

**Коллективная монография**

**Современные  
проблемы  
организации  
публичной власти**

(Исследование выполнено за счет гранта  
Российского научного фонда  
(проект № 14-18-00168))

Москва  
ЮСТИЦИНФОРМ  
2014

**УДК 342.6**  
**ББК 67.400.6ж Я34**  
**С56**

**Авторский коллектив:**

Предисловие: **Авакьян С.А.**, доктор юридических наук, профессор  
Глава 1: **Шевурдяев С.Н.**, кандидат юридических наук, доцент  
Глава 2: **Авакьян С.А.**, доктор юридических наук, профессор  
Глава 3: **Кененова И.П.**, кандидат юридических наук, доцент  
Глава 4: **Старостина И.А.**, кандидат юридических наук, доцент  
Глава 5: **Ковлер А.И.**, доктор юридических наук, профессор  
Глава 6: **Арбузкин А.М.**, кандидат юридических наук, доцент  
Глава 7: **Пешин Н.Л.**, доктор юридических наук, профессор  
Глава 8: **Шустров Д.Г.**, кандидат юридических наук, мл.научн. сотр.  
Глава 9: **Троицкая А.А.**, кандидат юридических наук, доцент  
Библиография: Прудентов Р.В., аспирант

**С56 Коллективная монография**

Современные проблемы организации публичной власти.  
Монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

ISBN 978-5-7205-1260-6

Настоящее издание - коллективный монографический труд, посвященный проблемам организации публичной власти в современном мире. Работа подготовлена профессорско-преподавательским составом кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Общее предназначение работы - проанализировать модели публичной власти, и прежде всего, государственной власти и местного самоуправления, фундаменты и формы их организации, роль, эволюцию и состояние в наши дни разделения властей как ключевого начала во властных отношениях, реальное состояние общегосударственного, регионального и местного уровней публичной власти как в России, так и зарубежных странах.

УДК 342.6  
ББК 67.400.6ж Я34

ISBN 978-5-7205-1260-6

©ООО «Юстицинформ», 2014

**Collective monograph**

**Contemporary  
problems  
of organization  
of public authority**

This study was performed under a grant by the Russian  
Science Foundation (project No. 14-18-00168)

Moscow  
YUSTITSINFORM  
2014

**УДК 342.6**  
**ББК 67.400.6ж Я34**  
**C56**

**Authors:**

Preface: Avakyan SA, Doctor of Law, Professor  
Chapter 1: Sheverdyaev SN, PhD, Associate Professor  
Chapter 2: Avakyan SA, Doctor of Law, Professor  
Chapter 3: Kenenova IP, PhD, Associate Professor  
Chapter 4: Starostina IA, PhD, Associate Professor  
Chapter 5: Kovler AI, Doctor of Law, Professor  
Chapter 6: Arbuzkin AM, PhD, Associate Professor  
Chapter 7: Peshin NL, Doctor of Law, Professor  
Chapter 8: Shustrov DG, PhD, ml. Scien. et al.  
Chapter 9: Troitskaya AA, PhD, Associate Professor  
Bibliography: RV Prudentov, PhD student

**C56 Monograph authors**

Modern problems of organization of public authority: Monograph / Head of the collective of authors and chief editor - Doctor of Law, Professor Avakyan SA – M.: Yustitsinform, 2014. – 596 p.

ISBN 978-5-7205-1260-6

This edition is a collective monographic work on the problems of organization of public authority in the contemporary world. The monograph is prepared by faculty members of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of Moscow State University named after MV Lomonosov.

The overall purpose of the work is to analyze the model of public authority, and, above all, state and local governments, foundations and forms of organization, role, evolution and contemporary shape of the separation of powers as a key principle in power relations, the real state of public authority at national, regional and local levels both in Russia and abroad.

УДК 342.6  
ББК 67.400.6ж Я34

ISBN 978-5-7205-1260-6 ©Limited Liability Company «Yustitsinform» 2014

## Предисловие

---

Настоящее издание посвящено проблемам организации публичной власти в современном мире. Общее предназначение работы - проанализировать модели публичной власти, и прежде всего, государственной власти и местного самоуправления, фундаменты и формы их организации, роль, эволюцию и состояние в наши дни разделения властей как ключевого начала во властных отношениях, реальное состояние общегосударственного, регионального и местного уровней публичной власти.

С учетом задач, поставленных перед авторским коллективом, монография структурно разбивается как бы на три части, неравномерные по объему, но значимые по сути.

Повествование открывает глава, посвященная теоретическим основаниям моделирования системы государственной власти и особенностям их конституционно-правового выражения. Здесь тщательно проанализированы проблемы теории разделения властей в контексте исторических условий и сложностей культивирования ее содержания на российской почве. Автор уделил пристальное внимание научной дискуссии о разделении властей. Сделаны важные выводы о значении социального баланса и политического плюрализма для формирования условий и успешной реализации принципа разделения властей.

Последующие три главы (гл. 2-4) посвящаются более тщательному рассмотрению организации моделей государственной власти в Российской Федерации. Исходя из принципа народовластия, заложенного в Конституции Российской Федерации, предлагается учесть в его реализации как возможности государственной власти и муниципальной власти, так и пока еще недостаточно оцениваемой общественной власти, играющей важную роль в самоорганизации гражданского общества в России. Далее проанализированы модели власти на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации, а также проблемы взаимодействия федеральных и региональных структур как частей единой государственной власти в Российской Федерации.

Особенностью данной книги является и то, что в ней уделено

немало внимания формированию общеевропейских подходов к созданию наднациональных институтов власти, организации взаимодействия между ними, включая и аспекты разделения властей в отношениях между соответствующими органами (гл. 5). Помимо этого, делается попытка построить единую классификацию европейских стран с позиций организации государственной власти и использования принципа разделения властей (гл. 6).

Немаловажное значение имеет организация муниципальной власти, в т.ч. и в плане взаимоотношений между органами местного самоуправления и возможностей использования категорий разделения властей на муниципальном уровне. В данной монографии соответствующие проблемы анализируются в специальной главе (гл. 7) в контексте опыта зарубежных стран и проблем российской организации местного самоуправления.

Наконец, отметим, что в монографии предпринята одна из первых попыток в отечественной литературе показать особенности отражения организации публичной власти, принципа разделения властей в практике органов конституционного правосудия в России (гл. 8) и зарубежных стран (гл. 9). Авторы в своем анализе не просто обобщают судебную практику, но и отражают тенденции влияния решений органов конституционного правосудия на формирование моделей организации публичной власти.

**Авакьян С.А.,  
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ**

## Foreword

---

This edition is dedicated to the problems of organization of public authority in the contemporary world. The overall purpose of the work is to analyze the model of public authority, and, above all, state and local governments, foundations and forms of organization, role, evolution and contemporary shape of the separation of powers as a key principle in power relations, the real state of public authority at national, regional and local levels.

In view of the tasks assigned to the team of authors, this book is divided structurally into three parts, unequal in size, but each in fact significant.

The narrative opens with a chapter devoted to the theoretical foundations of the modeling of the system of government and especially their constitutional expression. Carefully analyzed here are the problems of the theory of separation of powers in the context of the historical conditions and the complexities of its cultivation of its content on the Russian soil. The author has paid close attention to the academic debate about the separation of powers. Important conclusions are drawn regarding the significance of social balance and political pluralism for the formation of conditions and the successful implementation of the principle of separation of powers.

The next three chapters (Ch. 2-4) are devoted to a more careful consideration of the organization of models of state power in the Russian Federation. Based on the principle of democracy enshrined in the Constitution of the Russian Federation, it is proposed to implement it paying due regard to capabilities of public authorities and municipal authorities as well as of yet under-evaluated civil society authorities which play an important role in the self-organization of civil society in Russia. Further analyzed are models of power at the federal level in the regions of the Russian Federation, as well as the problem of interaction between federal and regional structures as part of the government in the Russian Federation.

A special feature of this book is the fact that it pays significant attention to the formation of a common European approach to the creation of supranational institutions of government, the organization of interaction

between them, including aspects of the separation of powers between the relevant bodies (Ch. 5). In addition, an attempt is made to construct a common classification of European countries from the standpoint of the organization of state power and the use of the principle of separation of powers (Sec. 6).

Equally important is the organization of the municipal authorities, including in terms of the relationship between local governments and the possibilities of using the categories of separation of powers at the municipal level. Those problems are analyzed in a separate chapter of the monograph (Ch. 7) in the context of the experience of foreign countries and the problems of the Russian organization of local government.

Finally, we note that the book is one of the first attempts in the domestic scholarship to demonstrate features reflecting the organization of public authority and the principle of separation of powers in the practice of constitutional justice in Russia (Ch. 8) and foreign countries (Ch. 9). The authors in their analysis do not simply summarize the relevant case law but also reflect upon the trends that mark the influence of constitutional justice organs on the formation of models of organization of public power.

**Avakyan SA,**  
**Head of the Department of Constitutional and Municipal Law**  
**Law Faculty of Moscow State University named after MV Lomonosov**  
**Doctor of Law, Professor,**  
**Honorary Scholar**



## **Глава 1.**

# **Теоретические основания моделирования системы государственной власти и особенности их конституционно-правового выражения**

---

(С.Н. Шевурдяев)

## **§ 1. Теория разделения властей в контексте исторических условий и сложности культивирования ее содержания на российской почве**

Всякая последовательная и ответственная дискуссия о формировании оптимальной модели государственной организации демократического общества неизбежно ведет нас к исходной точке, которая служит началом системы координат для понятных сегодня каждому измерений качества государства.

Временем зарождения современных демократий, отличающихся в наши дни экономическим процветанием, высоким уровнем развития человеческого потенциала и богатством возможностей для свободного развития личности, считается время, когда именно такие задачи были ясно сформулированы в качестве основных для государства и как таковые всерьез были перед ним поставлены. Первенство в этом процессе - Англии, благодаря цепи исторических случайностей и закономерностей сбросившей с себя ярмо абсолютизма в XVII веке - не подвергается сомнению. Однако английская политическая культура, основанная на беспримерном многовековом пестовании положительных традиций в выстраивании отношений власти, не представляла собой удобный трафарет для перевода ее успехов на другие государственные сообщества тех лет.

Основную идею гарантирования политической свободы с языка английской конституционной традиции на язык, понятный остальному миру, перевел Ш. Монтескье. Его творчество, как и творчество любого выдающегося деятеля, вряд ли способно было охватить все грани универсальных категорий человеческого и социального бытия, наблюдение за которыми было их призванием.

Однако бесспорно оно стало особенно ценным в аспекте, который мы поставили здесь во главу угла - оптимальная организация государственной власти для достижения идеалов, которые люди признают для себя наиболее важными.

Теория разделения властей Ш. Монтескье является не абстрактной идеей из золотой копилки мировой политической культуры, которую принято через запятую перечислять из вежливости среди остальных, нельзя ее воспринимать и как некий дежурный атрибут, важный для настройки внешней инфраструктуры государственного механизма. Это - краеугольный камень государственной организации всякого демократичного общества как с позиции построения корневой, принципиальной структуры системы органов государственной власти, так и с точки зрения правильной постановки задач перед государством в целом.

Глядя на то, с каким трудом теория разделения властей утверждала себе путь в просвещенной Европе XVIII-XIX веков, несложно понять недоверие к ней в тогдашней России. Блеск провозглашенного в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 года идеала разделения властей быстро потускнел в тени кровавых кошмаров последовавшей вскоре Великой французской революции. Историки называют это обстоятельство одной из главных причин, по которой проекты государственных реформ М.М. Сперанского или Государственной уставной грамоты Н.Н. Новосильцева<sup>1</sup>, которые впоследствии могли бы привести к формированию конституционного государства в России, не нашли в нужной степени признания у российских самодержцев. Более продуктивной для сохранения идеи существовавшего государственного порядка была идея дальнейшего укрепления российского самодержавия.

Между тем, наша история со всей кристальной ясностью показывает, что пребывание государственных мужей в плену иллюзии о возможности игнорирования потребности в разделении властей имеет свой срок. Поэтому кончина Российской Империи, как и

---

<sup>1</sup> Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 314; Чернов К.С. Государственная уставная грамота Российской империи (к вопросу о российском конституционализме): Автореф. дис. ...канд. историч. наук. М., 2007.

кончина следующей за ней государственной фантазии на территории нашей страны, отрицавшей необходимость разделения властей, явилась лишь вопросом времени.

Теперь хорошо известно, что любая закрытая система, не допускающая намеренно, не имеющая способности или утратившая навыки принимать хотя бы избирательно влияние внешней среды на свое внутреннее развитие, обречена на гибель. Можно попробовать утешиться тем, что движение от одной закрытой системы к другой - это, вероятно, наш путь государственного развития. Однако даже беглый сравнительный обзор показывает, что этот путь отнюдь не уникален и характерен для любого государства, которое не имеет политическую свободу среди своих приоритетов. Возможно, все это осталось бы проблемой для отвлеченных теоретических спекуляций, если бы на сгибах очередного исторического цикла можно было бы оставить населяющих страну людей в покое. Однако неизбежно следующие за этим социальные катаклизмы приводят к поломанным судьбам людей, обнищанию населения, а то и насильственной смерти. О чем еще, как ни об этом, должны думать государственные люди?

Мы остановились немного выше на том, что идея разделения властей представляла собой неудобный алгоритм организации государственной власти для использования на российской почве. Интересно, что отмеченные идеи М.М. Сперанского и Н.Н. Новосильцева, а также короткий период попыток приближения к практической реализации теории разделения властей между Февральской и Октябрьской революцией 1917 года<sup>2</sup> представляют собой почти исчерпывающий перечень серьезных «проектов», реализованных в жизни российского государства за всю его историю. В разные, в т.ч. критические периоды российской государственности, тяготеющие к изменениям ведущие политические силы даже не

---

<sup>2</sup> См. комментарий к ст. 10 Конституции РФ в издании «Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный)». 2-е изд., изм. и доп. / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. М., Статут, 2013 /Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс» (При подготовке настоящей публикации использовалась СПС «Консультант Плюс»).

ставили перед собой такой задачи<sup>3</sup>.

Советский период государственного строительства принципиально важен сегодня для внимательного наблюдения. Прежде всего, это имеет значение в связи с невольной преемственностью паттернов политического поведения. Как известно, советский строй был отмечен особым отношением к системе организации государственной власти, который даже на теоретическом уровне отрицал разделение властей. Как принято отмечать, центральная идея всевластия представительных органов, воплощенная в лозунге «Вся власть Советам», восходила к опыту Парижской коммуны 1871 года, идеям К. Маркса и В.И. Ленина об ущербности буржуазного парламента-говорильни, маскирующего власть капитала, и необходимости построения представительных учреждений нового типа, которые будут максимально приближены к народу-суверену, и где власть творить закон не будет, отделена от власти распоряжаться ресурсами по его реализации<sup>4</sup>.

Однако при этом в рассуждениях часто не указывают причину, по которой власть рабочих и крестьян имеет такую оригинальную организацию. Объяснение состояло в том, что «объединяя законодательство и управление в одних органах, она может принести

---

<sup>3</sup> Исследователи отмечают, например, что «действовавшие в России начала XX века общественные группы и политические партии не считали сколь-нибудь важным принцип разделения властей. Революционные партии, как когда-то Пестель и народовольцы делали ставку на революционную диктатуру. В программе РСДРП речь шла о низвержении царского самодержавия и о замене его «самодержавием народа». Эсеровская программа содержала положение о «временной революционной диктатуре» и неопределенное указание на необходимость агитировать за созыв Учредительного собрания «для ликвидации самодержавного режима и переустройства всех старых порядков в духе установления свободного народного правления, необходимых личных свобод и защиты интересов труда». Программа либеральной конституционно-демократической партии констатировала: «Конституционное устройство Российского государства определяется основным законом. Россия должна быть конституционной и парламентской монархией». Никакого описания механизма разделения властей кадетская программа, в составлении которой принимали участие видные российские юристы, не содержала». Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 323.

<sup>4</sup> См., напр.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 257-258.

наиболее эффективные результаты, ускорив тем самым собственное отмирание»<sup>5</sup>. Именно в отмирании государственной власти как символа и проводника ненавистного угнетения состояла особенность такой ее организации. Этот момент принципиально важно принимать в расчет в поисках удачных аналогий для текущих политических реформ. И хотя впоследствии совсем через небольшое время советское строительство вернулось к формированию обширной бюрократической машины, теоретическое ядро советского парламентаризма не могло не остаться неизменным, поскольку невозможно было опровергнуть классиков, благодаря которым новая советская государственность оказалась реальностью.

В рамках этого фундаментального противоречия советское государство пребывало вплоть до своего закономерного конца. Несложно поэтому объяснить, что данная система организации государственной власти могла так долго порождать видимость своей эффективности благодаря альтернативной системе реального принятия политических решений и контроля властных ресурсов лишь только в рамках уникальной организации общественно-политического активизма, пронизывающей все территориальные уровни, социальные, национальные, возрастные, отраслевые и прочие слои советского общества. Речь, конечно, идет о Компартии СССР.

Таким образом, ближайшая аналогия принципу разделения властей, которая известна отечественному государственному строительству и связана с эффективностью государственной власти - это построение вертикально интегрированной системы контроля властных ресурсов, которая объединяет наиболее энергичных и способных сторонников некой государственной идеологии, а при ее отсутствии, должно быть, представляет собой сообщество бенефициаров этой системы.

В новой постсоветской России моментом, с которого начался отсчет времени отечественной практики реализации принципа разделения властей, является принятие Декларации о государственном

<sup>5</sup> Пахомов В.Г., Чурилов С.Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма. История государства и права. 2012. № 10. С. 17-20 / Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс».

суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г.<sup>6</sup> Несмотря на сложную судьбу взаимодействия властей до принятия действующей Конституции 1993 года, принцип разделения властей нашел вполне классическое отражение в ее тексте в ст. 10, гласящей: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Если рассматривать ст. 10 нашей Конституции в контексте базовых конституционно-правовых категорий, содержащихся в ее ст. 1 (Россия является демократическим государством), ст. 2 (права и свободы человека являются высшей ценностью) и ст. 3 (носителем суверенитета и единственным источником власти является российский народ), а не в контексте ее внешних и совершенно второстепенных следствий, вытекающих, например, из ст. 11 или ст. 80, то вряд ли можно говорить, что в России существует некая особая национальная модель разделения властей, которая может приводить к ее нивелированию и даже отрицанию.

Между тем, в российской конституционно-правовой дискуссии в большом множестве теперь можно обнаружить следы альтернативного отношения к принципу разделения властей, которые не вытекают напрямую из духа фундаментальных идеалов, прямо отраженных в тексте Конституции РФ. Например, утверждают, что разделение властей не относится к неотъемлемым свойствам конституционной демократии, «но представляет собой обеспечивающее демократию условие, хотя и важное, но не обязательное»<sup>7</sup>. Подобная позиция часто бывает характерна для заложников официальной конституционно-правовой научной парадигмы, но в рамках более широкой научной дискуссии, не привязанной к потребностям момента. Целесообразно рассматривать теорию разделения

---

<sup>6</sup> См.: п. 13 Декларации СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики». Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>7</sup> Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии. Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16-21. / Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс».

властей в более широком ключе<sup>8</sup>.

В этом смысле крайне важно во избежание бессмысленных и пространных спекуляций вокруг содержания и задач теории разделения властей искать ответы не у интерпретаторов, а у создателей теории разделения властей. И здесь в первую очередь, мы хотели бы обратить внимание на необходимость следования совершенно четкой иерархии установок, которые раскрывает Ш. Монтескье в своем трактате «О духе законов», говоря о разделении властей.

Монтескье широко известен в нашей литературе, прежде всего, как автор классической триады властей<sup>9</sup>. Вслед за Дж. Локком, он выделяет виды властей не на вырост, а фиксирует существующее в государствах положение, попутно заменяя третью локковскую федеративную власть своей судебной. Однако в этом школярском упрощении видения теории разделения властей совершенно теряется из виду главное ее назначение, которое не просто не упоминается, но часто даже не имеется в виду. Совершенно не в комплектности этих властей дело, а в идее о том, что верная настройка системы отношений между носителями властных ресурсов может быть гарантией политической свободы в государстве. Это единственная причина, по которой теория разделения властей возникла и сегодня составляет *conditio sine qua non* государственного строительства.

<sup>8</sup> Вполне можно согласиться со специалистами в области политологии и теории государства и права, которые полагают, что «Ограничение анализа роли системы «сдержек и противовесов», а в более широком плане механизма разделения властей в адаптационном процессе исключительно конституционно-правовыми рамками серьезно искажает реальную картину». Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 94.

<sup>9</sup> «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского.

В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия.

В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую - просто исполнительной властью государства». Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

Представляется, что мы обязаны остановиться на теории разделения властей подробнее, чтобы более явно разглядеть и подчеркнуть те идеи, благодаря которым теория разделения властей Монтескье оказала такое большое влияние на формирование демократий в последние два столетия.

Посвященная этой проблеме книга XI его сочинения «О духе законов»:

а) центральной задачей организации власти ставит проблему гарантирования политической свободы в государстве;

б) это оказывается возможным у Монтескье только в условиях преодоления тирании, однако само по себе предотвращение узурпации власти может быть основано на таком ее устройстве:

- где существует равновесие точек концентрации властных ресурсов, существует ситуация их взаимного сдерживания;
- когда носители власти зависят друг от друга и принуждены к достижению взаимного компромисса;
- при которой полицентричность власти проявляется в разделении субъектов, которые ее выражают, т.е. в разнообразии высших органов власти.

Рассмотрим изложенную выше систему суждений Ш. Монтескье более пристально.

Итак, во-первых, совершенно не об эффективности власти рассуждает Монтескье в своей книге XI трактата «О духе законов». Несомненно, такой вопрос вряд ли может не интересовать философа, мыслящего общими категориями основных устойчивых свойств государств, однако очевидно, что это занимает его не в контексте идеи разделения властей. В то время как именно здесь, в преддверии рассуждений о балансе властей, им была сформулирована идея, согласно которой свобода заключается в том, чтобы зависеть только от законов<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> «Действительно, в демократиях народ, по-видимому, делает, что хочет. Но политическая свобода состоит совсем не в том, чтобы делать то, что хочется. В государстве, т.е. в обществе, где есть законы, свобода может заключаться лишь в том, чтобы иметь возможность делать то, чего должно хотеть, и не быть принуждаемым делать то, чего не должно хотеть. Необходимо уяснить себе, что такое свобода и что такое независимость. Свобода есть право делать все, что дозволено законами. Если бы гражданин мог делать то, что этими законами запрещается, то у него не было бы свободы». См.: Монтескье Ш. Указ. соч. С. 288-289.



Однако для Монтескье политическая свобода уже тогда представляла собой сложное, многомерное явление, которое проявляется в системе общественных связей на макро и микроуровне: «Я отличаю те законы, которые определяют политическую свободу в ее отношениях к государственному устройству от тех, которые определяют ее отношения к гражданину»<sup>11</sup>. Видимо, это обстоятельство несколько смущает тех исследователей, которые пытаются сузить горизонт теории разделения, направив свое внимание в русло привычных юридическому позитивизму инструментальных решений.

Но для самого Монтескье эти две ипостаси политической свободы неотрывны друг от друга: вторая зависима от первой, и не следует упускать эту явную связь. Вот что заявляет он в начале книги XII: «Недостаточно рассмотреть политическую свободу в ее отношении к государственному строю, надо еще рассмотреть ее в отношении к гражданину. Я уже сказал, что в первом случае она устанавливается известным распределением трех властей, но во втором случае ее следует рассматривать с иной точки зрения: тут она заключается в безопасности или в уверенности гражданина в своей безопасности»<sup>12</sup>.

Как видно, для Монтескье идея политической свободы в этом втором отношении оборачивается по существу идеей билля о правах, т.е. идеей о некоем конституирующем ядре правового статуса личности. Хорошо известны первые версии перечней прав человека - процессуальные гарантии в сфере уголовного преследования. Именно в этой области нарушения пределов человеческой свободы были наиболее грубыми, варварскими, раздражающими ведущих мыслителей европейской цивилизации, которая в то время прокладывает себе дорогу. Поэтому, как мы видим, у Монтескье «свобода гражданина зависит главным образом от доброкачественности уголовных законов»<sup>13</sup>.

Однако явная, недвусмысленная связь этих двух сторон политической свободы в книгах XI и XII «О духе законов» говорит о том, что разделение властей как гарантия политической свободы в отно-

---

<sup>11</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 288.

<sup>12</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 316-317.

<sup>13</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 317.

шении к государственному строю служит и общей гарантией в отношении к правому статусу личности, взятом в целом. Само собой разумеется, что проявляется разделение властей не в отношении отдельного человека в каждом конкретном случае его преследования (здесь спасением ему будут процессуальные гарантии, и вряд ли в разбирательстве частного конфликта нужно задействовать все три власти, тем более их высшие инстанции), а применительно к защите того варианта правопорядка, где права человека соблюдаются.

Только в устойчивом государстве, где реализована политическая свобода в отношении государственного строя, т.е. реализовано разделение властей, возможно уважение и соблюдение прав человека (билля о правах), как совокупности процессуальных гарантий, важных для индивидуальной свободы. Такое государство может обеспечить верховенство закона даже для себя, ограничивая свою власть путем сдержек, даже оно способно подчиняется закону. Тем более, в этих условиях оно может справиться с задачей обеспечения уважения закона в отдельных, частных случаях, добиться соблюдения законов всеми остальными субъектами<sup>14</sup>.

Таким образом, в указанных фрагментах текста «О духе законов» Монтескье:

а) утверждая, что свобода состоит в том, чтобы зависеть только от законов, говорит по существу о свободе как о результате верховенства закона, что является отражением идеи правовой государственности, идеи конституционного государства;

б) политическая свобода в отношении государственного строя возможна путем проведения разделения властей;

в) политическая свобода в отношении индивида возможна посредством установления билля о правах, защищаемого тем стабиль-

---

<sup>14</sup> Ф.Ф. Кокошкин в этой мысли еще более прямолинеен: «Исходным пунктом для Монтескье, как и для Руссо, служит идея свободы личности, но, в отличие от автора «Общественного договора», он понимает свободу не как участие в государственной власти, а как обеспечение от ее произвола. Другими словами, в основу своего построения он кладет не политическую, а так называемую гражданскую свободу (хотя сам Монтескье называет ее «политической»». См.: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. М., 2004. С. 204.

ным порядком, который был установлен благодаря разделению властей.

Таким образом, следует согласиться с теми исследователями, которые не забывают о необходимости рассматривать принцип разделения властей, прежде всего, как ключевую гарантию политической свободы, а не увлекаясь тут же органическим устройством государства, как вопросом совершенно прикладным и второстепенным<sup>15</sup>.

