Бундестагом закон (ст. 78). Для ряда правительственных постановлений также нужно одобрение Бундесрата (ст. 80). Формирование бундесрата было во многом схоже с формированием Совета Федерации в России до 2001 года.

Президент обладает большинством лишь представительских функций, в то время, как канцлер: «... устанавливает основные положения политики и несет за них ответственность. В пределах этих основных положений каждый министр самостоятельно ведет дела своей отрасли под свою ответственность...» (ст. 65). Многие указы президента требуют контрасигнатуры канцлера или министра по соответствующей отрасли. Функции президента повышаются в случае отсутствия очевидного парламентского большинства, т.к. именно президент вносит кандидатуру канцлера. Бундестаг может выразить недоверие федеральному канцлеру (ст. 67).

Конституционный суд может отменить решение любого органа власти в случае не соответствия его Основному закону.

¹¹¹ Здесь и далее ссылки на Основной закон ФРГ по.: Основной закон Федеративной Республики Германии // Антология мировой политической мысли. Политические документы. (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5. – С. 426 – 435.

Парламент Италии так же, как и в Германии, состоит из двух палат – Палаты представителей и Сената. Палата представителей избирается по мажоритарной системе, а палата Сената прямым тайным голосованием. При этом помимо выборных сенаторов есть так называемые пожизненные сенаторы (за особые заслуги) и сенаторы по праву (бывшие президенты) - всего 5-10 человек.¹¹² Парламент принимает законы и одобряет бюджет, при этом часть законодательных функций может быть передана правительству, а т.к. правительство формируется на основании коалиционного парламентского большинства, то данная мера не носит принципиального характера. Для принятия закона необходимо его одобрение обеими палатами, после чего закон отправляется на промульгацию президента. Существует процедура выражения недоверия правительству.

Президент избирается членами обеих палат парламента на совместном заседании. Такая процедура характерна для большинства парламентских республик. Полномочия президента Италии во многом идентичны полномочиям президента ФРГ, т.е. реализуется модель: «сильный парламент – слабый президент». К наиболее значимым функциям президента Италии относятся: самостоятельное назначение парламентских выборов, по представлению спикеров палат – роспуск парламента, назначение премьер-министра и министров, промульгация законов. Президент является верховным главнокомандующим. Указы и постановления президента должны проходить контрасигнатуру премьер-министра или министра соответствующей компетенции, состояние войны в республике может быть объявлено лишь по решению парламента. Институт

¹¹² Здесь и в трех последующих абз. см.: Васильева Т. А. Административное право Италии // Административное право зарубежных стран. - М.: СПАРК, 1996. – Гл. 5, см. Так же: Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА, 1997. — 458 с.

контрасигнатуры во многом повышает статус и значимость не только правительства в целом, но и каждого министра в отдельности.

Правительство – является основным исполнительным органом и отражает компромисс наиболее влиятельных партий. Председатель правительства – ключевая фигура, которая определяет политику правительства. В отличие от ФРГ, где кандидатуры министров утверждаются после назначения канцлера, в Италии, как правило, назначение премьер-министра и министров носит характер пакетного соглашения, а президент выступает консультационным звеном.

Премьер-министр Италии, помимо главы исполнительной власти, является еще и некоторым регулятором политической ситуации в стране. А рычагов влияния у него для этого предостаточно. В случае кризиса правительства, например, при поражении правящих партий на региональных выборах, как это было в апреле 2005 года, либо негативного экономического курса, премьер, благодаря действующей Конституции, имеет довольно широкие возможности для манипуляций. Так, что бы исключить проведение досрочных парламентских выборов, и, как следствие возможную смену кабинета министров, премьер не подает прошение об отставке президенту, а «вручает свою судьбу» парламенту. Парламент же, который состоит именно из правящей партии, обычно отправляет кабинет в отставку и поручает действующему же премьеру сформировать новое правительство. Обычно оно формируется опять на коалиционных принципах правящих партий, но меняются лишь их представители. Что и сделал Сильвио Берлускони – действующий премьер-министр Италии в апреле 2005 года.¹¹³

Для России данный вариант событий совершенно нереалистичен, так как правительство в России не формируется по партийному признаку, в том числе и Председатель правительства. А партии не имеют той самостоятельности, которую имеют партии Италии (Вперед, Италия!, Союз Христианских Демократов, Национальный альянс и т.д.). В новейшей истории России лишь единожды была предпринята попытка сформировать Правительство хотя бы на полупартийных

¹¹³ Власть. 2005. - №16. – С. 52.

принципах 11-16 сентября 1998 года.¹¹⁴ Однако, так называемое коалиционное правительство продержалось лишь 8 месяцев. Впоследствии такие попытки уже не предпринимались. Тем более, что устойчивых партий, с разветвленной структурой и относительно многочисленных существует на сегодняшний день в России только две: КПРФ и «партия власти» (НДР, Единство, Отечество, Единая Россия). Причем, «партия власти» формировалась всегда только сверху, и исчезала, когда лидер либо терял политическое влияние, либо оно уменьшалось.

Высшей ступенью правосудия Италии является Конституционный суд, который вправе отменить действие любого законодательного акта или нормы закона. Конституционный суд состоит из пятнадцати судей, треть из которых назначается президентом, треть парламентом, а еще одна треть высшей магистратурой (орган судебной юстиции).¹¹⁵ Такое формирование суда позволяет максимально сбалансировать его равноудаленность от всех ветвей власти.

Таким образом, парламентская республика во многом схожа по государственному устройству с конституционной монархией. Следует подчеркнуть значительное влияние «партийной власти» при таких формах правления и политическую связь премьер-министра и крупных партий. Парламент является ключевым звеном государственного устройства. Роль президента в них, во многом, носит представительный характер, как и монарха.

¹¹⁴ Тогда в состав Правительства вошли: Председатель Правительства РФ - Евгений Примаков (объединенный кандидат от фракций Государственной Думы, по началу был предложен Г. Явлинским – партия «Яблоко»), Ю. Маслюков (КПРФ) – 1-й заместитель председателя правительства, Г. Кулик (Аграрная партия России) – заместитель председателя правительства, В. Булгак (НДР) – заместитель председателя правительства, Г. Боос (НДР) – руководитель налоговой службы, С. Калашников (ЛДПР) – министр труда и социального развития.

¹¹⁵ Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. - М.: Издательская группа ИНФРА-М- НОРМА, 1997. – 458 с.

Однако, президент или конституционный монарх могут выполнять стабилизирующую роль в случае парламентских кризисов. При всем этом не всегда Президент или глава исполнительной власти парламентской республики будет признавать свое «второстепенное» значение. И нужно понимать, что грань между парламентской, либо парламентско-президентской республикой не жесткая и может колебаться в ту или иную сторону, даже без изменения Конституции, а лишь за счет активности или пассивности действующей исполнительной власти. Президент Швейцарии Йозеф Дайс обосновывает, что «...высшая государственная власть в Швейцарии – не президент, а Федеральный совет. И каждый член Федерального совета является, можно сказать, одной седьмой частью *главы государства*» (выделено Д.К.).¹¹⁶

Одним из главных недостатков парламентской республики, безусловно, является правительственная нестабильность, связанная с изменением общественных настроений, и как реакция на это смена правительств. Среди положительных явлений можно выделить: отражение полного политического спектра мнений, путем делегирования представителей партий в парламент и правительство, а так же возможность парламента принудить премьер-министра подать в отставку в случае политических и экономических просчетов его деятельности или просто государственной несостоятельности. В парламентских республиках объективно исключены предпосылки для зарождения авторитаризма.

Президентские республики. (с четким разделением властей и наличия у президента широкого спектра властных полномочий.) Видимо, следует называть *классическими президентскими республиками* государства, конституции которых определяют принцип разделения властей, успешно реализуемый на

¹¹⁶ Российская газета. 2004. - № 53. – С. 13; Федеральный совет - правительство, высший исполнительный орган, формируемый парламентом на четыре года. Президент Швейцарии избирается на один год из числа членов Федерального совета (прим. Д.К.)

практике, при этом президент обладает значительными полномочиями в сфере внутренней, внешней и оборонной политики, доминируя над функциями законодательного органа, однако, не превалируя над ними до ничтожности последних. Сам институт президента носит выборный и сменяемый характер. Судебная власть в таких республиках независима и самостоятельна при принятии решений.

Президент в такой республике обладает значительной степенью свободы и независимостью от парламента. Классическим примером являются Соединенные Штаты Америки. Характерной чертой государственного устройства США является жесткое разделение полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти. Президентская форма правления распространена во многих странах Латинской Америки, Азии и Африки, хотя в них, как уже отмечалось выше, проявляется тенденция к «суперпрезидентализму», когда другие ветви власти не уравнивают полномочий президента. Поэтому, повторяю, Соединенные Штаты являются классической моделью президентской республики. При этом Конгресс снабжает Президента на протяжении всей истории все новыми полномочиями.

Конституция США была принята в 1787 г., но при этом за всю историю ее существования в нее было внесено лишь 27 поправок (последняя в 1992 г.).¹¹⁷ Законодательная и исполнительная власть формируются независимо друг от друга, их полномочия разграничены по Конституции. В США в полной мере реализуется модель «сильный президент – сильный парламент». Так президент не может распустить Конгресс, а последний не может простым голосованием отправить президента в отставку. Процедура импичмента носит сложный и чрезвычайный характер, но не до такой степени как в России.

¹¹⁷ Здесь и далее ссылки на Конституцию США по: Конституция Соединенных Штатов Америки // Антология мировой политической мысли. Политические документы. (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5. – С. 45 – 68.

Придерживаясь точки зрения Дж. Локка, основатели американской Конституции поставили на первое место законодательную власть – Конгресс. Конгресс – законодательный орган, состоящий из двух палат: палаты представителей и сената. Обе палаты равноправны в возможностях. Нижняя палата не может преодолеть вето сената, компромисс достигается только путем согласительных процедур. Палата представителей избирается путем всеобщих равных выборов путем тайного голосования, за ней закреплено право «возбуждать преследование в порядке импичмента» (п. 5, раздела 2, ст. I), инициировать законы о поступлении доходов (п. 1, раздела 7, ст. I). Как и в ФРГ, Бундестаг, так и Сенат в США подчеркивает федеративность государства. Сенат состоит из 100 членов, т.е. по 2 представителя от каждого штата. Раздел 1 и раздел 8 ст. I Конституции закрепляет основные права Конгресса: законотворчество, важнейшие права в области экономики и налогообложения, определение внешней и оборонной политики. Исполнительной власти всегда приходится искать пути сотрудничества с Конгрессом, т.к. именно Конгресс выделяет средства на развитие каких-либо программ, одобряет проект федерального бюджета. Кроме законодательных функций Конгресс контролирует назначение высших должностных лиц, является главным действующим лицом в процедуре импичмента, утверждает международные договоры. Палата представителей обновляется каждые два года, что должно служить индикатором настроений в обществе. Сенат, как более консервативный орган, призван уравновешивать частую сменяемость палаты представителей. Сенаторы избираются на шесть лет, причем каждые два года происходит ротация Сената на одну треть. Сенат выступает в роли суда в процессе импичмента, дает согласие на назначение высших должностных лиц, ратифицирует международные договоры. Вето президента, на утвержденный Конгрессом законопроект, может быть преодолено 2/3 голосов от каждой из палат.

Президент является главой исполнительной власти, избирается коллегией выборщиков на четыре года. Срок полномочий президента ограничен двумя сроками, что было оговорено XXII поправкой к Конституции в 1951 года.

Президент является главой исполнительной власти (п. 1, раздел 1, статьи II) и возглавляет правительство, вице-президент является председателем сената (п.4, раздела 3, ст. I). Жесткое разделение властей исключает институт парламентской ответственности правительства. Конституция США исключает понятие главы государства, т.к. видимо, по мнению отцов-основателей, это противоречило бы принципам разделения властей. Данный факт, на наш взгляд, очень важен, поскольку он исключает всевозможные споры о том, к какой ветви власти относится Президент, а также исключает, либо, по крайней мере, снижает вероятность самоличного присваивания Президентом дополнительных полномочий. Президент называется носителем исполнительной власти. Для сравнения в Российской Федерации Президент прямо называется главой государства (Конституции РФ. Гл. 4, Ст. 80, п.1), а также является гарантом Конституции (Конституции РФ. Гл. 4, Ст. 80, п.2). Хотя по закону «О Президенте РСФСР» президент назывался «всего лишь» высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти (ст.1),¹¹⁸ также имелась аналогичная статья в Конституции, определяющая статус Президента РСФСР.

Президент США является верховным главнокомандующим и руководителем многочисленного административного аппарата, назначает министров, а также наиболее значимых должностных лиц с согласия Сената, ему принадлежат широкие указные права. Помимо конституционных прав, Президент наделен делегированными правами.¹¹⁹ Широко трактуются, так называемые

¹¹⁸ Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. - № 17. - Ст. 512.

¹¹⁹ В 1973 г. насчитывалось 580 законодательных актов, предоставляющих Президенту дополнительные полномочия в условиях каких-либо кризисов. – См. Современное буржуазное государственное право (В 2 т.). - М. Политиздат, 1987. – Т. 2. – С. 80.

подразумеваемые права Президента, обусловленные неопределенностями Конституции, объемы которых контролируются Конгрессом и верховным судом. К ним относятся: чрезвычайные полномочия в условиях внутренних и внешних кризисов, иммунитет президента перед Конгрессом (например, отказ от предоставления какой-либо информации), лидерство президента в политической партии. Институт Вице-президента служит, в основном, для легитимной передачи власти, в случае неспособности Президента исполнять свои обязанности.

Особые нарекания, на наш взгляд, вызывает система выборов Президента США. «Я люблю наших отцов-основателей, но мне кажется, что изобретенный ими институт выборщиков был либо шуткой, либо ошибкой», - выражает мнение многих известный американский историк Хейс Джонсон.¹²⁰ Выборы Президента осуществляются через систему выборщиков. Каждый штат путем прямого тайного голосования формирует список выборщиков, число которых равно числу представителей данного штата в обеих палатах Конгресса. Сейчас выборщиков 538, их число увеличивается пропорционально росту населения. В настоящее время списки формируют, как правило, местные отделения партии. Списки может представлять и независимый кандидат, однако, реальные шансы на победу имеет только кандидат от республиканской или демократической партии. Фактическое установление в Соединенных Штатах двухпартийной системы не дает возможности избрания кандидатам от других партий или независимым кандидатам, что во многом говорит о несовершенстве демократических институтов США. В 48 штатах при победе одной из партий при голосовании за списки выборщиков действует принцип «кандидат получает все», и только в штатах Мэн и Небраске голоса выборщиков распределяются пропорционально голосам избирателей, что выглядит гораздо логичнее. Выборщики голосуют за кандидата в президенты, принадлежащего их партии.

Формирование списков выборщиков по принципу «кандидат получает все» приводит к курьезным ситуациям. Так, независимый кандидат в президенты

¹²⁰ Власть. 2004. - №43. – С. 56.

Росс Перо в 1992 г. получил 19% голосов избирателей и 0% голосов выборщиков, Альберт Гор получил в 2000 г. на 200 тыс. голосов избирателей больше, чем Дж. Буш, но в пересчете на голоса выборщиков проиграл Бушу.¹²¹ Таким образом, одна из ведущих демократий в мире допускает возможность не избрания президентом кандидата, набравшего большинство голосов населения.

Судебная система США носит во многом гипертрофированный характер, что выражается широкими полномочиями судов. Но только независимая сильная судебная система предотвратит авторитарные тенденции, которые могут возникнуть в президентской республике. Состоит судебная система Соединенных Штатов из трех основных звеньев: окружных судов штатов, апелляционных и верховного суда, причем приговоры судов штатов часто окончательны. Верховный суд может пересматривать приговоры окружных судов, только в случае наличия в них «федерального вопроса». Верховный суд фактически осуществляет и функцию конституционного суда, может приостанавливать действия законов и указов Президента, в случае противоречия их Конституции. Формирование Верховного Суда США во многом схоже с формированием Верховного, Высшего Арбитражного и Конституционного Суда России, составы, которых утверждает Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.¹²²

Основным недостатками президентской республики является возникновение тенденций расширения полномочий президента. Как показывает опыт США, даже в рамках неизменной Конституции не исключаются возможности возникновения авторитарной направленности. Следующим недостатком именно Соединенных Штатов является невозможность реализовать партиям, кроме двух «официальных», свои политические программы и реально

¹²¹ См.: Власть. 2004. - №43. – С. 56.

¹²² См. Ст. 128, Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 43.

победить на президентских выборах. Мало партийная или двух партийная система всегда может деградировать в однопартийную систему, что недопустимо в правовом государстве. Такую опасность можно наблюдать и в современной России.

Парламентско-президентские республики (смешанного типа).

Для республик такого типа (Греция, Исландия, Польша, Украина,¹²³ Финляндия, Франция) характерен дуализм государственного управления. (смешанные, с неявным превалированием той или иной ветви власти); Правительство, как правило, связано двойной ответственностью перед главой государства и законодательным органом. Институт сильной президентской власти часто сочетается с демократическими институтами (например, Франция). Президент и премьер-министр могут принадлежать к различным политическим группам, а это может, как негативно, так и позитивно влиять на политическое и экономическое развитие страны. В целом же парламентско-президентские республики сочетают в себе в той или иной степени элементы парламентских и президентских республик.

Франция относится к республикам такого типа (конституция 1958 г.), однако, дальнейшее развитие Франции показало значительное доминирование президента над функциями парламента. Многие современные политологи считают, что Конституция России заимствовала очень много характерных черт именно от Французской Конституции, особенно в области полномочий Президента.¹²⁴ Поэтому будет небезынтересно сопоставить их. Причем на наш

¹²³ По предполагаемой реформе с января 2006 года Украина должна стать парламентской республикой. (прим. Д.К.).

¹²⁴ Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России): Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва. 1998; Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и

взгляд, Конституция России содержит гораздо более широкий набор властных полномочий Президента, в сравнении с французской.¹²⁵

Бицефальность исполнительной власти, существующая во Франции, характерная черта для республик такого типа. Впрочем, на наш взгляд, функции Президента доминируют над функциями парламента. Французская Конституция предполагает участие Президента во всех трех ветвях власти, при этом, не относя его ни к одной из них, Президент стоит над ними. Раздел Конституции, посвященный Президенту, предшествует разделам, освещающим деятельность парламента и правительства, кстати, как и в Конституции Российской Федерации. Президент V Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов... (ст. 5 раздела 2)¹²⁶ – т.е. президент наделяется своего рода функциями конституционного надзора, а также наделяется конституционным правом вмешиваться в дела других ветвей власти. Согласно ст. 8 Президент не связан какими-либо обязательствами по назначению премьер-министра, хотя на практике им учитывается мнение парламентского большинства. По

политическая практика. – М.: Издательская группа ИНФРА – М –НОРМА, 1996. – С. 19.

¹²⁵ История Франции на протяжении конца XVIII – середины XX вв. была примером классической нестабильности политического государственного развития. Множество революций и смен режимов сыграло на руку становлению сильной президентской власти. Конституция 1958 г., принятая в условиях алжирского кризиса была, несомненно, написана под генерала де Голля, пользовавшегося в то время большим авторитетом у населения. (прим. Д.К.)

¹²⁶ Здесь и далее ссылки на Конституцию Франции см. по: Конституция Французской Республики // Антология мировой политической мысли. Политические документы. (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5. – С. 460 – 480.

представлению премьер-министра Президент назначает членов правительства (ст.8), но при этом он должен получить контрасигнатуру премьер-министра. Конституция Российской Федерации также закрепляет за премьер-министром право представлять кандидатуры на утверждение Президенту, т.е. формировать кабинет (п. 2, Ст. 112, Гл. 6 Конституции РФ). Однако, в России в закон «О правительстве Российской Федерации» 31 декабря 1997 года была внесена поправка в ст. 32, суть которой заключалась в предоставлении полномочий Президенту РФ, в случае необходимости, прямого руководства наиболее ключевыми министерствами (Минобороны, ФСБ, МВД, МИД и МЧС). Что лишний раз подчеркивает ответственность министров, в первую очередь перед Президентом, а также ослабляет статус Председателя Правительства, как руководителя высшего органа исполнительной власти, более того ставит вопрос о фактическом главе исполнительной власти.

Президент Франции формально не может отправить правительство в отставку, только в случае парламентского большинства, поддерживающего Президента, он может повлиять на уход главы правительства, например, не подписывать правительственные постановления и документы. В отличие от России, когда Президент, неоднократно отправлял Правительство в отставку, без согласования с кем бы то ни было, естественно данное право закреплено за ним Конституцией Российской Федерации (п. «в», Ст. 83, Гл. 4). По сложившейся традиции, во Франции, правительство уходит после вновь проведенных парламентских выборов. Президент Франции подписывает правительственные ордонансы и декреты, производит назначение на высшие государственные должности, обладает широкими правами в области внешней политики (ст. 14 и 52), обороны (ст. 15). Президент может распустить национальное Собрание – нижнюю, наиболее значимую палату парламента (ст.12). В соответствии со ст. 10 Президент промульгирует законы, принятые парламентом, при этом требуется

контрасигнатура премьеры или соответствующего министра.¹²⁷ Отлагательное вето Президента на принятый парламентом закон может быть преодолено всего лишь квалифицированным большинством при повторном голосовании, что гораздо упрощает процедуру преодоления вето Президента для парламента Франции, чем, например, для Федерального Собрания Российской Федерации преодолеть вето Президента, набрав в *каждой* из палат по 2/3 голосов!¹²⁸ Президент Франции избирается прямым тайным голосованием сроком на 5 лет (с 2000 г.), и может быть отправлен в отставку не иначе, как в обвинении в политической измене (ст. 68), что имеет крайне затруднительную процедуру, что схоже и с Российской Конституцией.

Парламент Франции состоит из Национального собрания и Сената (ст. 24). Нижняя палата избирается путем всеобщего, тайного прямого голосования (ст. 3 и ст. 24). Выборы в Сенат носят косвенный характер. Его члены избираются по департаментам особыми коллегиями выборщиков. Законы принимаются парламентом (ст. 34). Правительство играет активную роль в деятельности французского парламентаризма, и обладает не только правом законодательной инициативы, но и формирует повестку дня,¹²⁹ как, кстати, и в Великобритании, что во многом подчеркивает схожесть конституционных монархий с

¹²⁷ Контрасигнатура соответствующего министра по профильному ему закону, вообще характерна для конституций большинства европейских государств.

¹²⁸ См.: Постановление Конституционно Суда РФ от 12. 04. 1995 г. № 2 – П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ // Конституция Российской Федерации с комм. Конституционного Суда РФ. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 58–68.

¹²⁹ Оппозиционные депутаты, из-за данной прерогативы правительства, практически не имеют шансов провести свои законодательные инициативы. Только в 1995 г. парламент получил право проводить одно заседание в месяц по собственной повестке дня.

парламентско-президентскими или парламентскими республиками. Причем, прерогатива исполнительной власти на исключительную законодательную инициативу использовалась и при формировании органов власти Европейского Союза. Исключительное право законодательной инициативы находится у Комиссии – исполнительного органа. Правда, Совет и Европарламент обладают правом «подсказки», давая возможность указать Комиссии Евросоюза на допущенные пробелы в законопроектах.¹³⁰ То есть преобладающая тенденция в большинстве европейских стран к укреплению до определенных границ исполнительной власти связана с двумя факторами. Во-первых, усложнение и ускорение общественной жизни требует принятия быстрых и оперативных решений, что может обеспечить именно исполнительная власть. Во-вторых, чрезмерное вмешательство парламента в деятельность исполнительной власти, влечет за собой правительственную нестабильность, что может привести к серьезным политическим осложнениям.

Национальное собрание Франции имеет право выносить вотум недоверия правительству (ст. 49). Исключительным правом парламента является объявление войны (ст. 35), ратификация международных договоров, другие полномочия. Конституционные законы, вносящие изменения в Конституцию, должны быть одобрены обеими палатами, а затем переданы на референдум. Менее значимые законы – органические, для их принятия существует сложная процедура: так если между палатами возникают разногласия, то они принимаются абсолютным большинством Национального Собрания. Затем законы направляются в Конституционный Совет (ст. 46), который дает заключение об их конституционности. Принятие обычных ординарных законов регламентируется ст. 45 Конституции. Таким образом, парламент Франции в значительной мере ограничен в своих действиях по сравнению с парламентом Великобритании или

¹³⁰ Ст. 192, (п. 2) Договора Европейского Союза // www.edu.ru (официальный сайт федерального портала Российское образование.)

Конгрессом США. Правительство оказывает весомое влияние на деятельность парламента. Премьер-министр, в свою очередь, в значительной мере зависит от Президента. Исходя из всего выше сказанного, можно сделать вывод, что исполнительная власть во Франции разведена на власть Премьер-министра и власть Президента, причем, хотя полномочия Президента значительно обширнее главы правительства, тем не менее, можно говорить о некоем сотрудничестве и взаимодействии этих двух фактических компонентах исполнительной власти. В России же исполнительная власть имеет мононаправленность и, хотя Председатель Правительства России и считается руководителем исполнительной власти,¹³¹ все-таки безусловным ее высшим звеном является Президент.

Судебная система V Республики имеет довольно сложную структуру, но не принимает активного участия в отношениях законодательной и исполнительной властью. Конституционный совет (раздел VII Конституции) не относится как таковой к судебной власти, но выполняет функции конституционного надзора. Состоит конституционный совет из девяти членов, на треть формируется Президентом, на треть Национальным и на треть Сенатом. При этом имеется ротация членов по одному из каждой трети через три года. Полномочия совета длятся девять лет.

На наш взгляд, особенностью системы организации государственных институтов Французской Республики является бифуркальность исполнительной власти, что во многом является положительной мерой, так как сдерживает возможность появления авторитарных тенденций Президента. Хотя полномочия

¹³¹ См.: Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. - М.: ИНФРА-М, 2000. - Гл. 6. - Ст. 110, 113, а также Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. - №51. - Ст. 5712, в редакции Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 года № 3-ФКЗ, 1998. - №1. - Ст.1.

Президента Франции и превалируют над полномочиями парламента, возможность Национального Собрания влиять без ущерба для себя (например, угрозы роспуска) на деятельность Правительства – представлять резолюцию порицания (недоверия, ст. 49) является важным атрибутом парламентского контроля. Существенным моментом в самостоятельном законотворчестве парламента Франции является упрощенная процедура преодоления президентского «вето». В результате функции Президента, парламента и правительства довольно сбалансированы, хотя определенное превалирование президентских полномочий имеет место быть.

Суперпрезидентские республики. «Суперпрезидентской», или сильной президентской республикой, по-видимому, следует называть такую республиканскую форму правления, при которой соблюдены все основные атрибуты президентской республики, однако, функции и полномочия президента гипертрофированы, а действия парламента не оказывают значительного влияния на политическое развитие. Президент при этом имеет широкие правовые рычаги воздействия на парламент в сфере законотворчества, не может быть реально отозван со своего поста, участвует в формировании судейского корпуса. «Суперпрезидентская» республика вполне может трансформироваться в государство авторитарно-президентского типа, т.е. в такое, в котором все властные рычаги принадлежат руководителю государства, президент фактически несменяем, хотя формально в основном законе могут наличествовать другие ветви власти или проводиться выборы главы государства неограниченное число раз. Президент тем или иным способом контролирует назначение ключевых государственных чиновников, но институт ответственности президента не реализован. Государства такого типа вообще видимо не стоит относить к президентским республикам лишь по наличию названия главы государства «президентом», в таких государствах реализован автократический режим.

Республики такого типа являются «кривым зеркалом» президентских республик. В государствах такого типа действует «легальная диктатура»¹³² президента, а его функции гипертрофированы и сводят, практически на нет их уравнивание и ограничение другими властными институтами. В государствах такого типа может провозглашаться пожизненный президент (Туркменистан), либо наличествовать возможность переизбрания неограниченное число раз (Беларусь).¹³³ В государствах такого типа, по сути, действует режим личной власти президента, который может перейти в авторитарный режим. Гипертрофированностью функций президента отличаются страны Латинской Америки и Африканского континента. Данную категорию стран нельзя относить к республикам с полноценным разделением властей.

Выводы. Сравнив Конституции и государственные модели управления зарубежных стран, можно сделать вывод об их разнообразии и многогранности. При этом для стран Европы наиболее характерен парламентский и парламентско-президентский тип правления, с прослеживающейся в последнее время тенденцией усиления в них исполнительной власти. В большинстве развитых демократических стран Европы и Северной Америки в основу Конституции положен принцип разделения властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, однако реализуется он в каждом государстве по-своему. «Во многих государствах Африки, Латинской Америки внешне демократические Конституции «сосуществуют» десятилетиями с

¹³² Орлов А. Г. Президентские республики в Латинской Америке. – М.: Ибероамериканский центр МГИМО, 1995. – С.8.

¹³³ По результатам референдума 17 октября 2004 г. 77,3 % было отдано за исключение из Конституции ограничения права президента избираться два раза. – См.: Союз Беларусь – Россия. 2004. - № 40. – С. 1

диктаторским режимом государственной власти со всеми его последствиями для общества». ¹³⁴

В России же, по своей коренной природе, государственное устройство управления скорее тяготеет, конечно, к президентской республике, особенно это прослеживается, после 2000 года. Причем если к классической президентской республике относится США, и при этом реализуется модель «сильный президент-сильный парламент», то в России действует модель «сильный президент - слабый парламент». Главными участниками политического «состязания» являются в большинстве демократических стран: президент, правительство и законодательно-представительный орган. Судебная система, как правило, не является ведущим политическим участником, за исключением США, и выполняет роль разрешения политических конфликтов и споров, а также надзорную роль конституционного права (Верховный Суд в США, Конституционный Совет во Франции, Конституционный Суд в Италии и т.д.). Причем в формировании третьей власти почти всегда принимает участие либо президент, либо парламент или совместно. В России же Конституционный Суд, вряд ли может в полной мере считаться органом конституционного надзора, так как он не может по своей инициативе рассматривать те или иные спорные вопросы, затрагивающие Конституцию Российской Федерации.

Отнести Россию к парламентской республике нельзя ни по одному атрибутивному показателю, ¹³⁵ но и парламентско-президентский тип республик отличается гораздо более весомыми полномочиями законодательного органа, чем те, которые имеет Государственная Дума. По крайней мере, в вопросах формирования правительства, вынесения вотума недоверия кабинету министров,

¹³⁴ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: Издательская группа ИНФРА – М –НОРМА, 1996. – С. 19.

¹³⁵ Следует отметить, что парламентская форма правления вообще характерна в основном для унитарных государств.

в законотворчестве ¹³⁶ конституции парламентско-президентских республик отдают приоритет парламенту. Государственная Дума же, являясь нижней палатой Парламента России – Федерального Собрания, не в состоянии без угрозы для своего роспуска (ст. 111, 117 Конституции РФ) принимать решение о доверии правительству и утверждении Председателя правительства, что не может говорить о ее свободном праве в формировании кабинета министров. В республиках смешанного правления, например в Греции, парламент хоть и может быть распущен в определенных случаях или по инициативе правительства или президента, но при этом законодательный орган Греции обладает таким важным полномочием как избрание Президента, а при формировании кабинета министров Президент Греции учитывает в первую очередь расстановку сил в парламенте. «Президент представляет государство на международной арене... Конституция наделяет полномочиями президента республики в чрезвычайных обстоятельствах...». ¹³⁷

Характерной чертой парламентско-президентской республики принято считать двойную ответственность правительства – перед парламентом и президентом. Однако, данный атрибут не может быть использован при определении характера республиканского правления в Российской Федерации, т.к. статья 117 Конституции Российской Федерации допускает роспуск Государственной Думы в случае вынесения повторного вотума недоверия Правительству. Следовательно, заручившись поддержкой Президента России, Премьер-министру совершенно необязательно получать для осуществления своей программы поддержку парламента. Подобие полномочий Президента, закрепленных ст. 111 Конституции РФ, когда происходит тоекратное

¹³⁶ Для Национального Собрания Франции или парламента Греции, например, необходимо лишь при повторном голосовании набрать квалифицированное большинство, чтобы преодолеть вето президента наложенное на законопроект.

¹³⁷ Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 384.

отклонение Госдумой кандидатуры на пост Председателя Правительства и нижняя палата подлежит роспуску, вообще трудно найти среди Конституций демократических государств. Так, Президент Франции в аналогичной ситуации может распустить Национальное Собрание, но вновь избранный парламент не может быть распущен уже в течение года, что, безусловно, не допускает всевластие Президента (часть 4, ст. 12 Конституции Франции). Бундестаг республики Германия, может отклонить кандидатуру федерального Канцлера – руководителя правительства, согласно ст. 63 Конституции ФРГ, и в течение 14 дней самостоятельно выбрать Канцлера. И только, если в течение указанного срока выборы не состоялись, а руководитель правительства не набрал большинства голосов, Президент может распустить законодательный орган, либо назначить данного кандидата.

В российском же парламенте, отсутствует, ко всему прочему, самостоятельность в законотворческом процессе для преодоления вето Президента, необходимо набрать 2/3 голосов от каждой из палат Федерального Собрания, процедура импичмента Президенту фактически просто не выполнима. Кроме того, Президент благодаря реформам 2000-2005 гг. получил ряд дополнительных полномочий в области исполнительной власти. В то время как, например, качественный статус значимости членов верхней палаты - Совета Федерации понизился. Все это говорит о гораздо более весомых полномочиях Президента России, чем это имеет место быть в республиках смешанного типа правления.

Что же касается взаимодействия законодательной власти и президента в президентских республиках то, например, Президент США, будучи конституционным главой исполнительной власти, притом, что США считается президентской республикой, не имеет полномочий по роспуску Конгресса. Все стратегические вопросы внешней политики, также требуют одобрения Конгресса. А процедура импичмента не носит запутанного характера и вполне практически выполнима.

На основании, проведенных выше некоторых сопоставлений, можно сделать промежуточный вывод что, Россия по многим атрибутивным показателям является более чем президентской республикой, с широкими полномочиями Президента в области законодательной и исполнительной власти.¹³⁸

¹³⁸ Довольно схожую характеристику организации республиканского правления отмечает Метельский С.А., при этом определяя, что Россию действительно сложно отнести к одному из сложившихся в современном мире республиканских типов правления: «Закрепленная Конституцией Российской Федерации форма правления соединяет в себе признаки смешанной, президентской и «суперпрезидентской» республики». – См. более подробно: Метельский С.А. Эффективность государственной власти в современной России: сущность, проблемы, методы оптимизации: Диссертация ... канд. полит. наук. – Москва, 2004. – С. 63.

Глава 2

Характер и механизмы реализации принципа разделения ветвей власти в российской современности. Политико-государственные тенденции.

Движение России по демократическому пути развития и взаимодействие ее государственных властных институтов значительно отличаются от того, по которому прошли европейские государства или Соединенные Штаты Америки. Безусловно, они и не могут быть похожими в силу различного исторического и социального развития, менталитета граждан, экономического положения государств и множества других факторов. Россия выбрала на референдуме 12 декабря 1993 года свой путь республиканского развития. Принцип разделения властей был заложен базовым фундаментом в Конституцию Российской Федерации, за последние пять лет этот принцип активно видоизменялся, однако, стержень остается константой.

2.1 Проблемы становления Российской государственности в 90-х гг. XX в.

Конституция России 1993 года юридически закрепила принципы законности, соблюдение прав и справедливых интересов личности, обеспечение этих прав и интересов. Но реально правовое государство сможет осуществиться только тогда, когда все эти принципы будут воплощены в реальную жизнь. Прежде всего, это зависит от целенаправленной и эффективной деятельности государственной власти.

Начало 90 – х гг. XX века ознаменовало в России новую веху общественно-политического развития. От «социализма с человеческим лицом» Россия перешла к рыночной экономике, при этом полностью сменив систему

государственного управления. Начатая в середине 80 – х гг. М. Горбачевым перестройка не принесла желаемых результатов, а лишь способствовала распаду некогда мощного государства, которое к концу 80 – х гг.

ускоренно приближалось к экономическому и политическому кризису. Одним из возможных вариантов реставрации государственной системы Советов была парламентская республика с сильной президентской - исполнительной властью, однако, такая мягкая трансформация не была реализована в большей степени из-за стратегической несовместимости советского государственного устройства и тех принципов, на которых строится правовое государство в демократических странах. В дальнейшем, уже в Российской Федерации, противоборство между законодательной и исполнительной властями в 1992-1993 гг. лишь продемонстрировало весь комплекс несовместимости представительной власти советского типа - Верховный Совет РСФСР с нарочито привитым на российскую почву институтом президенциализма.

Для значительной части населения СССР экономический кризис ассоциировался с социалистическим советским строем, а так же «направляющей» ролью КПСС. Поэтому события 19 – 21 августа 1991 года, ознаменовавшие появление Государственного Комитета по чрезвычайному положению в СССР (ГКЧП СССР), целью которого было вызвать контрмеры к непоследовательным действиям Президента СССР М.С. Горбачева,¹³⁹ воспринялись большинством населения крайне отрицательно.

Последовавшие вскоре за этим подписание 8 декабря 1991 г. Б. Ельциным, С. Шушкевичем и Л. Кравчуком соглашения о создании Содружества Независимых Государств лишь юридически закрепило реально сложившуюся

¹³⁹ Из обращения к Советскому народу Государственного Комитета по чрезвычайному положению в СССР от 18 августа 1991 года // Правда. 1991. 19 августа.

ситуацию.¹⁴⁰ Хотя юридически-правовая оценка этих событий далеко не тривиальна.

Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 г. не допускал легитимности подписанных от имени Президента договоров без ратификации Верховным Советом: «Президент РСФСР: ... ведет переговоры и подписывает от имени РСФСР международные и межреспубликанские договоры, которые вступают в силу после ратификации Верховным Советом РСФСР», (п. 10, ст.5).¹⁴¹ Правда, договор, подписанный Б.Н. Ельциным – главой исполнительной власти¹⁴² не был ратифицирован Верховным Советом, т.е. законодательной властью.¹⁴³ Но, тем не менее, данный прецедент имел место быть, и отчасти повлиял впоследствии на доминирование президентской и исполнительной властей над законодательной.

Распад некогда великого государства, произошедший во многом вследствие «политической дистрофии» и безволия Президента Советского Союза, угроза развала не только СССР, но и РСФСР, острота происходящих событий начала 90-х годов – все эти факторы послужили тому, что новым Президентом Российской Федерации уже не мог стать слабый и безвольный политик. Обществу была продемонстрирована картина, что происходит, когда руководитель страны, не в состоянии принять государственного и политического

¹⁴⁰ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств // Известия. 1991. 9 декабря.

¹⁴¹ Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. - № 17. - Ст. 512.

¹⁴² См. Там же. Ст. 1.

¹⁴³ См. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. (С изменениями и дополнениями, внесенными Законом РСФСР от 27 октября 1989 года на одиннадцатой сессии Верховного Совета РСФСР одиннадцатого созыва). – М.: Сов. Россия, 1989. - Ст. 107, (Абз.1).

решения, а весь свой политический потенциал тратит на демагогию и поиск безрезультатных компромиссов. Именно сильную личность, способную уничтожить старую, как казалось многим, неработоспособную и изжившую себя систему, хотело видеть общество на посту Президента России. Именно такими качествами обладал Борис Ельцин. Многим казалось, что не нужно ничего строить, а нужно только разрушить советский режим, а демократия и процветание страны придут уже сами собой. Не пришли.

Глубокая социально-политическая трансформация, происходившая в Советском Союзе на протяжении с 1985 по 1991 год, приобрела формы довольно иные, нежели задумывали ее авторы. Изменилось не только название власти, изменилась ее суть, формирование и представление людей о самом механизме государственного управления. Помимо изменения государственного строя и смены плановой экономики на рыночную, изменились институты власти всех уровней.

В дальнейшем политическое противостояние между Президентом России и Верховным Советом, при отсутствии необходимой законодательной базы, кроме «подправленной» советской Конституции РСФСР и Федеративного договора, привело к конфликту 21 сентября – 4 октября 1993 года. Сложившийся политический дуализм между законодательной и исполнительной (в данном случае президентской) властями был обусловлен и отсутствием должной законодательной базы и политическими амбициями лидеров конфликтующих сторон. Одним из вариантов разрешения конфликта было проведение одновременных досрочных парламентских и президентских выборов и принятием новой Конституции страны. Но, большинство парламентариев во главе с Р.И. Хасбулатовым рассчитывало на передел властных полномочий путем объявления импичмента Президенту и замены негибкого Б.Н. Ельцина на более сговорчивого А.В. Руцкого.

Но в конечном итоге, после произошедших событий у Президента России Бориса Ельцина сосредоточилась неограниченная власть.

Анализ данных событий во многом может послужить ключом к пониманию дальнейшей трансформации политической ситуации в России. Октябрьский кризис 1993 года возник не сразу и не на пустом месте. По сути дела, *Россия на отрезке 1991-1993 гг. прошла путь республики смешанного, парламентско-президентского правления*, именно в этот период зародились такие опаснейшие для России политические проблемы как:

- сепаратизм отдельных субъектов России (Башкортостан, Татарстан, Чечня, Якутия и др.) – «парад суверенитетов», который продолжался вплоть до 2000 года и заключался, в основном, в «выбивании» из центра расширенных полномочий, почти равносильных полномочиям суверенных республик в областях государственного и экономического управления, в ущерб общероссийским федеративным интересам;¹⁴⁴

¹⁴⁴ 27 октября 1991 года в обход Высшего Совета Чечено-Ингушской Республики были проведены выборы Президента Чечни Д.Дудаева, что стало первым шагом по отделению Чечни от России, а также фактическим самовольным распадом субъекта федерации на две республики; Еще одним характерным примером сепаратистского движения стало, то что в декабре 1992 года руководство республики Якутия добилось подписание Указа Президента РФ об образовании акционерного общества «Алмазы России – Саха» по которому почти монопольное право добывать и продавать алмазы получила республиканская компания; *Или такой пример:* Президента Татарстана М. Шаймиев так мотивировал возможность участия своей республики в референдуме по конституционным и политическим основам развития Российской Федерации, проведение которого намечалось 25 апреля 1993 года: «Чем ближе будет дата общероссийского референдума, тем острее встанет вопрос подписания договора между Россией и Татарстаном. Потому, что если формула к этому времени не будет найдена, может случиться, что в Татарстане никакого референдума не будет». Российская газета. 14.01.1993. В 1998 году «... калмыцкий лидер признал, что в интервью телеканалу ОРТ 16 ноября он действительно говорил о возможности

- неуправляемость государственной власти на вертикальном уровне «сверху – вниз», борьба за главенство между федеральными ветвями власти на горизонтальном уровне, за превосходство и доминирование;

- катастрофическая коррупция в высших эшелонах власти;

- юридически-правовой вакуум.

Об эффективности руководства в таких условиях уже даже не приходится говорить. Хотя принцип разделения властей вообще является не средством как таковым эффективного управления, и не означает полную самостоятельность ветвей власти, но он направлен, прежде всего, на выравнивание сбалансированности и взаимодополнения властей друг другом, что и должно служить основой гражданского правового государства.

В течение всего существования Страны Советов общество, фактически, в основной своей массе, не интересовалась политикой, но не по причине «ущербности и безволия», а сама власть создала такую систему в которой общество было отделено от власти. Даже если бы Советы в том виде, в котором они существовали, обладали бы более значимыми полномочиями, уже даже в этом случае, переход нашего государства к демократическому правлению, разделению властей и построение гражданского общества не были бы такими затяжными и трудными. Но в советском государстве, по большому счету, все стратегические вопросы решала партийная номенклатура разных уровней, а не граждане. Именно во многом поэтому до сих пор российскому менталитету так трудно привить гражданские позиции и заставить власть работать на себя, заставить власть служить обществу и интересам государства.