Вслед за идеей политической свободы как самодостаточной, исчерпывающей себя причины появления теории разделения властей, следующая проблема, с точки зрения последовательности рассуждений Монтескье, открывает уже череду важнейших условий, в которых идея политической свободы, выражающейся в эффективном противодействии деспотии, узурпации власти, имеет все шансы обрести на практике реальные очертания - это проблема баланса властей, равновесия точек концентрации властных ресурсов, их взаимного сдерживания.

Почему этот вопрос столь принципиален? Все дело в том, что он содержит ответ на вопрос о природе политической власти. Согласно либеральным воззрениям тех времен, она разрушительна по своей сути, любой оказавшийся у власти рано или поздно неизбежно начнет ею злоупотреблять. Не в силах человека этому противо-

---

<sup>15</sup> В полной мере можно согласиться с суждением И.А. Полянского и В.В. Комаровой: «смысл принципа «разделения властей» состоит, в первую очередь, не в разграничении функций, а в недопущении средоточия всей власти в одной из ее ветвей, установления ее «единовластия», а говоря иначе - диктатуры. Естественно, принцип «разделения властей» не действует автоматически: он нуждается в средствах обеспечения в виде определенных правовых гарантий и механизмов - в системе сдержек и противовесов. Таким образом, принцип «разделения властей» по изначальному своему предназначению есть заслон, преграждающий путь к превышению власти, произволу и авторитаризму. Таковой остается его суть и в нынешние времена. Только при таком значении «разделение властей» представляет собой демократический принцип, обеспечивающий действительное единство государственной власти и нормальное (цивилизованное) разделение и взаимодействие всех трех ее ветвей». См.: Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации. Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1 /Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс».

стоять, свойства самой власти таковы, что она способна разрушать все субъективные барьеры, которые выстраиваются вокруг носителя власти. Следовательно, требуются не хорошие люди во власти, а такая качественная система отношений, объективируемая в нормах права, которая в силу самого своего устройства не допускает возможности подобных проявлений, лишает предпосылок создание ситуации, когда бы это оказалось возможным.

Вот как говорит об этом Монтескье: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела. ... Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»<sup>16</sup>.

В этом смысле важно обратить внимание, что проведение в жизнь теории разделения властей без возможности реализации на практике условия взаимного сдерживания несостоятельно. То есть, когда имеет место убеждение, что власти разделены, но это не препятствует фактической узурпации власти, это значит, что разделения властей не существует.

Следующая гарантия политической свободы и противодействия узурпации власти состоит в зависимости властей друг от друга в том, что они самой конструкцией системы отношений принуждены к достижению взаимного компромисса. Следующим образом говорит об этом Монтескье, рассуждая о государственном устройстве Англии: «...вот основные начала образа правления, о котором мы ведем речь. Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая, в свою очередь, связана законодательной властью. Казалось бы, эти три власти должны прийти в состояние покоя и бездействия. Но так как необходимое течение вещей заставит их действовать, то они будут вынуждены действовать согласованно»<sup>17</sup>.

Таким образом, идее разделения властей совершенно чуж-

---

<sup>16</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 289.

<sup>17</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 298.

да мысль об их абсолютном отделении друг от друга, автономное существование властей невозможно и никогда не закладывалось в эту теорию. Наоборот, каждый раз решая общие вопросы государственной политики, власти обязаны договариваться, достигать компромисса. Следовательно, отсутствие механизмов, принуждающих власти искать друг у друга поддержки и участия в любом общем вопросе государственной жизни, должно указывать на практическое отсутствие разделения властей.

Наконец, еще одной гарантией от узурпации власти является проявление ее полицентричности в соответствующем органическом дизайне государства. Не должно допускаться объединение властей, соединение их в одном органе государства: «Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»<sup>18</sup>.

Пожалуй, из всех приведенных выше содержательных гарантий идея разделения властей, указанная в практике демократических государств, реализуется наименее строго. В странах Вестминстерской системы, например, существует не несколько высших органов власти, а единственный - парламент, который, правда, содержит идею взаимного сдерживания внутри своей структуры, включающей две палаты, одна из которых даже имела судебные функции, и главу государства. Более того, можно уверенно сказать, что к настоящему времени мировая практика конституционализма сформировала бесчисленные варианты поиска баланса властей ради обеспечения политической свободы в различных национальных правовых порядках, которые привели к казуистическому, иногда весьма сложному для систематизации, переплетению полномочий. Поэтому, казалось бы, определенные отступления от канонически вытекающей из принципа разделения властей недопустимости совмещения в системе государственных органов характерных для одной власти полномочий в руках другой уже не кажутся чем-то особенным.

---

<sup>18</sup> Монтескье Ш. Указ. соч. С. 290-291.

Принципиально важно при этом, чтобы сохранялся баланс властей и хотя бы приблизительно равное распределение между ними этих «нехарактерных» для них полномочий. Поэтому теперешняя норма отражения разбираемой здесь гарантии политической свободы в теории разделения властей не может, очевидно, касаться случаев, когда «нехарактерные» полномочия концентрирует вокруг себя лишь один центр власти, не давая ничего взамен остальным.

## **§ 2. Вторичные аспекты российской научной дискуссии о разделении властей**

Имеет смысл поговорить о ряде крайне занимательных аспектов дискуссии о разделении властей, которые способны несколько пролить свет на сложности восприятия этой теории в нашей современной отечественной доктрине и практике.

В первую очередь имеет смысл коснуться весьма влиятельного некогда довода о том, что теория разделения властей разрушает единство государственной власти, тем самым ослабляя ее перед врагами внешними и внутренними. Возможно, во времена Российской Империи веру отдельных ученых и государственных деятелей в божественное происхождение и неделимость власти монарха можно было бы, по меньшей мере, понять, однако в наши дни отношение этому аргументу - всего лишь вопрос общей грамотности.

Теория разделения властей не может представлять угрозу единству государственной власти, поскольку не отрицает идею народовластия, а прямо на ней основывается. Государственная власть едина как по своим свойствам, так и по источнику происхождения. Другое дело, что идея разделения властей угрожает «единой власти», т.е. органу или лицу, которое персонально воплощает в себе власть деспотическую, которое узурпирует власть народа и единолично контролирует осуществление всех важнейших государственных функций.

В нашей литературе научную критику теории разделения властей в этой части очень хорошо оценил Ф.Ф. Кокошкин. Говоря, например, о «юридическом аргументе» о неделимости власти, ко-

торый предложили немецкие ученые XIX века, он указывает на допущенную с их стороны подмену понятий, поскольку Монтескье видел во власти не абстрактную категорию юридической личности, которую он предлагал бы расчленить, а воспринимал идею власти рационалистически, как возможность государства действовать определенным образом<sup>19</sup>.

Еще один отвлекающий внимание от существа теории разделения властей фрагмент дискуссии - это вопрос о различии материальных и формальных функций государства. В то время, как первые в общем смысле означают базовые направления государственной деятельности (о которых, собственно, и говорил Монтескье в своей теории разделения властей), вторые являются формальным выражением характерных для соответствующих органов власти полномочий.

<sup>19</sup> «Представление Монтескье о трех самостоятельных властях, по их мнению, противоречит понятию единой юридической личности государства и понятию государственной власти как единой воли. Еще более энергичные возражения, с этой точки зрения, вызывала формула Канта, у которого три власти являются тремя отдельными субъектами, образующими вместе одно лицо - государство. Критики не без основания говорили, что «триада Канта» есть догмат, непостижимый для человеческого разума.

Но возражение это справедливое, поскольку оно касается Канта, совершенно не попадает в цель, когда оно направляется против Монтескье. Ошибка немецких критиков заключается в том, что, исходя из установившегося в немецкой юриспруденции понимания слова «власть», они приписывают то же понимание и Монтескье, не считаясь с его собственной (и вообще французской) терминологией и, таким образом, критикуют теорию французского мыслителя не в ее подлинном виде, а в той формулировке, которую они сами ей дают. Монтескье, вообще, рассматривает вопрос о разделении властей с политической стороны и не задается целью дать юридическую конструкцию государственной власти и соотношения ее функций и органов. Но поскольку мы можем проследить его юридические представления, они совершенно не таковы, какими являются в изображении его критиков.

Монтескье вовсе не представляет себе три власти в виде трех самостоятельных субъектов или трех отдельных волей государства. Слово «власть» он понимает иначе, чем немецкие юристы, и понимает более правильно с юридической точки зрения. Под властью... он понимает не особое юридическое лицо и не волю, а: 1) в прямом смысле - известного рода субъективное право государства; 2) в переносном смысле - осуществляющий это право орган. С этой точки зрения, в идее разделения властей нет никакого противоречия». См.: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву /Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. М., 2004. С. 219.

Если рассматривать этот вопрос строго в контексте теории разделения властей, то он довольно примитивен. Однако, поскольку в нашей литературе в дискуссии о конструкции власти доминирует установка не о разделении властей, а об эффективности органов власти, то с таким административно-правовым уклоном он связан не с разговором о конституционных принципах, а неизбежно насыщен детальным материалом о рационализации распределения полномочий между органами власти в различных их соотношениях.

В этой последней постановке вопроса речь идет о банальном разделении труда. Это настолько очевидная идея, что она, разумеется, была известна еще древнейшим государствам. Для того чтобы прояснить ее суть, не нужно было топить Европу в крови религиозных и гражданских войн. Понятно, что мудрое управление будет доверять составление аграрного календаря не копыеносцу, а ученому астроному, а контролировать сбор налогов для содержания двора должен государственный казначей, а не мулла или виночерпий. Если бы именно это было важно для теории разделения властей, то ее создателем можно было бы считать Аристотеля, который явно выделял в своей «Политике» законосовещательные, административные и судебные органы<sup>20</sup>, или составителей Ветхого Завета<sup>21</sup>, впрочем, следы этой бытовой идеи вполне можно обнаружить и в других памятниках древнего права и философии.

Новизна теории разделения властей Ш. Монтескье состоит в обеспечении гарантий от узурпации власти, поскольку только в этих условиях можно обеспечить новую повестку деятельности го-

---

<sup>20</sup> «Во всяком государственном устройстве этих основных частей три; с ними должен считаться дельный законодатель, извлекая из них пользу для каждого из видов государственного устройства. От превосходного состояния этих частей зависит и прекрасное состояние государственного строя, да и само различие отдельных видов государственного строя обусловлено различным устройством каждой из этих частей. Вот эти три части: первая - законосовещательный орган, рассматривающий дела государства; вторая - должности (именно какие должности должны быть вообще, чем они должны вестись, каков должен быть способ их замещения); третья - судебные органы». См.: Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч.; Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 514-515.

<sup>21</sup> См., напр.: Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей: Суд Сьютера. 2-е изд., доп. и перераб. М.: РОССПЭН, 2003.



сударства - обеспечение свободы личности. Вне этой идеи в теории разделения властей не было бы смысла как в некоей особой теории.

Если же попробовать вопрос разграничения материальных и формальных функций удержать в строгих рамках проблематики теории разделения властей, то он будет важен, прежде всего, в плане контроля над эволюционным или реформистским перемещением полномочий от органов власти, относящихся к одной из ветвей, к другим органам, принадлежащим другим ветвям<sup>22</sup>. Постепенный периодический и разнонаправленный дрейф полномочий в ходе развития отдельных государств, например, от исполнительных органов к законодательным и наоборот, стал сегодня настолько общей тенденцией, что о ней широко упоминается в литературе по сравнительному конституционному правоведению. Единичные, периодические и равноценные перемещения полномочий в генезисе отдельного государства между органами власти разных ветвей представляют собой теперь вариант нормы, а не отклонение. Однако эту норму следует отличать от концентрации полномочий, особенно в короткие по историческим меркам сроки, под эгидой одного из органов власти.

Следующий аспект дискуссии о разделении властей, который не затрагивает ее сути, но имеет место в нашей литературе и любопытен с точки зрения перспектив развития дизайна системы орга-

---

<sup>22</sup> «Таким образом, различие между материальными и формальными функциями приобрело весьма существенное практическое значение, ибо лишь познание содержания материальных функций указывает путь к решению вопроса о том, что должно быть отнесено к формальным функциям, т.е., точнее, к компетенции органов определенного класса. Для того чтобы знать, как далеко простирается компетенция законодателя, необходимо предварительно установить, что представляет закон по своему содержанию. Законодатель-администратор, судья получают свои функции от государства. Но одною из руководящих идей при распределении функций является для законодателя то, что объективно различное должно быть разделено и субъективно. Тем не менее, материальные и формальные функции никогда не могут вполне покрывать друг друга субъективно, т.к. точные пограничные линии возможны в теории, но не в жизни. Не соображения архитектурной стройности, а соображения политической целесообразности определяют реальный государственный порядок и обуславливают разного рода отклонения от правил, даже прямо признанных». См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве /Вступительная статья И.Ю. Козлихина. СПб., 2004. С. 585-586.

нов власти - это вопрос о количестве властей.

Принципиальным открытием теории разделения властей была идея баланса точек концентрации властных ресурсов в государстве для обеспечения политической свободы. Властный ресурс законодательства выражается в легитимном принятии важнейших в государстве общих решений, ресурс, стоящий за плечами исполнителей законов - в распоряжении средствами для их исполнения и применении в случае необходимости легального насилия. Судебный ресурс состоит во власти принимать окончательные для всех решения, в т.ч. в отношении законов и их исполнения, через разрешение возникающих в практике частных коллизий. В эпоху Монтескье политическое развитие ведущих европейских стран указывало именно на эти точки притяжения авторитета и мощи государственной власти. Будучи зафиксированным в первых конституциях, этот баланс стал образцом для подражания и закрепился с тех пор как классическая триада властей.

Однако за последние два столетия объем обязанностей государства сильно возрос, и в ряде государств, в связи с их спецификой государственного строительства, возникли дополнительные центры влияния. Так появились представления о четвертой избирательной власти в странах Латинской Америки, об экзаменационной и контрольной власти на Тайване<sup>23</sup>. Б. Констан дополнительно выделял к триаде Монтескье власть общественного мнения и королевскую<sup>24</sup>; М. Ориу с точки зрения равновесия властей оценивал политическую и экономическую власти, военную и гражданскую власти, гражданскую и религиозную и др.<sup>25</sup> В российской конституционно-правовой дискуссии как о самостоятельных видах власти говорят о президентской власти, о контрольной власти, воплощаемой в деятельности Счетной палаты, финансовой власти - в Центробанке, надзорной власти - в Прокуратуре и т.д. В контексте органического многообразия также могут рассматриваться проблемы бикаме-

---

<sup>23</sup> См., напр.: Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и права человека. Журнал российского права. 1998. № 4-5 /Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс».

<sup>24</sup> История политических и правовых учений XIX века. М., 1993. С. 127.

<sup>25</sup> Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 416-462.

рализма парламента, взаимодействия главы государства и главы правительства в смешанных и парламентских республиках, многообразии высших судебных инстанций в странах континентальной правовой семьи и пр.

На наш взгляд, вопросы о том, можно ли считать эти новые органы власти «высшими», образуют ли они собой более или менее автономную систему, отличную от других органов власти, служат ли они местом концентрации достаточных властных ресурсов для того, чтобы проявлять себя в вопросах общей политики, и другие подобные вопросы не являются важными в контексте основных задач теории разделения властей.

Логично ставить проблему появления новых центров политической силы лишь в государствах, где хотя бы классическая теория разделения властей укрепились в законодательстве и практике достаточно прочно и основательно, где ясно, что существует полицентричность власти и реальный баланс хотя бы между двумя ее частями - законодательной и исполнительной властью. Это начальная школа демократии. Вопрос же о том, как в систему этого баланса трех ветвей вписать четвертую, пятую и прочие - это проблема, которую ставят в старших классах перед учениками, которые выучились грамотно писать и освоили таблицу умножения.

Вероятно, с теоретической точки зрения было бы интересно порассуждать о том, что, например, в отечественную модель устройства системы государственной власти могла бы удачно вписаться некая учредительная власть, которая имеет основу как в древней, так и в недавней нашей истории, а также, например, власть непосредственной демократии, особенно в нижних территориальных звеньях публичной власти. Однако отсутствие подтвержденных временем навыков конструирования демократической государственности или факт того, что теория разделения властей не носит бесспорного характера даже в профессиональной литературе, говорит о настоятельной необходимости поступательного решения задачи.

Еще один аспект, который имеет разные спорадические проявления в дискуссии о теории разделения властей, связан с тем, что

государству как институту политической системы нет альтернатив в деле гарантирования прав граждан.

Применительно к ключевым суждениям Монтескье в трактате «О духе законов» выше мы выделяли его идею о том, что разделение властей представляет собой условие установления политической свободы в отношении государства, но относительно политической свободы индивидов она также является общей гарантией уважения и защиты «билля о правах», т.е. правового статуса личности в целом. Таким образом, установление гарантий индивидуальных свобод зависит от того, существует или нет в государстве разделение властей.

У Локка этот акцент виден еще отчетливее: вопрос не просто в том, что для защиты прав граждан необходимо разделение властей, а в том, что если мы всерьез ставим задачу полноценной реализации прав граждан, то этому механизму не существует альтернатив в любом государственно организованном обществе. Представляя государство как совокупность людей, объединившихся в одно целое под эгидой ими же установленного общего закона и создавших судебную инстанцию, правомочную улаживать конфликты между ними, Дж. Локк считал, что «только такой, а не какой бы то ни было иной институт, как государство - носитель публичной (политической) власти способен защитить права и свободы граждан, гарантировать их участие в общественно-политической жизни, добиться «главной и великой цели» - сохранения собственности, ради которой люди объединяются в политическое сообщество»<sup>26</sup>.

Наверное, мы можем сослаться на различные институты гражданского общества или механизмы правовой защиты в международных судебных инстанциях, но существуют ли они в реальности или это видимость, и чего они тогда стоят, если в государстве нет разделения властей, и носители власти озабочены поддержанием факторов, обеспечивающих деспотию? Таким образом, важно обратить внимание на то, что государство, ставя перед собой задачу гарантирования прав граждан, не может реализовать эту идею в рамках какого-то автономного сектора отношений или условного

---

<sup>26</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. Т. 1 / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 436.

заповедника некой общественной активности, который решал бы проблему защиты прав граждан отдельно от государства по типу аутсорсинга. Следовательно, конституционный статус личности может быть гарантирован только государством и только таким государством, которое построено на основе принципа разделения властей. В этом простом и элегантном доводе состоит одно из замечательных проявлений гениального наследия теории Монтескье.

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что независимому наблюдателю, не погруженному с головой в современную политическую реальность, крайне странным может показаться, как при изучении фундаментальных основ государственной организации из теории разделения властей как ключевого ее аспекта можно вынести так мало. Более того, бесплодное топтание вокруг школярской идеи о том, что законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть разделены, что должно проявляться в обособленности высших органов власти, вовсе никак не связано с наследием Монтескье. Его теория посвящена не разделению властей, а политической свободе. Монтескье рассматривал проблему устройства власти не в связи с эффективностью ее органов или их разнообразием, а в контексте свободы, в контексте «духа законов», о чем вполне однозначно свидетельствует наименование его труда.

О принципе разделения властей как об одном из главных завоеваний демократии принято говорить в качественной учебной и узко специализированной на этой проблематике литературе, однако состояние популярной конституционно-правовой и официальной науки в этой части более сдержанно. Центральный аспект политической свободы или вовсе опускается, или обходится как неудобный, или авторы считают необходимым для себя искать аргументы, подтверждая своеобразную роль Президента РФ в системе разделения властей, говоря о каком-то российском типе разделения властей и, уж во всяком случае, призывая идею разделения властей не абсолютизировать<sup>27</sup>.

Между тем, учитывая в общем отсутствие большого изобилия

<sup>27</sup> См., напр.: Комментарий к Конституции РФ (постатейный). 2-е изд., пересм. / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011. Опубликовано в Справочной правовой системе «Консультант Плюс».

в системе международно признанных правовых идей юридических конструкций российского происхождения, очевидно, что эта идея особого российского типа разделения властей вряд ли обогатит правовую культуру современной цивилизации, разве что взбодрит результат ее применения и последствия для современного миропорядка. Поэтому самым ценным выводом в этой ситуации был бы возврат к истокам демократической государственности, в конце концов, к этому нас обязывает действующая российская Конституция, например, в ст. 1, 2, 3 и 10.

Еще одно рассуждение связано с вызывающей некоторое недоумение убежденностью представителей по большей части либерального лагеря, что в результате закрепления в Конституции РФ демократических идеалов новое российское государство постепенно трансформируется в развитую демократию. Для этого необходимо, чтобы Конституция, как минимум, воспринималась как властью, так и гражданами не в качестве символического атрибута суверенного государства, а как практически ориентированный основной закон, устанавливающий основы отношений по поводу власти.

Требуется и отчетливая практическая поддержка укреплению конституционных принципов в практике государственного строительства. Представляется, что ни в одной из современных демократий разделение властей не установилось автоматически, а было результатом многих коллизий в течение протяженного во времени государственного развития. Не стоит полагаться на некие традиции взаимного уважения разных частей политического спектра друг к другу или призывать к возврату к конституционному государству. В России нет традиций такого рода и некуда возвращаться: принцип разделения властей по существу впервые в истории нашей страны появился в качестве руководящей идеи государственного строительства лишь при жизни сегодняшних студентов. Традиция же эффективной власти в условиях отрицания принципа разделения властей связана, как мы выяснили ранее, с привычной для старшего поколения россиян политической практикой руководящей партии. Поэтому для того, чтобы противодействовать действительно име-

ющим значение традициям, оказывающим влияние на текущую практику, которые, как склонны полагать некоторые исследователи, выражаются в номенклатурно-бюрократической реставрации, необходимо поставить аспект разделения властей в центр политической реформы и поддерживать его центральное положение, пока же в практической политике не сменится пара поколений. Пока же в российском обществе, как представляется, не сформировался очевидный массовый запрос на то, чтобы решать эту проблему всерьез. Что касается действующих политиков, то прибегая к известной метафоре, можно сказать, что библейская Моисеева паства, видимо, не выдержала слишком долгого пустынного скитания, и годам будущих лишений многие предпочли возвращение к комфорту египетского плена.

### **§ 3. Разделение властей и проблема социального баланса**

Современные исследователи без колебаний относят Монтескье к числу основателей социальной науки, поскольку он убедительно показал, что общественное развитие есть результат закономерностей, а не случай<sup>28</sup>. Сам Монтескье видел это отчетливо и ясно: «Я начал с изучения людей и нашел, что все бесконечное разнообразие их законов и нравов не вызвано единственно произволом их фантазии. Я установил общие начала и увидел, что частные случаи как бы сами собою подчиняются им, что история каждого народа вытекает из них как следствие, и всякий частный закон связан с другим законом или зависит от другого, более общего закона»<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Виднейший русский социолог, автор первого русского учебника по социологии Н. Кареев утверждал: «Мы не можем не признать, что если кто-либо и имеет право на имя социолога, когда не было еще социологии, то это право принадлежит, конечно, Монтескье... Такие разные современные авторы, как Р. Арон и л. Альтюссер, без колебаний помещают Монтескье в Пантеон социальной науки». См.: Желтов В.В., Желтов М.В. История западной социологии: этапы, идеи, школы: Учебное пособие для вузов. М.: Академический Проект; Гаудеамус, 2010. С. 214-215.

<sup>29</sup> История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Изд. 2-е, стереотип / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1997. С. 282.

Среди открытых Монтескье законов отнюдь не только те, которые позволяют рассмотреть оптимальную конструкцию власти, необходимую для обеспечения политической свободы в обществе. Не менее важны наблюдения ученого, показывающие какими должны быть социальные условия, которые позволили бы наполнить хрупкую конструкцию баланса властей реальным содержанием. Возможно, в своем трактате он говорит об этом не так отчетливо, как нам бы хотелось, но это никак не может означать, что он этого не хотел бы иметь в виду или предпочел бы об этом умолчать.

Представляется, что, как минимум, две идеи являются здесь особенно важными. Первая связана с тем, что разделение властей не должно быть неким формальным действием, внешним применительно к системе наиболее востребованных в обществе отношений, но оно непременно должно выражать в себе социальный компромисс, и это выражение должно быть для всех членов общества явным, несомненным, очевидным. Вторая идея заключается в том, что власть должна стремиться проявлять заботу о расширении своей социальной базы, она не вправе отражать чаяния лишь узкой прослойки провластной экономической элиты, но должна иметь массовую поддержку.

Без этих двух условий механическое разделение властей как баланс между точками концентрации властных ресурсов вполне возможно, но оно не будет достигать цели гарантирования широкой политической свободы для всех членов общества, поэтому будет недолговечно и скоро себя изживет. Общество, не способное реализовать две эти идеи, обречено на вечный поиск очередного случайного баланса сил и после каждой более или менее серьезной встряски, экономической, внешнеполитической и прочей, приходит в движение с абсолютно непрогнозируемыми, неясными следствиями.

Итак, первая идея, связанная с формированием надежных социальных гарантий построения и прочного закрепления новой организационной конструкции власти, говорит о том, что разделение властей должно быть результатом социального компромисса. В Англии, которую Монтескье избрал в качестве одного из главных объ-



ектов для своего теоретического препарирования, основой системы взаимных сдержек во власти явился компромисс между земельной и денежной аристократией<sup>30</sup>. Этот факт, конечно, не означает, что для построения надежной системы разделения властей в другом государстве необходимо на своей национальной почве восстановить политическую историю Англии XVI-XVII веков и разыграть конфликт между двумя указанными типами аристократии, хотя какие-то общие аналогии и не исключены.

Основная причина, по которой основу для своей теории разделения властей Монтескье обнаружил именно в Англии, хотя внешние черты британской политической системы до сих пор имеют мало общего с континентальными органическими конструкциями, выполненными по заповедям великого француза, заключается в том, что именно там двум лидирующим политическим силам при признании координирующей роли монарха удалось свое противостояние ввести в русло спокойной, процедурной парламентской работы. Социальное противостояние с улиц и полей сражений перетекло в мирную и цивилизованную «говорильню». И это огромное достижение британской политической культуры. Именно социальный компромисс создал систему сдержек в Англии, поэтому Монтескье неизбежно подразумевал, что теория разделения властей должна быть также на нем основана.

Согласно У. Блэкстону, парламентская система Англии базируется на существующем в разуме человека естественном договоре, который «видит в соединении преимуществ демократии («честность»), аристократии («разум») и монархии («сила») наилучшую

<sup>30</sup> В частности, для глубокого понимания истоков, роли и назначения данной концепции в Англии весьма важным является не только констатировать существование таких объективных факторов, самым непосредственным образом сказавшихся на содержании теории разделения властей, как установление более «удобной» для набиравшего в тот период силу нового класса буржуазии конституционной монархии, получившей затем законодательное закрепление в Билле о правах (1689 год) и Акте об устройении (1701 год), как достижение социально-политического компромисса между земельной и денежной аристократией, между фактически господствовавшей в стране буржуазией и официально правящим дворянством и др. См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х т. Т. 1 / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 435.