ассоциированного членства Калмыкии в составе Российской Федерации», См.: Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И. - М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. - Т. 1. – С. 468.

Только стечение обстоятельств, вызванное в основном тяжелой экономической ситуацией, побудило определенные социальные пласты населения активно принимать участие в политических процессах в 1990-1991 гг.

Конфликт властей в сентябре-октябре 1993 года носил явно вершущий характер. Хотя Верховный Совет и поддерживали 53 региона,¹⁴⁵ эта поддержка носила декларативный характер, при этом региональные элиты опасались, прежде всего, за потерю своих позиций в случае ликвидации Верховного Совета, а не за сохранение в стране представительной-законодательной власти как таковой. Действительно, ведь ни один регион не предпринял радикальных мер протеста в поддержку законодательной власти. Не говоря уже об обществе, кроме группы депутатов и им сочувствующих, заседавших в Белом доме, а так же немногочисленных отрядов боевиков и маргинальных элементов, громящих все на своем пути, никакой реальной поддержки у народных избранников не было. Ни митингов протеста, прокатившихся по стране, ни забастовок, не блокирования магистралей и железнодорожных дорог, ведь ничего этого не было. Законодательная ветвь была уничтожена при полном безразличии широких общественных слоев. На этом, в общем-то и закончилось краткосрочное развитие России по пути парламентско-президентской республики.

Думается, что произойди подобная ситуация с парламентом любой европейской страны, это бы не осталось без внимания и активного участия широких социальных слоев общества. Но только не в России. Именно пассивная гражданская позиция общества по отношению к критике власти, привитая населению советским строем – явилась одной из причин безразличия народных масс по отношению к глобальному конфликту в высших эшелонах власти.

¹⁴⁵ Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И. - М.: ВООПД Духовное наследие, 2000. - Т. 1. – С. 252.

Созванное вскоре конституционное совещание по инициативе Президента РФ, спешно выработало новый проект Конституции России, хотя и есть сомнение, что проект Конституции вырабатывался этим органом самостоятельно. Более реальным видится, что проект Конституции РФ, отличный от того проекта, который представлялся Верховному Совету, корректировался под влиянием администрации Президента. Таким образом, Конституция РФ, действующая в настоящее время, принималась в условиях «президентского абсолютизма», и подстроена она была под конкретные реалии того времени. Приведем мнение экс-Президента СССР М.С. Горбачева: «... сейчас действительно патовая ситуация: с одной стороны, у нас, в России, суперпрезидентская республика, где вся власть сосредоточена у президента, а с другой – он не в состоянии справляться со своими обязанностями».¹⁴⁶

Таким образом, при зарождении молодого демократического российского государства сложился определенный парадокс: в Декларации о государственном суверенитете РСФСР говорилось о том, что «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства».¹⁴⁷ С другой стороны, Конституция Российской Федерации принималась на референдуме, при отсутствии законодательной власти, что позволило избежать внесения поправок в законопроект со стороны парламентского института, а в обществе уже педалировалось социальная установка принятия «не важно какой, но новой» Конституции. В итоге после 1993 года президентская – исполнительная вертикаль власти осталась и окрепла, чему также способствовало дальнейшее размежевание

¹⁴⁶ Гордон Д.И. Звезды политического небосклона. – Харьков: Фолио, 2004. – С. 50.

¹⁴⁷ Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Принята первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. - № 2. - Ст. 2.

функций между Президентом и правительством, а законодательной власть ослабла. Это и предопределило развитие России по пути президентской республики (см. рис. 2.1). Именно после 1993 года Президент был выделен в отдельную вертикаль власти, стоящую над всеми другими властными институтами.

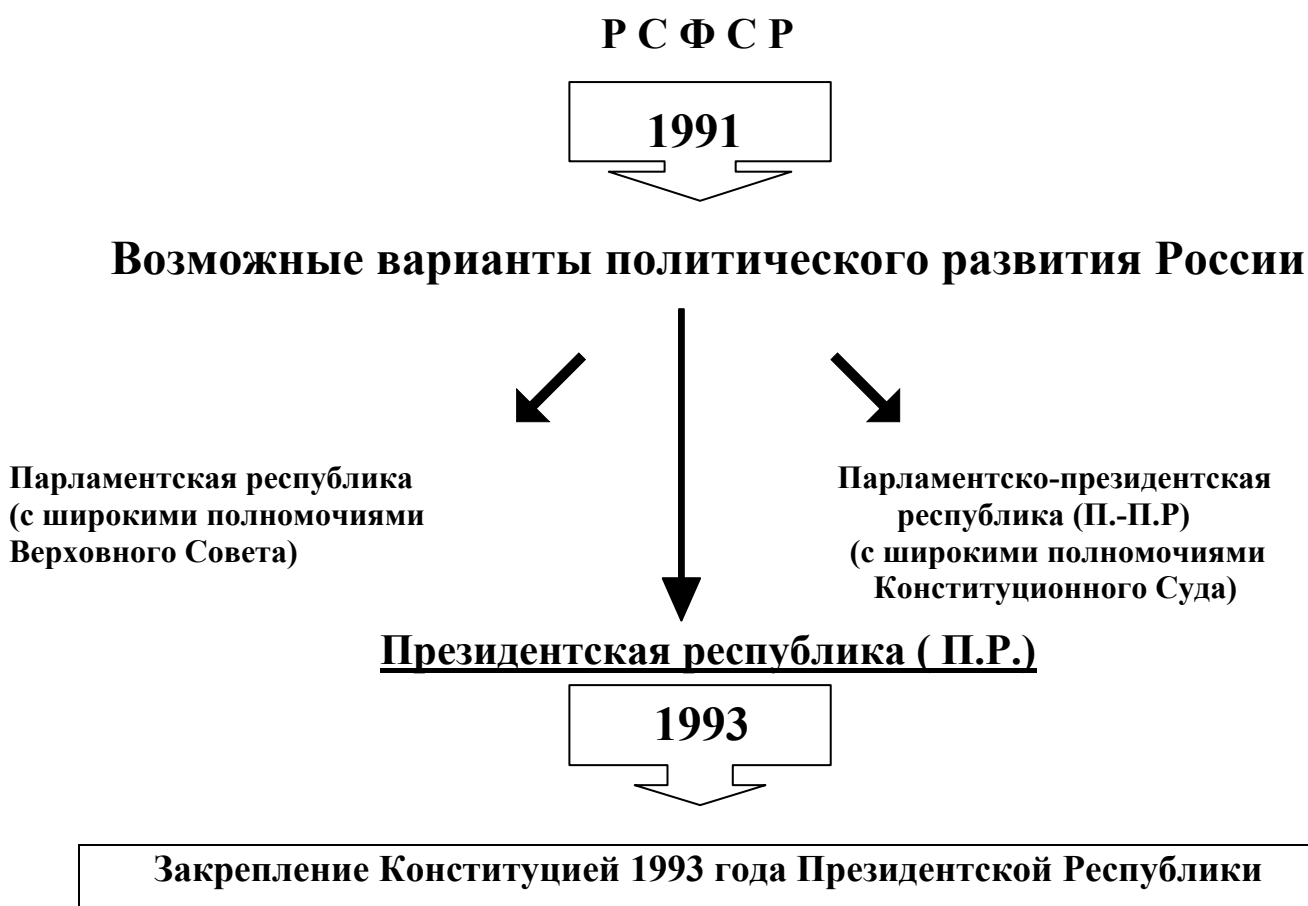


Рис. 2.1 Возможные варианты республиканского развития России до 1993 года.

Довольно важным моментом в развитии российского парламентаризма стала ликвидация иерархической структуры представительной власти. На смену системе Советов пришли независимые представительные органы местного и регионального уровней. Федеральное Собрание – высший законодательный орган двухпалатный, с независимыми палатами, обладающими различными полномочиями, дифференцированными по своим функциям, а также способу формирования.

Исходя из выше изложенного, этап становления и окончательного формирования России, как президентской республики можно охарактеризовать следующими положениями:

1. Поэтапная «мягкая» трансформация Советского Союза в парламентско-президентскую конфедерацию, которую поначалу замыслили руководители государства, изначально была обречена на провал в силу антагонизма природы и характера организации государственной власти в социалистическом советском государстве и в государстве, где власть подчинена реальному принципу разделения властей и системе сдержек и противовесов;

2. Двухлетний период существования в России парламентско-президентского типа правления, ознаменовался порождением массы политических проблем, часть которых удалось разрешить только спустя более чем через десять лет;

3. Поочередное обращение исполнительной и законодательной власти к регионам за политической поддержкой в 1993 году, окончательно ослабили авторитет и имидж Центра, что привело к тому, что региональные элиты открыто стали предпринимать шаги к суверенизации, превращения в государственные образования не только национальных регионов, но и исконно русских по этническому составу краев и областей;

4. Неспособность Верховного Совета решать государственные задачи не давала оснований Б. Ельцину разгонять парламент таким варварским способом;

5. Игнорирование Президентом РФ постановлений Конституционного Суда в октябрьском конфликте, а также положение, в которое был поставлен его Председатель – В.Д. Зорькин после произошедших событий, негативно отразилось на становлении Конституционного Суда; ¹⁴⁸ Однако,

¹⁴⁸ См. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 сентября 1993 года: «Конституционный Суд Российской Федерации в составе председателя В.Д. Зорькина, заместителя председателя Н.В. Витрука... рассмотрев в судебном заседании действия и решения Президента Российской

положительным моментом в дальнейшем явилось взвешенный и государственный, а не политический подход Конституционного Суда при вынесении решений в спорах между субъектами власти;

6. Конфликт между законодательной властью и президентом обречен был рано или поздно произойти, так как советский тип формирования и функционирования государственных органов власти и тип государства, в котором главенствует «принцип разделения властей» не могут сосуществовать друг с другом. Поэтому попытка привить элементы западного типа (как институт

Федерации, связанные с его указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г., руководствуясь статьей 1651 Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части второй и частью четвертой статьи первой и статьям 74, 77 Закона о Конституционном Суде РФ, пришел к заключению: Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. №1400 и его обращение к гражданам России от 21 сентября 1993 года не соответствует (далее следует перечисление статей и частей Конституции РФ, прим. Д.К.) Конституции Российской Федерации и служит основанием для отрешения Президента Российской Федерации от должности...».

Руководитель администрации президента Сергей Филатов в разговоре с председателем КС РФ Валерием Зорькиным передал ему требование Президента РФ Бориса Ельцина и премьер-министра РФ Виктора Черномырдина добровольно подать в отставку. См. более подробно: Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И., М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. – Т. 1. – С. 248,254.

Валерий Зорькин объявил об уходе с поста Председателя Конституционного Суда РФ...Такое решение мотивируется им невозможностью для себя исполнять обязанности в сложившихся условиях. 6 октября 1993 года по сообщениям ИТАР – ТАСС.

президента) в Российской Федерации, без коренной трансформации законодательно-представительной власти (сохранение Верховного Совета РСФСР) закончились политической катастрофой;

7. После 1993 года Российская Федерация была окончательно модифицирована в президентскую республику;

8. Важным моментом в становлении законодательно-представительной власти явилась ликвидация ее вертикального построения, выражавшаяся в системе Советов. Данный факт послужил становлению и укреплению федерализма в России. Высший законодательный орган, стал двухпалатный (Государственная Дума и Совет Федерации), палаты которого различны по способу формирования и набору функциональных полномочий. Региональные законодательные собрания и думы не являются теперь подчиненным звеном вышестоящих инстанций. Низшее же звено власти – муниципальные органы местного самоуправления, почти столь же самостоятельны и обладают своей организационной структурой и определенной долей прав;

9. Несмотря на пропрезидентский характер Конституции Российской Федерации, ее авторы развели функции президентской и исполнительной власти.

Институт партийного правительства, характерный для европейских государств так и не сформировался в России. Хотя некоторые высокопоставленные члены нынешнего российского правительства и являются членами партий,¹⁴⁹ тем не менее, их пребывание в правительстве не является следствием их партийной принадлежности. Следствием отсутствия практики партийного формирования правительства, безусловно, можно считать

¹⁴⁹ Так в 1999 году С.К. Шойгу, уже будучи министром МЧС, возглавил общероссийское общественно-политическое движение «Единство», трансформировавшееся в партию, на базе которой и была в дальнейшем образована партия «Единая Россия». Впоследствии министр сельского хозяйства Гордеев вступил в партию «Единая Россия».

незавершенность становления партийной системы. Формирование последней возможно, скорей всего, только в 2007 году, одновременно со 100% избранием депутатов по партийным спискам, а также некоторыми другими нюансами, сопровождающими новый закон о выборах депутатов Государственной Думы.¹⁵⁰ По-видимому, тогда уже Президент Российской Федерации не сможет не считаться с мнением парламентского большинства и будет вынужден назначать премьер-министра из победившей партии. С усилением влияния политических партий допустимо перенесение политического центра тяжести принятия решений из Администрации Президента и Государственной Думы в Политсоветы и Исполкомы партийных структур. Но, до 2005 года говорить о существенном влиянии партий на политический процесс не приходится. Если, конечно, не считать ту оперативность и легкость, с которой стали проходить правительственные и президентские законопроекты в Государственной Думе, после победы на думских выборах в 2003 году пропрезидентской партии «Единая Россия». По всей видимости, существует опасность вообще перерождения законодательного органа в фактически однопартийный, в случае если на думских выборах 2007 года будут применены административный ресурс и другие недемократические формы выборов.

О неразвитости и нестабильности партийной системы в России, свидетельствует, например, такой факт, что только две партии сохранили парламентское представительство, начиная с первых выборов в 1993 году: Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) и Либерально-демократическая партия Российской Федерации (ЛДПР). При этом, как правило, в России, после того как партия не проходит в парламент она практически прекращает свое существование, и деятельность этой партии вне парламента достигает минимального общественного резонанса.¹⁵¹ Один лишь раз в России

¹⁵⁰ Подробно этот вопрос рассмотрен в параграфе 2.1.

¹⁵¹ Так произошло с объединением «Выбор России» в 1995 году, в 2003 году с партией «Яблоко» и «Союзом правых сил».

было сформировано коалиционное партийное правительство в 1998 году, однако, такая тенденция не прижилась в силу социально-корпоративных причин, политической клановости того времени и т.д.

Длительное время в Советском Союзе СССР судебная власть находилась фактически под опекой партийной номенклатуры. Отбор судей, их назначение, содержание и характер выносимых решений предопределялись партийно-политическими установками. В таких условиях нельзя было и предполагать наличие независимости и органов правосудия. Конституционное закрепление правосудия как отдельной самостоятельной и независимой судебной власти впервые было зафиксировано 15 декабря 1990 года поправками к Конституции РСФСР. 28 июня 1991 Верховным Советом принят, а 12 июля 1991 утвержден Съездом народных депутатов Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР».¹⁵² Первый Конституционный Суд довольно активно проявлял свое участие в разрешении споров между законодательной, исполнительной и президентской властями, но постепенно превратился из органа конституционного

¹⁵² 13 из 19 судей Конституционного Суда избраны 29-30 октября 1991 года в соответствии с прежней Конституцией на неограниченный срок. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда в соответствии с Законом РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 года устанавливался в 65 лет. 30 октября - 1 ноября 1991 Конституционный Суд провел организационное заседание, на котором избраны Председатель Конституционного Суда - В.Зорькин, заместитель Председателя - Н.Витрук, секретарь Конституционного Суда - Ю.Рудкин. См. более подробно: www.panorama.ru/ks/shtml (официальный сайт информационно-исследовательского центра Панорама (информационно-исследовательская группа). Впоследствии был принят закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 23 июля 1994 года. См. более подробно: Закон РФ от 21.07.1994 г. О Конституционном Суде РФ // Собрание законодательства РФ. 1994. - № 13. - Ст. 1447.

правосудия в орган политического воздействия. Первый Конституционный суд стал по сути дела участником политического процесса, хотя должен был оставаться его *арбитром*.¹⁵³ Нарушались процессуальные и регламентные нормы

¹⁵³ Председатель Конституционного Суда Зорькин В.Д. неоднократно выступал с политическими заявлениями в средствах массовой информации. См. более подробно например: Конституционный строй под угрозой // Российская газета. 27. 06. 1992.: В этой статье Конституционный Суд выразил озабоченность противостоянием политических сил, недопустимой пассивностью органов власти, колоссальной задолженностью государства по зарплате, проблемой целостности России и т.д..

В поисках союзников в противостоянии Президенту в лице региональных руководителей и премьера Черномырдина, Съезд записал в своем постановлении необходимость выработки механизма реализации федеративного договора, а также расширил полномочия Совета Министров Российской Федерации. Председатель КС В.Зорькин поддержал решения Съезда и заявил, что Президент должен осуществлять лишь общее руководство исполнительной властью. В ответ на решение Съезда Президент Ельцин объявил 20 марта 1993 года в 21-30 по телевидению, что он подписал указ о введении «особого порядка управления» до преодоления кризиса власти и о назначении на 25 апреля 1993 года всенародного голосования о доверии Президенту и Вице-президенту РФ, о проекте новой Конституции и проекте закона о выборах федерального парламента. В соответствии с этим указом работа Съезда и Верховного Совета не приостанавливается, полномочия народных депутатов сохраняются, однако не имеют юридической силы любые решения, направленные на отмену и приостановление указов и распоряжений Президента и Правительства РФ. Через два часа Председатель КС В.Зорькин, выступив по телевидению совместно с вице-президентом А.В.Руцким, генеральным прокурором В.Г.Степанковым и первым вице-спикером Верховного Совета Ю.М.Ворониным, назвал действия Президента неконституционными. По мнению некоторых судей КС,

Конституционного Суда. Тем не менее, это не давало право исполнительной власти оказывать давление на Суд: была снята охрана со здания суда, председателя первого Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, после октябрьских событий фактически вынудили уйти со своего поста представители президентской стороны,¹⁵⁴ судьям долгое время не выплачивалась зарплата.

Конституционный суд должен являться базовым фундаментом российского правового государства, служить обеспечению политической стабильности и политической культуры, способствовать развитию демократических институтов и основ гражданского общества.

Сейчас высказывается много мнений по поводу предложения внесения поправок в Конституцию, начиная от федеративного устройства¹⁵⁵ и заканчивая изменением системы государственной власти, в т.ч. полномочий Думы и

обнародовав свое личное мнение, Зорькин лишился права принимать участие в заседаниях КС, на которых будет рассматриваться вопрос о соответствии Конституции действий и решений Б.Ельцина. См. более подробно: www.panorama.ru/ks/ (официальный сайт информационно-исследовательского центра Панорама – информационно-исследовательская группа).

¹⁵⁴ Руководитель администрации президента Сергей Филатов в разговоре с председателем КС РФ Валерием Зорькиным передал ему требование Президента РФ Бориса Ельцина и премьер-министра РФ Виктора Черномырдина добровольно подать в отставку. См. более подробно: Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И. - М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. Т. 1. – С. 248 - 254.

¹⁵⁵ См. например: Елисеева А.А. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2000. – С. 122-123; Шмырев М.В. Политико-правовые проблемы федерализма в современной России: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Саратов, 2002. – С. 17 – 18, 22.

Правительства¹⁵⁶. Многие замечания касаются дисбаланса ветвей власти.¹⁵⁷ Несомненно, многие из них очевидно обоснованны. Автор работы совершенно убежден в том, что Конституция содержит ряд неопределенностей, поправки в Конституцию необходимы и, в первую очередь, в статьи, детализирующие функции и полномочия субъектов федеральной государственной власти. Допустив ряд неопределенностей в формулировках некоторых весьма важных статей Конституции, авторы проекта создали предпосылки для преобразования России из «президентской» республики в «суперпрезидентскую».

При раскрытии спорных вопросов статей Конституции решающее слово имеет Конституционный Суд Российской Федерации, формирование которого в значительной мере зависит от Президента. Часть 1 статьи 128 Конституции РФ гласит: «Судьи Конституционного Суда Российской Федерации ... назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации».¹⁵⁸

Конституционный Суд на протяжении 90-х гг. оставался в водовороте политических событий и от его решений во многом зависела политическая стабильность в государстве. Однако, Конституционный Суд, руководствуясь новым законом о КС РФ от 1994 года уже не допускал тактические и

¹⁵⁶ См. например: Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России): Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998. – С. 125-129.

¹⁵⁷ См. например: Метельский С.А. Эффективность государственной власти в современной России: сущность, проблемы, методы оптимизации: Автореферат дис. ... канд. полит. наук. – Москва. 2004. – С. 58 – 63; Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – С.134 – 135.

¹⁵⁸ Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда Российской Федерации. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 43.

политические ошибки своего предшественника, хотя некоторые решения Конституционного Суда, на наш взгляд, и обладали некоторой тенденциозностью.

Характерный эпизод, повлиявший на дальнейшее усиление президентских полномочий, закрепленных постановлением Конституционного Суда произошел в июне 1998 года при представлении Президентом на пост Председателя Правительства РФ С.В. Кириенко. Согласно части 4 статьи 111 Конституции РФ Президент имеет право три раза вносить кандидатуру на должность Председателя Правительства, хотя, из текста Конституции не очевидно, должен ли Президент в случае отклонения Государственной Думой предложенной кандидатуры вносить новую или может два или даже три раза подряд представлять одного и того же человека. Конституционный Суд РФ в своем постановлении № 28 – П от 11 декабря 1998 года определил, что «... Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатуре на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата».¹⁵⁹ При том, что из части 4 статьи 111 Конституции РФ, действительно, не очевидно должен ли Президент РФ представлять каждый раз новую кандидатуру или может представлять все три раза одну и ту же, вызывает недоумение постановление Конституционного Суда РФ, так как этим решением ущемляется право законодательной власти на участие в формировании исполнительной, а также ставится под сомнение адекватность реализации принципа разделения властей.

Именно в 1998 году Россия могла модифицировать форму республиканского правления хотя бы незначительно в сторону парламентских институтов, и одним из оснований для этого было бы сохранение правительства Е. Примакова, а также возможное право Государственной Думы отклонять

¹⁵⁹ См. Там же. – С. 119.

несколько раз, без угрозы для своего роспуска, предложенные Президентом кандидатуры на пост премьер-министра (см. рис. 2.2).



Рис. 2.2 Варианты политического развития событий после 1998 года.

В 1999 году создался прецедент в отношении отстранения от должности Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Скуратова. Согласно части 2 статьи 129: Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности по представлению Президента Российской Федерации». Но Б.Н. Ельцин отстранил Генерального прокурора без санкции Совета Федерации, что было, на наш взгляд, в определенной мере нарушением Конституции, и назначил и.о. Генерального прокурора Р.Ф. В. Устинова, который был утвержден на должность только со второй попытки, хотя теоретически он мог неограниченное время оставаться и.о. Генерального прокурора без утверждения СФ. Данный инцидент был реальным

подтверждением всесильности Президента¹⁶⁰ и слабостью Конституции – не предусматривающей ответственности Президента за ее нарушение, за исключением государственной измены и совершения тяжкого преступления.¹⁶¹ Складывается казус в том, что исходя из буквального смысла статьи, человек совершивший преступление, скажем, средней тяжести может оставаться на посту Президента. Данный прецедент во многом показал, что Президент не являлся гарантом Конституции.

Движение России по демократическому пути развития и взаимодействия государственных властных институтов значительно отличаются от того, по которому прошли европейские государства или Соединенные Штаты. Как выше отмечалось, несомненно, они и не могут быть похожими в силу исторического развития, социального менталитета, экономического положения и множества других факторов.

Появление опасений у давнишнего геополитического оппонента России – Соединенных Штатов, по поводу правильности государственного развития России, является подтверждением возрождения России как могущественного государства, развивающегося в отличии от Советского Союза по демократическим принципам, по принципам свободного и правового государства.

Бывший госсекретарь США с большим опасением рассматривает заявление Владимира Путина о том, что «Никогда не случится, если это вообще возможно, чтобы Россия стала похожа на Соединенные Штаты или Великобританию. Для русских сильное государство – не аномалия, от которой

¹⁶⁰ Данное решение было подтверждено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации.

¹⁶¹ См. Конституция Российской Федерации. - Ст. 93. - (Ч.1): «Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности ... на основании ... обвинения в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления».

следует избавляться. Напротив, они видят в его лице гаранта порядка, инициатора и главную движущую силу любых перемен». ¹⁶²

Политический процесс в России был характерен формой организованно-структурированной модели на протяжении монархического и советского периода развития. Гражданских институтов при этом либо не было вообще, либо они играли ничтожно малую роль. По-видимому, данное обстоятельство сыграло в пользу становления и развития России по пути именно президентской республики.

2.2 Характер разделения и механизмы взаимодействия субъектов государственной власти в Российской Федерации

Разделение властей в России существует в горизонтальном срезе: законодательная, исполнительная и судебная власти; в вертикальном: государственная федеральная и региональная власти; а также имеется внутрифункциональная градация власти. Основными участниками политического процесса в современной России являются: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство и Конституционный Суд. Субъекты власти взаимодействуют между собой, имеют различный политический статус и полномочия, которые могут видоизменяться и трансформироваться даже в рамках действующей Конституции (см. рис. 2.3).

¹⁶² Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика?/ Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002. – С. 68 – 69.

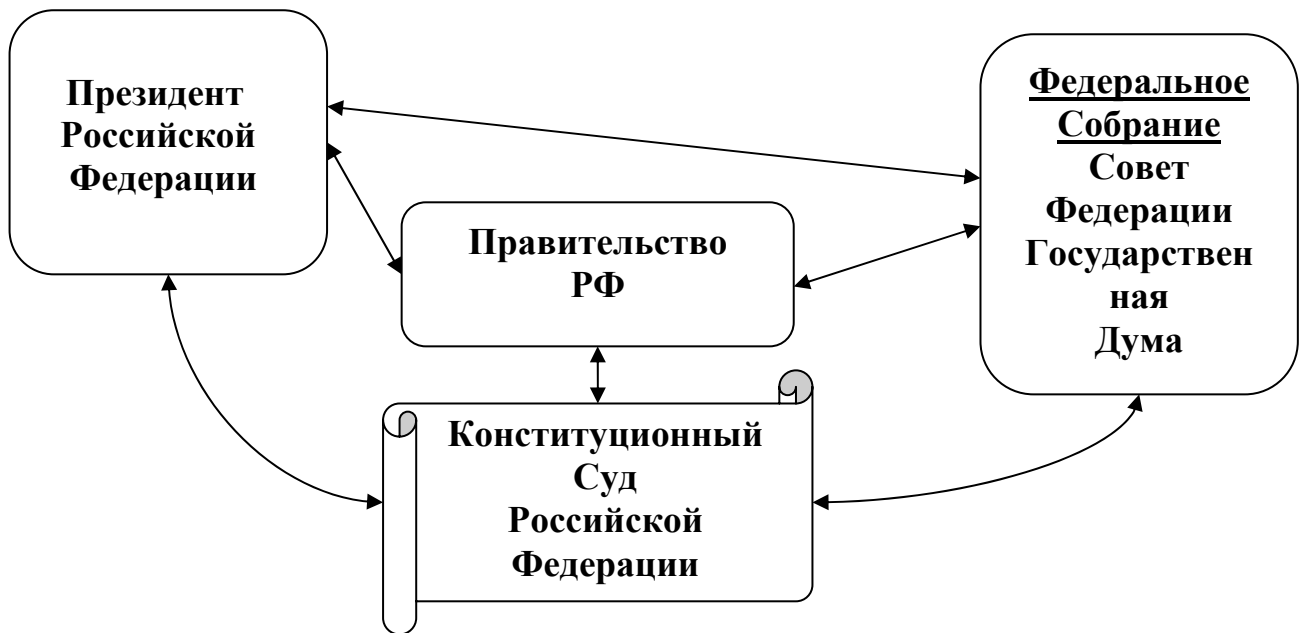


Рис. 2.3 Разделение и взаимодействие высших органов государственной власти.

Взаимодействие Президента и Федерального Собрания Российской Федерации

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции и главой государства п.1, 2 ст.80 Конституции РФ. Он активно взаимодействует со всеми ветвями власти и обладает не только правом законодательной инициативы, но также и самостоятельно может вершить законотворчество в виде указов, подзаконных актов и постановлений. Указное законотворчество активно использовал Б. Ельцин, а председатель Конституционного Суда того времени М. В. Баглай поддерживал такую форму нормотворчества в условиях отсутствия профильных федеральных законов. Одними из первых значимыми внутри политическими реформами при Владимире Путине стало создание института полномочных представителей Президента в федеральных округах и образование

Государственного совета¹⁶³. Данное политическое новшество было привнесено в систему государственной власти в виде единоличного указа Президента России.

Одним из существенных прав многих европейских парламентов является участие законодательного органа в формировании высшей исполнительной власти – кабинета министров (правительства). В России активным правом в формировании правительства и решения вопросов его деятельности обладает Президент Российской Федерации (п.1, п.4 ст. 111, ст.112, 117), в то время как Государственная Дума, по существу, лишь формально утверждает председателя правительства, так как Президент фактически может трижды вносить одну и ту же кандидатуру на рассмотрение Государственной Думы, а в случае ее отвержение нижней палатой парламента распустить последнюю. Процедура импичмента Президенту носит запутанный и сложный характер (см. ст. 93 Конституции РФ). При том, что Государственная Дума выступает в данной процедуре обвинителем, фактически значимая роль в данном процессе принадлежит Совету Федерации. Верхняя палата должна при этом набрать две трети голосов. Но в условиях нового закона, отменяющего прямые выборы руководителей регионов, а сенаторы от исполнительной власти фактически являются подчиненными этих руководителей, которых предлагает Президент Российской Федерации, выглядит процедурой невозможной в принципе.

При первом Президенте России разделение власти между парламентом и Президентом происходило особенно жестко, что негативно сказывалось на развитии государственных институтов вообще в России. По свидетельству, депутата того времени В. Рыжкова «Дума в каждый закон вписывает статью о

¹⁶³ См. Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» № 849 от 13.05.2000 Сборник Законодательства Российской Федерации. 2000. - №20. - Ст.2112, а также «О Государственном совете Российской Федерации» №1602 от 01.09.2000. // СЗ РФ. 2000. - № 36. - Ст. 3633.

своим контролем... Каждый новый закон приводит к ослаблению административных полномочий президента».¹⁶⁴ Такая борьба за власть извращала саму суть принципа разделения властей и компрометировала его в глазах общества. В условиях «слабых» конституционных полномочий законодательный орган как бы наделял себя и «компенсировал» свою слабость путем внесения в федеральные законы свою активную ноту.

Выборы в Государственную Думу 2003 года в значительной мере изменили характер взаимоотношений между Президентом и парламентом. Весь период «ельцинской эпохи» правления ознаменовался постоянной политической борьбой между Президентом и Государственной Думой. Хотя, некоторые политологи сравнивают Государственную Думу 4-го созыва с «юридическим отделом Кремля». Вскоре после выборов Грызлов Б.В. – Председатель Госдумы заявил, что все посты председателей комитетов будут заняты выдвиженцами «Единой России», что и было сделано. Лояльный Президенту парламент снимает, безусловно, ряд политических напряженностей. Но при этом ставится под угрозу реализация принципа разделения властей, объективность и сбалансированность власти.

Одной из форм противоборства парламента и Президента до недавнего времени было преодоление президентского «вето». Преодоление «вето» свидетельствует не столько о правоте позиции одной из сторон или о заблуждении и ошибочности другой, сколько о соотношении политических сил и неспособности ветвей власти прийти к конструктивному диалогу и пойти на политический компромисс.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Хорошая политика – тот же хороший бизнес // Власть. 1998. №9. – С. 22.

¹⁶⁵ Так, в октябре 1997 года Госдума сразу во втором и третьем чтении приняла поправку депутат В. Варенникова (КПРФ) к закону «О ветеранах». Она означала, что звание ветерана труда получает любой гражданин России, который ко времени выхода на пенсию по возрасту имеет 40-летний трудовой стаж. На него, а не на особо отличившихся тружеников распространяются все льготы. Кроме

Неопределенность реализации и представления наложения права вето Президента на законопроекты, одобренные Федеральным Собранием, так же ставят под вопрос конструктивное законотворчество между Федеральным Собранием и Президентом. В период работы первого Президента России Б.Н. Ельцина вошло в практику так называемое наложение вето президента без рассмотрения законопроектов, обосновывающих его решение, Президент ссылаясь на нарушение процедурных вопросов и регламента рассмотрения законопроекта. Зачастую титанический труд депутатов и сенаторов рассыпался отпиской одного письма на имя Председателя Государственной Думы. Такими действиями Президент присваивает функции «абсолютного вето»,¹⁶⁶ что, безусловно, недопустимо. Даже в Конституции Французской V Республики 1958 г.¹⁶⁷, аутентичность которой ставят в сравнение с Конституцией РФ 1993 г., не предусмотрено права вето с такими возможностями, т.е. без рассмотрения, да еще к тому же для преодоления, которого необходимо 2/3 от каждой из палат парламента (а не от суммы числа депутатов и членов обеих палат.) Причем данная конституционная прерогатива Президента была подтверждена решениями Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ подтвердил право

девальвирования звания это дополнительные бюджетные затраты 14-15 трлн. Руб. Президент наложил «вето», Дума его преодолела, но деньги на льготы так и не были выделены. См.: www.ons.gfns.net (Интернет-версия журнала Общественные науки и современность).

¹⁶⁶ Шмавонян Г.А. Юридический характер президентской власти в Российской системе разделения властей.// Конституционный строй России. Выпуск четвертый. – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – С. 157.

¹⁶⁷ Конституция Французской Республики (4 октября 1958 г.) // Антология мировой политической мысли. Политические документы. (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5.– С. 460 – 480; Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 // Journal officiel du 4 juin 1958. – P. 1- 3.

Президента возвращать законопроекты «без рассмотрения», в случае нарушения процедурных норм при его принятии, однако, оценку юридически-правового качества оставил за собой, не допуская в мотивации вето ссылки на содержательное конституционное несоответствие.

Взаимодействие Президента и Правительства Российской Федерации

Слабость Председателя Правительства и отсутствие у него полномочий на контрасигнатуру актов Президента, право Президента отправлять Правительство в любой момент в отставку, а также ряд дополнительных полномочий Президента по формированию и участию в деятельности исполнительного органа - все это говорит о невозможности сбалансированности и взаимодополнения между Президентом и Правительством. Невозможность в России такого сосуществования, т.е., когда Президент и Председатель Правительства принадлежат к разным политическим партиям или блокам, является серьезным недостатком российской системы разделения властей, т.к. именно этот политико-правовой институт дает объективный противовес власти Президента, а также позволяет оперативно реагировать на изменение общественно-политических настроений в обществе без внесения поправок в Основной закон.

Взаимодействие Федерального Собрания и Правительства

Одной из норм взаимодействия между парламентом и правительством является осуществление контроля над исполнительной властью со стороны законодательной; а именно: контроль за исполнением принятых законов, бюджета страны на текущий год, развитие социальных программ и многое другое. Тем не менее, «функции законодателей ничтожно малы по сравнению с функциями исполнительной ветви власти. Так, например, очень ограничены

возможности парламента по контролю за деятельностью правительства, а в случае недоверия ему парламент рискует быть распущенным президентом».¹⁶⁸

Право контроля Государственной Думы за исполнительной властью реализовывалось в виде депутатского запроса, о чем был соответствующий пункт в регламенте нижней палаты до 1998 года. На это Президентом России не было высказано никаких возражений. Однако, в новом регламенте Государственной Думы не предусмотрено «единоличного» депутатского запроса. Так, запрос от депутата должен быть принят на пленарном заседании и утвержден специальным постановлением, содержать помимо непосредственно самого запроса возможные пути решения сложившейся проблемы.¹⁶⁹ Данное изменение, на наш взгляд, делает контрольную функцию парламента значительно инертной и излишне бюрократичной. Следует отметить, что такая форма работы парламента вообще не прописана в Конституции, но, в то же время она и не противоречит ей. Согласно п. 5 ст. 101 Государственная Дума образует Счетную палату для контроля за исполнением федерального бюджета, т.е. фактически Счетная палата осуществляет контроль за исполнительной властью по расходованию ею федеральных финансовых средств. Исходя из смысла этой статьи депутатский запрос не может противоречить Конституции, но все-таки, по нашему мнению, его форма должна определяться не регламентом Думы, а федеральным законом. Депутатский запрос является важным элементом принципа разделения властей, так как является одной из форм контроля со стороны парламента за исполнительной властью.

Принятие многих законов в 90-х гг., не подкрепленных соответствующей материальной базой, лишь формально укрепляло законодательную власть в

¹⁶⁸ Мухаев Р.Т. Политология: учебник для вузов. Издание второе. – М.: Приор – издат, 2005. – С. 329.

¹⁶⁹ Президент. Парламент. Правительство. 1998. – №2 (8). – С. 21.

системе разделения властей, эти меры были лишь популистскими демонстрациями. Их реализация разбивалась о барьер исполнительной власти.

Участие судебной власти в системе разделения властей.

Судебная власть вообще выражает характеристики одной очень важной государственной функции, которая заключается в том, чтобы рассматривать и разрешать различные споры и конфликты, связанные с действительным или предполагаемым нарушением норм того или иного права. На самом деле, значений и определений судебной власти в современной политико-правовой литературе достаточно много. По мнению В.В. Лазарева: «Судебная власть – это специфическая независимая ветвь государственной власти, осуществляемая путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях споров о праве». ¹⁷⁰ В законодательных актах вообще не дается определение судебной власти. М. Баглай считает, что в настоящее время «...Из придатка правящей политической элиты суд превращается в инструмент защиты прав человека – важнейший инструмент правового государства». ¹⁷¹

Судебная власть является одним из важнейших институтов правового государства и имеет свое внутрифункциональное деление (см. рис. 2.4).

¹⁷⁰ Общая теория государства и права // Под. ред. В.В. Лазарева. - М., 1994. – С. 284.

¹⁷¹ Баглай М. Судебная система – главный механизм обеспечения единого правового поля страны // Российская юстиция. 2001. - №1. – С. 9.

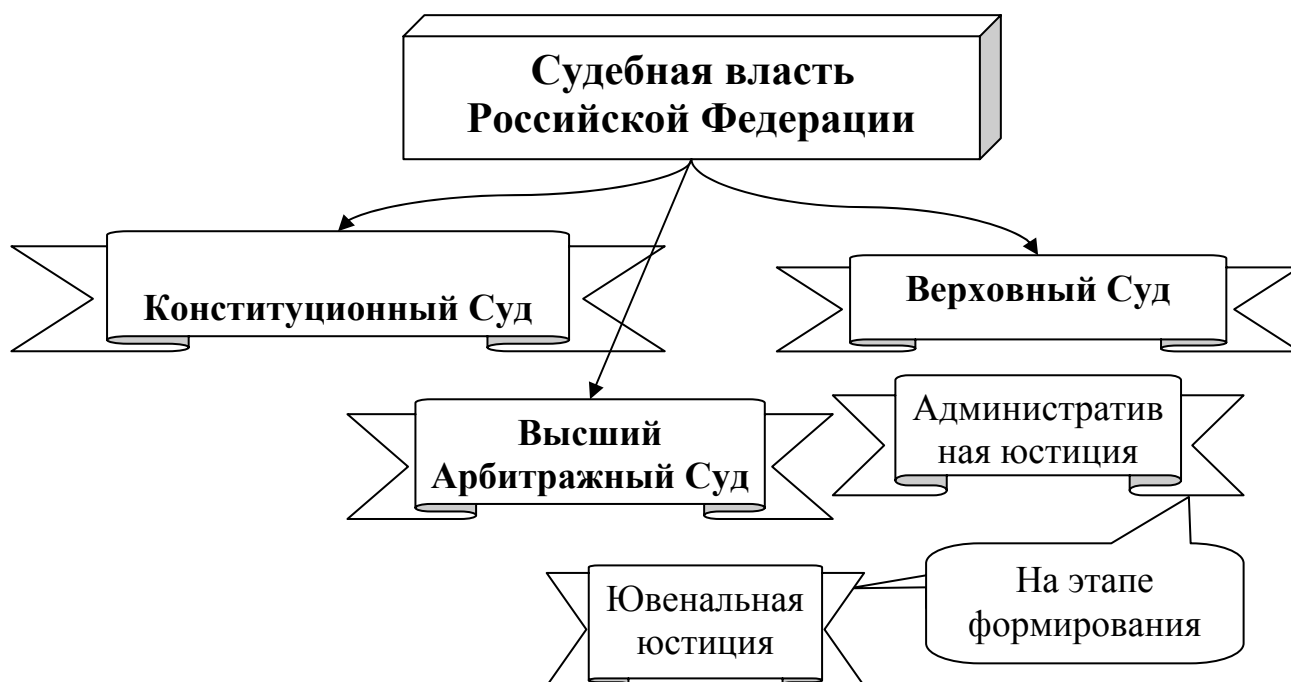


Рис. 2.4 Внутрифункциональное разделение судебной власти

Деятельность судебной власти осуществляется на основе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Одной из базовых частей судебной власти является Конституционный Суд Российской Федерации, который как раз вместе с Верховным Судом и осуществляет свою деятельность в системе разделения властей между высшими ее представителями: Президентом, Федеральным Собранием – законодательной властью и Правительством. Верховный суд так же задействован в системе разделения властей и принимает в этом активное участие. Это может выражаться в снятии кандидатов на какой-либо пост с предвыборного марафона, отстранение от должности руководителей исполнительной власти, преступивших закон, запрещение партий, деятельность которых противоречит Конституции Российской Федерации и т.д. Более того, за Верховным Судом закреплено такое важное конституционное право как подтверждение заключения, выдвинутого Государственной Думой по обвинению Президента Российской Федерации в государственной измене или иного тяжкого преступления при процедуре

импичмента. Федеральные суды общей юрисдикции и суды субъектов федерации обладают аналогичными полномочиями, как и суды нижних инстанций. Но Верховный Суд является в спорах, в том числе между субъектами власти, по существу высшей инстанцией. Если, конечно, вопрос не затрагивает Конституции, ее соблюдения или применения ее норм. Конституционный Суд - это рупор Конституции, он как бы «дописывает» ее не детализированные статьи, трактует дуалистические положения, дает толкование ее содержания. В этом смысле Конституционный Суд не имеет право быть политически зависимым и даже вообще участвовать в политических дискуссиях.

То есть, два субъекта судебной власти - Конституционный и Верховный Суды - являются высшими звеньями вертикали правосудия, которая участвует в системе разделения властей в Российской Федерации. Суды общей юрисдикции также участвуют в этом процессе, однако, их решения могут подлежать обжалованию в высших инстанциях.

Со вступлением России в Совет Европы Высший европейский суд является теперь формально самой высокой судебной инстанцией, но такое исполнительное судопроизводство в силу разных причин в России пока практически не прижились.

Очень важным моментом при осуществлении правосудия является право на возбуждение судебного процесса, принадлежащее обладателю нарушенных прав либо правоохранительным органам, либо прокуратуре. На уровне конституционной юстиции отсутствие у Конституционного Суда права самостоятельно возбуждать дела во многом ограждает Суд от вероятности вмешательства его в политические споры. Ведь именно собственным правом толкования законов обладал первый Конституционный Суд РСФСР, образованный в 1991 году. В дальнейшем и этот факт в том числе привел к излишней ангажированности Конституционного Суда. Тогдашний закон о КС предусматривал ежегодное направление законодательному органу –Верховному

Совету ежегодного послания Конституционного Суда.¹⁷² Данная prerogative Суда, безусловно, подчеркивала значимость третьей ветви власти в системе принципа разделения властей. Однако, в тот период она была использована в качестве политических манипуляций.