форму правления»<sup>31</sup>. Как видим, это ни что иное, как идея смешанной республики, которая связывается в основном с именем Полибия<sup>32</sup>. Действительно, известный древнегреческий философ, автор 40-томной «Всеобщей истории», испытавший в своем творчестве, как известно, сильное влияние Аристотеля, выразил идею смешанной республики задолго до появления английской буржуазии.

Классическое античное учение о формах государств классифицирует их в зависимости от того, сколько человек пребывает у власти. Характерно, что каждая из них опирается на определенный социальный слой, имеющий от этого выгоду. Простые формы государства неустойчивы и будучи изначально ориентированы на блага людей, они вырождаются в свою противоположность, сменяясь в результате следующей формой государства. Представления об этом кругообороте простых государственных форм у разных философов отличались. По версии Полибия, изначальная власть одного - царская власть - вырождается в тиранию, которую сменяет власть немногих - аристократия, превращающаяся со временем в олигархию, которая сменяется властью большинства - демократией, вырождающейся, в свою очередь, в охлократию, где одичавшая толпа снова обретает себе самодержца. Цикл замыкается, и кругооборот бесконечно повторяется снова, каждый раз обрекая людей испытывать лишения при вырождении очередной формы государства и их смене.

Средство для преодоления неустойчивости простых форм государства - соединение особенностей всех положительных форм, т.е. царской власти, аристократии и демократии<sup>33</sup>. В этом комбинируются

<sup>31</sup> Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948. С. 16.

<sup>32</sup> Ученые находят следы идеи смешанной республики даже до Платона и Аристотеля. Так, например, Архит говорил, что «наилучшее государственное устройство должно состоять из соединения всех других политических форм, должно заключать отчасти демократию, отчасти олигархию, монархию и аристократию». См.: Утченко С.Л. Идеино-политическая борьба в Риме накануне падения Республики. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1952. С. 165-166 / Цит. по: Седегов А.В. Разделение властей как критерий классификации формы государства. Общество и право. 2009. № 1.

<sup>33</sup> История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Изд. 2-е, стереотип / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1997. С. 69.

ванном государстве находят выражение своих устремлений и своих представителей все социальные слои общества, что лишает необходимости выяснять отношения вне пределов парламента и другого взаимодействия высших органов власти. Именно таким мы видим устройство английского парламента в то время, когда его скрупулезно изучал Монтескье.

Таким образом, естественный кругооборот политических форм, неизбежно существующий в примитивных государствах, может быть введен в мирное русло путем формирования смешанной республики. Следовательно, прежде чем разделить государственную власть на ветви согласно концепции Монтескье, сначала необходимо собрать все положительные формы государства в одно целое, чтобы они рассматривались в одной системе, а не как три автономные системы, которые неотвратимо вступают друг с другом в разрушительные коллизии и сменяются с течением времени. Но при этом важно, что простые формы не были бы смешаны настолько, чтобы потерять свои исходные фамильные черты. Это сведет процесс к абсурду и приведет не к смешанной республике, а к одному из случайных вариантов ее простых форм, что снова запустит их кровавый кругооборот.

Иными словами, идея смешанной республики - это предтеча теории разделения властей Монтескье и в то же самое время способ наполнить ее реальным социальным содержанием, поскольку здесь требуется реализация таких механизмов формирования рекрутирования политических элит, которые позволяют наделять полномочиями представителей различных социальных слоев, находящихся явную, хорошо различимую опору и защиту для себя на вершинах власти. Отражение в конструкции баланса властей социального баланса - способ избежать социальных катаклизмов, скачков и революций, т.е. верная гарантия долговечности государственного механизма.

При первом приближении может показаться, что в современных государствах идея смешанной республики реализована по определению, поскольку в большинстве государств сегодня существует возможность на прямых выборах избирать высшее народное

представительство. Однако всегда ли наличие парламента означает социальный баланс? Ведь качество политического режима может не позволить сформировать условную картину социального компромисса не только в парламенте, но и в обществе в целом. Так, если развитие общества протекает в связи с постоянно меняющимися правилами игры, то ясно, что не смогут сформироваться устойчивые группы интересов, с которыми люди связывали бы свои долгосрочные ожидания. Отдельные политические силы могут быть вовсе вытеснены за порог политической жизни всевозможными повышенными барьерами и драконовскими формализованными требованиями. Дискурс в средствах массовой информации может быть построен таким образом, что он не отражает весь спектр даже основных существующих в обществе мнений; избирательный процесс может представлять собой фикцию вследствие банальных фальсификаций результатов выборов, поскольку доминирующая политическая сила формирует законодательство об избирательном процессе «под себя» и т.д. Как в историческом, так и в сравнительном плане мы знаем много этому примеров. Политический плюрализм является таким образом способом обеспечения социального баланса, т.е. того аспекта идеи смешанной республики, который в свою очередь делает принцип разделения властей состоятельным, реальным, а не формальным, формирует его прочную социальную основу. Политический плюрализм представляет собой слишком важную гарантию реализации принципа разделения властей, чтобы ограничиться этим, поэтому несколько далее мы будем говорить о нем отдельно.

Однако прежде, помимо идеи отражения социального баланса, нужно вернуться ко второму «социальному» аспекту теории разделения властей, который явно прослеживается у Монтескье. Напомним, что речь идет о требовании к власти о постоянном стремлении к расширению своей социальной базы, она не вправе отражать чаяния лишь узкой прослойки провластной экономической элиты, но должна иметь массовую поддержку, не подтверждать ее наличие некими формальными показателями. В отличие от идеи социального баланса, где важна координация деятельности разных частей общества для совместного формирования политических элит, идея

широкой социальной базы предполагает массовый характер политических отношений, в которых на постоянной и реальной основе должно быть задействовано большинство граждан, и это обстоятельство должно властью только поощряться.

Монтескье после своего исследовательского путешествия по Европе нашел негативный пример этому на Апеннинах: «Конечно, чистая наследственная аристократия итальянских республик не воспроизводит в точности азиатского деспотизма. Многочисленность должностных лиц иногда смягчает там самую должность; там не все дворяне бывают согласны в своих намерениях; там существуют различные суды, взаимно ограничивающие друг друга. Так, в Венеции Большой совет обладает законодательной властью, прегадия - исполнительной, а квантантии - судебной. Но дурно то, что все эти различные трибуналы состоят из должностных лиц одного и того же сословия, вследствие чего они представляют собою в сущности одну и ту же власть»<sup>34</sup>.

Таким образом, видимость многообразия органов власти не должна смущать наблюдателей в констатации отсутствия разделения властей, если во всех них царствует одна и та же узкая социальная прослойка. Очевидно, совершенно то - же самое касается и такого расклада, когда в органах власти могут быть представлены и несколько прослоек (напр., профессиональных, имущественных, национальных - это не важно), но в совокупности представляющих собой крайне узкий сегмент общества. Избежать этого порока политической системы, который опровергает теорию разделения власти своим формализмом, может помочь идея среднего класса.

Имеющий широкое хождение сегодня штамп о том, что средний имущественный класс служит устойчивости демократии, не является достижением современной социологии. Между прочим, явление среднего класса посчастливилось наблюдать на практике уже А. Токвилю немного позже времени Монтескье, правда, на другом континенте: «Мы живем в эпоху великой демократической революции, все ее замечают, но далеко не все оценивают ее сходным образом»<sup>35</sup>. И сущностью этой революции является неизбежное

<sup>34</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 291.

<sup>35</sup> Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц. М., 1992. С. 27.

пришествие среднего класса. В мире в тот момент существует только одна страна, где, по его мнению, такая революция уже совершилась, и страна эта пользуется ее результатами, не изведав самого революционного переворота<sup>36</sup>.

Принципиально важным фактором, который делает теорию среднего класса универсальной для утверждения демократии в рамках любого национального правового порядка, является отсутствие какой-либо исходной данности в идеологической привязке среднего класса. Мелкий собственник - не обязательно завзятый либерал-прозападник. Средний класс - это не столько класс, поддерживающий по определению демократию определенного ее фасона, сколько класс, который стабилизирует политическое развитие в связи с устройством своего быта. Мелкий собственник нуждается в объективных гарантиях защиты своей собственности как опоры благополучия и свободы своей и своей семьи. Поэтому средний класс испытывает необходимость в том, чтобы «зависеть не от людей, а от законов».

Самое прозрачное указание на это мы снова встречаем у Аристотеля в его «Политике»: «...собственность не слишком большая, а умеренная находится в руках большинства; собственники в силу этого имеют возможность принимать участие в государственном управлении, а поскольку число таких людей велико, то верховная власть неизбежно находится в руках не людей, но закона. Ведь ... если их собственность не столь значительна, чтобы они могли, не имея забот, пользоваться досугом, и не столь ничтожна, чтобы они нуждались в содержании от государства, они неизбежно будут требовать, чтобы у них господствовал закон, а не они сами»<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 49.

<sup>37</sup> Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4 / Пер. с древнегреч. // Общ. ред. А.И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 499. Надо сказать, что красоту этого довода немного затеняет то, что он приводится у Аристотеля в характеристике одной из форм олигархии, которая признавалась им не лучшей государственной формой, уступая, по меньшей мере, аристократии, демократии и политике как их комбинации. Однако сама по себе мысль о том, что большинство населения в том или ином обществе относится к умеренным собственникам, сегодня не порождает каких-то негативных коннотаций, поскольку ближайшие аналоги в наше время - это экономически успешные и политически стабильные государства Европы и Америки.

Кто же воплощает в себе потенциал такого идеального собственника? По Аристотелю: «В каждом государстве есть три части: очень состоятельные, крайне неимущие и третьи, стоящие посредине между теми и другими. Так как, по общепринятому мнению, умеренность и середина - наилучшее, то, очевидно, и средний достаток из всех благ всего лучше. При наличии его легче всего поவிноваться доводам разума»<sup>38</sup>. И далее: «Только там, где в составе населения средние имеют перевес либо над обеими крайностями, либо над одной из них, государственный строй может рассчитывать на устойчивость...»<sup>39</sup>.

Таким образом, назначение среднего класса состоит в том, чтобы быть опорой закона, поскольку существование этого социального слоя зависит от устойчивого правопорядка, которое может быть гарантировано только законом. И здесь весьма уместно вспомнить ставшее каноническим определение понятия свободы у Монтескье - она заключается в том, чтобы зависеть только от законов. Именно свободу в таком понимании защищает теория разделения властей. Следовательно, здесь мы и находим ту социальную основу, для которой востребована свобода в понимании автора «О духе законов». Иными словами, если у Монтескье политическая свобода может быть гарантирована только разделением властей, то средний класс - это социальная база, формирующая спрос на разделение властей. И далее, чем шире эта социальная база, тем устойчивее спрос, и чем уже, тем выше спрос на формы организации государства, которые востребованы либо сверхбогатыми, либо пролетариями.

Каким образом можно было бы на практике обеспечить рост доли среднего класса - это другая формулировка вопроса о том, как повысить общий уровень благосостояния народа. Кажется, что это номинальная задача любого правительства, она ставится всегда. Другое дело, что всерьез ее решать не в интересах тех социальных слоев, которые извлекают экономическую выгоду из отсутствия на практике верховенства закона.

В рамках конституционной экономики рецепты роста благосостояния населения в целом давно известны: развитие многоуклад-

---

<sup>38</sup> Аристотель. Указ. соч. С. 507.

<sup>39</sup> Аристотель. Указ. соч. С. 511.

ности экономики, поддержка частного предпринимательства, дробление крупной собственности путем приватизации и реализации антимонопольного законодательства, последовательная борьба с элитарной коррупцией, обеспечение прозрачности госзакупок и т.д.

Вместе с тем, можно расстроить наблюдателей, которые полагают, что со временем социальная основа в виде среднего класса неизбежно будет наращивать свою долю в современном обществе. Этому нет никаких убедительных доказательств. Наоборот, есть множество способов поддерживать и бесконечно воспроизводить в политической практике социальный дисбаланс и минимизировать средний класс. Например, отсутствие сколько-нибудь значительных успехов в тех направлениях, которые обозначены выше в качестве обязательных для расширения социального представительства среднего класса, будут явным свидетельством отсутствия у действующей политической элиты необходимости в среднем классе. Усилить эти эффекты может и непродуманная экономическая политика, которая способна на долгое время значительно сократить предпринимательскую активность в отдельных секторах производства и торговли; некорректно распределять и неэффективно распоряжаться расходной частью государственного бюджета, направляя ресурсы в те сегменты экономики, которые никак не связаны с ростом достатка граждан; оперативно корректировать уровень благосостояния населения благодаря массовым налогам, политике в сфере цен на потребительские товары и кредитование.

Для того, чтобы избежать негативного сценария в генезисе среднего класса, необходимо поставить эту проблему в центр внимания основных политических сил, которые могут иметь на это влияние. Учитывая, что массовый интерес к этой проблеме очевиден, а контроль над ростом благосостояния в обществе является недорогой и элементарной для выполнения статистической задачей, удержать этот вопрос на пике популярности не представляет большого труда, если только не отвлекать внимание общества другими еще более насущными темами.



## **§ 4. Политический плюрализм как организационно-правовая основа формирования условий для успешной реализации принципа разделения властей**

Полноценная реализация принципа разделения властей как ключевой идеи гарантирования политической свободы за счет взаимного сдерживания центров власти, несомненно, является задачей, которую перед собой способны ставить достаточно зрелые государства с точки зрения развития политической культуры. Для примитивно устроенных в политическом отношении обществ постановка общих задач столь же незамысловата, поскольку в массе народа не существует глубокого понимания происхождения власти государственных органов и осознания должной степени их ответственности перед обществом (напр.: «лишь бы не было войны» или «было бы чем прокормиться»).

Расхожее суждение о том, что демократия дорого стоит, и ее могут себе позволить лишь богатые общества, легко опровергается многочисленными примерами из истории и современной практики. Множество малых наций на клочке неплодородной земли построили процветающие государства с высоким уровнем жизни, в то время как изобилующие природными ресурсами страны зачастую не отличаются достатком сколько-нибудь значительной части населения<sup>40</sup>. Богатство граждан - это не условие для становления демократии, а ее результат. Поэтому ценнейшим ресурсом в развитии демократических начал является совсем не экономический потенциал страны, а способность общества к политической самоорганизации.

Прямое отношение к этой черте развитой политической культу-

---

<sup>40</sup> В этом смысл так называемого «парадокса изобилия»: «Казалось бы, нефтяное богатство, которым обладают эти страны, должно ощутимо способствовать их развитию. Однако на деле такие страны чаще всего демонстрируют слабый рост по сравнению с сопоставимыми странами, не имеющими запасов нефти, имеют более низкие значения индикаторов развития человеческого потенциала и более высокий уровень социальных и политических беспорядков и даже вооруженных конфликтов». См. в кн.: Многоликая коррупция: Выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления /Под ред. Э. Кампоса и С. Прадхана; пер. с англ. М.: Альпина Паблишерз, 2010. С. 248.

ры имеет политический плюрализм. Эта категория в современном понимании фактического изобилия гражданских организаций политического активизма - явление несравненно более позднее, чем время английской и даже Великой французской буржуазной революции. Первые политические партии, профсоюзы, общественно-политические ячейки постепенно и с невероятным трудом выкристаллизовываются в течение всего XIX века, являясь плодом роста общественно-политического самосознания различных социальных, профессиональных, национальных и прочих общественных групп в странах Европы и Америки. Однако данное наблюдение о времени происхождения политического плюрализма касается именно правового института, достаточно однозначно понимаемого современным конституционным правом. Но ведь в основе данного института лежат установки, которые были известны задолго до появления хорошо организованных общественных формирований. В первую очередь эти установки связываются с набором конституционных прав первой волны их генезиса, особенно со свободой мысли и слова, собраний и союзов. Но и это еще не все, ведь до обретения ясности в понятиях, годных для обозначения первичных политических прав граждан, имело место вполне определенное качественное состояние развития общества. Именно оно в течение довольно продолжительного времени вынашивалось и продолжало существовать накануне появления первых конституций, более того, создатель теории разделения властей Ш. Монтескье имел возможность не только наблюдать это явление, но все его творчество в полной мере было его продуктом. Речь идет о ситуации общественно-политического брожения. Это основа, на которой пышным цветом произрастали идеи энциклопедистов и почва, на которой основывались политические реформы Нового времени.

Если противостояние различных социальных ценностей, а за ними поддерживающих их людей, неизбежно, а конфликты подобного рода представляют собой продуктивную основу общественно-политического развития<sup>41</sup>, то требуется найти способ, который по-

<sup>41</sup> О важной роли подобного рода конфликта в динамике развития политической системы см., напр.: Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 84.

зволит лишить этот процесс наиболее уродливых, насильственных проявлений. Политический плюрализм, следовательно, представляет собой юридическую, конституционно-правовую конструкцию, которая позитивную для общественно-политического развития государства ситуацию приводит к цивилизованному виду, делая социальное брожение доступным для анализа, предсказуемым для развития системы политических отношений и пригодным для последовательного правового регулирования и контроля. Обеспечение мирного характера политической борьбы на этапе зарождения и артикуляции политических требований является важной чертой политического плюрализма. Однако на следующих этапах развития политического процесса данную идею обуздания социального конфликта поддерживает концепция смешанной республики при выражении социального баланса в формировании представительства народа во власти, а также и теория разделения властей, которая обосновывает режим постоянного диалога, а не насилия в общении центров власти. Как мы видим, политический плюрализм не одинок в деле поддержания цивилизованного политического взаимодействия, ведь этому в той или мере посвящены все основные категории конституционного права, связанные с организацией политической системы.

Поэтому политический плюрализм ценен тем особым эффектом, который не способен генерировать ни одна другая правовая конструкция. Указанное выше состояние общественно-политического брожения оказывается единственной надежной основой вызревания достаточно сложного для подлинного массового осознания и формулирования социального запроса на политическую законность. Только в результате общественно-политического дискурса, более или менее протяженного во времени и с устойчивыми правилами игры, начинает зарождаться зрелое отношение к темам, показывающим посылки, от которых зависит порядок вещей в политической и экономической жизни государства. Так появляется уважение к праву как универсальному регулятору отношений, наиболее ценному ресурсу для организованно развивающегося общества, которое строит свое развитие на основе рационалистических начал.

Как мы уже знаем, формирование устойчивого социального запроса на законность характерно для общества с доминирующим в социальной структуре средним классом. Но в отличие от идеи среднего класса как социально-экономической основы для закрепления в общественной повестке вопроса о политической свободе и в отличие от идеи разделения властей как ее базовой гарантии при структурировании системы государственной власти, политический плюрализм - это организационно-правовая сторона начального процесса артикуляции политических требований, важная для созревания в обществе качественной политической повестки и формирования механизмов взаимного политического общения на подступах к системе государственной власти. Более того, со временем наиболее активные и квалифицированные члены общественного сектора заслуживают право быть задействованными в процессе формирования системы органов власти в качестве основных независимых от кого бы то ни было участников. Важно, что три указанные выше категории способны приводить к полноценному эффекту лишь во взаимной связке. Разделение властей, укрепление среднего класса и политический плюрализм являются взаимными гарантиями друг для друга и выступают необходимыми элементами построения современного государства. Представляется, что именно таково соотношение трех базовых идеалов, на которых основывается наука моделирования устойчивой и самосовершенствующейся системы государственной власти.

Вслед за общим вопросом о месте политического плюрализма среди сходных равновесных категорий, требуется выяснить ряд принципиальных моментов, которые проливают свет на значение этого правового института и позволяют отместить некоторые заблуждения, затрудняющие его понимание.

Одним из серьезных промахов в отечественной дискуссии по поводу построения демократической политической системы можно считать отсутствие специального контроля над последовательностью и относимостью аргументов к проблематике текущего российского государственного строительства. Мы приводили в начале

работы одно из высказываний, показывающих, что принцип разделения властей якобы не является обязательным для демократии, в отличие от того же политического плюрализма. Но ведь эта идея и в самом деле имеет весьма прочные основы в западной политологической литературе последних десятилетий. Например, по мысли С. Скэча: «Что касается политических ветвей власти, в современном мире друг другу часто противостоят не законодательная и исполнительная ветви, а политические партии, правящее большинство, которое контролирует и законодательную, и исполнительную власть, с одной стороны, и оппозиционное меньшинство - с другой. ... Очень немногие аспекты политической теории, существовавшей во времена создателей [американской] Конституции, сейчас являются большим анахронизмом, чем их видение разделения властей на законодательную и исполнительную ветви...». Мы подчеркиваем, что степень и характер конкуренции между законодательной и исполнительной ветвями значительно варьируются. Конкуренция может и вовсе исчезнуть в зависимости от того, являются ли Палата представителей, Сенат и Президент разделенными или объединенными политической партией. Практическое различие разделенной или объединенной по партийному признаку власти часто оказывается важнее для предсказания и объяснения динамики отношений между ветвями, нежели конституционное различие последних<sup>42</sup>.

Похожие коннотации можно обнаружить в словах не менее именитых авторов. Например, сходный порядок мыслей позволил утверждать М. Дюверже: «степень разделения властей гораздо больше зависит от партийной системы, чем от положений, записанных в конституциях» и «реальное разделение властей есть, следовательно, результат взаимодействия партийной системы и конституционных норм»<sup>43</sup>.

Можно согласиться с тем, что в странах Западной Европы и

---

<sup>42</sup> Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях: Учебное пособие. М., 2015. С. 480-481.

<sup>43</sup> См.: Дюверже М. Политические партии / Пер. с фр. М.: Академический Проект, 2002. С. 474.

Северной Америки, где принцип разделения властей проводился в жизнь последние два столетия, он уже выработал значительную часть своего полезного ресурса. Необходимость установления баланса центров концентрации политической мощи в этих обществах не подвергается сомнению, а политическая свобода, ради которой Монтескье и обосновывал идею разделения властей, стала настолько укорененным элементом политического быта, что она принимается даже не просто как некая аксиома, а как данность подобно воздуху, о которой нет смысла говорить, поскольку она есть и никуда не денется. Иными словами, если практический эффект центральной категории процесса организации системы власти стал в этих государствах ее имманентной чертой, то современные западные авторы вполне могут порассуждать о том, чтобы изрядно обветшавшие для этих правопорядков правовые конструкции отправить в музей. Но даже при этом надо помнить, что речь идет лишь о доктринальных дискуссиях, ведь конституции указанных стран пока не спешат избавляться от принципа разделения властей как устаревшего.

Однако для российской науки гораздо важнее, что такой схоластический перенос аргументов западной политологической дискуссии на российскую почву находит признание не потому, что наше государство подобно западным странам глубоко адаптировало идею политической свободы, в связи с чем принцип разделения властей может быть не нужен, а совсем по другой причине, по обратной. Сложно за этим скрыть официозную попытку оправдания некоего особого содержания конституционных идеалов, которые характерны нашей стране как специфической цивилизации, способной порождать и вдыхать новые смыслы в чуждые нашей специфике, хотя и универсальные международно признанные, правовые категории. На уровне конституционного права и политической практики принцип разделения властей в России реализовывался, как мы подсчитали ранее, около полугода между двумя революциями - в 1917 году и начиная с 1990 года по наше время. Поэтому, если сравнить продолжительность нашего демократического конституционного процесса со странами, принявшими свои первые конституции

в конце XVIII в., то, конечно, мы от них отстаем. Вряд ли в таких условиях стоит пренебрегать вниманием к принципу разделения властей и искать в зарубежных правовых дискуссиях подтверждения, которые к нам не могут относиться.

Иными словами, достаточно очевидно, что политический плюрализм не может заменить принцип разделения властей, поскольку связан с совершенно другим блоком целей. Поэтому, при попытке направить его на выполнение несвойственной ему задачи, он не только не реализует своего предназначения, но исказит порядок вещей в той области, которая управляется другой конституционной идеей.

Следующий, достаточно проблемный, вопрос нашей научной дискуссии связан с поиском верных акцентов в отражении содержания политического плюрализма как конституционно-правовой категории. Исходной точкой отсчета, которую недопустимо игнорировать, является специальная ст. 13 из главы об основах конституционного строя действующей российской Конституции, прямо посвященная политическому плюрализму. Она устанавливает основные параметры дискуссии о содержании политического плюрализма, которые предотвращают возможность исказить или вовсе элиминировать соответствующие ей правовые идеалы. Так, при буквальном толковании ст. 13 политический плюрализм рассматривается Конституцией как ситуация многопартийности, многообразия равных перед законом общественных объединений, которые существуют на самостоятельной идеологической основе и, исходя из запрета на установление государственной или обязательной идеологии, государство не должно предпринимать шагов по вмешательству в процесс формирования общественными структурами политических представлений и идеалов, если, конечно, они не выходят за рамки закона.

Представляется, что уже из этой общей нормативной постановки вопроса вытекает несколько вполне очевидных и довольно актуальных практических следствий.

Во-первых, фактическое многообразие политических партий,

общественных объединений и других институтов гражданского общества должно быть результатом их собственной эволюции; сложности становления и взаимодействия друг с другом они должны испытать, развиваясь независимо, в отсутствие грубого вмешательства со стороны государства. Если же образ многопартийности рожден не социальным компромиссом, а благодаря политике «сверху», особенно формируемой представителями какой-то доминирующей в обществе политической силы, то ясно, что данный результат нерелевантен реальному общественному запросу и не отражает существующего в обществе баланса ценностей, поэтому он лишен смысла и не оправдывает затраченных усилий.

Во-вторых, законодательство, посвященное различным институтам гражданского общества, по тем же причинам не должно иметь вид административных циркуляров. Подавляющая часть отношений в рамках общественного сектора вполне способна быть урегулированной корпоративными нормами. Это связано со спецификой статуса, отсутствием особых ресурсов и определенным уровнем задач, довольно неприятным в подавляющем большинстве случаев с точки зрения оказания реального влияния на политическую систему. Требования к общественным формированиям не должны по своему характеру быть такого же рода, что и к государственным органам или коммерческим юридическим лицам, для того чтобы не погубить искреннюю инициативу граждан в оказании посильной добровольной помощи людям, которых они считают незаслуженно обойденными судьбой или вниманием властей.

В-третьих, инспирированная государством попытка построения централизованных институтов, объединяющих общественную сферу ради любых целей, будь то поиск продуктивных инициатив, установление организованных связей общества и власти, акселерация общественной сферы, контроль над ее надлежащим развитием и т.д., не помогает становлению развитого общественного сектора, а только способствует зависимости от государства и пассивному иждивенчеству. Общественные активисты, которые решили посвятить свою жизнь решению различных социальных и прочих



проблем, вполне способны найти формы совместной кооперации и взаимной поддержки без дополнительных бюрократических подпорок, которые если что-то и усиливают, так это слабость общественных формирований<sup>44</sup>.