Основной задачей Конституционного Суда по-прежнему остается не участие в политических «боях», а активное включение в «стратегический» процесс формирования системы разделения властей на федеральном и региональном уровнях, выводя из текста Конституции логическим путем однозначные рецепты законодательного решения проблем распределения полномочий между ветвями власти, законодательных процессов и процедур и фактически «дописывание» Конституции.¹⁷³ В ряде интервью судьи Конституционного Суда и депутаты Государственной Думы высказывались за такие изменения в законе о КС, которые позволяли бы распространять действие постановлений Конституционного Суда не только на оспоренные акты, но и на все акты, в которых повторяются нормы, признанные противоречащими Конституции.

¹⁷² 5 марта 1993 года Конституционный Суд первый и единственный раз направил Послание Верховному Совету о состоянии конституционной законности в Российской Федерации.

¹⁷³ В Комментарий к закону о Конституционном Суде Российской Федерации судья Конституционного Суда (Ст.1) Б.С. Эбзеев писал: «Важнейшей особенностью юридической природы Конституционного Суда является то, что он должен не только применять Конституцию и право, но и «находить» право. .. Речь в данном случае идет о постепенном преобразовании самой Конституции под влиянием общественного развития. Конституция меняется без изменения ее текста, а Конституционный Суд, толкуя Конституцию при разрешении конкретных споров или давая официальное и обязательное толкование Конституции, констатирует такие изменения...»

Федеральные же суды активно взаимодействуют с другими ветвями власти: оценивают конституционность тех или иных законов, участвуют в формировании губернаторского корпуса, законодательных органов на местах, препятствуют в неконституционном расширении своих прав субъектами власти.

При запросе Государственной Думы о возможности Президентом вносить на рассмотрение Государственной Думы одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства Российской Федерации несколько раз, Конституционный Суд подтвердил законность действий президентской стороны. При вынесении данного решения несколько судей не согласились с постановлением Конституционного Суда РФ, приведя достаточно мотивированные и обоснованные аргументы. Интересно особое мнение Судьи КС РФ Н.В. Витрука: «[...] При представлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды, как справедливо указывал представитель Государственной Думы в судебном заседании, *Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора* (здесь и далее в этой сноске выделено авт.), что гарантировано ей статьями 10 и 111 Конституции Российской Федерации, и, следовательно, *она превращается в «орудие проведения воли главы государства»*. Были и другие мнения судей, подтверждающие данную позицию.¹⁷⁴ Данная статья Конституции Российской

¹⁷⁴ Особое мнение Судьи КС РФ В.И. Олейника, учитывает во многом и словесно-филологическую экспертизу дословной формулировки Конституции: «Статья 111 Конституции Российской Федерации не детализирует порядок представления Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации ... Из смысла положений статьи 111 Конституции Российской Федерации не следует также, что Президент Российской Федерации может трижды представлять одну кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации. ... Грамматическое толкование части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации в ее системной связи с другими частями этой статьи, а также с учетом ее телеологического толкования позволяет

сделать вывод, что использование в ней множественного числа – «после трехкратного отклонения представленных кандидатур» - означает, что подразумеваются две или более кандидатуры. [...] представители науки языкознания, участвовавшие в судебном заседании в качестве независимых экспертов и специалистов ... отметили ... «филологическое толкование пункта 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации (без некоторого насилия над семантикой русской речи) не позволяет говорить о том, что в нем идет речь об одной кандидатуре, трижды представляемой на рассмотрение Государственной Думы ... в противном случае в тексте Конституции вместо слов «представленных кандидатур» употреблялись бы слова «представленной кандидатуры.» Особое мнение Судьи КС РФ В.О. Лучина: «... При назначении Председателя Правительства Российской Федерации Конституция отдает приоритет Президенту Российской Федерации. Он прелагает кандидатуры и, в конечном счете, решает вопрос о назначении Председателя Правительства. *Однако все это происходит в условиях разделения властей (выделено Д.К.), действия системы сдержек и противовесов, когда воля (выбор) Президента определенным образом соотносится с волей (согласием) Государственной Думы. Процесс представления кандидатур, будучи формой реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий, должен осуществляться на основе взаимодействия его с Государственной Думой в рамках существующих парламентских процедур (выделено Д.К.).* [...] Если Президент все – таки, вновь вносит уже отклоненную кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации, Государственная Дума вправе сослаться на то, что ее постановление является обязательным для Президента, и эту кандидатуру не рассматривать. [...] Возникает неординарная и несколько противоречивая конституционная ситуация. «Несговорчивость» Государственной Думы пресекается ее роспуском, а Президент может навязывать свою волю, не опасаясь не благоприятных для себя последствий». - С. 120 – 130.

Федерации теперь уже в разъясненной трактовке Конституционного Суда Российской Федерации не имеет вообще аналогов среди правовых демократических стран.¹⁷⁵

Конституционный Суд при вопросе о толковании понятия «общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы» отдал приоритет варианту, наиболее устраивающему наиболее Президента, так, чтобы две трети от общего числа депутатов и членов ФС РФ подразумевали не сумму депутатов и членов ФС РФ обеих палат, а две трети от каждой из палат. Таким образом, исключалось возможное уменьшение влияния на законодательный процесс Совета Федерации – наиболее лояльного в тот момент к Президенту Б.Н. Ельцину.¹⁷⁶

Примечательно, что в случае толкования Конституции в части касающейся регламентации внесения кандидатур на должность Председателя Правительства, а так же о количестве депутатов, необходимых для преодоления вето Президента, *среди судей Конституционного Суда отсутствовала единая позиция*,¹⁷⁷ вследствие чего выражались многочисленные особые мнения судей.

¹⁷⁵ См. так же: Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России.): Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998. – С. 83.

¹⁷⁶ См.: Постановление Конституционно Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10 – П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации и Постановление Конституционно Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2 – П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 58 – 68, 77 – 84.

¹⁷⁷ Выделено Д.К.

Видимо, более правильно бы было, на наш взгляд, представлять Президентом Российской Федерации вето не в форме письма на имя Председателя Государственной Думы, а в виде Указа или в виде подробного сообщения представителя Президента в Государственной Думе.

Судьи по закону несменяемы и финансируются из федерального бюджета. Таким образом, субъекты Российской Федерации, по крайней мере, формально не могут влиять на исход судебного решения. Хотя есть и другие примеры. Так, например, в г. Москве регулярно проводятся доплаты судейскому корпусу из городского бюджета. В гражданском, арбитражном и уголовном судопроизводствах по-прежнему остается много проблем. Это и нехватка судей, неисполняемость судебных решений, коррупция в судах и другие проблемы.

Исполнительная и законодательная власти всегда будут стремиться склонить судейский корпус на свою сторону или оказывать влияние на его формирование. Судейское сообщество крайне резко отреагировало на инициативу спикера Совета Федерации Сергея Миронова, предложившего передать президенту и сенаторам контроль за формированием судейского корпуса.¹⁷⁸ Сергей Миронов предложил формировать Высшую квалификационную коллегия судей не съездом или конференцией представителей фемиды, а утверждать членов коллегии, выдвинутых съездом на рассмотрение Президента России, верхней палатой парламента, что однозначно приведет к большей зависимости судей. Ведь именно квалификационная коллегия отбирает кандидатуры судей на утверждение Президентом и приостанавливает их полномочия. Председатель Верховного Суда Вячеслав Лебедев отрицательно отозвался об этой идеи, а в рамках расширения внутри судейского плюралистического преобразования предложил внести норму в законодательство, чтобы Высшая квалификационная коллегия смогла пересматривать дела территориальных коллегий,¹⁷⁹ так как территориальными

¹⁷⁸ Независимая газета. 2004. - №212 (3325). – С. 2.

¹⁷⁹ Известия. 2004. - №224. – С. 3.

региональными коллегиями руководят подчиненные председателей судов субъектов федерации.

Притязания министерства юстиции на судебный департамент – орган материально-технического обеспечения судов остались тщетными, он останется в подчинении Верховного Суда. Об этом заявил Владимир Путин на VI Всероссийском съезде судей,¹⁸⁰ что является превентивной мерой по давлению исполнительной власти на суд. Однако, мировые судья до сих пор обеспечиваются за счет средств местного бюджета и в этом аспекте зависят от исполнительной власти. Ведь именно используя рычаги материально-технического обеспечения Конституционного Суда, Б. Ельцин пытался оказать давление на ветвь правосудия.¹⁸¹

Даже высший законодательный орган – Государственная Дума, в силу своего высокого статуса пытался противостоять решениям Конституционного Суда. Так 13 июня 1996 Конституционный Суд вынес решение о включении срока ознакомления с обвинением в предельный срок содержания под стражей. Не успев в установленный Судом 6-месячный срок внести необходимые изменения в законодательство, Государственная Дума приняла 5 декабря

¹⁸⁰ См. Там же.

¹⁸¹ В июне - начале сентября 1993 Президент освободил Главное управление охраны РФ от обязанностей охраны здания КС, судей и членов их семей, а также лишил председателя КС автомобиля со спецсвязью и дачи. Решения Верховного Совета о возложении функций государственной охраны Конституционного Суда на Министерство безопасности не были исполнены, поэтому 10 сентября 1993 Верховный Совет принял решение о создании самостоятельной Службы охраны Конституционного Суда при техническом содействии Департамента охраны Верховного Совета. – См. более подробно: www.panorama.ru/ks/shtml; (официальный сайт информационно-исследовательского центра Панорама - информационно-исследовательская группа)

беспрецедентное постановление, в котором рекомендовала продолжать руководствоваться нормой, которую Конституционный Суд признал неконституционной. Через 6 дней Дума отменила свое решение, приняв одновременно закон, передающий продление сроков содержания под стражей из компетенции прокуроров в компетенцию судей.¹⁸²

Последней, по нашему мнению, перспективной реформой будет создание административных судов, занимающихся жалобами граждан на действия или бездействия чиновников и представителей власти.¹⁸³

2.3 Политические тенденции реформ государственного управления. Перспективы политического развития России.

Американский политолог З. Бжезинский так характеризовал состояние российской государственности в 90-х гг.: «Россия, что едва ли требует напоминания, остается крупным геостратегическим действующим лицом, несмотря на ослабленную государственность и, возможно, затяжное нездоровье...».¹⁸⁴

Первыми шагами по укреплению Российской государственности стало издание Президентом Указов: «О полномочном представителе

¹⁸² См. Там же: www.panorama.ru/ks/shtml; (официальный сайт информационно-исследовательского центра Панорама – информационно-исследовательская группа).

¹⁸³ Такое судебное нововведение уже поддержали В. Лебедев – Председатель Верховного Суда и П. Крашениников – председатель комитета Государственной Думы по законодательству. См. Российская газета. 2004. - №52 (3429). – С. 11.

¹⁸⁴ Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика / Под общ. ред. Подберезкина А.И. – М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. – Т. 1. – С. 897 .

Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹⁸⁵ № 849 от 13.05.2000, «О Государственном совете Российской Федерации»¹⁸⁶ №1602 от 01.09.2000, принятие нового федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»,¹⁸⁷ и внесение летом 2000 года поправок и изменений,¹⁸⁸ в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации».¹⁸⁹

Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» отвечал духу того времени и имел положительное влияние на укрепление президентской вертикали, но несмотря на свои положительные качества, он не может не вызвать нареканий по ряду причин: во – первых, государственные решения такого ранга должны приниматься в виде законов; во-вторых, меняется система государственного управления: « ... создается некий промежуточный этаж государственной власти, на котором располагаются: власть Президента, представитель «независимой» прокуратуры, Министерства внутренних дел, по налогам и сборам, Федеральной службы налоговой полиции и др. Возникают весьма серьезные сомнения в конституционности подобной модели, «... необходимо, чтобы это соответствовало конституционной модели устройства страны, прежде всего статьям 10 и 11 Конституции Российской Федерации».¹⁹⁰

¹⁸⁵ Сборник Законодательства Российской Федерации. 2000. - №20. - Ст.2112.

¹⁸⁶ СЗ РФ. 2000. - № 36. - Ст. 3633.

¹⁸⁷ СЗ РФ. 2000. - № 32. - Ст. 3336.

¹⁸⁸ СЗ РФ. 2000. - № 31. - Ст. 3205.

¹⁸⁹ СЗ РФ. 1999. - № 42. - Ст. 5005.

¹⁹⁰ Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – С. 121.

Новые взгляды на институт федеративных отношений в России

На сегодняшний день существует множество подходов к реализации идеи федерализма. Рассматриваются теоретические вопросы федерализма, проблемы договорных процессов, статусной асимметричности регионов, разбалансированности отношений «федерация-регион» и т.д.¹⁹¹ Подходы с точки зрения экономической обоснованности и рациональности федерализма нашли свое отражение в работах: В. Кокова, В. Лексина и т.д.¹⁹² Экономические принципы превалируют над политическими при субъектном районировании регионов в системе федеративных отношений считает, например, Александр Потемкин – доктор экономических наук.¹⁹³ На наш взгляд, при определении федеративной политики, в том числе и при выборе количества субъектного состава, экономический блок рассматривается в первую очередь. Однако, при этом не стоит умилять значимость государственно-политических причин реформирования федеративной политики. С политической точки зрения федеративные отношения это прежде всего есть своего рода модель принципа разделения властей регионального и федерального уровней. То есть, так называемое вертикальное разделение властей.

¹⁹¹ См. более подробно: Барганджия Б.А. Российский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий // Социально-политический журнал. 1996. №4. - С. 56-67. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 2000. – 304 с. Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М.: ИНИОН РАН, 1995. – 72 с.

¹⁹² Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы// Экономист. 1996. - №11. - С. 4 – 14; Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. - №3. – С. 18-37.

¹⁹³ См. более подробно: Меньше регионов – сильнее страна // Российская газета. 2004. - № 272 (3649). – С. 13.

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года Владимир Путин так обрисовывает задачу реформирования института федеративных отношений: «Следующая по значимости крупная задача в сфере государственного строительства – это укрепление Федерации. При этом, главный результат, которого мы добиваемся – это построение эффективного государства в существующих границах.... При этом, следует помнить, что субъекты объединяются не ради самого объединения, а ради оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики, а, в конечном счете, ради роста благосостояния людей. Конечно, процесс объединения субъектов Федерации дело сложное, но иначе... мы не сможем сконцентрировать ресурсы государства для управления огромной и уникальной по своему составу территорией. Ведь многие субъекты у нас являются сложноподчиненными, проблемы распределения властных полномочий между их государственными органами (в первую очередь в налоговой и бюджетных сферах) возникают постоянно. Однако вся энергия пока что уходит на споры и согласования».¹⁹⁴

Первой попыткой модернизации федеративных отношений путем реализации возможности Президента отстранять руководителей регионов, не справляющихся со своими обязанностями, было внесение поправок в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в 2000 году. Однако, сам механизм вмешательства федеральной власти получился довольно громоздким, а на фоне решения Конституционного Суда РФ № 9-П от 12.04.2002 о том, что отстранение главы исполнительной власти региона или роспуск законодательного (представительного) органа возможен лишь при двукратном нарушении ими

¹⁹⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года. // www.document.kremlin.ru (Официальное интернет-представительство Президента России. Банк документов).

Конституции РФ, при наличии соответствующих судебных решений и при заключении самого Конституционного Суда РФ,¹⁹⁵ делает вмешательство Президента РФ практически не дееспособным.

Таким образом, возможность контролировать и оперативно влиять на исполнительную власть в регионах не была реализована.

13 сентября 2004 года В.В. Путин предложил избирать руководителей субъектов Российской Федерации законодательными органами соответствующих регионов по представлению Президента России. 3 декабря 2004 года данный законопроект был успешно принят Государственной Думой, а 8 декабря одобрен Советом Федерации и подписан Президентом 11 декабря 2004 года.¹⁹⁶ По сути, это было последним логическим шагом по окончательной модернизации закона «Об общих принципах организации

¹⁹⁵ См. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 года № 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. апрель.

¹⁹⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Российская газета. 2004. - № 277. – С. 5.

законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ.¹⁹⁷

Новый закон устанавливает право наделения высшего должностного лица субъекта федерации соответствующими полномочиями, причем высшим должностным лицом считается руководитель именно исполнительной власти (п.2 п/п «а», п.3 п/п «а1»). Так, может быть, не явно федеральный центр расставляет акценты на предстоящее обозримое будущее. Закон не предусматривает отныне выборов региональных руководителей. Высшее должностное лицо утверждается региональным парламентом. В случае тоекратного отклонения региональным парламентом предложенной кандидатуры Президент имеет право распустить парламент, либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица региона. В новом законе подписанном Президентом РФ 11 декабря 2004 года, увеличивается срок исполнения полномочий регионального лидера с 4 до 5 лет, повышаются властные полномочия руководителя региона, в т.ч. по координации силовых структур, которые до сегодняшнего момента подчинялись лишь федеральным ведомствам.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. - № 42. - Ст. 5005; СЗ РФ. 2000. - № 3. - Ст. 3205; СЗ РФ. 2001. - № 7. - Ст. 608; СЗ РФ. 2002. - № 19. - Ст. 1792; СЗ РФ. № 50. - Ст. 4930; СЗ РФ. 2003. - № 27. - Ст. 2709.

¹⁹⁸ п. 5: Гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок не более пяти лет; п. 7, д1): обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами

Рассмотрим юридически-правовую сторону законодательной инициативы Президента. Позволяет ли Конституция РФ принять данные изменения, не выходя за ее рамки?! Статья 71 Конституции РФ гласит: В ведении Российской федерации находятся:... е) *установление основ федеральной политики* (здесь и далее на этой стр. выделено Д.К.) и федеральные программы, *в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.*¹⁹⁹ Ст. 77 (п.1): Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов *устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.* Ст. 80 (п.3): *Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.* Таким образом, мы видим, что рассматриваемый нами президентский законопроект находится в строго конституционном поле и не содержит каких-либо ограничений для его принятия. Данный факт лишний раз доказывает, что положения Конституции позволяют Президенту России выходить далеко за ее рамки на законных основаниях, при этом не внося поправок в Основной закон. «Используя недостатки Конституции в четком определении

местного самоуправления и общественными объединениями. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». СЗ РФ. 1999. - № 42. - Ст. 5005; СЗ РФ. 2000. - № 31. - Ст. 3205; СЗ РФ. 2001. - № 7. - Ст. 608; СЗ РФ. 2002. - № 19. - Ст. 1792; СЗ РФ. 2002. - № 50. - Ст. 4930; СЗ РФ. 2003. - № 27. - Ст. 2709.

¹⁹⁹ Здесь и далее в этом абз. выделено авт.

полномочий институтов власти, Президент России еще больше расширяет свои права», - считает Роберт Евзеров, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института сравнительной политологии РАН.²⁰⁰

Отчасти, все-таки, данная законодательная инициатива является превентивной мерой по предупреждению событий, подобных случившимся в Беслане 1 сентября 2004 года, когда террористы захватили большое количество заложников, и вследствие дезорганизации исполнительной власти данного региона, в т.ч. силовых структур, не удалось избежать большого числа жертв.²⁰¹

В действительности же, по сути дела, принятие закона №159-ФЗ от 11 декабря 2004 года явилось третьим заключительным этапом кремлевской политики, растянувшимся на пять лет, по централизации государственной исполнительной власти:

- *первым этапом* было организация института полномочных представителей Президента в федеральных округах, т.е. насаждение «государева ока», «вытеснение» региональных лидеров из Совета Федерации, в т.ч. и лишение их неприкосновенности. Реализация первой попытки, путем внесения поправок в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

²⁰⁰ См. www.ons.gfn.net (Интернет-версия журнала Общественные науки и современность).

²⁰¹ «Начальнику УФСБ Валерию Андрееву поставили в вину то, что он не принял превентивных антитеррористических мер, хотя располагал оперативной информацией о некоторых из бандитов и их базах. [...] Милиционеры же под руководством главы МВД Казбека Дзантиева, как считает следствие, плохо охраняли административную границу республики, что позволило вооруженным до зубов боевикам беспрепятственно доехать до Беслана». - См. Власть. 2004. - №38. – С. 31.

власти субъектов Российской Федерации», дать право Президенту России отстранять губернаторов от занимаемой должности.

- *второй этап* был апробацией результатов первого этапа, а также ознаменовался принятием изменений, в середине 2002 года, в избирательное законодательство, по которым минимум половина депутатов региональных парламентов должна была избираться по партийным спискам. Это, по всей видимости, должно было обеспечить поддержку Кремля путем прохождения в них региональных отделений партии «Единая Россия», лояльной Президенту.

- *третий этап* - окончательное крепление единства вертикали исполнительной власти, вступил в свою фазу уже после того, как региональные политические элиты свыклись с мыслью о том, что централизация исполнительной власти в России на данном историческом периоде неотвратима. Ознаменовался этот этап принятием Федерального закона Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Обоснованным выглядит выступление представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе Александра Косопкина, о том, что «Законопроект логически развивает положение части 2 статьи 77 Конституции о единстве системы исполнительной власти в стране по вертикали...».²⁰²

Совсем недавно на протяжении 90-х годов можно было наблюдать, как оппозиционные губернаторы регионов, выбранные при широкой материальной и социальной поддержке оппозиционных сил, провоцировали федеральную власть на принятие непопулярных мер в отношении региона. Тем самым они «подставляли» тем самым Президента и сваливали всю вину за негативные результаты своей работы на него, либо «сталкивали лбами» население и

²⁰² Одобрен в первом чтении // Парламентская газета. 2004. - №204 (1576). - С. 1

федеральные органы государственной власти, зарабатывая тем самым для себя политические дивиденды. Следует отметить, что особенно активизировалась так называемая «деятельность» в период предвыборных кампаний в регионе, и в итоге всех этих политических игр, страдали простые люди.

Данный закон, №159-ФЗ от 11 декабря 2004 года, повысит степень ответственности Президента Российской Федерации за происходящие события в том или ином регионе страны. Предлагая «своего человека» на должность мэра, пост губернатора области, края или Президента национальной республики, Президент России тем самым как бы встраивает региональную исполнительную власть в общий федеральный стержень государственной власти. При этом совершенно очевидно просматривается дальнейшее повышение оперативности управления регионами, возможность Президента РФ мобильно принимать меры по отношению к тому или иному руководителю, не справляющемуся со своими обязанностями должным образом.