В-четвертых, содержание политического плюрализма состоит не в формальном многообразии общественных институтов, а в том, чего они, даже будучи фактически совсем немногочисленными, способны достичь в своем общении с государственной властью. И вряд ли акцент на организационном многообразии ст. 13 Конституции РФ может показать как-либо, что этого не имеется в виду. Сам по себе термин «политическое многообразие», местонахождение нормы о нем среди основ конституционного строя, а также однозначное отнесение его гарантий в ст. 29-31 к числу политических прав граждан, явно указывают на то, что в нем есть смысл не в связи с его отделением от государства, но в связи с его влиянием на органы власти.

Наконец, еще один момент, который бы стоило отметить особо, связан с тем, что политический плюрализм имеет отношение не только к политическим партиям и общественным объединениям как двум основным разновидностям институтов гражданского общества, прямо упомянутым в ст. 13 Конституции РФ, но и к любым другим формам гражданского активизма, коль скоро они касаются

---

<sup>44</sup> По этому поводу можно привести весьма любопытное наблюдение авторов крупной монографии по вопросам политического плюрализма: «Режимы, стремясь к легитимности, зачастую становятся инициаторами процесса реконструирования опосредований, выводя их за рамки полуполитических, учрежденных государством «бюрократических междусобойчиков или официальных выразителей социальных интересов», не сумевших на деле подменить собой социальные группы давления. В результате, члены оппозиции оказываются перед выбором: проявить либо «слабоумие» и отказаться от той или иной степени социальной автономии просто потому, что она является дарованной и даже принимается правительствами, либо «оппортунизм» слишком быстрого принятия ограниченной автономии, предопределяющей вступление в сотрудничество без предварительного изучения того, каковы в данном случае реальные возможности демократизации. Альтернативой и тому, и другому представляется попытка организовать и защитить новую сферу гражданского общества не в качестве опосредования, а саму по себе». См.: Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. / Общ. ред. И.И. Мюрберг. М.: Из-во «Весь Мир», 2003. С. 85.

общественно-политической сферы. В этом смысле очень редко в контексте политического плюрализма рассматриваются средства массовой информации. Признается в основном, что они достойны упоминания в контексте идеологического многообразия, что должно находить выражение в их количестве, качестве и тематике. Однако средствам массовой информации (СМИ) принято отказываться в политическом плюрализме как составляющей их организационной свободы и независимости. Получается, что политические партии и общественные объединения могут претендовать как на организационную, так и на идеологическую самостоятельность и независимость от государства. А СМИ - только «средство», и они в этом смысле являются лишь отражением чей-то иной активности, как правило, государственной или коммерческой, это не более чем форма. И хотя следует признать, что такому отношению есть хоть и неубедительная, но легальная основа в авторитетном прежде Законе о СМИ 1991 года<sup>45</sup>, оно совершенно не учитывает, что не только владелец активов СМИ, но его коллектив вполне может ощущать себя и являться фактически самостоятельным участником общественного диалога. Разумеется, СМИ - это сложный комплексный институт с точки зрения организации системы отношений, где пересекается множество правовых механизмов различных отраслей, да и тематически он проявляет себя не только в общественно-политической сфере, поэтому применительно далеко не ко всем СМИ, вопросы их особого статуса могут рассматриваться в контексте ключевых политико-правовых категорий. Однако общее невнимание к назначению и роли СМИ в системе гарантий политического плюрализма привело сегодня к довольно грубо упрощенному варианту системы регулирования, в котором не устранены такие фундаментальные перекосы, как, например, чрезмерная активность государства в информационной сфере в качестве автора или отрицание идеи публично-правового (общественного) вещания, характерной для большинства современных развитых демократий<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> См.: статья 2 Закона РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (в ред. от 02.07.2013) «О средствах массовой информации». Российская газета. № 32. 08.02.1992.

<sup>46</sup> См. напр.: Федотов М.А. Право средств массовой информации в Российской Федерации. М.: Межд. отношения, 2002; Обсуждение проектов закона о СМИ. М.: Институт проблем информационного права, 2003. С. 117.

Следующая достойная внимания проблема, на которой здесь имеет смысл специально остановиться, связана с тем, в какой именно степени общественные союзы, населяющие пространство «третьего сектора», могут оказывать воздействие на систему государственной власти не только опосредованно через артикуляцию релевантного социального запроса, но и посредством прямого участия в формировании различных частей государственного механизма. В первую очередь, необходимо отметить, что указанная постановка вопроса в дискуссии о политическом плюрализме является совершенно вторичной, второстепенной по отношению к базовым гарантиям независимости от государства и самостоятельности общественной сферы. Здесь она упоминается лишь потому, что позволяет обратить внимание на интересный аспект влияния образа политического плюрализма на органический дизайн системы государственной власти.

Итак, после решения задачи укоренения практики политического плюрализма, формирования массовых и авторитетных игроков общественной сферы (всех доступных организационных форматов), на независимость которых не покушается государство, можно разобрать следующий слой более тонких, мелких и вторичных элементов инфраструктуры общественного сектора. Как формулируется задача на этом этапе? Если в построении общественной сферы есть что-то, что может оказать помощь в демократизации политической системы помимо самого факта плюрализма, то это помощь может быть принята.

Такую закономерность мы обнаруживаем применительно к деятельности политических партий, как единственного по существу вида институтов гражданского общества, которому официально позволено проявлять себя в формировании органов власти в связи с их участием в избирательных кампаниях в качестве самостоятельных субъектов или в лице выдвинутых ими кандидатов на выборные посты. Считается, что данная привилегия политических партий была заслужена ими в связи с тем, что в отличие от прочих объединений, они выполняют значительно более строгий набор условий в своей деятельности (по численности, финансированию,

общенациональному характеру создания и пр.), но более важно, что с содержательной точки зрения они формулируют не какой-то сегмент общественно-политических идей, а претендуют на выражение в своих партийных идеологиях всего спектра мнений об общественном развитии. Другие виды институтов гражданского общества лишены возможности оказывать столь непосредственное линейное воздействие на систему органов власти. И это одна из основных причин, по которой в рамках избирательного законодательства их влияние не так заметно: в отличие от политических партий они не участники процесса формирования органов власти, а в лучшем случае - временные ассистенты.

В этом смысле легко объяснить, почему вопрос влияния партийной системы на политическую - столь широко освещаемый вопрос в западной политологии. Основной способ, не повреждая ценностного ядра законодательства о различных видах общественных формирований, которое касается гарантий политического плюрализма, развить вторичное регулирование уже в связи с воздействием на систему органов власти, сформировать избирательную систему определенным образом.

Как отмечает Г.В. Голосов: «Наиболее общее описание последствий того или иного выбора было дано еще Морисом Дюверже. Как отмечал ученый, пропорциональное представительство ведет к системе многочисленных негибких независимых (т.е. не вступающих в коалиции) и стабильных партий; система абсолютного большинства ведет к системе многочисленных гибких независимых и относительно стабильных партий; система относительного большинства ведет к дуалистической системе с чередованием независимых стабильных партий. К этому можно добавить, что принцип пропорциональности поощряет малые партии, пользующиеся равномерной поддержкой на всей территории страны, а принцип большинства - малые партии с территориальными базами поддержки. Крупные партии сильнее выигрывают от систем большинства, чем от пропорциональных систем. Но хорошо организованным и сплоченным партиям, независимо от степени их поддержки в обществе,

принцип пропорциональности создает более благоприятную «среду обитания»<sup>47</sup>. Таким образом, избирательное законодательство способно повлиять на образ многопартийности, поскольку ставит перед политическими партиями в рамках избирательного процесса, как наиболее важной фазы их существования, совершенно различные тактические задачи. Однако, как мы отметили ранее, нас интересует здесь не возможность программирования в законодательстве образа многопартийности, а то, как он способен повлиять на органическую систему государственной власти. Какие же тогда вопросы формирования избирательной системы могут нас интересовать прежде остальных?

Можно было бы поставить вопрос таким образом: в любом государстве с преобладанием сверхцентрализованной исполнительной власти (т.е. склонным к авторитарной модели политического режима) очевидна необходимость поступательного дрейфа в сторону парламентской республики. Отметим, что не к ней, а именно «в ее сторону». Ведь парламентская республика в условиях отсутствия развитой партийной системы и гражданского общества легко способна привести к концентрации власти под эгидой не главы государства, а уже Премьера, который может возглавлять правительство неограниченное время на абсолютно легальной основе, что в этом случае совершенно не будет противоречить духу конституционной традиции.

Между тем, представляется, что возможности влияния партийных систем на модели органов власти сильно ограничены. Например, таким способом невозможно запрограммировать форму республики: два самых характерных варианта двухпартийной системы (где, согласно Дж. Сартори, остальные партии не мешают этим двум править) – это США и Великобритания, т.е. самые классические варианты соответственно президентской и парламентской формы правления. В частности, по этой причине эти два вопроса (политический плюрализм и форма республики) образуют и совершенно разные наборы характеристик государства в теории

<sup>47</sup> Голосов Г.В. Сравнительная политология: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. СПб.: Издательство Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 214-215.

государства и права, связанные, соответственно, с политическим режимом и формой правления.

Иными словами, приближение к парламентской республике - это не вопрос количества партий, через систему партий невозможно напрямую сконструировать форму республики. Вместе с тем, избирательная система может способствовать формированию такой партийной системы, которая, в свою очередь, будет оказывать ощутимое воздействие на создание в парламенте больших устойчивых фракций, способных взять на себя формирование максимально ответственного, партийного правительства. Последнее важно еще и потому, что в парламентской республике правительство обладает значительно большей легитимностью, чем при формировании этого института в президентских и смешанных республиках, поскольку министрами становятся функционеры, известные избирателям еще и по парламентским выборам, т.к. там они обычно имеют ярко выраженную партийную привязку. Технические правительства, формируемые на закрытой бюрократической основе в большом числе президентских и смешанных республик, по определению не могут иметь какой-либо самостоятельной роли в системе общих политических отношений. А этот факт негативно влияет на идею полицентричности власти, взаимного баланса и сдерживания, поскольку просто выводит правительство из системы политических отношений, превращая его в сервильного технического администратора.

Собственно, аналогичный эффект может быть достигнут по существу в случае, когда правительство превратится в сервильного администратора, исполняя теперь волю премьера как лидера партии в парламентской республике, а не волю президента в президентской. Однако если в России не отказываться от идеи президента как главы государства, что является все же крайне маловероятным сценарием в силу непререкаемой исторической традиции, такой риск не возникнет. Постепенная трансформация сверхцентрализованной смешанной республики к смешанной республике с выраженными чертами парламентарного типа правления - это следующая логич-

ная фаза эволюционного политического развития нашей страны с точки зрения идеи маятника, цикличности исторического развития<sup>48</sup>. Отметим, что это может иметь место именно при эволюционном развитии, поскольку в ином случае мало что можно прогнозировать.

Итак, как мы увидели выше, все же на уровне дизайна партийной системы можно хотя и не сделать неизбежным тренд на определенную форму республики, но сформировать некоторые организационные основы для прочных фракций в парламенте и как следствие, ответственного политически значимого правительства. Как же добиться, чтобы в парламенте сформировалось минимальное число конкурирующих фракций? Здесь может быть два основных рецепта: либо через построение двухпартийной системы, либо через создание многопартийной системы с малым числом крупных партий, допускающей, возможно, и их периодическую ротацию на очередных выборах. В самом общем виде формированию двухпартийной системы способствует мажоритарная избирательная система относительного большинства, а для второго варианта партийной системы необходима пропорциональная избирательная система с относительно высоким избирательным порогом. Собственно, именно эти модели и действуют сегодня в России. Поэтому, если очистить их в законодательстве от чуждых указанной идее наростов в виде различных механизмов управления ходом выборов, характерных по своей методологии больше административному законодательству, то этот механизм вполне может заработать конструктивно, прокладывая собой мягкий путь постепенной политической эволюции в нашей стране.

Несмотря на то, что несвязанную смешанную модель избирательной системы на выборах в законодательные органы государственной власти, к которой мы, судя по всему, снова возвраща-

---

<sup>48</sup> О цикличности процесса адаптации партийно-политических систем см.: Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. /Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. С. 96-97.

емся<sup>49</sup>, Дж. Сартори именовал «шизоидной»<sup>50</sup>, представляется, что она вполне отвечает задаче, которая стоит перед нашей политической системой в настоящее время. Возможно, такая избирательная система и лишена юридической красоты в сравнении с близкой системой, применяемой на выборах в немецкий Бундестаг<sup>51</sup>, но если эта красота оборачивается против простоты, придающей в нашем обществе больше легитимности итогам выборов, то это можно пережить. В конце концов, наиболее серьезные проблемы российских выборов связаны совершенно не с этим. Таким образом, избирательное законодательство может быть использовано для построения такой партийной системы, которая способствует развитию черт, больше характерных для парламентской формы правления.

Безусловно, без хотя бы более или менее скромной конституционной корректировки модели формирования правительства, которая могла бы придать ему черты органа, политически ответственного перед парламентом<sup>52</sup>, сложно будет говорить о каком-то прорыве в обозримом будущем. Но в целом вряд ли можно сомневаться, что это правильное направление нашей политической эволюции.

В качестве общего заключения можно указать на выявленное соотношение главных идей, лежащих в основе науки моделирования системы государственной власти. Социально-экономическую основу устойчивого политического порядка составляет средний класс, который благодаря своему превалированию в социальной структуре общества удерживает в политической повестке требование обеспечения законности как гарантии его благосостояния.

---

<sup>49</sup> См., напр.: п. 7 ст. 87 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; пункт 4 ст. 4 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>50</sup> Голосов Г.В. Указ. соч. С. 211.

<sup>51</sup> Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007. С. 56.

<sup>52</sup> См.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.



Укреплению социальной основы способствует и реализация идеи смешанной республики, которая позволяет всем социальным средам общества во всех типах и уровнях власти видеть представителей и защитников из своей среды. Организационно-правовой базой развития политической культуры, которая способствует выработке зрелой политической повестки и донесению ее до власти, является политический плюрализм. В отсутствие механизма воспроизводства ситуации общественно-политического брожения, контролируемого общественного конфликта, общество не способно вырабатывать, а государство идентифицировать релевантные запросы для текущего развития политической системы. Наконец, вслед за созданием социально-экономической и организационно-правовой основы завершающей фазой формирования стабильного и предсказуемого политического порядка является закрепление механизма разделения властей, предназначенного для взаимного сдерживания различных центров власти ради обеспечения политической свободы. Подчеркнем, что указанные идеи способны работать лишь во взаимной связке, поскольку являются друг для друга органичной гарантией. Только объединение в рамках последовательного и длительного политического процесса реализации этих основных идей способно привести к построению продуктивной, предсказуемой и долговечной модели государственной власти.

## **Глава 2.**

# **Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации**

---

(С.А. Авакьян)

### **§ 1. Публичная власть как воплощение народовластия в России**

Концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности в полном объеме народу России. Такой подход к власти отражает Конституция РФ. Наиболее ярко это закреплено в ч. 1 ст. 3 Конституции, она гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Более того, Основной закон исходит из того, что народ является не только «обладателем» власти, он также и сам принимает участие в ее осуществлении. В части 2 ст. 3 записано: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Приведенные формулировки наводят на мысль о том, что власть народа в нашей стране - это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления. В принципе ставить под сомнение такую трактовку нельзя - власть как категория руководства, организации управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела, в т.ч. и в их территориальном разрезе. Так, в масштабах страны - это федеральная государственная собственность, финансовые ресурсы, транспортные артерии, правовая основа всех процессов и т.д. В масштабах конкретного субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования - это управление данной территорией, использование ее богатств, организация жизни граждан особенно строительством объектов инфраструктуры, включая жилые дома, школы, медицинские учреждения, торговые комплексы и т.д. Отсюда и ориентация Конституции на подобную реальность - и на-

род в целом, и формируемые им органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют свои властные задачи для нормальной организации жизни не только конкретных граждан (хотя это архиважно), но соответствующих территориальных комплексов.

Вместе с тем, по мере создания демократической организации власти народа все в большей мере заявляет о себе еще один фактор, и он неуклонно становится ее (власти) компонентом - это самоорганизация граждан, которая проявляется наиболее отчетливо в таких направлениях:

а) в виде создания групп и объединений по своим интересам, включая и цели влияния (воздействия) на названные выше органы государственной власти и органы местного самоуправления (политические партии, иные общественные объединения, группы по интересам и т.д.);

б) в виде организационных средств самовыражения и прежде всего влияния на общественно-политическую ситуацию в стране, на конкретной территории (демонстрации, шествия, митинги и т.п.);

в) в виде организационно как будто бы индивидуального, но на деле превращающегося в массово-коллективное влияние на процессы формирования и принятия решений компетентными государственными и муниципальными органами (в виде обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, публичных слушаний, проявления инициатив и направления их на интернет-сайты для публичного обсуждения и т.д.).

Учет этого фактора, а по мере роста масштабов превращение его в компонент осуществления власти народа дает основания для качественного расширения характеристик публичной власти. Автор этих строк уже давно пришел к выводу о том, что власть народа в Российской Федерации - публичная власть - представлена тремя организационными формами: а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная (или если угодно, государственно-общественная - с учетом того, какие элементы являются ключевы-

ми в том или ином институте) власть<sup>53</sup>.

Включение общественной власти в структуру политической власти народа в России имеет глубокий смысл.

Во-первых, тем самым подчеркивается, что общество существует как самостоятельная субстанция. Именно в нем живет личность. У общества есть много таких правил бытия, которые формируют, воспитывают индивида. Обычаи, сознание окружения - это одна сторона вопроса. Она заставляет личность постепенно становиться частью общественного коллектива, считаться с ним, так или иначе соблюдать правила совместного бытия. Это тоже своего рода «власть», и хотя мы ставим данное слово здесь в кавычки, однако каждый знает, насколько сильное влияние все сказанное оказывает на человека. А такое влияние - это, собственно, и есть власть как сила общественного воздействия, а к чему-то и понуждения. Кстати, в плане избирательной системы и качеств депутатов и иных выборных лиц этот аспект имеет (должен иметь) прямое отношение.

Во-вторых, в той же среде, но своими средствами на формирование личности оказывает свое влияние и государство. Оно приучает человека - в чем-то ненавязчиво, в чем-то более жестко - к определенному поведению, выполнению обязанностей и т.п.

В-третьих, обе составляющие достигают своих задач в тесном переплетении. Государство (если им руководят умные правители) опирается на общественные устои и не мешает их существованию и воздействию на личность. Общество помогает государству, но во многом опирается и на его содействие.

В-четвертых, общество все-таки имеет право как на самостоятельное «житие», так и на воздействие на государство. Полагаем, что именно данное обстоятельство должно быть одним из ключевых в выделении общественной власти в структуре публичной власти. Речь идет не о том, чтобы общество обособить от государства; власть общества в отношениях с государством мы видим именно в том, что было сказано чуть выше - через общественные институты помогать государству и оказывать влияние на него. Все в со-

---

<sup>53</sup> См. об этом из последних публикаций: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2-х т. Т. 1. М.: Норма, 2014. С. 357-362.

вокупности может быть названо *консультативной демократией*; как видим, речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти. Об этом и должны помнить выборные лица, прежде всего депутаты представительных органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку они как раз больше других в состоянии связывать обе линии публичной власти.

## § 2. Проблема разделения властей

Принцип разделения властей после его «изобретения» стал объектом сотен публикаций за прошедшие века. И, казалось бы, ничего тут нового не придумаешь. Главные устои данного принципа состоят в том, что в управлении государственной жизнью он может проявляться в таких главных аспектах:

1) разделение единой государственной власти, источником которой является народ, на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной, и разграничение полномочий между ними;

2) разделение властных функций по уровням вертикали системы государственных органов.

В действующей Конституции Российской Федерации принцип разделения властей отражен в ст. 10, она гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Обратим внимание на то, что Конституция РФ исходит из того, что у нас единая «*государственная власть*» (эти слова использованы в ст. 10 в единственном числе), значит, при широком употреблении в литературе словосочетания «разделение *властей*» речь идет о «разделении *власти*». И по существу разделены «*органы*» этой единой власти.

Отметим далее, что по ст. 10 Конституции РФ принцип разделения властей распространяется лишь на *государственную власть и ее*

*органы*. Взаимосвязанным рассмотрением ст. 10 и 11 Конституции РФ можно уяснить, что разделение властей распространяется как на органы государственной власти Российской Федерации, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, т.е. *внутри* данных систем, организационно обособленных друг от друга. Но в обеих статьях ни слова не сказано о разделении по *уровням* государственной власти - Российской Федерации и субъектов РФ. И тем более создатели Конституции 1993 года не видели возможности использовать принцип разделения властей в системе органов местного самоуправления либо не представляли, как это может выглядеть на данном уровне.

Говорить о какой-то недоработке в данном случае не приходится, поскольку творцы текста нового Основного закона имели перед глазами прежнее регулирование: при внесении 21 апреля 1992 г. изменений и дополнений в Конституцию 1978 года был отражен принцип разделения властей в обоих названных аспектах, т.е. включая и уровни публичной власти. Статья 3 в новой редакции гласила, что система государственной власти в Российской Федерации основывается на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и местным самоуправлением. Придирчиво подходя к этой норме, здесь тоже можно найти изъян - если сказано, что на новых началах строится система государственной власти в РФ, выходит и местное самоуправление было частью государственной власти, между тем как раз в тот момент его всячески «отрывали» от государственной власти.

Кстати, в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации, подготовленных в тот же период, второй аспект (вертикаль в разделении властей) также был отражен. Так, в ст. 5 Конституции Республики Удмуртия 1994 года сказано, что государственная власть в Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Удмуртии. То

же самое записано в ст. 7 Конституции Республики Хакасия 1995 года. А в ст. 6 Конституции Республики Ингушетия 1994 года говорится, что здесь государственная власть осуществляется на основе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти.

В системе местного самоуправления принцип разделения властей официально не применяется, но реально все равно различаются представительные (думы, собрания) и исполнительные органы (в лице главы муниципального образования и местной администрации) местного самоуправления. Если Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года подразумевал такое различие, то пришедший ему на смену одноименный Федеральный закон 2003 года не только использует понятие представительного органа, но и прямо называет местную администрацию исполнительно-распорядительным органом.

Итак, в наши дни есть все основания распространять принцип разделения властей на такие две ветви публичной власти, как государственная власть и местное самоуправление. Вместе с тем и реальная практика, и конституционно-правовые размышления нового времени позволяют думать о расширении понятийного аппарата и соответственно компонентов государственной власти. В частности, если референдум проводится по принятию новой конституции, если в связи с этим созывается Конституционное Собрание (ст. 135 Конституции РФ), их ведь не назовешь законодательной властью, скорее это будет учредительная ветвь государственной власти. В литературе неоднократно ставится вопрос о том, что Президента РФ нельзя включать в триаду законодательной, исполнительной и судебной власти, это отдельная и самостоятельная ветвь - президентская власть. Прокуратуру Российской Федерации на основе прежней редакции Конституции РФ многие отделяли от судебной власти; тем более для этого есть основания теперь, когда по поправке 2014 года глава 7 Конституции именуется «Судебная власть и прокуратура». Также широко обсуждаются в литературе вопро-

сы о введении наименований избирательной власти, контрольно-надзорной власти и финансовой власти для соответствующих систем государственных органов. Кстати, с теорией разделения властей плохо сочетается распространившееся в нормотворчестве введение наряду с категорией органов «государственной власти» также понятия «государственные органы».

Как быть с третьей ветвью публичной власти - общественной властью? Прежде чем ответить на данный вопрос, обозначим суть принципа разделения властей: 1) каждая ветвь (каждый уровень) власти занимается своими, юридически порученными ей (ему) делами; 2) ветви (уровни) власти самостоятельны, не имеют права вмешиваться взаимно в деятельность и подменять друг друга; 3) каждая ветвь (каждый уровень) власти обладает средствами воздействия на другие ветви (уровни) власти, чтобы они принимали решения, в которых у данной ветви (данного уровня) власти есть интерес, и чтобы обеспечивался баланс властей, а также соблюдалась законность в их деятельности.

В итоге, если исходить из того, что разделение властей есть наличие собственной «ниши» деятельности у любой ветви, самостоятельность каждой ветви, невмешательство в функционирование других ветвей, воздействие на них и испытание на себе их влияния, то есть все основания включить в систему разделения властей также общественную власть и масштабно подходить к категории разделения властей.

Обобщая все сказанное, предлагаем видеть новый этап в развитии теории разделения властей со следующими чертами<sup>54</sup>:

1) хотя разделение властей в первую очередь является категорией государства и государственной власти, в принципе надо видеть разделение властных возможностей в управлении *государством и обществом*, должны быть пределы участия государства в управлении обществом и пределы вмешательства общественных структур в управление государством;

2) разделение властей в государстве предполагает не существование многих видов государственной власти, а наличие *единой госу-*

---

<sup>54</sup> См.: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 381.



*дарственной власти*, исходящей от народа, и ее ветвей; это означает, что в строгом смысле слова надо говорить о разделении «власти», а не о разделении «властей»;

3) единая государственная власть не только исходит от народа, но и предполагает его участие в осуществлении власти; таким образом, разделение властей в государстве включает *непосредственное народовластие и осуществление государственной власти специальными органами* государства;

4) к традиционным законодательным, исполнительным и судебным органам в системе разделения властей *могут быть добавлены другие органы и механизмы государственной власти* (государственные органы) - учредительная власть, глава государства, органы прокуратуры, избирательные комиссии, банковско-финансовые органы и др.;

5) в государстве существует не только горизонтальная, но и *вертикальная система разделения властей*, она включает в себя разделение властных функций между органами центра, регионов и местного самоуправления;

6) разделение властных функций существует не только в системе государственной власти, но и в *местном самоуправлении* - на этом уровне решение вопросов распределяется между населением и различными органами местного самоуправления;

7) разделение властей должно включать и обособление функций, задач и полномочий внутри системы однотипных органов. Для примера: хотя Государственная Дума и Совет Федерации являются частью такой ветви власти, как законодательная власть, и вместе составляют Федеральное Собрание Российской Федерации, у каждой палаты есть обособленные полномочия, теория и практика формирования и деятельности. Если одна палата что-то не делает, это может стать тормозом и для деятельности другой палаты. Активность одной палаты может дать видимость активности парламента в целом, но такого рода иллюзия не затемняет роль каждого звена парламентской структуры. И тем более каждая палата может быть, образно говоря, связывающей инстанцией для другой палаты. На

это обращал внимание еще Монтескье, рассуждая о государственном устройстве Англии: «...вот основные начала образа правления, о котором мы ведем речь. Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, *взаимно сдерживающих друг друга* (выделено мной - Авт.) принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая, в свою очередь, связана законодательной властью. Казалось бы, эти три власти должны прийти в состояние покоя и бездействия. Но так как необходимое течение вещей заставит их действовать, то они будут вынуждены действовать согласованно»<sup>55</sup>.