Последние меры Президента, направленные на укрепление механизма государственного управления не являются конъюнктурными либо, тем более,

авторитарными, как отражается в западной прессе.²⁰³ Предпринятые Президентом меры в сторону упорядочивания вертикали исполнительной власти выстраиваются в последовательную цепочку продуманных действий. Еще в 1999 году в послании Федеральному Собранию Владимир Путин отмечал: «Как показывает опыт, именно несогласованность действий, а подчас и прямая конфронтация ветвей власти становится серьезным препятствием на пути строительства сильного государства, на пути достижения политической и общественной стабильности. Именно «дефицит» согласия, выразившийся в хроническом противостоянии исполнительной и законодательной ветвей власти, стал причиной, не позволившей последовательно проводить реформы».²⁰⁴

На наш взгляд пакет поправок в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» обладает следующим набором преимуществ:

²⁰³ Западная пресса так отреагировала на законодательную инициативу Президента РФ: Путин движется к своему новому сроку// The Sunday Times. 2004. сентябрь.: «Российский президент Владимир Путин рассматривает возможность продления срока своих полномочий, который заканчивается в 2008 году, проявляя тем самым решимость еще крепче держаться за власть и сломить терроризм после избиения в бесланской школе»; Волонтаристский авторитаризм Владимира Путина // Le Monde. 2004. сентябрь.: «Когда Путин говорит, что каждый народ имеет право использовать демократические инструменты по-своему, в соответствии со своими историческими сложившимися традициями и уровнем развития общества, он отнюдь не изрекает банальности. Он излагает концепцию власти, которая по многим параметрам является регрессом по отношению к тому, что было достигнуто в последние годы...». Власть. 2004. №38 [591]. – С. 32.

²⁰⁴ Россия на рубеже эпох. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 1999 // www.document.kremlin.ru (Официальное интернет-представительство Президента России. Банк документов).

1. Повышается интеграция и степень взаимодействия региональной исполнительной и законодательной властей;
2. Глава региональной исполнительной власти – высшее должностное лицо получает более широкий спектр государственных полномочий, способствующих более эффективной реализации его прямых обязанностей;
3. Лидер региона будет иметь двойную ответственность: перед региональным Парламентом и Президентом Российской Федерации, что исключит конфронтации ветвей и уровней власти;
4. Президент России берет на себя дополнительную ответственность за происходящие события на местах, при этом сводится к минимуму необоснованное перекладывание ответственности федеральной власти на региональную;
5. Повышается оперативность управления регионами;
6. Обозначается соответствие в формировании между государственной исполнительной федеральной властью и региональной исполнительной властью;
²⁰⁵ так Председатель Правительства Российской Федерации – руководитель высшего исполнительного органа утверждается Государственной Думой, руководитель высшей исполнительной власти региона также будет утверждаться региональной законодательной властью субъекта Федерации
7. Экономятся значительные бюджетные средства регионов на проведение предвыборных кампаний.

Интересно отметить, что некоторые Уставы (Основные законы) субъектов Федерации уже имели прописанный механизм согласования назначения вторых и третьих лиц исполнительной власти региона с местным парламентом.²⁰⁶

²⁰⁵ См. Ст. 111, (п.1): Конституции Российской Федерации: «Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы».

²⁰⁶ См. например: Ст. 32, (п. «х») Устава (Основной закон) Белгородской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной

Конституционный Суд Российской Федерации еще в своем постановлении от 10 декабря 1997 года на запрос Президента РФ о проверке конституционности положений Устава Тамбовской области, касающихся согласований с Законодательным собранием назначения вице-губернатора и первых заместителей губернатора, дал четкое определение того, что данная процедура совершенно однозначно находится в правовом поле Конституции России, способствует укреплению системы сдержек и противовесов, а так же содействует более слаженному взаимодействию законодательной и исполнительной властей.

Разбивает миф о стремлении Владимира Путина к укреплению своей личной власти интервью Владислава Суркова - заместителя Главы администрации Президента РФ, данное 29 сентября 2004 года газете Комсомольская правда: «... Путин укрепляет государство, а не себя. Его авторитет и так достаточно высок, и у него нет проблем в отношениях с региональными лидерами. А новая схема заработает не вдруг и не для Путина лично. Предстоит переходный период, который растянется на несколько лет...».

Однако, следует понимать и то, что увеличение управленческих функций Президента, по всей видимости, неизбежно приведет к увеличению

области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2 Изд-е Государственной Думы РФ. М., Известия, 1996; Ст. 29, (п. «ф»)) Устав (Основной закон) Воронежской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 3 Изд-е Государственной Думы РФ. М., Известия, 1997; Устав (Основной закон) Тамбовской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2 Изд-е Государственной Думы РФ. М., Известия, 1996; Устав (Основной закон) Тульской области // Вестник Тульской областной Думы. 1995. - №8;

численности администрации Президента РФ, разрастанию аппаратов представителей Президента РФ в органах государственной федеральной и региональной власти, а также аппаратов полномочных представителей Президента в федеральных округах, а также возможно к образованию новых надзорных органов по контролю над исполнением федеральных законов и указов Президента России.

Правда, необходимость сохранения института полпредов Президента в федеральных округах встает под вопрос, так как в данном случае федеральные округа становятся избыточным звеном управления. «... По окончании полномочий избранных губернаторов власть может отказаться от института полномочных представителей президента в федеральных округах, поскольку со временем в нем просто отпадет необходимость», - считает глава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Александр Вешняков.²⁰⁷

Новая система организации государственной власти на местах может создать ряд других политических и административных проблем.

Во-первых, федеральная власть получает возможность распускать региональные парламенты, в соответствующих случаях, указанных в законе, а это затрагивает вопрос сохранения принципа разделения властей в регионах, закрепленного Конституцией Российской Федерации. Может сложиться такая ситуация, что в случае существования в регионе двухпалатного парламента одна из палат проголосует за утверждение лидера региона, даже на совместном заседании палат, а другая против, ведь разгону подлежат обе палаты. Вернее, на наш взгляд, надо было бы назначать губернаторов президентом, но исключить из процесса назначения законодательные собрания. Подобное происходит во Франции и Японии, где префекты – руководители региональной государственной власти назначаются правительством страны. Либо как в Италии, в которой в каждую область направляется комиссар правительства, который взаимодействует

²⁰⁷ Российская газета. 2004. - № 225 (3602). – С. 9.

с местными выборными советами, а противоречия между ними разрешаются в Конституционном Суде.²⁰⁸

Во-вторых, закон не уточняет предъявляемые требования к кандидату, такие как срок оседлости в данном регионе, наличие высшего образования, количество возможных сроков замещения должности и т.д.

В-третьих, нарушается «принцип не вхождения президента» ни в одну из ветвей власти: законодательную, исполнительную и судебную. Теперь Президент фактически напрямую формирует исполнительную региональную власть и в значительной степени влияет на законодательную власть. Хотя в Основном законе сказано, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Возможно, необходима юридическая корректировка Конституции, в том смысле, к какой же ветви власти относится Президент? Хотя это уже становится, очевидно, что президентская вертикаль больше тяготеет к исполнительной власти. Федеральный принцип разделения властей становится более «мягким и расплывчатым». Президент является главой государства и гарантом Конституции, согласно основному закону. Таким образом, последствия рассматриваемого закона можно рассматривать, с юридической точки зрения, либо как вывод глав исполнительной власти регионов, (кстати теперь им присвоен статус высшего должностного лица, что уже показывает доминирование исполнительной власти, из общей вертикали исполнительной власти), либо понижение статуса Председателя Правительства РФ, т.к. верхняя точка должностных исполнительных функций замыкается на Президенте.

В четвертых, есть мнение, что «... региональные парламенты станут играть роль обкомов КПСС, которые в советские времена дружно голосовали за спущенные сверху кандидатуры первых секретарей...». ²⁰⁹ Хотя, если рассматривать высказанное мнение в смысле отступления от принципов демократии и федерализма - это минус, а если в контексте той политической

²⁰⁸ Власть. 2004. - №48. – С. 30.

²⁰⁹ Власть. 2004. - №39. – С. 20.

стабильности и уровня безопасности в государстве, которые были в советские времена, то напротив.

Проблемы избыточного числа регионов во многом схожи с избыточными степенями свободы отдельно взятого субъекта Федерации. Однако, корни этой проблемы затрагивают и экономический блок; а именно, если рядом территориально соседствуют дотационный регион и регион донор, то, если упростить схему движения налогов, она будет выглядеть так: сначала регион донор перечисляет налоги в федеральный центр, а затем, условно говоря, эти средства из федерального бюджета поступают в виде субвенций в дотационный регион. Укрупнив регионы, в частности, и по схеме: «1-2 региона донора + 1 регион дотационный», можно добиться значительных экономических выгод. Кстати, по такой схеме и начинается процесс объединения Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов. Давайте остановимся на политическом аспекте данной реформы. Действительно, даже в советские времена, автономные округа входили в состав краев и областей, а автономные области в край.²¹⁰ При этом автономные социалистические государства, в составе РСФСР их было 16, назывались государствами.²¹¹ Автономные округа и автономные области имели уже более низкий статус самостоятельности, не говоря уже об областях напрямую входящих в РСФСР. Теперь же все бывшие автономные республики, края и области уравниены в статусе по Конституции 1993 года. О таких полномочиях, которые имели руководители субъектов Федерации

²¹⁰ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. – М., Политиздат, 1978. – Гл. 11. – Ст.86.

²¹¹ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. (С изменениями и дополнениями, внесенными Законом РСФСР от 27 октября 1989 года на одиннадцатой сессии Верховного Совета РСФСР одиннадцатого созыва) – М.: Сов. Россия, 1989. - Гл. 8. – Ст. 78.

до недавнего времени, первые секретари автономных республик, краев и областей даже и мечтать не могли. При этом объединение регионов вообще примерно в равнозначные субъекты по социально-экономическому положению довольно рационалистическое предложение.

Вопрос укрупнения национально-территориальных структур достаточно сложный, и для его реализации должен быть разработан специальный, индивидуальный для каждой национальной республики или округа механизм. Но при этом, следует учитывать, что сам принцип права народов на самоопределения вживался очень часто искусственно и нарочито во времена советского тоталитаризма, а на основе таких привитых апробаций производилось административно-территориальное деление. Иначе как можно объяснить, например, создание Еврейской автономной области в Хабаровском крае на границе с Китаем? Или, например, в Дагестане были собраны десятки народностей. Очевидно очень важно разводить понятия национального суверенитета и уважения историко-культурных традиций с территориальным суверенитетом. Федеративным субъект может быть лишь в случае национально-исторических, экономических или других причин, а не только в силу сложившегося административно-территориального деления в переходный период государства либо главенства титульной нации. *Нельзя путать суверенитет народа на данной территории и суверенитет нации на этой территории.* Так как национальных республик в составе Российской Федерации абсолютно моноэтнических нет, всегда существует какой-то процент другой народности. Возвышение же титульной нации в национальной республике ведет, как правило, к территориальному сепаратизму и ущемлению прав других наций проживающих в этой республике.

Довольно резко характеризует национально-федеративную политику советских времен В.Р. Филиппов, говоря, что именно этнофедерализм, доставшийся «в наследство» Российской Федерации от Советского Союза, является главным дестабилизирующим фактором, чреватой угрозой целостности

страны.²¹² С его словами нельзя полностью согласиться, но ведь действительно еще тезис В.И. Ленина о праве народов на самоопределение, сыграл не самую положительную роль в многонациональном государстве.

Благоприятной тенденцией, ведущей к укреплению федерации на сегодняшний день является проведение свободных выборов в Чеченской республике, принятие в июне 2005 года законодательным органом республики Северная Осетия решения об изменении формулировки в названии главы исполнительной власти вместо «Президент» - «Глава».

Одним из новых институтов сохранения исторически-культурных ценностей нации могут стать диаспоры, землячества или другие общественные объединения в субъектах федерации и на федеральном уровне. *Переход от национального шаблона в субъектном составе и территориальном делении при сохранении суверенитета прав наций - к экономическим и историко-культурным факторам при определении целостности субъекта, а также выравнивание административно-конституционной статусности регионов должно стать одной из приоритетных задач федеративной политики на ближайшее время.* (выделено Д.К.) Совершенствование федеративных отношений отчасти достигается и за счет ликвидации избыточного числа регионов. Интересна позиция мнение старшего научного сотрудника Института государства и права РАН, кандидата юридических наук М.В. Глигич – Золотаревой: «Наша страна оказалась лидером и по количеству субъектов Федерации – 89, которое явно чрезмерно.²¹³ Оперированием таким количеством субъектов малоэффективно как

²¹² См. более подробно: Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. - М.: Центр цивилизованных и региональных исследований РАН, 2003. – 379 с.

²¹³ Прим. авт.: с 1 декабря 2005 количество субъектов РФ будет не больше 88, см.: Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». – См.: Российская газета. 2004. - № 62 (3439). – С. 12.

с экономической, так и с управленческой точки зрения. ... Некоторые субъекты Федерации представляют собой «матрешечные» образования, по два или даже по три в одном (края, области и входящие в их состав автономные округа), что так же создает значительные сложности.... Промежуточный вывод при исследовании данного аспекта федеративной составляющей Конституции заключается в констатации необходимости конституционной реформы субъектного состава Российской Федерации, так называемого укрупнения субъектов и, соответственно, сокращения их количества, причем исходя из принципиально новых критериев оптимальности».²¹⁴ Даже Российская империя, имевшая к 1914 году территорию примерно в 1,3 раза по площади большую, чем Российская Федерация сейчас, была административно поделена на 81 губернию и 20 областей, часть из которых входило в более крупное административное территориальное образование – генерал-губернаторство (Киевское, Туркестанское, Финляндское и т.д.).²¹⁵ Территории нынешней же Российской Федерации соответствовало по количеству (с учетом административно-целостных изменений) примерно 46 губерний.

Генеральный директор Института региональных проблем Максим Дианов так высказывается по поводу тенденции объединения регионов: «... тенденция к укрупнению регионов достаточно сильна, потому что помимо движения «сверху» есть много инициатив «снизу»».²¹⁶ С нашей точки зрения, очень важно, чтобы процесс укрупнения регионов брал свой потенциал и начинался именно «снизу», т.к. в противном случае Россия отступит от пути

²¹⁴ Глигич – Золотаревой М.В. Федеративная составляющая Конституции: опыт России и зарубежных стран // Конституционный строй России (Выпуск 4-й). - М.: ИГП РАН, 2003. – С. 46-47.

²¹⁵ Большая Советская Энциклопедия // Электронная версия: ЗАО «Новый Диск». - Науч. изд-во Большая Российская энциклопедия.

²¹⁶ Власть. 2004. - №11 [564]. – С. 36.

федерализма. Федерализм и право субъектов на самостоятельное проведение своей региональной политики и решение проблем субъекта федерации с учетом его особенностей является одним из достижений современного Российского государства. В случае, если несколько регионов объективно приняли решение путем референдума объединиться и передать полномочия каждого из них более крупному региону, считая это более эффективным, чем самостоятельное развитие регионов, то этому ни в коем случае нельзя препятствовать. Интересно привести мнение Президента Швейцарской Конфедерации Йозефа Дайса, по довольно схожей проблеме - механизма передачи полномочий субъектов (кантонов) его страны на конфедеративный уровень: «... кантоны имеют всю полноту власти. Исключение составляют случаи, когда компетенция делегируется на уровень Конфедерации, то есть действует принцип «снизу вверх», но никак «не сверху вниз». Возможно, это и есть формула успеха нашей страны».²¹⁷

Все больший интерес проявляется среди ученых политологов к регионализму – подход к решению различных политико-государственных и социально-экономических проблем с позиции регионов, при этом успешно воплощая в себе позитивные стороны федеративного и унитарного устройства.²¹⁸ Ряд диссертационных исследований также обосновывают необходимость укрупнения регионов и отмечают недостатки большого их количества. «... Конституция РФ 1993 года содержит много недостатков и противоречий. Прежде всего, это попытка совместить провозглашенный в ней принцип равноправия территорий с их фактической разностатусностью, происходящая из национально – территориального подхода, а также конституционные и договорные основы

²¹⁷ Российская газета. 2004. - №53 (3430). – С. 13.

²¹⁸ См. например: Макарычев А.С. Федерализм и регионализм: европейские традиции, российские перспективы // Полис. 1994. - № 4. - С. 12.

федеративного устройства.»²¹⁹ «В Российской Федерации, как известно, имеется 89 субъектов федерации, что обуславливает высокую сложность федеративного устройства и возникновение конфликтов при согласовании федеральных, региональных и муниципальных интересов».²²⁰

Мнение автора совершенно солидарно по этому вопросу с вышеизложенными точками зрения по принципам реализации федеративности России. Конституция РФ предусматривает возможность регулирования количественного состава субъектов Федерации ст. 65. Редукция управления регионами, т.е. от сложного процесса к простому, поможет помимо реализации алгоритма универсальности управления, решить проблему экономии бюджетных средств, в том числе, и за счет сокращения сотрудников и депутатов законодательных и исполнительных органов власти.

Реформа Совета Федерации

По поводу измененного порядка формирования Совета Федерации большинство мнений политологов сводится к тому, что на данном историческом развитии России следует отдавать предпочтение работе членов Совета Федерации на постоянной основе. Статус Совета Федерации вообще был определен таким образом, что по способу его формирования он нарушал саму идею принципа разделения властей. «Совет Федерации 1995 года сыграл очень важную роль – стал в региональной политике цементирующим звеном.... деградировал СФ не потому, что руководители субъектов федерации переселились в Москву. Деградировал сам федерализм, выросла мощь центра ...». ²²¹ Совершенно

²¹⁹ См. Шмырев М.В. Политико-правовые проблемы федерализма в современной России: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Саратов, 2002. – С. 17;

²²⁰ См. Зуева Т.М. Образцы политической власти в массовом сознании россиян: Автореферат дисс. ... доктора философ наук. – Ростов – на – Дону, 2002. – С. 20.

²²¹ Мнение политолога Георгия Сатарова.(См. Так же Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик М.Л. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1997. 19 февраля.

очевидным является тот факт, что при работе сенаторов на постоянной основе повышается продуктивность работы верхней палаты в целом. Сам принцип формирования Совета Федерации до введенной реформы нарушал идею разделения властей и требований к профессионализму и независимости парламентариев. Еще в декабре 1995 года сам Совет Федерации первого созыва подверг сомнению принцип формирования верхней палаты «по должности», на котором настаивал Президент и с которым - во избежание патовой ситуации - согласилась Государственная Дума. Не сумев настоять на «выборном» варианте закона, Совет Федерации обратился в Конституционный Суд с запросом о толковании, чтобы воспрепятствовать формированию нового состава палаты нелегитимным, по его мнению, способом. Президент еще раньше обратился с аналогичным запросом, в котором излагалась противоположная позиция - о недопустимости выборного способа формирования палаты. Однако, данный вопрос так и не был рассмотрен Конституционным Судом в силу процедурных обстоятельств.

Если формирование и принципы работы Совета Федерации по закону 1995 года и вызывают множественные нарекания, но при всем этом и новый

С. 14.); *А вот как* высказывался по этому вопросу Владимир Мокрый, который в 90 – е годы работал вице – губернатором Самарской области, по его словам: « ... было очень важно, что руководитель региона присутствует в Совете Федерации и отстаивает наши интересы. В те времена вообще непонятно было, куда двигаться и как выживать, что думают Президент и Правительство ... к концу 90 – х. ... московские представительства регионов обзавелись роскошными офисами... обросли огромными аппаратами ... Я считаю, что СФ сам виноват в своей деградации – он слишком далеко отошел от интересов регионов. А хуже всего то, что СФ превратился в организацию, которая может только штамповать то, что приняла Госдума после переговоров с правительством». Российская газета. 2004. - № 24 (3401). – С. 10.

принцип формирования верхней палаты имеет множество недостатков. Так, например, совершенно становится нереалистична такая конституционная норма, как импичмент Президенту Российской Федерации, особенно после принятия закона об отмене прямых выборов губернаторов. Набрать 2/3 голосов в Совете Федерации при том, что представители исполнительной власти регионов, зависят от местных губернаторов, а те фактически назначаются Президентом просто невозможно. При рационалистичности и необходимости сохранения института назначения сенаторов от законодательных органов совершенно необоснованным и неправильным, на взгляд автора, становится, в современных реалиях, норма назначения сенаторов от исполнительной власти, которая также, хотя и в меньшей степени нарушает принцип разделения властей. Исполнительная власть может в какой-то мере зависеть от законодательной, но представительный законодательный орган не может формироваться при участии исполнительной власти в рамках системы сдержек и противовесов. Поэтому, очевидно, необходимо наряду с назначением представителей в Совет Федерации от региональных парламентов, отменить назначение представителей от исполнительной власти и ввести выборность сенаторов от регионов. При наметившейся тенденции укрупнения регионов число сенаторов будет объективно сокращаться, причем, непонятно до какого числа, что может поставить рано или поздно под сомнение коллегиальность и объективность деятельности верхней палаты высшего законодательного органа. При выборности части сенаторов закрепить не фиксированное число мест в Совете Федерации для избранных представителей, а ввести квоты сенаторов от каждого региона, которые были пропорциональны числу проживающих там граждан (по частичному подобию с палатой представителей Конгресса Соединенных Штатов). Ограничив при этом нижний предел представительства региона в Совете Федерации.

Партийное строительство и Государственная Дума

На фоне усиления государственных институтов наблюдается тенденция к усилению политических партий и вытеснение независимых политических лидеров, а также немногочисленных партий. Возникновение таких тенденций началось в 2002 году, после внесения поправок в закон о выборах депутатов Государственной Думы 1999 года.²²² Согласно внесенным поправкам, просто группа избирателей лишалась выдвигать кандидатов, закон не допускал участия в избирательных блоках объединений, по профессиональным, этническим, конфессиональным признакам, а также участия в выборах, национально-культурных и благотворительных обществ. И, если объединение по этническим и конфессиональным признакам представляется правильным, то желание парламентариев изолировать Госдуму от профессиональных союзов и благотворительных организаций непонятно.²²³ Помимо этого, теперь в федеральный список кандидатов любой партии должны быть включены, кроме, так сказать, представителей центра, не менее семи региональных групп кандидатов, то есть групп, в которые входят кандидаты, представляющие партийные организации субъектов или групп субъектов федерации. Принцип разделения кандидатов от партии по территориальному признаку – это совершенное новшество для российского избирательного права. Если исходить из норм Конституции, что Государственная Дума – это законодательный орган, представляющий граждан всей России, то следует признать, что разделение федеральных списков кандидатов на группы – региональные и центральную – косвенно противоречит Конституции Российской Федерации. Анализируя данный

²²² См.: www.hro.org/editions/press (Интернет-портал Права человека в России).