Разумеется, речь не может идти об обособлении палат друг от друга и тем более об их противостоянии, хотя в парламентской практике иных стран такое встречалось; да и у нас между палатами имели место недоразумения, когда Совет Федерации был склонен считать себя более квалифицированной инстанцией в законодательном процессе, выправляющем огрехи и недоработки слабо (по мнению отдельных членов Совета Федерации) подготовленной нижней палаты. Депутаты Государственной Думы все же дали отпор таким утверждениям представителей Совета Федерации, да и работа самой Думы со временем более или менее выровнялась. Но все же фактор раздельного выполнения палатами их назначения, в т.ч. и объема полномочий, продолжает оставаться актуальным.

Определенное проявление разделения властей характерно и для других однотипных систем государственных органов. В частности, оно имеет (должно иметь) место внутри исполнительной власти, где, кстати, очень не всегда соблюдается и может отрицательно влиять не только на выполнение государственных функций, но и на обеспечение прав и свобод граждан. Сошлемся для примера на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1992 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»», в котором Суд подчеркнул, что *разделение и взаимное сдерживание* (выделено

---

<sup>55</sup> Монтескье Ш. О духе законов: Избранные произведения. М., 1955. С. 298.

мною - Авт.) служб государственной безопасности и внутренних дел обеспечивает конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти. Названный Указ, отметил Конституционный Суд, объединяя функции охраны государственной и общественной безопасности, противоречит ряду законов РСФСР, содержание которых обеспечивает соблюдение установленного в Российской Федерации *разделения властей*, создает *систему сдержек и противовесов*, направленных, в конечном счете, на охрану конституционных прав и свобод граждан, конституционного строя в целом<sup>56</sup>.

В определенной мере о разделении власти можно говорить и при создании различных судебных систем. Так, при возможности создания судебного конституционного контроля либо в качестве отдельной системы, либо как подразделения внутри судов общей юрисдикции наша страна предпочла первый вариант, тем самым установила разделение власти внутри судебной системы. Прежняя практика раздельного Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ также означала определенное разделение задач между двумя высшими судами страны. При слиянии в 2014 году Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ звучал аргумент: необходимость преодоления неодинаковости их позиций по отдельным судебным проблемам. Однако думается, данный фактор может быть основой, как для негативной, так и позитивной роли обеих судебных инстанций;

8) разделение властей предполагает не только распределение функций и полномочий между субъектами властной деятельности, но и *систему их взаимного влияния, т.е. сдержек и противовесов*. Этот фактор должен быть решающим при создании тех или иных систем публичной власти: необходимо предусмотреть возможности их влияния на иные властные институты и, в свою очередь, воздействия на них с разных сторон.

---

<sup>56</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 247.

### § 3. Виды властных функций

Для российской модели организации публично-политической власти особенно важны вопросы о видах властных функций и о субъектах их осуществления, т.е. о тех институциях, которые в силу нормативного правового установления вправе и обязаны выполнять такие функции.

Виды властных функций достаточно типичны, они принадлежат большинству властных институтов, другое дело, что осуществление таких функций обычно наполнено разным объемом и отличается своеобразием для тех или иных участников властной деятельности.

Обобщенно можно назвать такие виды властных функций:

- нормотворчество (правотворчество);
- руководство и управление общественно-политическими, народнохозяйственными и социальными процессами;
- распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами;
- контрольная и (или) надзорная деятельность.

Естественно, что деление властных функций может быть и более дробным, все зависит от вида органа, его конкретного предназначения. И еще, приведенная последовательность функций не означает их степени важности. Прежде всего, это относится к нормотворчеству (правотворчеству). Пожалуй, лишь по отношению к законодательному органу государственной власти - да и то в общегосударственном масштабе - можно говорить о том, что это его главная функция, и по конституции государства он обычно именуется законодательным (либо законодательным и представительным) органом государственной власти. Но реально не только законодательством и законодательной деятельностью занимаются Государственная Дума и Совет Федерации - палаты российского парламента. Конкретно этим органам можно приписать также следующие функции: общее представительство народа; участие в верховном руководстве делами государства; формирование или участие в формировании других государственных органов; парла-

ментский контроль; объединение деятельности всех нижестоящих парламентских органов (представительных органов власти), оказание им помощи, обобщение лучшего опыта парламентаризма в стране.

Что касается других государственных органов, нормотворчество большинству из них присуще, но ставить его на первое место вряд ли стоит. Зачастую оно выглядит как бы реализационным средством для других функций органа. Например, Президент Российской Федерации имеет право по Конституции РФ (ст. 90) издавать указы и распоряжения. Но это не его самоцель, а способ осуществления других властных функций - руководства внутренней и внешней политики государства, обеспечения прав и свобод граждан и др. То же самое можно сказать о Правительстве Российской Федерации.

В некоторых странах у главы государства есть права на издание актов с силой закона. Так, по Конституции Казахстана (ст. 45, 53, 61) Президент издает законы на основе решений Парламента по вопросам войны и мира, а также указы, имеющие силу закона, в случае если он определил срочность рассмотрения проекта закона Парламентом (в течение месяца), однако Парламент не исполняет данное требование Президента<sup>57</sup>. В Российской Федерации владел следующий подход: если необходимость регулирования общественных отношений посредством закона существует, однако акт не принимается парламентом, тогда регулирование осуществляется указом Президента, замещающим закон; но с его появлением указ приводится в соответствие с законом или прекращает свое действие. Такая конструкция была заложена Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа

---

<sup>57</sup> См.: Избранные конституции зарубежных стран: Учебное пособие /отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Юрайт, 2011. С. 758, 763, 771.

Российской Федерации, утвержденного названным Указом»<sup>58</sup>. В пункте 4 мотивировочной части Конституционный Суд записал, что в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации *издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов* (выделено мной - Авт.).

По отношению к некоторым государственным органам проблематично само утверждение о наличии у них нормотворческой функции. Речь идет, прежде всего, о судебной власти. Так, несмотря на важную роль постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, а также их нормативное (т.е. правоустанавливающее) значение, в литературе зачастую оспаривается регулирующая функция данного Суда, предлагается воспринимать его акты только как правоприменительные. Есть, конечно, и противоположное мнение: акты Конституционного Суда имеют нормативное значение и являются источниками права, другое дело, что налицо специфика осуществления данной функции Судом, так же как и отличие его решений от традиционных нормативных правовых актов<sup>59</sup>.

Тем более были распространены споры о том, что ранее оба

---

<sup>58</sup> СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>59</sup> См. об этом: Авакьян С.А. Нормативное значение решений конституционных судов / Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2004. № 4; Брежнев О.В. Федеральный судебный конституционный контроль в России. М.: Изд-во МГУ, 2006; Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации. Журнал российского права. 2004. № 12; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» /Под ред. проф. Г.А. Гаджиева. М.: НОРМА, 2012; Петров А.А. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в механизме правового регулирования / Науч. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск: Ин-т законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007.

следующие высшие федеральные суды - Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ осуществляли (не осуществляли), а теперь, после реформы 2014 года - Верховный Суд РФ осуществляет (не осуществляет) нормотворческую функцию. Причем в ситуации, когда прежде оба суда, а сейчас Верховный Суд обладает правом издания руководящих постановлений, имеющих очевидно нормативный правовой характер и являющихся важнейшей определяющей деятельности нижестоящих звеньев судебной системы, а в ряде вопросов - развития экономики, функционирования государственных органов.

Для негосударственных систем публичной власти также в определенной мере характерна функция нормотворчества, регулирования. Так, ее никто не думает отрицать применительно к муниципальной власти. Право принятия нормативных актов, как посредством местных референдумов, так и органами местного самоуправления очевидно, для этого даже в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включена специальная ст. 7 «Муниципальные правовые акты». Конечно, Закон предполагает, прежде всего, муниципальные акты правоприменения. Однако ст. 7 не исключает и принятие нормативных муниципальных правовых актов<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> См. об этом: Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012; Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008; Баранов П. М. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов. Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2; Быкова Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11; Гонтарь С.Г. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Осыченко Е.В. Негосударственная природа муниципальных нормативно-правовых актов. Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8; Смирнова Ю.М. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013; Щепачев В.А. Муниципальный правотворческий процесс. Оренбург, 2008; Яровой Б.Н. Проблемы правотворчества муниципальных образований: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

Можно было бы склониться к отрицанию нормоустанавливающей функции у систем общественной власти. Однако и здесь не все просто. В конце концов, Федеральный закон 1995 года «Об общественных объединениях» предусматривает для этих общественных структур такой обязательный акт, как устав; о том же говорят иные законы, кающиеся общественных объединений. Федеральный закон 2001 года «О политических партиях» предписывает каждому подобному объединению иметь как устав, так и партийную программу. Достаточно очевидно, что названные акты имеют нормативное значение, прежде всего, для членов объединений (в движениях - для участников), вместе с тем также и для соприкасающихся с ними иных участников общественных отношений.

Вторая из названных нами функций - руководство и управление общественно-политическими, народнохозяйственными и социальными процессами - свойственна таким видам публичной власти, как государственная власть и местное самоуправление. В сильной степени она связана и с третьей функцией - распоряжение собственностью, материально-финансовыми ресурсами.

Порой разделить конкретные шаги очень трудно, «руководство», «управление», «распоряжение» переплетены. Однако принципиальный подход обычно предполагает, что инстанции «руководства» более характерно общее направляющее воздействие, формулирование стратегических задач, программно-целевой подход с созданием при необходимости базы либо в проектах уровня законов, либо в своих актах. Например, в условиях России о функции руководства мы склонны более говорить применительно к Президенту РФ.

В свою очередь, управление более свойственно для органов исполнительной власти, например, на федеральном уровне - это Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы, агентства и др. Управление предполагает оперативное, повседневное рассмотрение вопросов экономико-хозяйственного, социально-культурного, правоохранительного, а при необходимости и государственно-политического содержания.

При необходимости структуры руководства и управления



решают вопросы распоряжения собственностью, материально-финансовыми ресурсами с позиций их выделения, перевода (трансферта), целевого использования.

Эти же параметры выполнения функций руководства, управления, распоряжения можно видеть и в муниципальной власти.

Что касается общественной власти в лице общественных объединений, там в своеобразной форме также имеют место названные функции. Например, в политической партии общие руководящие задачи выполняет ее главный орган - съезд, конференция. Повседневное управление находится в руках президиума, центрального комитета, иного подобного органа, формируемого на съезде, конференции партии. Законодательство разрешает политической партии иметь имущество, денежные средства в своей собственности, соответственно органы партии выполняют в отношении их распорядительные функции.

Еще одной разновидностью властных функций мы назвали контрольную и (или) надзорную деятельность. Специфика публичной власти состоит в том, что данная функция реализуется как внутри тех или иных систем, также и в том, что объектом контроля (надзора) становятся внешние объекты. Причем публичная власть предполагает переплетение - когда институты государственной власти становятся объектами контроля и надзора со стороны других государственных органов, а также общественной власти; в свою очередь осуществление общественной власти подконтрольно и поднадзорно государственным органам, особенно в плане соблюдения законов и правильного (т.е. соответствующего правовым предписаниям) расходования материально-денежных средств.

Контрольные функции общего характера принадлежат в том или ином объеме органам публичной власти, в целом выполняющим задачи правотворчества, руководства и управления. Это вытекает из принципа разделения властей. Как уже было сказано, законодательно-представительным органам власти непременно присуща функция парламентского контроля, он распространяется на органы исполнительной власти, частично и на главу государства. В свою очередь, глава государства в своем оперативном руководстве

органами исполнительной власти при необходимости выполняет и контрольные задачи. То же делает правительство в отношении отраслевых органов исполнительной власти.

В системе муниципальной власти также есть задачи общеконтрольного плана. Для их более четкого закрепления новеллами от 18 июля 2011 г. в Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включена статья 17.1 «Муниципальный контроль», в которой определено (с учетом дополнений от 27 мая 2014 г.), что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль над соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль над соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в ст. 35 Закона определено, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится, помимо других вопросов, также «контроль над исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения» (п. 9). Можно сказать шире: представительный орган муниципального образования контролирует, в рамках своих полномочий, деятельность главы муниципального образования и местной администрации. Не случайно тот же Закон в ст. 36 гласит, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (п. 5). Глава представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в т.ч. о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (п.1), а представительный орган

вправе принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку (п.п. 10 п. 10 ст. 35 Закона).

Обратим внимание на то, что в среде органов государственной и муниципальной власти наряду с общими задачами контроля выделяются также органы специально для выполнения контрольной или надзорной функции. Такая функция может быть ключевой у органа - например, это счетные палаты как органы финансового контроля, прокуратура с ее функцией прокурорского надзора. Имеет место и придание данной функции ведущей роли, но наряду с другими задачами органа - например, Министерство юстиции РФ и его органы в субъектах РФ призваны контролировать реальность существования политических партий и иных (зарегистрированных) общественных объединений. Однако надо подчеркнуть, что сами подобные органы, в свою очередь, подконтрольны органам с функциями общего руководства и управления.

В сферах общественной власти, если она представлена партиями, иными общественными объединениями, наличие контрольно-ревизионных подразделений является обязательным условием существования таких институций. А это означает, что названная властная функция имеет всеобъемлющий характер.

## **§ 4. Субъекты осуществления властных функций**

Виды властных функций уже сами по себе во многом определяют тех, кто их осуществляет, и, тем не менее, не все происходит автоматически.

Если можно так выразиться, «генеральным», стоящим над всеми, субъектом властных функций является, конечно, российский народ. Это предопределено господствующей у нас концепцией власти как *народовластия*. Данная категория означает, что народ в целом, а не просто какие-то его части, обладает всей полнотой власти в нашей стране во всех ее разновидностях, которые мы назвали ранее.

Более того, в соотношении таких глобальных субъектов политического властвования, как народ и государство, надо все же на

первое место поставить народ. Государство - всеобъемлющая организация опять-таки народа. Оно, государство, призвано служить народу. Власть народа - народный суверенитет - предопределяет государственный суверенитет, т.е. власть государства, его функции и задачи. Наличие государства и государственной власти не обособляет их от народовластия, а делает инструментами достижения задач народного суверенитета. Об этом четко сказано в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Народ как субъект властной деятельности стоит над социальными, а также национальными группами. Именно с учетом данного обстоятельства должна строиться современная модель публичной власти.

Говоря о социальном факторе, отметим, что все исторические попытки отдельных слоев населения возвысить себя, объявить о своей доминирующей роли в государстве, об исключении других частей населения из политического процесса по той причине, что они, мол, не входят в народ, не составляют истинной его составляющей, как известно, кончались крахом. К сожалению, приходится добавлять слова «рано или поздно», поскольку такие попытки приводили к кровопролитным войнам, не только юридическому лишению прав и свобод отдельных слоев, но и к их физическому уничтожению, стимулированию эмиграции, выдворению из страны.

Соответственно обреченными являются и попытки тех или иных национальных групп возвысить себя над другими, а то и объявить о своей исключительности. Народовластие предполагает принятие властных решений всеми лицами, являющимися гражданами государства или отдельной части его территории, независимо от национальной принадлежности.

Естественно, демократичное общество и государство обеспечивают учет и особенностей лиц, относящихся к конкретной национальности, однако делается это путями, предполагающими создание органической связи между гражданами независимо от их национальной принадлежности.

Гуманистически настроенные государства и общества старают-

ся создать и отразить в своем законодательстве такие концепции государства, народа и народовластия, которые учитывали бы социальную и национальную палитры населения.

Об этом свидетельствует и отечественный опыт. Так, вся конструкция модели политической власти по Конституции СССР 1977 года строилась на том, что в стране сформировался единый многонациональный советский народ, а социалистическое общенародное государство выражает волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны.

Действующая Конституция РФ 1993 года начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации», тем самым возводя на высший, политико-государственный уровень единство всех граждан страны.

Очень важным и пока еще, по нашему мнению, недостаточно оцененным российским сообществом критерием формирования единого субъекта политического властвования является категория «*российская нация*», первоначально прозвучавшая в отдельных выступлениях лидеров государства, а затем нашедшая отражение в таком документе, как утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>61</sup>. Понятие «многонациональный народ Российской Федерации», отраженное, как мы сказали, в преамбуле Конституции РФ, и «российская нация» используются в данном документе как синонимы, что многократно звучит в нем. Например, согласно п. 17 Стратегии, одной из целей государственной национальной политики Российской Федерации является «упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)» (п.п. «а»); согласно п. 20 одним из приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации является «укрепление единства и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации)» (п.п. «е») и т.д.

Официально, т.е. нормативным правовым путем отраженная

---

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

связь понятий «многонациональный народ Российской Федерации» и «российская нация» позволяет сделать вывод о стремлении нашей политической мысли отразить в модели власти как минимум два явления: во-первых, единство национального и межнационального (интернационального); во-вторых, сблизить понятия «народ» и «нация» в такой же степени, в какой они едины во многих западных государствах, включая Францию, США и др. Правда, там причины подобного единства несколько иные и в разных странах не совпадающие: во Франции исторически существовало мононациональное государство французов, поэтому для них понятие «нация» было равно понятию «народ», в этом плане и сегодняшнее, сильно разбавленное «цветными» дополнениями, общество Франции все равно считается «нацией»=«народом»; в США в силу наплыва эмигрантов из разных концов света единой нации никогда и не было, поэтому сам термин «нация» не имеет национального подтекста и равен термину «народ».

Придет ли понятие «российская нация» в полной мере на смену понятию «многонациональный народ Российской Федерации»? Вряд ли. Причины кроются в том, что понятие «народ» политически более емкое, связанное с категорией «народный суверенитет», а в словосочетании «многонациональный народ» оно только выигрывает, поскольку подчеркивает единство власти всех, принадлежность ее гражданам независимо от национальной принадлежности. Понятие «нация» традиционно в России связывается с различными этническими группами населения. В категории «российская нация» некоторые могут увидеть угрозу своей ассимиляции, т.е. растворения в общей массе и утрате национального своеобразия, причем так могут думать представители и малых, и больших наций. Нельзя забывать и о традиционной боязни «великодержавия» основной нации государства, хотя влияние данного понятия явно преувеличивается, и русский национализм существует в гораздо меньших пропорциях, чем национализм некоторых национальных групп.

Участие народа как субъекта публичной власти в отношениях властвования предполагается как бы в двух ипостасях.

Во-первых, он является символом власти. В Конституции Рос-

сийской Федерации это воплощено в двух категориях ст. 3: народ - «носитель суверенитета» и народ - «единственный источник власти». Тем самым обозначается, что модель власти в России основывается на факторе такого конституционно закрепленного *состояния*, при котором народу не обязательно изо дня в день что-то совершать для доказывания, что он есть субъект власти.

Во-вторых, народ может быть и непосредственно действующим властным субъектом. В масштабах всей страны это связывается с общегосударственными референдумом, выборами. Гораздо чаще масштабы сужаются до отдельных субъектов РФ, муниципальных образований, и тогда субъектами власти становятся части народа, связанные с соответствующей территорией.

Другим традиционным субъектом отношений властвования является, конечно, *государство*. В принципе это такая субстанция, которая является субъектом отношений, сформировавшихся как правовые состояния. Оно «присутствует» в них, и ему, как таковому, нет необходимости что-то совершать, оно воспринимается как основа, фундамент, цитадель власти и властных отношений. Наличие двух характеристик нашего государства - *Российское государство* и *Российская Федерация* - позволяет увидеть оттенки, лучше проявляющиеся в тех или иных отношениях. Так, категория «Российское государство» особенно важна для отношений: «народ - государство», «общество - государство», «гражданин - государство», «государство - общественные объединения», «экономика - государство», «государственная собственность - государство». Во всех этих отношениях Российское государство выступает в качестве целостного субъекта, стороны соответствующих правовых состояний. Качества же федерации особенно важны для государства в федеративных отношениях, его внутренней структуре, национальной и региональной политике.

Если же надо как-то конкретно проявить себя государству в отношениях властвования, делают это органы государственной власти, выступая в качестве самостоятельных субъектов конституционных правоотношений. На федеральном уровне - это Президент РФ; Федеральное Собрание (парламент Российской Федерации и его палаты - Совет Федерации и Государственная Дума);

Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти; Конституционный Суд РФ, а в ряде случаев и иные федеральные суды; прокуратура, а также многие другие государственные органы, нередко принимающие участие в конституционно-правовых отношениях - Центральная избирательная комиссия РФ (далее - ЦИК РФ), Уполномоченный по правам человека, Банк России, Счетная палата РФ и др. На уровне субъектов РФ субъектами конституционных правоотношений выступают: высшие должностные лица (главы исполнительной власти) субъектов; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов; высшие коллегиальные и иные исполнительные органы государственной власти субъектов; конституционные (уставные) суды субъектов, а в ряде случаев и другие суды, кроме того, органы субъектов, аналогичные названным выше федеральным органам - те же избирательные комиссии субъектов РФ, уполномоченные по правам человека, счетные (контрольно-счетные) палаты и др.

В конституционных правоотношениях уровня муниципальной власти их субъектами выступают как местное население, так и *органы местного самоуправления* - представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований, местные администрации, контрольные органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований, иные органы местного самоуправления, а также входящие в систему местного самоуправления территориальные органы общественного самоуправления. Зачастую субъектами конституционно-правовых отношений являются не только названные государственные органы и органы местного самоуправления, но и их *должностные лица, структурные подразделения*. В частности, в представительных органах таковыми выступают *депутаты, должностные лица и внутренние органы, организующие текущую работу, комитеты и комиссии*.

Специфика государственной власти и муниципальной власти нередко предполагает конституционные правоотношения с взаимным участием обеих этих сторон как субъектов власти.

Для общественной власти ее субъекты в значительной мере обусловлены видами этой власти:

- если речь идет об общественных объединениях, субъектами



властвования являются они в целом, организационные формы власти (съезд, конференция, собрание), внутривластные подразделения, отдельные члены (участники) объединения, их группы;

- если общественная власть обретает контуры консультативной демократии, тогда субъектами властвования становятся участники обсуждений проектов актов, публичных слушаний, лица, направившие свои предложения в рамках народной инициативы, а также создавшие проекты нормативных правовых актов и внесшие их в органы законодательной или исполнительной власти;
- если общественная власть выражается в публичных мероприятиях, дающих оценку гражданами действий публичной власти или каким-то политическим событиям, тогда субъектами становятся участники и организаторы манифестаций, а также органы государственной или муниципальной власти, от которых зависит их проведение и обеспечение порядка.

Немаловажное значение имеет вопрос о возможности переплетения разных способов осуществления публичной власти. В особенности речь идет о следующем:

1) официальная передача функций от государственной власти к муниципальной власти; обратный процесс - передача полномочий от муниципальной власти к государственной власти;

2) официальная передача сфер и полномочий от государственных или муниципальных органов в ведение общественных структур, а также обратный процесс - изъятие вопросов от общественных формирований и передача их органам государства или муниципальных образований;

3) фактическое присвоение общественными структурами полномочий органов государственной или муниципальной власти.

Первый вариант происходит достаточно часто, в принципе, в нем нет чего-то экстраординарного; рациональность и конструктивность управления могут производить соответствующую перегруппировку. В изменениях, вносившихся в Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за годы его действия, как раз мож-

но обнаружить немало примеров передачи полномочий органам местного самоуправления. Обычно при этом местные инстанции больше беспокоит вопрос не о том, что они получили какие-то права и обязанности, а о том, как это сопровождается одновременной передачей им финансовых средств. Для этого варианта есть и конституционная основа - ч. 2 ст. 132 Конституции РФ гласит: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

В данном плане знаменательно дополнение Федерального закона 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» новеллой от 27 мая 2014 г., в которой предусмотрено (п. 6.1 ст. 26.3): законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года. И далее, не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также еще ряда полномочий, отнесенных к исключительному ведению тех или иных муниципальных органов.

Второй вариант - передача сфер и полномочий общественным структурам - в большей мере наблюдался в условиях социалистического периода развития нашей страны, и особенно тогда, когда популярно было говорить о грядущем создании коммунистического общества и эре характерного для него общественного самоуправле-

ния (60-е годы XX века). На местах передавали общественным организациям дела пенсионного (социального) обеспечения, культуры и др.; в масштабах страны почти вся сфера отдыха (санатории, дома отдыха и т.д.) была отдана в управление профсоюзов. По сути, при этом менялся, да и то формально, субъект управления, но его методы в основном оставались прежними, поскольку также и объекты управления, источники финансирования оставались прежними. Эффективность смены властной инстанции понизилась, и со временем от этих шагов отказались.

Парадоксально, но и в наши дни есть случай отказа от власти на муниципальном уровне в пользу некоммерческой организации. Примером тому стал инновационный центр Сколково, где федеральное законодательство предусмотрело для управления территорией не муниципальный орган власти, а управляющую компанию, не имеющую ни государственного, ни муниципального характера. В соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. «Об инновационном центре «Сколково»»<sup>62</sup>, управляющая компания - российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта.

Если посмотреть на возможности Центра (или «действия», как говорит Закон), они во многом схожи с полномочиями органов местного самоуправления. Так, согласно ст. 5 Закона, в целях обеспечения функционирования инфраструктуры территории Центра и жизнедеятельности на его территории, управляющая компания осуществляет следующие действия:

- подготавливает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо акта о переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов;
- утверждает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо акта о перево-

---

<sup>62</sup> СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

де земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов, выдает разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории Центра; присваивает наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, где проживают граждане, устанавливает нумерацию домов; организует освещение улиц, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов; предоставляет разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства; утверждает форму градостроительного плана земельного участка; организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог; организует создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра; организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом; организует сбор, вывоз твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории Центра; создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга и т.д.

Предоставление подобному управляющему центру реально прав органа муниципальной власти вызывает немало вопросов в науке муниципального права и местного самоуправления. Правда, несколько ранее, до «примера Сколково», весьма серьезный исследователь проблем местного самоуправления А.А. Сергеев в осторожной форме не исключал такую возможность, но по конкретной ситуации следующего характера: представим, что построен микрорайон собственников индивидуального жилья, и они создали для обеспечения функционирования своей коммунальной инфраструктуры эксплуатирующую организацию, которая все делает, и

жители никакой необходимости в органе местного самоуправления не чувствуют. Получается, что такого рода некоммерческая организация заменяет управленческие (и в этом плане властные) функции местного самоуправления?

А.А. Сергеев, понимая противоречивость ситуации, уточнил, что по сути речь идет в таких случаях о гражданском самоуправлении на части территории муниципального образования, оно служит оказанию помощи гражданам не только по названному направлению (обслуживающие услуги в жилищном самоуправлении), но также и в гаражном, садоводческом, спортивном и ином самоуправлении, причем во взаимодействии с местным самоуправлением<sup>63</sup>.