²²³ Подтверждено постановление Конституционного Суда Российской Федерации №18-П от 15 декабря 2004 года. См.: www.ksrf.ru (Официальный интернет-сайт Конституционного Суда Российской Федерации).

закон, мы видим стремление депутатов ограничить влияние Центральной избирательной комиссии на выборный процесс, то есть ослабить одного из «арбитров» предвыборной гонки. В прошлом законе перечень оснований, по которым ЦИК могла отказать в регистрации, был довольно не тривиальным, а в ряде случаев в законе использовались такие относительные определения, как «существенное нарушение». Были в этом списке даже ссылки на так называемые «иные обстоятельства»!!! Причем без их уточнения и возможных их вариантов. Данная ситуация расширяла возможности толкования закона, а, следовательно, и степень влияния ЦИКа. Список же таких оснований для отказа в новом законе отличается точностью формулировок. Предлагалось повысить нижний барьер проходимости в Государственную Думу до 12,5 %, однако остановились на 7%, причем данная мера должна была действовать только с 2007 года. Действительно, в цивилизованном мире не существует стран, где барьер проходимости партий в парламент был столь высок. Самый высокий процент в Индии и Турции – 10 %, а из европейских стран выше, чем в России только в Лихтенштейне – 8 %.

Следующим этапом партийно-государственного строительства стало полное вытеснение независимых депутатов – «одномандатников» из Государственной Думы. 15 апреля 2005 года Государственная Дума приняла законопроект, согласно которому ликвидировался принцип избрания депутатов по одномандатным округам. При этом люди, включенные на первые места избирательного блока после оглашения результатов выборов, могут безболезненно отказаться от «похода в нижнюю палату» в пользу других кандидатов от этой же партии. Остался 7% порог прохождения партии в Государственную Думу. 19 мая 2005 года Президент РФ подписал федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ».²²⁴ Закон включает в себя такое новшество, как внесение залога чуть более 2млн. долл. США, что больше даже, например, чем в Греции в 10 раз.²²⁵

²²⁴ См.: www.newsru.com (Новостной интернет-сайт Newsru.com).

²²⁵ См.: www.palitra.info/238953.html (Новостной Интернет-сайт).

Безусловно, такой вклад будет по силам только крупным и финансово состоятельным партиям, в том числе поддерживаемые крупным капиталом. Причем, если по старому закону можно было вносить для «подстраховки» залог и собирать подписи, то теперь этого сделать нельзя и нужно сразу определиться с вариантом участия партии в предвыборной кампании. При этом список сборщиков заранее представляется в ЦИК, что даст возможность недобросовестным конкурентам влиять на этих людей. То есть закон подталкивает на внесение залога. Если раньше залог не возвращался партиям, набравшим мене 3 %, то теперь барьер повышается до 4 %, что также направлено на отсечение от Госдумы малочисленных партий.

Ни в одной стране Европы нет запрета избирательных блоков. Но «для замглавы кремлевской администрации Владислава Суркова эта идея оказалась ключевой. Партии у нас строятся сверху, зачастую непосредственно из Кремля, поэтому из избирательного процесса теперь исключены общественные организации и региональные партии, которые Кремль не в силах контролировать», - говорит Лев Левинсон (эксперт Института прав человека, прим. Д.К.) «Благая» идея запрета блоков уже пошла в регионы... , так как «именно блоки отбирают голоса «Единой России».²²⁶ Что вскоре и было сделано: пункт о запрете блоков в регионах внесен и в новый президентский законопроект об изменениях в законы РФ о выборах.

Следствием принятия данного законопроекта, безусловно, станет дальнейшее усиление политических партий и сращивание их с административно-бюрократическим аппаратом. В дальнейшем возможно перенесение

²²⁶ См.: www.palitra.info/238953.html (Новостной Интернет-сайт).

политического центра тяжести из Государственной Думы в центральные аппараты партий и их исполкомы на местах. Оппозиционные депутаты, люди, отстаивающие свои собственные взгляды и идущие вразрез с партийными интересами теряют возможность избрания в Государственную Думу.

Произошедшие события стали неизбежным следствием становления и укрепления партийной системы постсоветской России. И в первую очередь это, безусловно, касается «пропрезидентской» партии «Единая Россия», последовательно трансформирующейся из «Наш дом – Россия», «Отечество – Вся Россия» и «Единство». Совершенно понятно желание «партии власти» укрепить свои позиции в Государственной Думе и не дать возможности отдельным политикам существовать в Государственной Думе автономно, вне партии.

Любой парламент или законодательное собрание должны стремиться к наиболее полному объективному качественному составу. Даже 5% барьер прохождения партий в Госдуму уже нарушает права тех людей, которые отдали голоса пусть и за малочисленные партии. Не говоря уже об исключении из числа парламентариев независимых депутатов: исключение возможности избрания гражданина в парламент независимым кандидатом нарушает гражданские права людей. Так, человек, не разделяющий тех или иных политических взглядов уже априори должен подвергнуться себя политическому ангажированию, для того, чтобы в дальнейшем иметь возможность пролоббировать интересы той или иной социальной, общественной или политической группы. Однако, в условиях политического централизма, присущего в равной степени как КПРФ, так и «Единой России» продвижение отдельными индивидуумами своих идей внутри партии становится более чем призрачным.

Резюмируя можно добавить, что поправки, внесенные в закон о выборах упрочняют возможности высшей исполнительной власти влиять на выборный процесс.

С трансформацией Государственной Думы в чисто партийный орган зарождается вопрос о количественном составе Государственной Думы из 450

человек и целесообразности такого количества депутатов, избранного по партийным спискам.²²⁷ Действительно, если Государственная Дума становится партийно-политическим органом, а решения будут приниматься в основном на фракционных советах партий, при этом исход голосований будет, естественно, определяться, процентным составом той или иной партии в Государственной Думе, а не продолжительностью дебатов и количеством высказанных мнений, то, по-видимому, такое количество депутатов просто нецелесообразно. Сокращение числа депутатов повысило бы в значительной мере общественный и политический статус избранных депутатов, сократило бы излишние расходы федерального бюджета на обслуживание Государственной Думы.

Новые демократические институты

Особое внимание заслуживает такой прецедент в новейшей российской истории, как создание Общественной палаты Российской Федерации.

Закон «Об Общественной палате» был подписан Президентом 28 марта 2005 года и вступил в силу 1 июля.²²⁸ Палата численностью 126 человек будет формироваться из людей имеющих высокое общественное признание, пользующихся доверием и авторитетом у населения, также в Общественную палату войдут представители общественных объединений и некоммерческих

²²⁷ Были и другие мнение по поводу формирования нижней палаты парламента. Так Сергей Миронов – председатель Совета Федерации высказывался хотя бы за 10% представительство депутатов-одномандатников в Государственной Думе. См. подробнее: Шанс для «выскачек» // Российская газета. 2004. - № 220 (3597). – С. 5

²²⁸ См. Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ Об Общественной палате Российской Федерации // Российская газета. 07.04. 2005. № (3739). (Принят Государственной Думой 16 марта 2005 года Одобрен Советом Федерации 23 марта 2005 года.)

организаций. Палата будет аккумулировать и обобщать общественные предложения.

Подобные консультативные общественные институты существуют и в демократических странах это и различные консультативные советы при Президенте Соединенных Штатов, спецкомиссия по делам Африки в Великобритании, Социальный и экономический Совет во Франции. Отличительной чертой существования консультативных органов в правовых развитых государствах является то, что они лишь дополняют традиционные базисные институты власти, основанные на принципе разделения властей. В странах авторитарного (монархического, либо советского) правления консультативные органы являются единственной имитацией существования «демократических» институтов. Так было в Ираке, при правлении Саддама Хусейна - Национальное Собрание – выборный орган, не имело право законотворчества, в Саудовской Аравии парламент является консультативным орган при короле и правительстве.²²⁹

Несмотря на глобальность задач, над которыми будет работать общественная палата в Российской Федерации, как то: привлечение граждан к общественной политике, выдвижение и поддержка гражданских инициатив, экспертиза региональных и федеральных законов, осуществление общественного контроля за деятельностью Правительства РФ, а также другими властными институтами, - решения общественной палаты будут носить рекомендательный характер. Хотя по замыслу авторов проекта данное событие должно стать гражданской инициативой, но данный орган будет формироваться не снизу, что было бы характерно для гражданской инициативы, скажем, путем проведения федерального съезда общественных, научных и некоммерческих организаций, а сверху. Первых 42 человек назначит Президент России, и вряд ли они будут питать оппозиционные взгляды. Затем 42 человека выберут еще 42, а затем все вместе еще 42 человека. Однако, дух пропрезидентских позиций совершенно

²²⁹ Власть. 2005. - №25. – С. 17.

явно будет в этом органе прослеживаться. Сам факт, того, что Президент России посчитал необходимым создание в России, нового государственного института – гражданской инициативы, пусть и слабого по своим властным полномочия органа, говорит о новых подходах в государственном управлении, о первых шагах власти по пути гражданского общества.

Стремительные изменения, происходящие в нашей стране в системе государственного управления с 2000 года, безусловно, затрагивают вопрос о целесообразности конституционной реформы. Рассматривать вопрос о конституционной реформе необходимо, на наш взгляд, под призмой следующих демократических постулатов:

1. Назревшая политическая необходимость и социальная готовность общества к конституционным изменениям.
2. Консенсус всех ветвей власти в проведении данной реформы и поддержка региональных элит.
3. Строжайшее соблюдение законности и неотступность от демократических принципов.
4. Необходимость доминирования лидера в проведении политических реформ, обладающего значительным политическим авторитетом и широкой поддержкой в обществе.

Сильные вертикали власти, на наш взгляд, являются для России цементирующим основанием стабильности. Интересно мнение директора института законодательства сравнительного правоведения при правительстве РФ, кандидата юридических Л.А. Окунькова: «Думается, хотя и имели ввиду Французский опыт, что разработчики не смогли избежать внешне не заметного включения в текст конституции пробированных методов руководства и

легализации некоторых «партийных механизмов и прерогатив власти» в результате Президент превратился в вершину государственной пирамиды ... ».²³⁰

Только сильное государство, опирающееся на свои исконные традиции, и, цементируя их демократическими принципами, может добиться могущества и процветания. Именно такую задачу на наш взгляд поставил перед собой Владимир Путин: «Мы должны знать свою историю, знать ее такой, какая она есть, извлечь из нее уроки и всегда помнить о тех, кто создавал российское государство, защищал его достоинство и сделал его великой могучей и сильной державой».²³¹

²³⁰ Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: Издательская группа ИНФРА – М –НОРМА, 1996. – С. 19.

²³¹ Президент Владимир Путин. Инаугурационная речь. 7 мая 2000 г.// Грани.Ру - ежедневная интернет-газета.

Заключение

В современной России конституционными субъектами высшей власти являются: Президент, Федеральное Собрание, Правительство и Судебная власть. Разделение властей в Российской Федерации носит горизонтальный характер – законодательная, исполнительная и судебная власти; вертикальный характер – федеральная, региональная и муниципальная власти (местное самоуправление). В данной работе тема местного самоуправления не рассматривалась, т.к. она требует специального объемного изучения. Помимо всего прочего власть всех ветвей и уровней имеет внутрифункциональное разделение.

Президент стоит над тремя властями, хотя в последнее время президентская вертикаль принимает все большее участие в деятельности исполнительной власти, а правительство отчасти становится «техническим» органом, большую значимость приобретает администрация президента Российской Федерации.

Президент, как было установлено, помимо закрепленных конституционных прав - в области законотворческой деятельности и исполнительной власти, в течение последних пяти лет стал обладать еще более доминирующими полномочиями в сравнении с другими ветвями власти. При этом полномочия Президента доминируют как в вертикальном срезе между властями, так и в горизонтальном срезе, что выражается, в частности, на примере отмены прямых выборов губернаторов. По сути дела, без изменения Основного закона и в его рамках функции Президента возросли в несколько раз за счет принятия новых федеральных законов, детализирующих статьи Конституции.

На фоне усиления института президенциализма в России ослабляются другие институты. Так, ликвидация института избрания депутатов по одномандатным округам и формирование Государственной Думы на 100% по партийным спискам, безусловно, снизит степень представительности этого органа и увеличит его партийную ангажированность. А на фоне усиления партии власти – добавит Президенту дополнительный политический плацдарм.

Принцип разделения властей значительно трансформировался по сравнению с классическими представлениями о нем. Так, в Российской Федерации законодательно-представительной властью является – Федеральное Собрание, политическая значимость и степень представительности верхней палаты которой – Совета Федерации, заметно ослабла в последнее время.

В нижней палате – Государственной Думе, отсутствует реальная конструктивная оппозиция, что безусловно, не может положительно отражаться на политическом процессе в стране.

Совет Федерации, после ухода из него региональных руководителей, потерял свой былой политический вес, хотя на то и есть масса объективных причин.

Октябрьский кризис 1993 года во многом предопределил будущее развитие России. Именно в этот период (1991 – 1993 гг.) в России зародились такие опаснейшие политические проблемы как: сепаратизм отдельных субъектов Российской Федерации, неуправляемость государственной власти на горизонтальном, не на вертикальном уровне, борьба за главенство между ветвями власти, катастрофическая коррупция в высших эшелонах власти, угроза распада России вообще. С 1991 по 1993 гг., Россия, фактически прошла путь парламентско-президентской республики. Борьба за власть, а не конструктивное взаимодействие между Президентом, - тогда еще официальным главой исполнительной власти, и законодательно-представительным органом – Верховным Советом ознаменовало этот период. Чересчур деятельное *политическое* участие Конституционного Суда в тот период также осложнило ситуацию. Конституционный Суд в этой ситуации, к сожалению, не стал стабилизирующим звеном.

В дальнейшем до 1999 года взаимодействие Государственной Думы и Президента, также было не простым и осложнялось различными политическими конфликтами, что свидетельствовало о невозможности реализации в России парламентско-президентской республики.

Важным моментом в становлении законодательно-представительной власти в Российской Федерации, после РСФСР, явилось ликвидация ее вертикального построения, выражавшаяся в системе Советов. Данный факт послужил становлению и укреплению федерализма в России. Региональные законодательные собрания и думы не являются теперь подчиненным звеном вышестоящих инстанций, мало того они участвуют теперь в формировании исполнительной региональной власти, при утверждении предложенной кандидатуры Президентом России на пост регионального главы исполнительной власти. Но при этом, отчасти нарушается принцип разделения властей в классическом его понимании. Встает вопрос о необходимости сохранения института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, так как в данном случае федеральные округа становятся избыточным звеном управления.

При новой системе формирования глав исполнительной власти регионов нарушается «принцип не вхождения президента» ни в одну из ветвей власти: законодательную, исполнительную и судебную. Теперь Президент фактически напрямую формирует исполнительную региональную власть и в значительной степени влияет на законодательную региональную власть. Возможно, необходима юридическая корректировка Конституции, в том смысле, к какой же ветви власти относится Президент?

В России, и это подтверждено многовековым опытом, только сильная централизованная власть может работать с максимальным эффектом и пользой для государства, и тому не мало подтверждений в российской истории. В России Федерации существует и будет существовать система сдержек и противовесов во власти, однако, она приобретает свою, «подстроенную» под конкретную российскую действительность и конфигурацию.

При всем этом республика с сильной президентской центральной властью вполне может трансформироваться в государство авторитарно-президентского типа. Только разделенная власть и развитое гражданское общество может не допустить данных процессов в России.

Федеральное правительство является исполнительной властью, но совершенно очевидно, что фактическим главой исполнительной власти является не председатель правительства, а Президент, притом, что Президент получил ряд дополнительных полномочий в области внутренней политики и государственного управления. Однако, относить Президента Российской Федерации только к главе исполнительной власти было бы не верно. Президент России не входит не в одну из ветвей власти, но при этом является, по сути «верховным арбитром», обладающим конституционными полномочиями и полномочиями федеральных законов. Активно участвует и влияет на все три ветви власти, причем тяготение Президента Российской Федерации к исполнительной власти становится все более и более очевидным.

Институт партийного правительства, характерный для европейских государств так и не сформировался в России. Хотя некоторые члены нынешнего российского правительства и имеют партийную принадлежность. Но нюанс, заключается в том, что не партия формирует правительство из своих рядов. А конкретные люди в правительстве вступают в партию, из каких-либо амбиций, что во многом является еще пережитком прошлого.

Конституционный Суд является также одной из ветвей высшей государственной власти, но Президент обладает полномочиями и серьезным влиянием на формирование и этой ветви власти. Формирование ветви административных судов станет новым этапом укрепления правового государства и независимого правосудия. В соответствии с решениями Конституционного Суда в стране были созданы новые формы правовых актов: Закон о поправке к Конституции и даже указ Президент Российской Федерации о внесении изменения в Конституцию России. Конституционный Суд должен являться фундаментальным гарантом правового государства, служить обеспечению политической стабильности и основ гражданского общества.

В Советском Союзе суды, при решении важных и стратегических вопросов не были самостоятельны и находились под негласным воздействием партийных органов, что недопустимо в правовом государстве. Характер

выносимых решений предопределялся отчасти политическими установками. В таких условиях нельзя было и предполагать о наличии независимых органов правосудия. К сожалению нельзя сказать, что в настоящее время это полностью искоренено, хотя и носит другую форму и оттенок.

На наш взгляд, одним из аспектов объективности и дистанцирования от исполнительной власти судей должно оставаться их независимое материально-техническое обеспечение от исполнительной власти. В то время как сейчас финансово-материальное обеспечение мировых судей возложено на местную исполнительную власть, что, на наш взгляд, недопустимо и нарушает принцип разделения властей и независимости судей.

Следующим этапом государственного строительства, имеющего прямое отношение к устройству и управлению государственной власти должен стать, в ближайшее время, переход от сугубо национального образца в территориальном делении - к экономическим и историко-культурным факторам при определении целостности субъекта. Очевидно, что очень важно разводить понятия национального суверенитета и уважения историко-культурных традиций с территориальным суверенитетом. Федеративным субъект может быть лишь в случае национально-исторических, экономических или других весомых причин, а не только в силу сложившегося административно-территориального деления в переходный период государства либо главенства титульной нации в данном субъекте. Выравнивание административно-конституционной статусности регионов должно стать одной из приоритетных задач государственного управления между федерацией и регионами.

Несомненно, что в России начинает зарождаться гражданское общество и появляются, хотя и слабые по своим полномочиям – общественно-гражданские институты. Очевидно, что следует вынести на обсуждение будущей Общественной палаты, а возможно и на всенародный референдум, вопрос о внесении поправок в Основной закон нашей страны, детализирующие некоторые статьи Конституции.

Разделенная власть это интерес, прежде всего, развитого гражданского общества, которое, на сегодняшний день только формируется в России. Только само общество может влиять на власть и реформировать ее в угоду себе. При отсутствии интереса общества к власти власть будет концентрировать в своих руках все большие и большие полномочия.

Библиография

1. Абашмадзе В.В. Учение о разделении властей. - Тбилиси: Сабчота Сакартвелло, 1972. – 342 с.
2. Авакьян С.А. Проблемы реформы Конституции // Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. - М., 1999. - С. 58-65.
3. Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. - М.: Юристъ, 1999. - 320 с.
4. Аксеева Т.А. Демократия как идея и процесс // Вопросы философии. 1996. - № 6. – С. 17.
5. Антология мировой политической мысли. Политические документы (В 5 т.) / Руководитель проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1997. – Т. 5. – 765 с.
6. Аристотель за 90 минут / П. Стретерн; Пер. с англ. Н. Бровчук. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 77 с.
7. Аристотель. Политика // Мыслители Греции. От мифа к логике: сочинения. - М.: Новое литературное обозрение, 1999. – 426 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Омега - Л, 2005. – 579 с
9. Атаманчук Г.В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики // Актуальные проблемы становления и развития государственной службы Российской Федерации: Курс лекций. - М.: РАГС, 1997. – С. 5.
10. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. - М.: РАГС, 2003. – 272 с.
11. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - М.: Издательская группа ИНФРА–М–КОДЕКС, 1996. – 512 с.
12. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. - М.: Норма, 2005. – 816 с.

13. Баглай М.В. Конституционное правосудие в России состоялось // Российская юстиция. 2001. - № 10. – С. 3 – 11.
14. Баглай М. Судебная система – главный механизм обеспечения единого правового поля страны // Российская юстиция. 2001. - №1. – С. 9.
15. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. - М.: Бек, 1998. — 505 с.
16. Бакрадзе К.С. Система и метод философии Гегеля. – Тбилиси. Изд-во Тбилисского гос. ун-та, 1958. – 464 с.
17. Барганджия Б.А. Российский федерализм: разграничение предметов ведения и полномочий // Социально-политический журнал. 1996. - №4. - С. 56 – 67.
18. Брагина Л.М. Социально – политические идеи в итальянском гуманизме 15 века// Культура Возрождения и общество. - М.: Мысль, 1986. – С. 9.
19. Брайс Дж. Американская республика. (В 3-х ч.) - Москва. Типография В.Ф. Рихтер, 1889. - Ч. 1. – 503 с.
20. Бронзов А. Аристотель и Фома Аквинский в отношении к их учению о нравственности. - СПб.: Тип. Елеонского, 1884. – 424 с.
21. Васильев Л. С., Культы, религии, традиции в Китае. - М.: Наука, 1970. - 376 с.
22. Васильева Т. А. Административное право Италии // Административное право зарубежных стран. - М.: СПАРК, 1996. – Гл. 5.
23. Виндельбанд В. История древней философии. - М.: Типография Русского Товарищества, 1911. - 525 с.
24. Виллари П. Никколо Макиавелли его время. – СПб.: Тип. П.А.Н., 1914. – 409 с.
25. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – 7-е изд. – Петроград; Киев: Н. Я. Оглоблин, 1915. – 715 с.
26. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. - Ростов н/Д: Феникс, 1995. – 640с.
27. Власть. 1998. - №9. – С. 22.
28. Власть. 2004. - №7. – С. 45-46.
29. Власть. 2004. - №9. – С. 53.
30. Власть. 2004. - №11. – С. 36.