Последнее уточнение абсолютно верно в том плане, что как ситуация, о которой говорит А.А. Сергеев, так и более «масштабный» вариант управления инновационным центром Сколково не снимают вопроса о том, что управление территорией - это не только решение хозяйственных проблем, но и обеспечение народовластия как модели организации публичной власти в Российской Федерации с привлечением населения, организацией выборов и т.п. Если это исчезает при передаче властных функций управляющим компаниям, то неизбежно игнорирование ст. 3 и других положений Конституции Российской Федерации.

Далее следует добавить, что из названных выше трех вариантов «трансформации» власти, конечно, нежелателен последний, который состоит в фактической подмене или замене органов государства или органов местного самоуправления общественными, особенно политическими структурами. Этот путь нам хорошо известен из истории собственной страны - выполнение коммунистической партией функций государственной власти на всех уровнях и подмена государственных органов (тогда и на местном уровне существовали органы не государственной власти, а местного самоуправления). Происходило это сначала «по факту», но затем было оформлено юридически по многим направлениям, причем в гене-

---

<sup>63</sup> См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 160.

ральном плане - в нормах Конституции страны, закрепившей руководящую роль КПСС. Известны и результаты - крах компартии и отказ от ее руководящей роли в пользу многопартийности, которая теперь закреплена в ст. 13 Конституции РФ.

## **§ 5. Условия осуществления властных функций**

Любая модель организации власти предполагает как *создание* необходимых властных звеньев, так и *обеспечение* их функционирования. Собственно, выделенные нами слова как раз и определяют главные условия осуществления власти, они воплощаются в ряде конкретных позиций:

1. Первая из них может быть изложена в виде правила: если предусмотрен нормативно-юридически институт власти, его *надо создать* и *обеспечить функционирование*. Конечно, этот генеральный тезис реализуется по-разному, когда речь идет об организационном мероприятии или же об органе публичной власти.

Если это организационное мероприятие, воплощение нашего тезиса состоит в том, что помимо юридической предусмотренности института надо закрепить механизм его реализации, а его использование будет либо периодическим, либо по мере исторической потребности. Для иллюстрации: выборы как институт народовластия не просто конституционно-юридически провозглашаются, но и проводятся регулярно, это четко расписано в избирательном законодательстве. А вот «механика» проведения референдумов как института народовластия тоже нормативно «расписывается», но проводятся они по мере необходимости.

Когда же речь идет об органе власти, условие властвования чаще всего состоит в том, что орган надо создать. Естественно, данное требование особенно полагается выполнять тогда, когда орган должен существовать на постоянной основе. И для этого существуют правила, касающиеся порядка формирования. Так, для любых выборов органов государственной и муниципальной власти предусматривается срок для их назначения, увязываемый с периодом полномочий и приближающимся моментом его окончания. Тем самым обеспечивается непрерывность осуществления власти.

Естественно, сопровождающим условием является не просто создание органа, но и определение его юридического (конституционно-правового) статуса. Связано это с довольно непростой ситуацией, заложенной в ст. 10 Конституции Российской Федерации: если речь идет о государственных органах, нам надо их как-то привязать к той или иной из названных ранее ветвей власти - законодательной, исполнительной или судебной. Как указывалось выше, сложности ведут к тому, что либо не вмещающиеся в эту триаду органы называют просто государственными органами, либо исследователи ставятся перед задачей расширения перечня ветвей государственной власти.

Впрочем, такая проблема может касаться и тех органов, в определении статуса которых законодатель избегает характеристики «государственный», однако и к другим ветвям их также не относит. Наглядный пример на этот счет - избирательные комиссии муниципальных образований. Сначала в Федеральном законе 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» их отнесли к числу муниципальных органов, затем такое их определение исключили из Закона. В итоге сложилась парадоксальная ситуация - есть муниципальный орган, но это не орган местного самоуправления.

Непрерывность связана еще и с таким условием - орган надо не только создать, уточнить его статус, он должен действовать. И законодатель может установить правила, предотвращающие бездействие органа.

В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает досрочное прекращение полномочий органа законодательной власти субъекта РФ по решению главы исполнительной власти субъекта РФ. Согласно ч. 2.1 ст. 9 Закона, глава вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранный в правомочном составе указанный орган в течение 3-х месяцев со дня

его избрания (в правомочном составе) или в последующем также в течение 3-х месяцев подряд не проводил заседание.

Создание модели власти предполагает также, образно говоря, «заполнение пустот»: если органу положено существовать и действовать, его нужно образовать или же, в крайнем случае, возложить функции органа на другой орган публичной власти. Может быть и так, что орган не поспекает делать то, что на него возложено, а то и уклоняется от этого, тогда соответствующие функции может - в силу нормы права или по факту - взять на себя другой орган власти.

Наиболее часто такая ситуация возникает в сфере местного самоуправления, и здесь законодатель допускает выполнение соответствующих задач иным органом местного самоуправления. Так, в п. 5 ст. 34 Федерального закона 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что до формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях ... осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях. Кроме того, та же статья Закона предписывает и необходимость в порядке правопреемства решать вопросы передачи соответствующих полномочий вновь созданным органам местного самоуправления.

Нельзя исключать и того, что во вновь образованных муниципальных образованиях некоторое время властные функции будут осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

При достаточной в целом ясности необходимости создания учрежденных юридически органов отдельные проблемы существуют. В одних случаях они обусловлены тем, что «во главу угла» ставится целесообразность не только образования органа, но даже и принятия нормативного акта, определяющего его статус, в других случаях - создание органа упирается в отсутствие денежных средств на его финансирование.



Первая ситуация особенно ярко проявляется в том, что в модели власти России для реформирования Конституции в варианте ее пересмотра, т.е. принятия нового Основного закона, ст. 135 действующей Конституции предусмотрено Конституционное Собрание. Его созыв должен иметь место тогда, когда предложения о пересмотре Конституции нашли поддержку 3/5 депутатов Государственной Думы и 3/5 членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом. Но все упирается в отсутствие такого закона и откровенное нежелание правящей элиты страны его не только принимать, но даже разрабатывать. В итоге модель власти с включением в нее Конституционного Собрания существует лишь в умах отдельных депутатов Государственной Думы, вносящих в палату инициативные законопроекты о Конституционном Собрании, последовательно отклонявшиеся Государственной Думой, а также умах ученых, представлявших свои проекты подобного закона<sup>64</sup>. Причина отклонения законопроектов прозаична: власть не хочет даже разговора о новой Конституции, и поэтому стоит на том, что закон о Конституционном Собрании понадобится

<sup>64</sup> См. об этом, в частности: Авакьян С.А. Конституционное Собрание: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 2005. № 2; Он же. Нужна ли конституционная реформа в России? Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9; Авдеенкова М. Каким быть Конституционному Собранию России? Право и жизнь. 2001. № 33; Киреев В.В. Конституционная реформа в Российской Федерации. М., 2006; Он же. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008; Лапаева В.В. Пути и способы совершенствования Конституции Российской Федерации // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2000; Першин Е.В. История и современное состояние дискуссии о принятии Федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании» // Проблемы государственного строительства. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2002. № 12 (168); Стариллов Ю.Н. «Корректировка» Конституции: Административная «логистика» внесения поправок в Основной Закон // Юридические записки: Сб. науч. трудов. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2009; Троицкая А.А. Пределы пересмотра конституции: формальный и содержательный аспекты / Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2010. № 1; Шишкина О.Е. Конституционное Собрание Российской Федерации как орган учредительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004.

ся лишь тогда, когда придет черед новой Конституции. Противоположный подход, который больше нравится автору данных строк, состоит в логике: поскольку акт предусмотрен Основным законом, его надо принять. В общем, в итоге у нас нет четких представлений о том, как вписать Конституционное Собрание в модель власти, именовать ли его учредительным или законодательным органом государственной власти, из кого формировать орган и т.д.

Вторая ситуация - это, как говорится, «проза жизни»: орган с властными функциями вроде и предусмотрен, но не создается, поскольку без него пока обходились; нет ясности, улучшится ли положение дел с созданием органа, а вот расходы по его обеспечению будут ощутимыми. Можно привести хотя бы такие примеры.

Один пример связан с органами конституционной судебной юстиции в субъектах Российской Федерации. Если на федеральном уровне мало кто оспаривает рациональность включения в модель власти Конституционного Суда Российской Федерации, то для уровня субъектов нет особой ясности, насколько будет полезен конституционный суд республики, уставный суд иного субъекта РФ. В итоге Федеральный конституционный закон 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» оставляет на усмотрение субъектов РФ образование таких судов, а субъекты РФ разделились условно на три группы:

- 1) те, кто учредил и создал такие суды;
- 2) те, кто учредил, но не создает суды;
- 3) те, кто вообще не предусмотрел и не хочет предусматривать органы конституционного судопроизводства. Более того, есть уже и примеры учреждения и образования такого суда и относительно быстрой его ликвидации, поскольку он не нашел «общего языка» с другими ветвями власти субъекта РФ (Челябинская область, 2014 год). Помимо фактора целесообразности немаловажное значение имеет и материальный фактор - большие расходы при неясности пользы данного судопроизводства.

Второй пример относится к контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований. Даже далеко не во всех субъектах РФ были учреждены подобные органы, тем более их до последнего времени не было в муниципальных образовани-

ях<sup>65</sup>. Однако с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>66</sup> создание таких органов, обладающих определенными властными полномочиями, перестало быть усмотрением регионов и местного самоуправления. Согласно ст. 3 Закона, контрольно-счетный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом *внешнего государственного финансового контроля* и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ (п. 1). Соответственно контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом *внешнего муниципального финансового контроля* и образуется представительным органом муниципального образования (п. 2). В соответствии с п. 4 ст. 9 Закона, внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами: 1) в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования); 2) в отношении иных организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета в порядке контроля над деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, предоставивших указанные средства, в случаях, если возможность

---

<sup>65</sup> См. об этом: Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: Монография. Чебоксары, 2011; Он же. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.

<sup>66</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

2. Второе условие осуществления властных функций состоит в том, что занимая свою нишу в системе власти, *орган публичной власти не должен обладать чрезвычайными правами, выделяющими его из системы и ставящими над другими органами.*

Конечно, здесь не имеются в виду случаи, когда предназначением органа обусловлены его чрезвычайные возможности. Например, Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие иных органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Это могут быть и «мирное» течение отношений, и использование согласительных процедур (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ), и более сильные средства влияния (напр., на Государственную Думу вплоть до ее роспуска, если она трижды не поддерживает внесенную Президентом кандидатуру на пост Председателя Правительства РФ, дважды выражает недоверие либо отказывает в доверии Правительству РФ (ст. 109, 111, 117 Конституции РФ)). И понятно, что федеральное Министерство по чрезвычайным обстоятельствам в силу своих задач и реальной обстановки вынуждено прибегать к экстраординарным мерам. Понятно также, что предоставляя главе исполнительной власти субъекта РФ право роспуска законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ - в случае, если данный орган принял акт с нарушениями федерального либо регионального законодательства и, несмотря на обращение к нему, констатацию судом факта нарушения, уклоняется от исправления ошибок - законодатель не нацеливает на повседневное применение этой нормы, а только если обстоятельства понуждают к этому.

Перечень таких ситуаций можно дополнять другими примерами, но важнее то, что напрашивается вопрос: является ли наличие чрезвычайных прав естественным фактором модели власти? Вынуждены сказать, что подобное зачастую неизбежно. При характеристике разделения властей мы говорили о том, что его элементом является система сдержек и противовесов. И как раз отражением

такой системы выступают порой не «мирные», а именно «жесткие» меры влияния. Но дело в том, что использованное нами слово *порой* становится здесь предопределяющим.

Специфика конституционно-правовых отношений в том и состоит, что при в целом обычном их течении иногда может возникнуть потребность либо в понуждении, либо в санкции конституционно-правовой ответственности. Мы оставляем в данном случае в стороне сложный вопрос о том, чем просто понуждение отличается от санкции, меры ответственности. Чаше всего это видно на практике. Так, депутатское муниципальное собрание, констатируя проблемы, своим решением может предлагать, а то и предписывать главе муниципального образования принятие каких-то решений - это и будет его понуждение. Но убедившись в тщетности своих попыток, депутаты могут принять решение об удалении главы в отставку, что и явится мерой конституционно-правовой (муниципально-правовой) ответственности.

И все же, даже для тех органов, у которых есть чрезвычайные права, их использование не становится повседневным делом. Мы же в целом данное условие осуществления власти видим в том, чтобы скрыто, закулисно методы конструктивных взаимоотношений не подменялись отношениями команды, зависимости и т.д.

К сожалению, есть немало ситуаций, когда «скрытые» чрезвычайные права существуют и являются, чуть ли ни прямым содержанием властной деятельности. Так, федеративные отношения с их тягой к централизации зачастую ведут не просто к согласованию, но и навязыванию Центром своей кандидатуры на пост главы исполнительной власти субъекта РФ, а также к его отрешению от должности в случае недоверия к нему со стороны Президента Российской Федерации без всякого объяснения мотивов. При официально-конституционной отделенности местного самоуправления и его органов от государственной власти и ее органов реально существует директивное руководство со стороны власти субъекта Российской Федерации местным самоуправлением на соответствующей территории. Помимо официальных и открытых возможностей, есть и скрытые. Особенно сильным закулисным средством

является система федеральных трансфертов субъектам Российской Федерации и, в свою очередь, субсидий регионов, направляемым муниципальным образованиям.

3. Третьим условием осуществления властных функций должна быть *эффективность*. Она проявляется, с одной стороны, в рациональной организации властной деятельности, с другой - в результативности развития соответствующей сферы публичных отношений. Идеальный вариант - когда оба фактора сочетаются, переплетаются.

Проблема эффективности является одной из сложнейших в обеспечении действия права, в т.ч. и норм конституционного права, муниципального права. По нашему мнению, все упирается в то, что эффективность права, во-первых, не имеет объективных критериев для ее оценки, во-вторых, отсюда вытекает и то, что она всегда является или может стать основой для субъективных, так называемых, «умозрительных», «вкусовых» подходов.

В частности, они были частично отражены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и развиты в указах Президента РФ.

Сначала для этих целей появился Указ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>67</sup>. Данным актом Президент утвердил широчайший перечень показателей для оценки эффективности деятельности указанных органов. Главам исполнительной власти субъектов РФ предписано ежегодно представлять в Правительство РФ доклады о фактически достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительству РФ было поручено утвердить методику оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. И очень важный момент: Правительство

---

<sup>67</sup> СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

также должно было определить порядок предоставления субъектам Российской Федерации грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В Указе обозначили 48 позиций таких показателей, причем некоторые были более дробными. Обращение ко многим показателям вызывает недоумение - если даже их можно конкретизировать, как это связать с усилиями органов власти субъекта РФ: объем валового регионального продукта; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека; реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом; доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума; уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год; смертность населения (по возрастным группам); средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего и т.д. Некоторые показатели вызывают удивление с позиций того, как их можно выявить и насколько они объективны: удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных); удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных) и др., к тому же всегда число недовольных не будет маленьким. А как связать с результатами работы органов власти такие показатели, как: удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом; удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений; динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Непонятно, какова связь деятельности органов власти с такими показателями, как: доля энергетических ресурсов, производимых с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме энергетиче-

ских ресурсов, производимых на территории субъекта Российской Федерации; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах.

Вероятно, такие сомнения возникали не раз, и не случайно появился новый Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>68</sup>. При внешне очень похожей начальной части акта мы можем видеть резкое уменьшение количества показателей, по которым оценивается эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Теперь этих показателей всего 12, однако они тоже удивляют своей широтой и неконкретностью: ожидаемая продолжительность жизни при рождении; численность населения; объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств); оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в т.ч. микропредприятиями и индивидуальными предпринимателями; реальные располагаемые денежные доходы населения; смертность населения (без показателей смертности от внешних причин); оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; доля детей, оставшихся без попечения родителей - всего, в т.ч. переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение)), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов и т.п.

Нечто подобное мы видим и при формулировании критериев эффективности деятельности органов местного самоуправления, причем поражает и то, что оценивают такую эффективность органы государственной власти при конституционной отделенности от них муниципальных органов.

Для этой цели принят Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоу-

---

<sup>68</sup> СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.



правления городских округов и муниципальных районов»<sup>69</sup>. Указом утвержден перечень показателей, а Правительству РФ предписано разработать дополнительные показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в т.ч. показатели, необходимые для расчета неэффективных расходов местных бюджетов; типовую форму доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период; методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов; методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Главам местных администраций городских округов и муниципальных районов предписывается ежегодно представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. А органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано выделять из бюджетов субъектов Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Перечень первоначально (в 2008 году) утвержденных показателей эффективности, состоящий из 32 пунктов, по аналогии с перечнем для органов власти субъектов РФ, также поражает своим

---

<sup>69</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

общим характером и неконкретностью.

В редакции от 14 октября 2012 г. перечень сокращен до 13 позиций, из них также не очень ясно, в чем заслуга муниципальных органов в достижении соответствующих показателей, например: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района); доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электро-снабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района), в уставном капитале которых составляет не более 25%, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района); удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчета на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных).

Завершая рассмотрение вопроса об эффективности осуществления публичной власти, обобщенно отметим, что некоторые показатели хозяйственно-экономического профиля могут быть скромными, но их отличает стабильность, что для населения важ-

нее - например, дело должно быть не в объеме сфере торгового оборота, а в обеспечении населения; другие показатели важны не по факту, а по усилиям государственных органов и органов местного самоуправления в их достижении (недостижении) - например, обеспечение рабочими местами может быть за счет крупного строительства федерального масштаба, и роль региональных, муниципальных органов скорее в том, чтобы обеспечивать питание и условия жизни для появляющихся на территории работников.

Критериями эффективности деятельности органов публичной власти очень сложно охватить само качество власти. Здесь нельзя обходиться только анкетными опросами населения. Несмотря на то, что они сами по себе полезны, достаточно очевидно, что любой опрос можно «удачно» сформировать и получить те показатели, в которых органы власти заинтересованы. Полагаем, что институты консультативной демократии должны быть максимально активизированы, особенно в их публично-гласных вариантах в виде публичных слушаний, собраний граждан, выступлений и отчетов депутатов и должностных лиц органов государственной и муниципальной власти.

## **§ 6. Персонализация и представительство как важнейшие факторы осуществления публичной власти**

Постановка данной проблемы крайне важна: чтобы мы ни говорили о субъектах власти и связывали их с *органами*, с *коллективным* участием в реализации задач власти, все равно так или иначе это приходится связывать с теми, кто конкретно участвует в соответствующих процессах.

Таким образом, неизбежна *персонализация* власти, т.е. разговор о тех, кто ее осуществляет или способен, может осуществлять. В

целом на этом вопросе концентрируются политологи, социологи, психологи; они немало сделали и делают для показа «портрета» тех, кто приходит во власть и ее осуществляет<sup>70</sup>.

Естественно, у большой проблемы персонализации власти есть и правовые аспекты. Однако, как это ни парадоксально, они в меньшей степени связаны с такими факторами, как образовательная, морально-нравственная (этическая), культурная и даже политическая подготовленность к реализации функций власти.

Или скажем так: названные факторы либо вытесняются из нормативных правовых решений, либо облекаются в правовые предписания, что само по себе мало что дает. Поясним оба названных аспекта:

1. Так, в советский период отечественной истории популярным тезисом, характеризующим отношения депутатов (и представительных органов власти в целом) и народа, населения, была категория «доверие». Она выражалась в следующем: чтобы стать депутатом, надо было *заслужить доверие* народа, избирателей; в процессе выполнения своих функций и задач надо было *оправдывать доверие*; соответственно *утрата доверия* вела к тому, что избиратели могли досрочно отозвать депутата и далее избрать нового своего посланника в орган власти. Достаточно простое в обыденном толковании понятие «доверие» предполагало действия в соответствии не только с нормами права, но и этическими требованиями. Так, депутат мог утратить досрочно свои полномочия и за то, что не посещал сессий без уважительных причин, и за, так называемое, «бытовое разложение» - пьянство, дебош, мелкое хулиганство, избивание членов семьи и т.п. Иначе говоря, предполагалась высокая моральная планка поведения депутата, ее несоблюдение вело к применению правовой санкции. Однако в последние годы советского периода, и тем более в постсоветское время, о «доверии» со стороны избирателей как факторе персонализации участника власти перестали говорить, а основанием для возбуждения вопроса об отзыве стало правона-

---

<sup>70</sup> См. об этом, в частности: Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти: М.: Республика, 1999; Он же. Кратология - наука о власти: Концепция. М.: Экономика, 2002; Он же. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. М.: ОСь-89, 2002; Он же. Энциклопедия власти. М.: Академический проект; Культура, 2005.

рушение, причем доказанное судебным решением.

2. Вместе с тем, можно видеть попытки все-таки либо включить общее этическое требование «благообразного» поведения в законодательные предписания, либо даже составить целые «сборники» подобных предписаний. Например, общее условие «безупречной моральной репутации» обращается к судьям, прокурорам. Однако сегодня это уже считается недостаточным, и составляются целые кодексы этического поведения соответствующих лиц. В частности, VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. утвержден «Кодекс судейской этики»<sup>71</sup>. Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. одобрен «Типовой кодекс этики служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»<sup>72</sup>. Хотя весьма сомнителен нормативный характер данного «источника права», в нем записано, что он является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения названных служащих. И действительно, такие кодексы были утверждены многими министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти<sup>73</sup>.

Не случайно в подобных документах речь идет о профессиональной этике, а также этике делового и внеслужебного поведения: по существу документы говорят о том же, что записано в нормах законодательства об обязанностях соответствующих лиц. Примерно в таком же направлении движется сегодня составление этического кодекса для депутатов Государственной Думы - в основном, это служебное поведение парламентариев.

Таким образом, персонализация для органов власти состоит в формулировании требований, во-первых, к поведению на рабочем месте, во-вторых, к необходимости «не забывать» о своем статусе во

---

<sup>71</sup> См.: Бюллетень актов по судебной системе. № 2, февраль 2013 г.

<sup>72</sup> Официальные документы в образовании. № 36, декабрь 2011 г.

<sup>73</sup> См., напр.: Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации. Утвержден приказом данного Министерства от 17 апреля 2014 г. № 115 (Консультант Плюс).

внешних отношениях (включая запрет на получение подарков, бесплатного отдыха, использование своего статуса (злоупотребление им) для предоставления незаслуженных льгот себе, посторонним лицам и т.п.). Как уже было отмечено, несколько сложнее обстоят дела с моральным фактором персонализации, хотя и его обозначают требованиями безупречного поведения в быту, отказа от контактов с «сомнительными» личностями, неучастия в политических акциях и т.п.

Отсюда конституционалисту представляется гораздо перспективнее для избираемых (в целом - формируемых) органов власти такой аспект, как *представительство*. Это многогранная проблема, вне сомнения, охватывает и вопросы персонализации власти (и мы их еще коснемся). Но ее плюсы для конституционалиста состоят в том, что предполагают анализ того, каким органам поручать осуществление функций власти, как формировать такие органы, какие отношения складываются между представителями и представляемыми.

Итак, в связи с рассмотрением модели организации публичной власти представительство воплощается в ряде постулатов, осветим их:

1. Первый и весьма существенный момент связан с тем, кому быть субъектами власти, т.е. кому ее осуществлять. Человечество за годы своего сознательного бытия прошло от прямой демократии, когда взрослые люди, проживающие на какой-то территории, собирались и сообща решали общественно значимые вопросы, к созданию специальных органов. Причины прозаичны: во-первых, вопросов, которые надо решать собраниями всех взрослых граждан, не так уж много; во-вторых, не так уж и подготовлены все поголовно граждане к тому, чтобы участвовать в обсуждении и принятии таких решений. Хвалены и идеализируемые примеры народной демократии, восходящие к древним и средневековым полисам, позволяют узреть и негативные моменты, когда «стороны» побеждали подкупом населения, перекрикиванием соперников, а то и избие-нием их.

В наше цивилизованное время «соучастие» во власти всего населения осталось на уровне маленьких общин, где возможны сходы

граждан, в остальном же используются институты консультативной демократии в виде собраний граждан, публичных слушаний, опросов населения, в т.ч. анкетных и интернетных.

Непосредственное осуществление населением публичной власти посредством императивных, т.е. обязательных, референдумов периодически, хотя скажем прямо - не очень часто используется на муниципальном уровне, порой на уровне субъектов Российской Федерации, и его нет на федеральном уровне. Да и вряд ли это может стать системой: важные вопросы, которые надо решать всему населению посредством голосования, возникают редко, а остальное проще решить органам публичной власти, но с участием населения в формировании выбора возможного варианта решения посредством всенародных (народных) обсуждений. В таких случаях выигрыш очевиден - и участие народа есть, и представительство его воплощено в компетентных органах публичной власти.

Таким образом, достаточно очевидно, что *модель организации власти строится на существовании органов и влиянии населения как на их формирование, так и программу деятельности.*

2. Отсюда следующий блок не менее важных вопросов представительства: *какие органы власти создавать для выражения интересов народа и как их формировать?*

Отечественная практика позволяет констатировать сложное движение к созданию стабильной системы органов публичной власти во всех их трех ветвях: государственной, муниципальной и общественной.

Так, президентство как направление государственной власти полностью отрицалось многие десятилетия советской власти, трактовалось как выражение буржуазной государственности. Но в 90-е годы прошлого века ситуация кардинально изменилась: пришли к выводу сначала на уровне СССР, далее - в Российской Федерации, что без президентства обойтись нельзя. Причем в России за краткий период первая модель президентства, когда Президент РФ считался высшим должностным лицом государства и главой исполнительной власти, по Конституции 1993 года перешли к новой модели - это глава государства, реально стоящий над другими ветвями власти и обеспечивающий их согласованное функционирование и

взаимодействие (ст. 80).

Российская парламентская модель однопалатного Верховного Совета, собирающегося один раз в полгода на свое заседание в течение двух-трех дней, в 90-е годы прошлого века уступила место системе Съезда народных депутатов и Верховного Совета, но уже двухпалатного (состоящего из равноправных палат) и работающего на постоянной основе порядка 8-9 месяцев в году. А по Конституции 1993 года ей на смену пришла модель Федерального Собрания Российской Федерации, состоящего из Совета Федерации и Государственной Думы, действующих по принципу верхней и нижней палат.

Однако в новой модели нет стабильности порядка формирования. Государственная Дума прошла за истекшие годы через три модели выборов депутатов: сначала на основе сочетания выборов половины депутатов по избирательным округам и второй половины по партийным спискам, далее - выборы всех депутатов по спискам политических партий, с 2014 года вновь введено сочетание выборов по округам и по партийным спискам. Совет Федерации за тот же период прошел через: выборы членов палаты в субъектах РФ; формирование Совета Федерации из председателей законодательных собраний и глав исполнительной власти субъектов РФ; направление в состав палаты представителей от законодательной власти и исполнительной власти субъектов РФ, работающих в палате на постоянной освобожденной основе. В свою очередь, подбор этих представителей от субъектов РФ постоянно многократно изменялся.

В организации модели государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации динамика также наглядна. Федеральный закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» за истекшие годы прошел через несколько десятков изменений и дополнений. Органы законодательной власти сначала избирались по мажоритарным избирательным округам; далее было установлено (2004 год), что не менее 50% депутатов следует избирать по спискам политических партий, некоторые субъекты стали избирать всех де-



путатов по партийным спискам; в 2013 году определено, что надо только 25% депутатов избирать по партийным спискам, остальные избираются по избирательным округам, при этом ряд субъектов ввел выборы всех депутатов своих законодательных органов лишь в избирательных округах (Москва). Кое-где трансформировалась внутриорганизационная структура: от двухпалатных парламентов некоторые субъекты предпочли перейти к однопалатным; в большинстве субъектов только часть депутатов работала на освобожденной основе, в некоторых субъектах все депутаты работали на платной освобожденной основе, теперь это касается только части, а большинство депутатов работают на не освобожденной основе (Москва).

Для глав исполнительной власти также характерна трансформация порядка прихода к должности: сначала прямые выборы населением; с 2004 года решение законодательного органа власти субъекта РФ о наделении полномочиями главы субъекта РФ; с 2012-2013 годов - для большинства субъектов РФ вновь прямые выборы главы исполнительной власти, однако сохранение утверждения в должности решением законодательного органа в некоторых субъектах РФ. И характерно также усиление влияния Президента Российской Федерации на подбор кандидатуры на должность главы исполнительной власти субъекта РФ, а также возможность отстранения от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президентом РФ.

Для муниципальной власти можно говорить на первом этапе о поистине революционном решении: в 90-х годах прошлого века Россия отказалась от характеристики органов власти на уровне районов, городов, сельсоветов и поселков как государственной власти, было обозначено на конституционном уровне их положение как отделенной от государственной власти системы муниципальной власти. Конституция 1993 года продолжила эту линию регулирования как в ст. 12, так и специальной главе 8. При этом местное самоуправление в России может опираться на поддержку государства, а также ему может быть поручено осуществление отдельных государственных полномочий с передачей необходимого финансирова-

ния. Представительство населения на уровне муниципальных образований обеспечивается выборами депутатов и муниципальных выборных должностных лиц, а также консультативными средствами участия жителей в местном самоуправлении, в т.ч. при решении вопросов создания и реорганизации муниципальных образований.

Можно говорить о некоторых шагах и по пути обеспечения представительства населения при формировании и функционирования отдельных институтов общественной власти. В частности, этому служит система Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. Формирование этих палат проходит с участием общественных объединений граждан, палаты призваны выявлять мнение населения, учитывать его в своей деятельности и доводить до сведения органов государственной власти и местного самоуправления.

Однако в целом общественные каналы представительства интересов населения пока вызывают много вопросов. В частности, не очень ясно, почему предпочтение как ключевой форме вовлечения граждан в общественную жизнь отдано политическим партиям. Ведь это неизбежно ведет к политизации жизни общества. Между тем, граждане в своем большинстве не хотят атмосферу в обществе воспринимать через политические координаты. Многим людям больше импонируют общественные движения, думающие о духовно-нравственном развитии общества, воспитании людей (особенно детей и юношества), о культурном совершенствовании личности.

3. С учетом сказанного надо обратиться еще к одному важному для модели власти аспекту представительства - его *связь с социальным, имущественным и национальным составом общества.*

Исторически, сначала превалировало *социальное представительство.* С ним сочетались и переплетались *корпоративное представительство,* а также *имущественное представительство.* В странах и обществах с многонациональным составом населения большое значение имело также и *национальное представительство.* Через это прошли практически все страны Европы.

Характерно, что если постоянные органы своеобразного «представительства» при российских царях в средние века состояли из

представителей высшего сословия (боярские думы), то в формировании земских сборов предусматривалась представительность от различных социальных групп, включая и отдельные слои крестьянства. Имущественные условия учитывались при формировании земских представительных органов 19 века, а также избрании Государственной думы в начале 20 века, но, все же, позволяли избираться в этот орган также крестьянам и даже рабочим. После прихода к власти в 1917 году, большевики ввели классовые цензы, предоставив возможность войти в новые органы власти лишь рабочим и беднейшим крестьянам, для которых не было имущественных цензов. Были исключены из участия в формировании и деятельности советов все, кого можно было отнести к эксплуататорам и вообще к «элементам», враждебно и даже критически настроенным к новой власти. К тому же выборы были преимущественно производственными (избирал депутата трудовой коллектив) и только частично территориальными (все равно с выдвижением от трудового коллектива), поэтому классовый состав представительных органов обеспечивался.

Надо сказать, что социальное представительство в нашей стране неукоснительно обеспечивалось на всех дальнейших этапах ее развития, тем более что социальной основой системы были трудящиеся, союз рабочих и крестьян (по Конституции 1977 года также и интеллигенции). Правда, в наименовании представительных органов власти за десятилетия советского периода наблюдается тенденция к развитию социальности в общедемократические положения: в 20-е годы 20 века органами государственной власти были Советы рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов, по Конституции СССР 1936 года - Советы депутатов трудящихся, по Конституции СССР 1977 года - Советы народных депутатов.

Официально у нас социальные квоты, конституционно закрепленные, предусматривались на первом этапе после социалистической революции, когда в городах от рабочих избиралось в пять раз больше депутатов (делегатов), чем в сельской местности. Далее постепенно отменялись ограничения по участию в выборах прежних «эксплуаторских» элементов, затем введено всеобщее и рав-

ное избирательное право. В структуре представительных органов социальное представительство обеспечивалось строгим подбором кандидатов в депутаты, относившихся к тем или иным социальным группам, это обеспечивала правящая компартия. Немаловажное значение имело и то, что выдвижение кандидатов в депутаты осуществлялось трудовыми коллективами; как правило, они предлагали кандидата из числа своих работников, хотя иногда это были также лица, в данное время не работающие в коллективе, но организационно как-то с ним связанные. И хотя избрание происходило по территориальным избирательным округам (отсюда избирательную систему характеризовали как производственно-территориальную), надлежащий социальный состав представительных органов всегда достигался.

Однако структурных подразделений социального профиля в органах власти не было. На общегосударственном уровне учитывалась только национально-федеративная структура государства, в высшем представительном органе власти (Верховный Совет СССР) одной из палат был Совет Национальностей. В некоторых зарубежных странах порой предпринимались попытки создать в парламенте палаты, учитывающие, помимо структуры государства, также и социальный состав населения - для обеспечения представительности различных групп и профессий (напр., СФРЮ). Но это все же единичные примеры, они не получили широкого распространения.

По мере развития парламентаризма выявлялась такая категория представительства, как *территориальное и национально-территориальное* представительство. Как правило, они воспринимались в единстве. Далекое не везде, как в нашей стране, национальный фактор отражался в организационном оформлении представительства. Да и у нас наименование в Верховном Совете СССР одной из палат Советом Национальностей отнюдь не означало, что она формируется лишь из граждан какой-то определенной национальной принадлежности. К тому же квоты избрания депутатов определялись по принципу: от союзной республики - 32, от автономной республики - 11, от автономной области - 5, от автономного округа - 1. Таким образом, это было все же национально-территориальное представительство, и депутатом мог

стать представителем любой национальности, проживающей на данной территории. Что касается других стран, то и в федеративных и в унитарных государствах представительство в общегосударственном парламенте является территориальным - от субъектов федерации или от административно-территориальных единиц высшего уровня.

К чему же пришли страны в своем большинстве в новое время, в т.ч. и Россия? Прежде всего, это отказ от производственного принципа выдвижения кандидатов, теперь в России исключительно территориальные выборы. В Советском Союзе в начальный период перестройки применили такой вариант корпоративного представительства, как избрание части депутатов вновь созданного верховного представительного органа государственной власти - Съезда народных депутатов СССР от компартии и иных общественных организаций (профсоюзов, комсомола и т.д.). Это позволило вовлечь во власть и политическую жизнь страны свежие силы. Но в своем большинстве новоявленные депутаты не стали представителями своих организаций, они, все же, не только назывались народными депутатами СССР, но и реально выступали в общенародных, общегосударственных интересах (так, избранный Академией наук СССР народным депутатом академик А.Д. Сахаров предлагал реформы политической системы страны, проект новой Конституции СССР и др.). Вместе с прекращением существования СССР осталась в истории и эта система представительства. Можно предположить, что в любом случае она не просуществовала бы недолго, поскольку созданный из ее среды Верховный Совет СССР стал действовать на постоянной основе с зачатками профессионального парламентаризма, являя собой прообраз будущего союзного парламента. К тому же в Российской Федерации, которая единственной из союзных республик ввела у себя также Съезд народных депутатов РСФСР, он формировался путем избрания депутатов по территориальному принципу.

Итак, в Россию пришла система территориальных выборов. В свою очередь, в стране в организации выборов и представительства нового времени можно наблюдать «перетягивание каната» между двумя подходами: *общедемократическое представительство* и *партийно-политическое представительство*.

Это деление несколько условно, но, все же, имеет право на существование. Суть общедемократического представительства состоит в том, что любой гражданин, достигший соответствующего возраста, может выдвигаться в качестве кандидата по избирательному округу; кандидата могут выдвигать также политические партии и иные общественные объединения. Партийно-политическое представительство состоит в том, что кандидатов или списки кандидатов в депутаты выдвигают исключительно политические партии.

Характерно, что и общедемократическое представительство, и партийно-политическое представительство претендуют на то, чтобы считать себя представительством народа, т.е. всего населения страны, независимо от его социальной расчлененности.

Конечно, партийно-политическое представительство незамедлительно заслужило упрек в том, что никакое оно не общенародное представительство, а представительство соответствующей политической партии. И формально для этого есть полные основания: кандидатом становится член партии; после избрания он становится членом фракции данной партии в представительном органе; он обязан голосовать за партийные предложения и проекты в представительном органе; в противном случае его могут лишить членства в данной фракции и поставить перед лишением депутатского мандата. Т.е. получается, что на словах можно объявить и всю партию, и ее депутатов представителями народа, на деле же даже при наличии большинства депутатских мест в парламенте и наличии «титула» правящей партии (не предусмотренного конституционным правом) это все-таки лишь «образное» народное представительство.

Понимая, что надо как-то выходить из положения, представители правящей партии придумали и включили в избирательное законодательство нормы о том, что и беспартийные могут стать депутатами, в тч и Государственной Думы, по спискам политических партий. Для этого требуется: заявить о своем желании в обращении к региональной организации партии; иметь в письменной форме поддержку минимум десяти членов данной партии по месту своего проживания; получить поддержку в виде решения региональной конференции и ее обращения к руководящему федеральному орга-

ну партии; решение данного органа о включении «страждущего» в партийный список. Увы, каждая и все в совокупности эти процедуры унижительного характера могут закончиться отказом беспартийному, в том время как федеральный руководящий орган партии по своей инициативе навключает в партийный список известных спортсменов, артистов, а также просто богатых людей для «представительности» (читай в данном случае - антуражности) партийного списка. В общем, ничего из такой линии на повышение народной представительности партийных депутатов не получается.

В целом все-таки можно было бы констатировать то, что, как и другие страны, Россия ушла от чисто социального представительства к общенародному представительству (пусть и при сильном влиянии партийного многообразия), если исходить из формальных критериев принадлежности избранных лиц к тем или иным слоям общества. Но есть один фактор, который существенно влияет на то, кому быть представителем, и в сильной степени погружает нас в систему отношений «богатые - бедные» - преимущественно частное финансирование выборов в России. Оно делает доступным занятие выборных постов лишь для относительно небольшой группы людей.

Переходя к *политическому представительству*, надо четко понимать, что научная его оценка может не совпадать с взглядами политиков. Суть вопроса состоит в двух разных и противоположных подходах:

а) создатели политических или политизированных организаций убеждены в том, что их официальные идеи как раз и есть идеи народа, просто организация их четко оформила и выразила; соответственно, как организация в целом, так и ее люди в органах публичной власти представляют интересы всех граждан, иначе говоря, организация и особенно партия вправе считать себя общенародным представительством;

б) иной взгляд состоит в том, что политизированная организация, в т.ч. и политическая партия, представляет определенную идеологию, систему воззрений, и это именно ее идеология, воззрения; можно повлечь за собой часть общества, однако это не будет весь народ.

По нашему мнению, объективный фактор, который заставляет весьма осторожно относиться к первому подходу, связан не столько с ценностью идеологических постулатов (они могут быть весьма привлекательными), сколько с амбициями политических организаций - уж очень они хотят, чтобы их идеи стали всеобщими и к тому же государственными, а то и государственно-обязательными. Отсюда и борьба за овладение государственной машиной и превращение ее в орудие достижения политических целей, и оттеснение своих соперников не только силой своего влияния, но и правовыми средствами (государственный запрет других взглядов, организаций, средств массовой информации и т.д.).

Наиболее ценный способ не допускать этого состоит в закреплении конституционно-правового равенства всех идеологий (кроме мракобесия и человеконенавистничества), соответственно политического многообразия и многопартийности (см., напр., ст. 13 Конституции РФ). Естественно, это не исключает фразеологии политических организаций, доказывающих, что они, мол, есть «самые-самые» общенародные представительства. Ноосфера призывов не есть превращение партий в общегосударственное представительство.

Говоря о представительстве интересов, приходится касаться и еще одной, несколько шекотливой, проблемы: исходить ли из того, что существует *официальное представительство*, т.е. оно юридически оформлено; либо же неизбежно всегда, так называемое, *теневое представительство*.

Не будем закрывать глаза на то, что упоминалось выше: при системе частного финансирования выборов неизбежно то, что при наличии официального представительства от голосовавших есть еще и представительство «денежных мешков»; при включении кандидата в партийный список и его победе по пропорциональной системе выборов избранный депутат помнит, благодаря кому он попал в палату; при направлении лица в качестве члена Совета Федерации не забываются «благодетели» и т.д. Все это неизбежно, и хорошо хотя бы то, что известно и что предлагается облечь в отношения лоббизма.

Но опасно существующее и порой более сильное представи-



тельство от бытовых, национальных кланов, а особенно от преступных сообществ. Трудно предложить пути исключения этого вида представительства, но об этом постоянно надо думать.

4. Прояснив более или менее, *что* воплощает в себе представительство, надо теперь ответить на целую гамму вопросов - неизбежен разговор о том, *кто* может быть представителем, *кому* можно доверить представительство? В истории народного представительства всегда обсуждались критерии подбора представителей. Наиболее распространенные из них: возраст; опыт и зрелость; пол; социальное положение; имущественное положение; предрасположенность и подготовленность к функциям представителя; образование; личные качества; личные и политические цели (амбиции).

О каждом критерии можно говорить и спорить отдельно. Но если подойти обобщенно, то более или менее цивилизация сошлась на том, что избирать в выборные органы публичной власти могут те, кто достиг 18 лет, а вот избирать (направлять) представителей в эти органы лучше из тех, кто постарше, кроме нижнего звена, где могут поучаствовать и самые молодые. Отсюда критерий опыта и зрелости больше предполагается для более высоких уровней публичной власти, что вполне понятно - важность решений и ответственность за их принятие предполагают участие в процессах тех, кто постарше. Но подчеркнем, что это требование лишь частично может быть правовым - установлением граней возраста, остальное - критерии человеческих эмоций.

Пол и социальное положение в целом перестали быть специальными критериями с введением всеобщего и равного избирательного права, но, все же, женские квоты в ряде стран сохраняются при формировании тех или иных государственных органов. Тем более, если посмотреть на органы общественной направленности (напр., общественные палаты, комиссии и советы при Президенте РФ), в них принцип учета социального состава общества учитывается.

Имущественное положение, как указывалось выше, перестало быть условием представительства, однако отголоски данного фактора и сегодня слышны в обществе. Например: существовал, был отменен избирательный залог и есть сторонники его возвращения; при выборах в органы местного самоуправления предлагается наде-

лить правом голоса тех, у кого есть собственность в виде земельного участка, жилого дома, а также свой бизнес на данной территории.

Предрасположенность и подготовленность к выполнению функций представителя в публичной власти, так же как и образование – это факторы, о которых постоянно говорят, когда видят политически и просто корыстных людей в депутатских креслах, к тому же нередко и недостаточно грамотных. Для сравнения скажем, что в качестве целевого представителя по гражданскому делу в суде просто нельзя увидеть человека без специального образования и подготовки; оказывается, принятие законов, утверждение бюджета и другие важные задачи можно доверить людям, к этому не подготовленным. Все наши попытки доказать, что представителей в органах публичной власти надо готовить к данной деятельности, по крайней мере, проводить для них юридический «ликбез» после избрания, разбиваются о логику их якобы политического представительства, когда позволительно для «погружения» в специальные вопросы пригласить лиц из экспертного сообщества.

Соответственно критерий личных качеств преломляется через категорию личных и политических амбиций. При этом, моральный фактор зачастую вообще сбрасывается со счетов по странной логике: корпус выборных лиц является портретом населения; если здесь есть пьющие, морально распушенные люди, а также те, кто явно использует возможности в публичной власти для личных целей, то такие люди есть сплошь и рядом в обществе, вот часть их и попала в депутатское сообщество. То, что избранные все же должны быть лучшей, достойной частью общества, длительное время отвергалось, и лишь в наши дни на это стали обращать более пристальное внимание.

Итак, проблемы публичной власти должны исследоваться с учетом реальных политических, в целом общественных условий, государственных возможностей жизнедеятельности любой страны, а также ее экономического состояния, уровня сознания населения. Все эти факторы влияют на формирование модели власти, ее конструкцию и осуществление. Сказанное в полной мере относится к Российской Федерации.

# Глава 3.

## Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень)

---

(Кененова И.П.)

### § 1. Особенности предмета и методологии исследования

Как уже было частично показано в данной работе, а также еще не раз будет подчеркнута в ней, процесс реализации принципа разделения властей в России и зарубежных странах является предметом научного интереса для представителей различных социальных наук.

В *политологическом* и *философском* обосновании разделения властей как руководящего принципа государственно управления в современном обществе выделяются зачастую следующие мотивы для использования этого принципа на практике: предотвращение тирании, эффективность управления, обеспечение верховенства права, уравнивание социальных сил, обеспечение политического и идеологического плюрализма<sup>74</sup>.

*Конституционалисты* зачастую присоединяются к одному из двух известных подходов в понимании *юридического* значения принципа разделения властей, получившего воплощение в конституционных предписаниях. *Одни авторы* полагают, что государственная власть едина, но при ее осуществлении происходит разделение функций (разделение труда). При этом некоторые из них обращают внимание на то, что в трудах Ш. Монтескье речь шла о «ветвях» власти - значит, власть понималась как единая субстанция. За подтверждением единой природы разделенных властей обращаются к Монтескье еще и в связи выраженной им мыслью о том, что власти должны действовать согласованно, «в концерте»<sup>75</sup>. *Другие ученые*, напротив, подчеркивают значение разделения, автоно-

<sup>74</sup> См.: Соболева А.К. Принцип разделения властей // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 78 - 80.

<sup>75</sup> Но при этом стоит иметь в виду, что для основателей концепции разделения властей проблема единства власти вообще не была актуальна.

мии властей<sup>76</sup>, которые сдерживая друг друга, формируют систему «сдержек и противовесов»<sup>77</sup>.

Однако оживленной дискуссии между российскими учеными-сторонниками этих подходов в последние годы не наблюдается. Сложилось понимание того, что в данном конституционном принципе ценность имеет не догма о неизменности триады властей (их по признанию многих авторов может быть и больше), а попытка ограничить власть, используя правовые инструменты ответственности, взаимного контроля и сбалансированного взаимодействия ради того, чтобы создать необходимые правовые предпосылки для использования гражданами своих конституционных прав. Такому отношению к конституционно-правовому значению принципа разделения властей во многом способствовали правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации<sup>78</sup>, раскрывшие различные содержательные аспекты принципа разделения властей применительно к разрешению конкретных юридических проблем.

Практика и проблемы организации разделения властей в России на федеральном уровне как предмет конституционно-правового исследования предполагает рассмотрение и оценку хода реализации данного конституционного принципа в правотворческой и правоприменительной деятельности федеральных органов государственной власти с учетом тех проблем, которые порождает столкновение конституционных предписаний с жизнью в процессе становления и развития нового механизма государственной власти России после 1993 года.

Хотя нижняя временная граница пространства исследования

---

<sup>76</sup> См., напр.: Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 244, 245; Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА, 2011. С. 317, 319.

<sup>77</sup> Некоторые современные авторы подчеркивают даже специфическое содержательное наполнение каждого из указанных терминов. Так, например, И. Шаблинский полагает, что сдержки заложены в обязывающих конституционных нормах (согласование кандидатур Председателя Правительства с Государственной Думой), а противовесы - в управомочивающих (право отклонять федеральные законы, выражать недоверие Правительству). См.: Шаблинский И. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике. Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 109.

<sup>78</sup> Далее - Конституционный Суд.

условно определена моментом принятия действующей Конституции России, но анализ условий (факторов), повлиявших на процесс реализации *принципа разделения властей* как одной из основ конституционного строя Российской Федерации требует обращения к более ранним событиям периода перестройки и особенностям развития традиции российской власти. В связи с этим среди факторов, повлиявших на характер и тенденции реализации принципа разделения властей в России, заслуживают упоминания<sup>79</sup>:

- отечественная традиция осуществления государственной власти;
- политико-правовая ситуация, непосредственно предшествовавшая появлению Конституции России 1993 года<sup>80</sup>;
- конституционно-правовые институты и доктринальные позиции, сложившиеся в рамках западной традиции права и использованные в ходе создания Конституции.

Думается, что наиболее объективные сведения о проблемах практического характера, возникавших на федеральном уровне государственной власти в ходе реализации конституционного принципа разделения властей, дают *решения Конституционного Суда*. Не случайно, именно на основе этих документов (и, конечно, норм действующего законодательства) отечественные конституционалисты сформировали свои теоретические подходы к оценке указанных проблем и путях их разрешения.

*Результаты социологических исследований*, как представляется, гораздо менее информативны в аспекте оценки влияния принципа разделения властей на организацию и деятельность институтов федеральной власти. Очень сложно создать *убедительный* метод рациональной оценки данного влияния.

Во-первых, выработка такого метода непременно будет проис-

---

<sup>79</sup> Факторы непреходящего характера, разумеется, не исчерпываются этим кратким перечнем. К ним относятся и иные условия социально-психологического, экономического, духовно-культурного плана. Примером здесь могут служить, так называемые, «конституционные страхи», о которых размышляет в одноименной статье М.А. Краснов, вдохновленный наблюдениями А. Шайо (Соответственно см.: Краснов М.А. Конституционные страхи. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) /пер. с венг. М., 2001. С. 15). Более того, упомянутый венгерский автор посвятил специальное исследование той роли, которую играют индивидуальные и коллективные эмоции в развитии конституционализма (Sajo A. *Constitutionalsentiments*. New Haven & London, 2011).

<sup>80</sup> Далее - Конституция.

ходить под воздействием субъективных компонентов, всегда присутствующих в мировоззрении любых исследователей. Идеологические предпочтения, научные пристрастия, неувязки, неизбежно возникающие при проведении исследований междисциплинарного характера, могут привести к разному пониманию задач юристами и социологами.

Во-вторых, крайне сложно оценить *объективно* (в научном ключе) *степень воздействия* на политическую и правоприменительную практику именно *конституционного принципа*. Как правовой инструмент *он наиболее удален от практики* по сравнению с более детализированными юридическими правилами. Его воздействие многократно опосредуется более конкретными правовыми предписаниями (нормами Конституции, законов, принимаемых на федеральном уровне, а также законов субъектов федерации, подзаконных правовых актов, правовыми позициями Конституционного Суда и т.д.) и смешивается с действием других, не правовых факторов. Например, политический фактор оказывает зачастую более интенсивное влияние на деятельность органов государственной власти, чем конституционно-правовой<sup>81</sup>.

В-третьих, даже если будет определена система индексов-индикаторов развития социальной среды, корреляцию которых с той или иной степенью реализации конституционного принципа разделения властей удастся доказать, то без анализа восприятия данного принципа *депутатами и государственными служащими* разных уровней власти к оценкам экспертов не будет особого доверия. Между тем, как раз эти участники отечественного политического процесса зачастую не готовы к сотрудничеству с социологами. С

---

<sup>81</sup> Конституционно-правовой фактор представлен всей совокупностью конституционно-правовых научных и практических знаний по соответствующему вопросу, проявляющихся в правотворческой и в правоприменительной деятельности в качестве (действительного, а иногда и мнимого) мотива принятия решений. Политический фактор может совпадать по направленности и содержанию (полностью или частично) с конституционно-правовым фактором, или, напротив, «звучать диссонансом» по отношению к нему. Но в любом случае, существенной особенностью политического фактора является тот главный интерес, который предопределяет содержание этого фактора. Это - «интерес выживания публичной власти» в том статусе, который она обрела, и в той форме, которая ей (а точнее - ее обладателям) понятна. Конечно, для общества лучше, чтобы в поведении политиков над упомянутым интересом доминировал мотив социального служения, или хотя бы конкурировал с ним в своей значимости.

упомянутой сложностью, в частности, столкнулись организаторы первого социологического опроса (он был проведен в 2013 году на базе Института права и публичной политики), посвященного *выявлению степени реализации базовых конституционных принципов в отечественной политической и правовой практике*<sup>82</sup>. Поэтому, хотя респондентами данного социологического опроса выступили эксперты в области конституционного права, т.е. лица, которые в силу своих знаний имели возможность профессионально оценить природу конституционных деформаций, по большей части ими стали специалисты ведущих научных центров и университетов России. В меньшей степени среди респондентов были представлены государственные служащие и депутаты, т.е. те субъекты, которые как раз причастны к принятию политических решений и имеют о мотивах их создания отчетливое представление, основанное на опыте. Поэтому, несмотря на то, что сам по себе данный шаг очень важен для развития отечественного конституционно-правового знания, сомнения в отношении состава группы опрашиваемых экспертов сказываются на оценке убедительности итогов исследования. Вместе с тем, результаты анализа отношения респондентов к реализации принципа разделения властей дают ценную информацию о восприятии данной тематики на уровне профессионального правосознания.