31. Власть. 2004. - №38. – С. 31 – 32.
32. Власть. 2004. - №39. – С. 20.
33. Власть. 2004. - №43. – С. 56.
34. Власть. 2004. - №47. – С. 62.
35. Власть. 2004. - №48. – С. 30.
36. Власть. 2005. - №16. – С. 52.
37. Власть. 2005. - №25. – С. 17.
38. Гаджиев Г.А. Подведомственность и допустимость обращений в Конституционный Суд Российской Федерации // Журнал российского права. 1997. - №6. – С. 8.
39. Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. - №3. – С. 81 – 85.
40. Галиев М.Р. Философия власти: противоречия между мировым политическим опытом и осуществлением властвования в условиях современной российской действительности: Автореферат дисс. ... канд. философ. наук. – Москва, 2002. – 25 с.
41. Галанза П. Н. Учение Иммануила Канта о государстве и праве. - М.: Госюриздат, 1960. – 49 с.
42. Глигич-Золотарева М.В. Федеративная составляющая Конституции: опыт России и зарубежных стран // Конституционный строй России. (Выпуск 4-й). - М., ИГП РАН, 2003. – С. 46-47.
43. Гоббс Т. Философские основания учения о гражданине. - М.: АСТ, 2001. – 304 с.
44. Гордон Д.И. Звезды политического небосклона. – Харьков: Фолио, 2004. – 399 с.
45. Государство, Политик и др. // Полное собрание творений Платона. (В 15 т. издание не закончено). – Пермь.: б/и, 1922-1929 гг. – Т. 3-6.
46. Грамши А., Избранные произведения/ Перевод с итальянского. - М. Изд. иностр. лит., 1959. – Т.3. - С. 111—29, С. 159—61;

47. Гулиан К.И. Метод и система Гегеля. (В 2 т.) / Пер. с румынского. - М. Изд. иностр. лит., 1962. - Т. 1. – 445 с.
48. Гулиан К.И. Метод и система Гегеля. (В 2 т.) / Пер. с румынского. Т.2. - М. Изд. иностр. лит., 1963. - Т. 2. – 819 с.
49. Декларация о государственном суверенитете РСФСР. Принята первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. - № 2. - Ст. 2.
50. де Местр Жозеф в России. Письма, в кн.: Литературное наследство, - М. Госполитиздат, 1937. – Т. 29-30.
51. Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология. - М.: Соц. – полит. журнал, 1994. – 272 с.
52. Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия // Социологические исследования. 1994. - № 6. - С. 147-155.
53. Елисеева А.А. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2000. – 124 с.
54. Енько А.Г. «Defensor pacis» Марсилия Падуанского.... Вестник МГУ. История. 1964. - № 2. – С. 2 - 29.
55. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М.: Высшая школа, 1983. – 352 с.
56. Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. - № 30. - Ст. 1017.
57. Закон РФ от 21.07.1994 г. О Конституционном Суде РФ // Собрание законодательства РФ. 1994. - № 13. - Ст. 1447.
58. Закон РСФСР «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. - № 17. Ст. 512.
59. Закон РСФСР «О выборах Президента РСФСР» от 24 апреля 1991 года // Сборник законодательных актов, принятых третьей сессией Верховного Совета РСФСР. - М.: Советская Россия, 1991. - С. 10-21.

60. Зорькин В.Д. Конституционный строй под угрозой // Российская газета. 27. 06. 1992.
61. Зуева Т.М. Образцы политической власти в массовом сознании россиян: Автореферат дисс. ... доктора философ наук. – Ростов-на-Дону, 2002. – 50 с.
62. Из обращения к Советскому народу Государственного Комитета по чрезвычайному положению в СССР от 18 августа 1991 года. // Правда. 1991. 19 августа.
63. Известия. 2004. - №224. – С. 3.
64. Исповедь блаженного Августина, епископа Гиппонского / Аврелий Августин. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 440 с.
65. История государства Российского в иллюстрациях / Н.М. Карамзин. – СПб.: ООО «Издательство «Полигон», 2002. – 496 с.
66. История политических и правовых учений: уч. для вузов. / Под ред. Нерсисянца В. С. – М.: Юнити-Дана, 1995. – 736 с.
67. История русской правовой мысли. - М.: Русич, 1998. - 520 с.
68. Из истории русской философии. Сборник статей. - М.: Госполитиздат, 1951. - 764 с.
69. История философии. - М.: АН СССР, 1943. С. Т.1. - 379—385.
70. История философии. - М.: АН СССР, 1957, Т.3. - С. 61-64.
71. Кантемиров Б.З. Этнический фактор и властные отношения в России: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Москва. 2000. – 24 с.
72. Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика?/ Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002. – 352 с.
73. Ковалев А. М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России.): Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 1998. – 200 с.
74. Ковалевский М. М. Сочинения. Современные социологи. (В 2 т.) Ред. Бороноев А.О. – СПб.: Алетейя, 1997. - Т. 2. – 415 с.
75. Козлихин И.Ю. Идея правового государства. История и современность. – СПб. Изд – во С. – Петербургского ун – та, 1993. – 152 с.

76. Коков В., Любимцев Ю. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы // Экономист. 1996. - №11. - С. 4 – 14.
77. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Л.А. Окунькова. Изд. 2-е, доп. и перераб. - М.: БЕК, 1996. – 376 с.
78. Кон И. С. Позитивизм в социологии. - Л.: Юридическая литература, 1964. - Гл. 5.
79. Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л.А. Окунькова. - М.: Издательская группа ИНФРА-М—НОРМА, 1997. — 458 с.
80. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. (С изменениями и дополнениями, внесенными Законом РСФСР от 27 октября 1989 года на одиннадцатой сессии Верховного Совета РСФСР одиннадцатого созыва). – М.: Сов. Россия, 1989. – 64 с.
81. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 окт. 1977 г. – М., Политиздат, 1978. – 62 с.
82. Конституция Российской Федерации с комм. Конституционного Суда Российской Федерации. - М.: ИНФРА-М, 2000. – 152 с.
83. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (С изменениями и дополнениями на 10 декабря 1992 г.). – М.: Известия, 1993. – 127 с.
84. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята постановлением 5 Всероссийского съезда Советов, в заседании 10 июля 1918 г. // Декреты советской власти 17 марта -19 июля 1918 г., - М.: Госполитиздат, 1959. – Т. 2. – С. 550 – 564.
85. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята съездом Верховного Совета СССР 5 декабря 1936 г. // Съезды Советов СССР в постановлениях и резолюциях. - М.: Госполитиздат, 1939. – С. 267 – 283.
86. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий // Отв.ред. Четвернин В.А. - М.: Центр конституционных исследований Московского Общественного Научного Фонда, 1997. - 384 с.

87. Коркунов Н.М. Русское государственное право: Магистерская диссертация. - СПб, 1892-1893 гг. – Т. 1-2.
88. Корелин М. Ранний итальянский гуманизм и его историография. 2 изд. - СПб, 1914. – Т. 4. - 385 с.
89. Краюшкина С.В. Принцип разделения властей и его реализация в современной России: Диссертация ... канд. полит. наук. – Москва, 1998. – 178 с.
90. Куринов С.А. Проблема легитимности политической власти в истории и теории политической науки: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Москва, 2003. – 22 с.
91. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Гоббс Т. - М.: Соцэкгиз, 1936. - 504с.
92. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1998. - №3. – С .18 - 37.
93. Ли Чжан-чжи, Кун-цзыды гуши (Биография Конфуция). - Шанхай.: б/и, 1957. – 430 с.
94. Лобза О.В. Региональная власть как социальный институт: Автореферат дисс. ... канд. социолог. наук. – Саратов. 2002. – 19 с.
95. Локк Дж. Сочинения. (В 3 т). - М.: Мысль, 1988. - Т. 3. – 560 с.
96. Лучин В.О., Моисеенко М.Г. Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма. - М.: Феникс, 2000. – 324 с.
97. Лучин В. О. Гл. ред. Эриашвили Н. Д. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - М.: Юнити - Дана, 2002. - 687 с.
98. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. - М.: Гардарики, 1997. – 267 с.
99. Лучин В.О. «Указное право» в России. - М.: ХГЦ Велес, 1996 . – 52 с.
100. Макарычев А.С. Федерализм и регионализм: европейские традиции, российские перспективы// Полис. 1994. - № 4. - С. 12.

101. Макиавелли за 90 минут / П. Стретерн; Пер. с англ. С. Бобровой. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 93 с.
102. Малая Советская Энциклопедия. (В 10 т.) - М.: Государственное научное изд – во Большая Советская Энциклопедия. / Под ред. Введенского Б.А., 1959. – Т.3. – С. 54.
103. Малая Советская Энциклопедия. (В 10 т.) - М.: Государственное научное изд – во Большая Советская Энциклопедия. / Под ред. Введенского Б.А., 1959. – Т. 8. – С. 849.
104. Маньковский Б. С. Учение Гегеля о государстве и современность. - М.: Мысль, 1970. - 386 с.
105. Метельский С.А. Эффективность государственной власти в современной России: сущность, проблемы, методы оптимизации: Диссертация ... канд. полит. наук. – Москва, 2004. – 157 с.
106. Монтескье Ш. Л. О Духе законов. Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. – 772 с.
107. Мухаев Р.Т. Политология: учебник для вузов. Издание второе. – М.: Приор – издат, 2005. – 432 с.
108. Мухин Ю.И. Россия. Еще не вечер. – М.: Эксмо, Яуза, 2004. – 320 с.
109. Независимая газета. 2004. - № 212. – С. 2.
110. Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва, 2002. – 180 с.
111. Общая теория государства и права: Академический курс. (В 2 т.) / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало - М, 2001. Т. 1. – 534 с.
112. Общая теория государства и права: Академический курс. (В 2 т.) / Отв. ред. Марченко М.Н. – М.: Зерцало - М, 2002. - Т.2. – 528 с.
113. Общая теория государства и права / Под. ред. В.В. Лазарева. - М.: Инфра-М, 1994. – 284 с.

114. Овсянников М.Ф. Философия Гегеля. - М.: Соцэкгиз, 1959. - 306 с.
115. Омельченко О.А. Идея правового государства: истоки, перспективы, тупики. - М.: Юристъ, 1994. - 244 с.
116. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: Издательская группа ИНФРА – М –НОРМА, 1996. – 240 с.
117. От первого лица. Разговоры с Владимиром Путиным/ Н. Геворкян, А. Колесников, Н. Тимакова. – М.: Вагриус, 2000. – 192 с.
118. Орлов А. Г. Президентские республики в Латинской Америке. - М.: Иberoамериканский центр МГИМО, 1995. – 126 с.
119. Парламентская газета. 2004. - № 204 (1576). – 8 с.
120. Платон. Государство // Сочинения. (В 4 т.) – М.: АСТ, 1994. - Т. 3. – 286 с.
121. Платон за 90 минут / П. Стретерн; Пер. с англ. С. Зубкова. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 87 с.
122. Политика / Аристотель; Пер. С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2002. – 393 с.
123. Политология/ Под ред. Б.И. Кротова; Н.И. Азаров, Г.С. Андрияш, и др. – М.: Высш. шк., 2001. – 303 с.
124. Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. Указов Президента РФ от 21.06.2000 № 1149, от 09.09.2000 № 1624, от 30.01.2001 № 97) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 20. - Ст.2112
125. Попов П.С. Изречения Конфуция, учеников его и других лиц / Пер. с кит. - СПб.: б/и, 1910. – 389 с.
126. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2000 г. // Российская газета. 11.07.2000.
127. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации 2005 г. // www.document.kremlin.ru (Официальное интернет-представительство Президента России. Банк документов).

128. Постановление Конституционно Суда РФ от 12. 04. 1995 г. № 2 – П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции РФ. // Конституция Российской Федерации с комм. Конституционного Суда РФ. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 58-68.
129. Постановление Конституционно Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10 – П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации и Постановление Конституционно Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2 – П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. - М.: ИНФРА-М, 2000. – С. 58 – 68, С. 77 – 84.
130. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации. // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. - № 52. - Ст. 6447.
131. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края от 18 января 1996 года и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 года // www.ksrf.ru (официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации).
132. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 12 апреля 2002 года № 9 – П по делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2002. апрель.

133. Президент Владимир Путин. Инаугурационная речь. 7 мая 2000 г. // Грани. Ру - ежедневная интернет - газета.
134. Президент. Парламент. Правительство. 1998. - №2 (8). – С. 21.
135. Проект. Договор о Союзе Суверенных Государств // Российская газета. 1991. 28 ноября.
136. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
137. Романов А.К. Правовая система Англии. - М.: Дело, 2000. - 211 с.
138. Российская газета. 2004. - № 24 (3401). – С. 10.
139. Российская газета. 2004. - №52 (3429). – С. 11.
140. Российская газета. 2004. - №53 (3430). – С. 13
141. Российская газета. 2004. - № 62 (3439). – С. 12.
142. Российская газета. 2004. - № 220 (3597). – С. 5
143. Российская газета. 2004. - №222 (3599). – С.8.
144. Российская газета. 2004. - № 225 (3602). – С. 9.
145. Российская газета. 2004. - № 272 (3649). – С. 13.
146. Россия на рубеже эпох. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 1999. // www.document.kremlin.ru (Официальное интернет-представительство Президента России. Банк документов).
147. Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика. / Под общ. ред. Подберезкина А.И. - М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. – Т.1. – 1144 с.
148. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права, 1762 / В рус пер. - СПб.: б/и, 1906.
149. Сатаров Г.А., Левин М.И., Цирик М. Л. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 19. 02. 1997. - С. 14.
150. Современное буржуазное государственное право. (В 2 т.) - М.: Политиздат, 1987. – Т. 2. – С. 80.
151. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств // Известия. 09. 12. 1991.

152. Соловьев В.С. Собрание сочинений. 2-е изд. (В 10 т.) - СПб.: Типография Штермана, 1911-1914 гг.
153. Соловьев С.М. Чтения и рассказы по истории России. (Сост. и вступ. ст. С.С. Дмитриева; Комм. С.С. Дмитриева и Л.П. Дойниковой). – М.: Правда, 1989. – 768 с.
154. Союз Беларусь – Россия. 2004. - № 40. – С. 1.
155. Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов. - СПб.: Типография Русского Товарищества, 1809.
156. Спиноза за 90 минут / П. Стретерн; Пер. с англ. А. Крыжановского. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 78 с.
157. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М.: Антея, 1995. – 242 с.
158. Столяров М. В. Федерализм и державность: российский вариант. - М.: Славянский диалог, 2001.- 317с.
159. Тавадов Г.Т. Политология.- М.: ФАИР-ПРЕСС, 2000. – 416 с.
160. Тавадов Г.Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. 1995. - №6. - С. 40-51.
161. Таранов П.С. Золотая философия. – М.: ООО «Фирма «Издательство АСТ», 1999. – 544 с.
162. Таранцов В.П. Кризис самосознания субъектов государственной власти России и пути его преодоления // Государственная власть: правовые проблемы учреждения и функционирования: Материалы научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону, 1997. - С. 48-49.
163. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Норма, 2003. – 616 с.
164. Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. №1400 и его обращение к гражданам России от 21 сентября 1993 года // Россия – 2000. Современная политическая история (1985 – 1999 гг.). Хроника и аналитика. / Под общ. ред. Подберезкина А.И. - М.: ВОПД Духовное наследие, 2000. –Т. 1. - С. 715 – 717.

165. Указ Президента Российской Федерации № 849 от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 20. - Ст. 2112.
166. Указ Президента Российской Федерации № 1602 от 1 сентября 2000 года «О Государственном совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 36. - Ст. 3633.
167. Указ Президента Российской Федерации № 867 от 17 мая 2000 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - №21. - Ст. 2168
168. Указ Президента Российской Федерации № 314 от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. - № 50. (3427). – С. 10.
169. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебное пособие. М.: Дело, 2000. – 304 с.
170. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Диссертация ... канд. юрид. наук. – Москва. 2000. – 181 с.
171. Устав (Основной закон) Белгородской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2 Изд-е Государственной Думы РФ. М.: Известия, 1996;
172. Устав (Основной закон) Воронежской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 3 Изд-е Государственной Думы РФ. М.: Известия, 1997;
173. Устав (Основной закон) Тамбовской области // Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Вып. 2 Изд-е Государственной Думы РФ. М.: Известия, 1996;

174. Устав (Основной закон) Тульской области // Вестник Тульской областной Думы. 1995. - №8;
175. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №51, ст. 5712, В редакции Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 года № 3-ФКЗ, 1998. - №1. - Ст.1.
176. Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1- ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»// Российская газета. 2004. - № 62 (3439). - С. 12
177. Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. - № 50. - Ст. 4869.
178. Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. - № 32. - Ст. 3336.
179. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. - № 42. - Ст. 5005.
180. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - М.: Юридическая литература. 2003. - № 40.
181. Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 15.12.2004

182. Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ Об Общественной палате Российской Федерации // Российская газета 07. 04. 2005. - № (3739).
183. Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М.: Центр цивилизованных и региональных исследований РАН, 2003. – 379 с.
184. Фридмэн Л. Введение в американское право / Под ред. М. Калантаровой. – М.: Прогресс: Универс, 1993. – 286 с.
185. Хайек Ф. Дорога к рабству.- М.: Экономика, 1992. - 175с.
186. Хорошая политика – тот же хороший бизнес // Власть. 1998. - №9. – С. 22.
187. Цицерон. (2000 лет со времени смерти): сборник статей. - М.: МГУ, 1959. - 176 с.
188. Четвернин В.А. Размышления по поводу теоретических представлений о государстве // Государство и право. 1992. - № 5. – С. 3.
189. Чечерин Б.Н. Опыты по истории русского права. - СПб.: б/и, 1858. – 415 с.
190. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. РАН. Ин-т государства и права. – М.: Зерцало, 1998. - 441с.
191. Чиркин В.Е Контрольная власть // Государство и право. 1993. - № 4. – С. 19.
192. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: Издательский дом Артикул, 1997. - 352 с.
193. Чиркин В.Е Президентская власть // Государство и право. 1997. - № 5. – С.15 – 23.
194. Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М.: ИНИОН РАН, 1995. – 72 с.
195. Шапсугов Д.Ю. Государственная власть как выражение социальных качеств человека и проблемы методологии ее исследования.// Государственная власть: правовые проблемы учреждения и функционирования: Материалы научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону, 1997. - С.7.
196. Шмырев М.В. Политико – правовые проблемы федерализма в современной России: Автореферат дисс. ... канд. полит. наук. – Саратов. 2002. – 22 с.

197. Шмавонян Г.А. Юридический характер президентской власти в Российской системе разделения властей // Конституционный строй России. (Выпуск 4-й). – М.: Институт государства и права РАН, 2003. – С. 157.
198. Эбзеев Б., Карапетян Л. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. - №3. С.3-12.
199. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие. – М.: Закон и право: Юнити, 1996. – 349 с.
200. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. - №5. С. 21.
201. Юшков С.В. Русская Правда. (Предисловие написано проф.- ми В.М. Клеандровой и О.И. Чистяковым). – М.: Зерцало, 2002. - 400 с.

Иностранные издания

202. An Alarm Call for Latin America's Democrats // The Economist, 2001, July 28-August 3. – P 49 .
203. Alpert H. Emile Durkheim and his sociology. - N. Y.: Future, 1961. – 236 p.
204. Ciaceri E. Cicerone e i suoi tempi. 2 ed. – Roma: Motto del Vitae, 1939-1941. - V. 1-2.
205. Defensor pacis, hrsg. von R. School&. - Hannover, 1932 – 1933.
206. Family. Socialization and interaction process. - L.: Slogan, 1956. – 198 p.
207. Chauviré R. Jean Bodin, auteur de la «République». - P.: L' Imprimerie de Bochan , 1916.
208. Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 // Journal officiel du 4 juin 1958. – P. 1- 3.
209. The social theories of Talcott Parsons. - N. Y.: ed. by M. Black, 1961. – 201 p.
210. Toward a general theory of action. - Camb.: N. Power, 1959. – 348 p.
211. The social system. 2 ed. - Glencoe. Pacific, 1959. – 424 p.
212. The structure of social action. 2 ed. - N. Y.: The Bridge, 1961. – 270 p.

213. Gitta di Gastello. Historiarium florentini populi libri XII.- Roma. Con Fuoco. - 1927.

214. Opere, Firenze, 1873 - 77. - V. 1-6 / В рус. пер. «Князь». – Сочинения. - М.: Госполитиздат, 1934. – Т. 1. – 405 с.

Интернет-сайты и издания

215. www.document.kremlin.ru (Официальное интернет-представительство Президента России. Банк документов).

216. www.ksrf.ru (Официальный интернет-сайт Конституционного Суда Российской Федерации).

217. www.ons.gfns.net (Интернет-версия журнала Общественные науки и современность).

218. www.hro.org/editions/press (Интернет-портал Права человека в России).

219. www.palitra.info (Новостной Интернет-сайт).

220. www.newsru.com (Новостной интернет-сайт Newsru.com).

221. www.edu.ru (официальный сайт федерального портала Российское образование.)

222. www.panorama.ru; (официальный сайт информационно-исследовательского центра Панорама (информационно-исследовательская группа)

Электронные издания (CD-ROM).

223. Большая Советская Энциклопедия // Электронная версия: ЗАО «Новый Диск». - Науч. изд-во Большая Российская энциклопедия.