Так, аналитики, инициировавшие опрос, исходили из того, что в отступлениях от принципа разделения властей - как формальных, так и, главным образом, неформальных - кроются корни других проблем конституционной практики. Хотя респонденты в целом не сочли масштабы нарушения принципа разделения властей критическими, но при более детальном рассмотрении результатов исследования выяснилось, что более негативно (по сравнению со средними показателями) эксперты оценили воздействие, так называемого, «расширенного Президента»<sup>83</sup> на палаты Федерально-

---

<sup>82</sup> См. подр.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст: Аналитический доклад /Отв. ред. А.Н. Медушевский. М., 2013. С. 10-11.

<sup>83</sup> Этим термином авторы методики опроса и исследователи, обобщавшие его результаты, обозначили совокупного субъекта (Президента Российской Федерации, его Администрацию и органы исполнительной власти).

го Собрания<sup>84</sup>, особенно на Государственную Думу<sup>85</sup>. Например, 63,2% экспертов ответили, что при выборах в Государственную Думу воздействие Президента «часто» или «постоянно» выходит за конституционные рамки, 23,7% респондентов полагали, что это происходит «иногда». В ходе принятия законов воздействие упомянутого субъекта нарушает принцип разделения властей, по мнению 60,5% экспертов, 30,3% респондентов считали, что это происходит «иногда».

Вместе с тем, эксперты полагали, что отклонение от принципов независимости и самостоятельности органов судебной власти не являются следствием воздействия на суды со стороны «расширенного Президента», а обусловлены пороками, заложенными в самой судебной системе. Такое различие оценок аналитики, комментировавшие итоги исследования, связывают с тем, что респонденты исходили из восприятия «президентской» ветви власти как в большей степени ориентированной на контроль над формированием Федерального Собрания и его деятельностью (т.е. за другой «политической» в собственном смысле слова властью), нежели, чем за судами. Поэтому результаты опроса показали, что палаты парламента испытывают большее давление (неконституционное воздействие) со стороны главы государства и подчиненных ему структур федеральной власти.

Оценивая каналы воздействия Президента<sup>86</sup> на органы разных ветвей власти, необходимо также иметь в виду, что существуют формы влияния, которые условно можно именовать «полуофициальными», например - поручения Президента. О них не упоминается в Конституции как об актах главы государства, но они издаются, получают регистрационные номера, их исполнение ставится на контроль соответствующим их тематике подразделением Администрации Президента. Еще одна форма влияния - включение руководителей (представителей) палат Федерального Собрания и судов (в основном, высших) во всевозможные консультативные и совещательные органы при Президенте. И хотя в соответствующих

---

<sup>84</sup> Федеральное Собрание РФ (далее - Федеральное Собрание).

<sup>85</sup> Государственная Дума Федерального Собрания РФ (далее - Государственная Дума).

<sup>86</sup> Президент Российской Федерации (далее - Президент).



указах Президента в таких случаях говорится «по согласованию», аналитики рассматривают как сами факты включения, так и участия представителей разных органов власти в подобных структурах в качестве формы воздействия на них со стороны «президентской» ветви власти<sup>87</sup>.

Сам факт признания взаимосвязи между *историческими факторами* и организацией системы государственной власти в России уже побуждает к размышлениям об их природе, для которой характерна *значительная устойчивость* по сравнению с иными, более подвижными условиями, влияющими на работу государственного механизма. Эти условия, в частности, могут быть связаны с персональным составом властных институтов, конкретными обстоятельствами правового, политического, экономического характера, порождающими конфликты между правом и жизнью. За их стремительно меняющимися комбинациями не всегда можно увидеть те закономерности и вызовы времени, на которые политикам и юристам надо отвечать своевременно. Как известно, «информационный шум» нередко препятствует восприятию фундаментального знания.

Безусловно, внутренний камертон, позволяющий отделить в событиях настоящего главное от второстепенного, закономерное от преходящего, достоверное от сомнительного, важен для каждого, кто размышляет над конституционно-правовыми проблемами. Вместе с тем, не является тайной то, что знание исторических тенденций прошлого само по себе не гарантирует совершенства правовых решений, принятых на их основе. Действительность очень быстро начинает показывать несостоятельность иллюзий, способных проникнуть даже в самые продуманные юридические документы, что нередко объясняют неправильным, неполным пониманием прошлого. На самом деле, причина несоответствия юридических документов жизненным реалиям зачастую состоит не в плохом знании истории вопроса, которое проявили их создатели, а в том, что такое знание не является достаточным ориентиром для принятия решений в настоящем. Данным ориентиром принято пользоваться

---

<sup>87</sup> Конституционный мониторинг: Концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г. /под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2014. С. 97.

за неимением других, лучших. Можно создать модель новой государственной организации, пользуясь доктринальными основами и юридическими инструментами, хорошо зарекомендовавшими себя ранее (в национальной или зарубежной практике), но *нет рациональных оснований* для уверенности в том, что данная модель, созданная из «старых материалов», покажет эффективность в будущем.

Зато знания об исторической традиции государственного строительства и правового регулирования помогают ориентироваться в *настоящем позднее, на стадии воплощения решения в жизнь*, когда происходят естественные сбои в работе новых конституционных моделей. Поскольку, *если уже известны устойчивые, имманентные свойства применяемых правовых инструментов и свойства среды*, в которой они работают, то *есть возможность отреагировать на несоответствие права и жизни более точно и своевременно*.

В этом и состоит наиболее очевидная польза знаний о непреходящих факторах, влияющих на становление и развитие государственного аппарата в России. Например, наблюдения за тенденцией развития системы организации власти, которая отчетливо проявила себя еще в период царствования Петра I, показывает, что трансформация управления, проведенная ради того, чтобы догнать Запад, потребовала концентрации всей власти у главного реформатора. В этих условиях складывалась идеология репрессивной *догоняющей модернизации*, формировался *мобилизационный тип управления*, неоднократно воспроизводившиеся впоследствии на протяжении российской истории. Есть предпосылки для его существования и в современной политической ситуации. Между тем, данный тип управления отрицает возможность развития условий, породивших достижения Запада на пути модернизации механизма государственной власти, а значит - и юридических инструментов, возникших на этом пути.

## **§ 2. Российская традиция власти и расширение полномочий Президента**

Организация государственной власти в России на основе нового для отечественного механизма публичной власти системообразующего конституционного *принципа разделения властей* на прак-

тике сразу столкнулась с одним из наиболее очевидных проявлений отечественной политической традиции - *доминирующей позицией главы государства* в государственном аппарате. Причем эта позиция обнаруживала тенденцию к экспансии, в т.ч. *за счет увеличения числа полномочий Президента*. Данная проблема сразу обратила ученых к традициям функционирования российской верховной власти в поисках объяснения сложившейся после 1993 года напряженной ситуации с формированием отечественной модели «сдержек и противовесов» и обретения путей выхода из нее<sup>88</sup>.

Исследование феномена власти представителями различных социальных и гуманитарных наук зачастую приводит их к заключению о существовании различных традиций осуществления публичной власти внутри региона, находящегося под влиянием *западной традиции права*<sup>89</sup>, которая с течением времени поменяла свой аре-

---

<sup>88</sup> См., напр.: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003; Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства». Общественные науки и современность. 2008. № 6.

<sup>89</sup> Западная традиция права заслуживает упоминания в том контексте, который избрал для ее характеристики Г.Дж. Берман в своем исследовании, посвященном данной теме. (Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994). Он обращал внимание на то, что начало разделения права на западную и восточную традицию следует вести от разделения Христианских церквей на восточную и западную, т.е. с 1054 года. За разделением последовало западное движение за передачу единовластия в церкви Папе, выведение духовенства из-под контроля императора, королей и феодалов и резкое отграничение церкви как политического и правового организма от светской политики. Упомянутое движение достигло кульминации в так называемой григорианской реформации («папской революции») и борьбе за инвеституру (1075-1122 годы). Оно породило первую правовую систему Запада нового времени - «новое каноническое право» римско-католической церкви, а впоследствии и новые светские системы права - королевское, городское и др. «Папская революция» стала началом в формировании «западной традиции права». Важнейшим ее итогом, по мнению Дж.Г. Бермана, стало первое разделение компетенции в сфере осуществления публичной власти между двумя корпорациями - католической церковью и государством.

Термин «западная» в выражении «западная традиция права» имеет смысл отнести к тем народам, чьи правовые традиции проистекают из этих событий. В XI и XII веках она распространилась на народы запада Европы, от Англии до Венгрии и от Дании до Сицилии. Такие страны, как Россия и Греция, которые остались в восточной православной церкви, равно как и большие области Испании, находившейся под властью мусульман, были в то время исключены из процесса формирования традиции. Позже частью Запада стали, по мнению Дж.Г. Бермана, не только Греция, Испания, Северная и Южная Америка, но также Россия и другие регионы.

ал, охватив своим влиянием и Россию. Поэтому размышления над природой отечественной традиции власти и ее особенностями неизбежно приводят к рассмотрению вечной проблемы культурного диалога Востока и Запада уже в конституционно-правовом аспекте.

Как известно, сложилась западная традиция права под воздействием римского правового мышления. Оно пронизывало католическое богословие, католическую религиозную философию и в преображенном религиозной доктриной виде возвратилось в правовую сферу. Циклическое развитие западной правовой традиции привело, по оценкам историков, к тому, что право постепенно заменило Бога в сознании человека Запада<sup>90</sup>. В период формирования (т.е. непосредственно после разделения христианских церквей на восточную и западную) данная традиция еще не включала в себя Россию. Но постепенно, начиная с XVIII века, Россия испытывает все более отчетливое влияние Запада в правовой сфере. Однако традиции власти оно коснулось в наименьшей степени.

Под традицией власти в данном контексте следует понимать исторически развивающуюся совокупность институтов публичной власти и связей между ними, которая характеризуется рядом устойчивых в исторической перспективе характеристик, в т.ч. алгоритмов функционирования. Указанные алгоритмы определяются не только правом, но и другими типами социальных регуляторов. Хотя в реальности зачастую трудно определить, что именно оказывает преимущественное воздействие на государственный механизм: право, постулаты морали, политические правила, экономические условия, психологические аспекты осуществления власти (напр., иррациональный страх власть предержащих) или иные факторы, но

<sup>90</sup> Христианство и римское право, объединившись в Западной Римской империи, породили католицизм, в соответствии с догматами которого через обряд крещения, человек заключал с Богом своего рода детально проработанный договор. В Западной Римской империи в веру вторгается логически-рациональное мышление юриста, отношение к Богу в значительной степени освобождается от эмоций и подчиняется здравому смыслу, а сам Бог подчиняется праву. В рамках западной традиции права складывается и новое, юридически оформленное рациональное понятие истины, которое может быть выражено фразой: истинно то, что доказуемо. Правомерность доказывается, как математическое правило, например, ссылкой на закон или решение верховного суда, тогда как справедливость, как и нравственное поведение, доступно восприятию через ощущения, недоказуемо. См. об этом: Фридрих фон Халем. Историко-правовые аспекты проблемы Восток-Запад Форум новейшей восточно-европейской истории и культуры. Русское издание. 2004. № 1 // URL: <http://www1.ku-eichstaett.de/ZIMOS/forum/inhaltruss1.htm>.

сопоставление разных традиций власти на протяжении значительной исторической перспективы делает картину более отчетливой.

Российская традиция государственной власти отвергает веру в право (конституцию) как заменитель веры в Бога. Но даже если встать на позиции крайнего скептицизма в оценке религиозности современного российского общества и исходить из того, что население России в Бога верить перестало, или почти перестало, то это не дает оснований полагать, что россияне вдруг поверят в Конституцию и верховенство права. Скорее российская реальность показывает противоположные перспективы. О степени подлинного влияния традиции государственной власти на управленческий процесс можно лишь строить предположения, но то, что значение данной традиции зачастую недооценивается, в особенности, в конституционно-правовых исследованиях - трудно не заметить. Между тем, стоит упомянуть о ее важнейших параметрах, имеющих значение в конституционно-правовом аспекте:

1. Единство, монолитность, нерасчлененность власти. Эти качества могут быть воплощены в доктрине самодержавия, в концепции советов как работающих корпораций или проявляться в процессе функционирования современной «вертикали исполнительной власти». Но, «переливаясь» из формы в форму, они сохраняются.

2. Власть в восприятии общества персонифицирована: ее основной носитель - глава государства. Он, по образному выражению известного русского филолога и культуролога С.С. Аверинцева, как бы стоит на границе «горнего мира» и «преисподней»<sup>91</sup>. Оценивая традиционное восприятие власти на основе анализа большого числа исторических и литературных памятников (в т.ч. и древнерусских), упомянутый автор пришел к выводу о том, что для русских людей на разных этапах исторического процесса сама по себе власть, по

<sup>91</sup> Как отмечает С.С. Аверинцев, католическое мировоззрение делит бытие не надвое («свет» и «тьма»), а натрое: между горней областью сверхъестественного, благодатного и преисподней областью противоестественного, до поры до времени, живет по своим законам, хотя и под властью Бога область естественного. Государственная власть принадлежит именно к этой области. Носитель власти, практикуя насилие, должен ограничивать себя пределами абсолютно необходимого. Русская духовность делит мир не на три, а на два удела. И нигде это не проявляется так резко, как в вопросе о власти. Все, что кажется земным в восприятии «традиционного русского», на самом деле или Рай или Ад. (См. об этом подробнее: Аверинцев С.С. Византия и Русь: два типа духовности. Статья 1: Закон и милость. Новый мир. 1988. № 9. С. 37).

крайне мере самодержавная - это нечто, находящееся либо выше человеческого мира, либо ниже него, но, во всяком случае, в него как бы и не входящее. В этом плане весьма показательным является хорошо знакомое всем отношение граждан России к лидерам государства, которое проявляется на уровне бытового сознания: их либо демонизируют, либо неумеренно восхваляют.

3. Верховный властитель (монарх, председатель совнаркома, генеральный секретарь партии или президент) для удержания своего авторитета не нуждается в легальной основе, даже если декларирует ее необходимость<sup>92</sup>. Сам факт обладания властью зачастую достаточен для признания ее авторитетности. Обращение к событиям новейшей конституционной истории России дает основания для такого вывода. Так, например, это события осени 1993 г., когда Президент Б.Н. Ельцин, прекратив деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации своим Указом № 1400 от 21 сентября 1993 г., фактически отобрал бразды правления Россией у политических конкурентов и утвердился в статусе единоличного обладателя верховной государственной власти. Еще одним подтверждением комментируемого свойства российской традиции власти стало развитие ситуации после выборов Президента в 2012 году. Бурные протестные выступления столичного «креативного класса» против электоральных правонарушений все-таки не поколебали легитимности вновь избранного Президента<sup>93</sup>.

4. Носитель высшей власти - фактически единственное «ответ-

---

<sup>92</sup> На данное свойство византийского стиля властвования, преемником которого стало российское государство, обращал внимание и уже упоминавшийся немецкий исследователь Фридрих фон Халем: император (с позиций западного понимания его роли) подчинен праву и обязан своим положением праву, а византийский император обязан своим положением власти, т.е. своему положению как таковому. Он не может быть в западном понимании легитимным в силу подчиненности закону, так как он несет легитимность в себе самом: если он император, то он легитимен, потому что он император. Император является источником всякого права, вне его права не существует, а если нет права, то, следовательно, нет и легитимности. Восходя на престол, император приобретает легитимность, а теряет ее с потерей своего сана.

<sup>93</sup> Как бы ни относиться к электоральным рейтингам (можно по-разному оценивать их объективность, имея в виду то, что они являются средством манипулирования общественными настроениями), но их сопоставление все же показывает, что у В.В. Путина сохранилась поддержка электората даже в разгар «выступлений на Болотной». (См., напр.: URL: <http://wciom.ru/ratings-parties/>; <http://www.kommersant.ru/news/1936322>; <http://colonelcassad.livejournal.com/862615.html?thread=37410967>).

ственное» лицо в пирамиде власти, но и его ответственность носит скорее нравственный, нежели правовой характер<sup>94</sup>. Реальными границами его власти могут выступать мораль (в лучшем случае), а в худшем - страх перед последствиями утраты своего статуса. Не зря еще русский мыслитель начала XX века Иван Ильин обращал внимание на то, что «воспитание характера... является национальной проблемой России. Удается русскому такой характер - он становится поистине великаном, ... тогда эти величие и глубина смыкаются в единой духовной ценности, а неустойчивые, сомневающиеся, заурядные натуры преклоняются перед таким человеком. Именно здесь истинный ключ к пониманию политической истории России...»<sup>95</sup>.

5. Огромный бюрократический аппарат замкнут на обладателя высшей власти. Значимость той или иной должности в этом аппарате определяется степенью близости ее обладателя к персоне главы государства, характером личных взаимоотношений с ним. Данная особенность дает наблюдателям дополнительные основания называть стиль нашей власти «византийским».

6. Власть отчуждена от общества. Эта отчужденность не преодолевается с течением времени, о чем свидетельствует отсутствие в России гражданского общества, ставшее уже константой политических отношений<sup>96</sup>. Политическая борьба - это всего лишь конку-

---

<sup>94</sup> Разумеется, здесь идет речь не о той правовой модели ответственности государственных органов и должностных лиц, которая существует в законодательстве Российской Федерации. Имеется в виду именно реальный механизм ответственности, которая может быть применена к обладателю высшей государственной власти.

<sup>95</sup> Ильин И. Сущность и своеобразие русской культуры. М., 1996. № 1. С. 182.

<sup>96</sup> В этом плане примечательны результаты социологических исследований, проводившихся «Левада-Центром» по вопросам оценки приемлемости для населения практики создания общественных организаций и других форм общественных объединений в целях решения социальных проблем в рамках муниципального образования. Граждане готовы эти проблемы решать, более того, достаточно активны на практике, но не желают создавать организации в этих целях. Только 1,5% россиян принимают добровольное участие в общественных организациях, тогда как в скандинавских странах доля активных граждан составляет 70-75%. Социологи, комментируя эту странную фобию, рассуждают о «генетическом страхе», о «страхе на уровне подсознания» перед различными формами организованной активности граждан, который, по их мнению, сохраняется еще со времен сталинских репрессий. См.: Кудрявцева Е. Доля доброй воли. Огонек. 2014. № 40. С. 14, 15.

рениция между элитарными группировками, лишенными широкой социальной опоры.

7. Правовая модель высшей власти, заложенная в Конституции и принятых на ее основе законах, не совпадает зачастую с реальной структурой управленческих центров. Так, чиновники, занимающие высшие должности в Администрации Президента, и руководители крупнейших сырьевых корпораций России могут играть более значительную роль в политическом процессе, чем федеральные министры и даже Председатель Правительства.

8. До сих пор именно алгоритмами кадрового отбора, сложившимися еще в советском прошлом, а не демократическими механизмами, закрепленными в законодательстве, обеспечивается формирование политической элиты. Не случайно *Н. Трубецкой считал именно типы отбора правящего слоя наиболее важными сущностными характеристиками формы государства*<sup>97</sup>. Думается, это наблюдение заслуживает внимания и подтверждается практикой государственного строительства. К примеру, «наделение полномочиями» по представлению Президента, избрание электоратом или законодательным собранием главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации - это не реформа по сути, а лишь ее имитация. *Ведь тип отбора правящего слоя остался прежним* - латентным, только внешне подчиненным юридическим предписаниям, а по существу - обслуживающим конкретные интересы отдельных лиц и политических кланов, а не насущные общественные потребности. Еще одной печальной, но, думается, убедительной иллюстрацией, подтверждающей данное суждение, стал процесс формирования нового состава Верховного Суда Российской Федерации после принятия в феврале 2014 г. поправок в Конституцию РФ<sup>98</sup>.

9. Для российской системы власти характерно отсутствие клас-

---

<sup>97</sup> См.: Земляной С. Музыка консерватизма. Николай Трубецкой, Павел Флоренский и Алексей Лосев как идеологи. Фигуры и лица: Приложение к «Независимой газете». 19.10.2000. № 17.

<sup>98</sup> См.: Заикин С. Высший Арбитражный Суд: данные удалены. Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 67; Бланкенагель А., Левин И.В. Новый Верховный Суд Российской Федерации - решение мнимо существующих старых или создание новых проблем? Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 72-74.



са «рациональной бюрократии» (в смысле, который придавался термину Максом Вебером) как в центре, так и в регионах. Имеется в виду такой тип управленцев, которые достаточно компетентны, ограничены правилами и ответственны. Это проблема традиционная для России: она существовала и в условиях самодержавия, и в советские времена, не снята и до сей поры. Наиболее вредоносным ее проявлением, по-видимому, является коррупция, которая в современных условиях приобрела статус системной.

Некоторые из упомянутых признаков, традиции государственной власти проявились еще в период существования Российской империи, часть обнаружилась уже в советский период, но сохраняется и до настоящего времени. Но очевидно, что все они связаны с существованием режима сильной единоличной власти. Между тем, еще российским государствоведам XIX века, в т.ч. Н.М. Коркунову, мы обязаны выводом о том, что бессмысленно переносить разработанные на основе римского права категории на режим единоличной власти в России, т.к. духовная и философская основа этой власти совсем иная.

Современный немецкий исследователь Фридрих фон Халем прямо утверждает, что вне западной (римской) правовой традиции *не имеет перспектив реализации* важнейший конституционный инструмент ограничения государственной власти - принцип разделения властей<sup>99</sup>. Объясняет он свой вывод несовпадением практики функционирования византийского (российского) и западного механизмов публичной власти, которые связаны с категориями *лица, представительства, компетенции и корпорации*.

Во-первых, в византийском (российском) механизме власти категория *лица*, как обладателя прав и обязанностей, способного нести юридическую ответственность, может быть применена лишь к первому лицу в государстве (императору, президенту), и то с известной долей условности. Но одновременно это первое лицо должно требовать для себя непосредственного влияния на органы публичной власти разных уровней (как в издании нормативных предписаний, так и в контроле над их исполнением), а в таком случае управ-

---

<sup>99</sup> Фридрих фон Халем. Указ. соч.

ление «обречено» на существование огромного бюрократического аппарата.

Во-вторых, в Византии император не передавал своим представителям (точнее - «приближенным») права, которыми располагал сам, как и российские властители. Поэтому представителями, как и лицами в подлинном юридическом смысле, они и не являлись. Император наделял их своим доверием, правовые границы которого на деле не определялись. В связи с этим сразу возникает параллель с недавней конституционной историей России. Имеются в виду нормы об ответственности главы исполнительной власти субъекта Федерации, в соответствии с которыми он мог быть отстранен от исполнения своих полномочий в случае *утраты доверия* Президента. При этом четкие юридические основания для утраты доверия достаточно долго не были определены должным образом.

В-третьих, при отсутствии онтологических предпосылок правовых категорий *лица* и *представительства* их будет лишено и понятие компетенции, которое в рамках римской традиции производно от понятия лица. Только *лицо* как носитель прав и обязанностей может выполнять их под свою ответственность. Понятие *корпорации* также играет важную роль в категориальном аппарате западной традиции права. Отличия корпораций от прочих объединений лиц могут быть сведены к следующим моментам:

- 1) принадлежность к корпорации определяется рациональными критериями;
- 2) все корпорации сами могут иметь и выражать свою волю;
- 3) каждая корпорация имеет свой внутренний свод правил.

Особенно важно то, что *в соответствии с этими правилами* формируется единая воля корпорации (в государстве - она воплощена в конституции). Даже если существует расхождение между формальным сводом правил и «неофициальным правом», все равно *решение принимается по правилам* (официальным или неофициальным, но известным членам корпорации). Вне западной традиции внутри механизма публичной власти формирование государственной воли не подчинено такого рода корпоративным *правилам*<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Опять-таки здесь вспоминается ситуация с упразднением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, когда сам Президент огласил правила судебной реформы, но им никто не следовал при ее проведении.

В государстве, где право формируется исключительно монархом, действия которого не ограничены четкими правилами (напр., конституцией), очень трудно, а чаще всего невозможно, с точностью установить, какие правила поведения относятся к действующему праву, а какие - нет<sup>101</sup>.

Сопоставление отечественной и византийской традиций осуществления верховной власти дают впечатляющий результат. Но насколько он совпадает с современной правовой моделью высшей власти в России? Ответ на этот вопрос дает анализ *развития* (расширения) полномочий Президента (в сравнении с их первоначальным конституционным каталогом) и *отношения* Конституционного Суда к ограничению президентской власти.

Как верно отмечает известный отечественный конституционалист М.А. Краснов, законодательное наделение главы государства новыми полномочиями является обычным в мировой практике, но гораздо важнее характер расширения президентских полномочий. И в этом плане пример России весьма показателен<sup>102</sup>. В течение периода пребывания у власти Президента В.В. Путина произошел значительный скачок *общего числа* полномочий, предоставляемых законодательством главе государства, но при этом, по наблюдениям упомянутого автора, существенно выросло и число полномочий, *сомнительных* с точки зрения их соответствия Конституции.

Достаточно обратиться лишь к некоторым из новых полномочий этого периода, чтобы оценить возможности концентрации власти, которые получил Президент. Так, в частности, пакет поправок к ряду федеральных законов, который был принят в 2004 году, поставил под контроль Президента не только глав исполнительной власти субъектов (полномочия по отстранению их от должности), но и законодательные собрания субъектов Федерации (полномочия по их роспуску). Президент также получил право: представления кандидатур Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов в палаты Федерального Собрания для назначения и отстране-

<sup>101</sup> Фридрих фон Халем. Указ. соч.

<sup>102</sup> Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервиллизм? Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91-100.

ния их от занимаемых должностей (2004-2007 годы); назначения на должность и освобождения от нее Председателя Внешэкономбанка (2007 год); представления Совету Федерации для назначения и отстранения от должностей Председателя Конституционного Суда и двух его заместителей (2009-2010 годы); назначения и отстранения от должности Председателя Следственного комитета (2011 год). В 2012 году Президент своим Указом также назначил Председателя Суда по интеллектуальным правам, входящего в систему арбитражных судов России. Если учесть, что в соответствии с п. «е» ст. 83 Конституции Президент представляет Совету Федерации для назначения на должности судей всех высших судов России, кандидатуру Генерального прокурора и его заместителей (с 2014 года - сам назначает на должность и освобождает от должности прокуроров субъектов РФ, большинство других прокуроров), назначает судей других федеральных судов, то получается, что все правоохранительные органы федерального уровня находятся в организационной зависимости от Президента. Нормы Конституции (ст.ст. 80, 83-88) обеспечивают также обширные возможности для воздействия на палаты Федерального Собрания, Правительство, Центральный Банк и Вооруженные Силы.

Примечательно, что и до 2000 года полномочия Президента неуклонно расширялись: с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1999 г. глава государства получил 164 новых полномочия<sup>103</sup>. При этом, Конституционный Суд, которому в период пребывания на посту Президента Б.Н. Ельцина неоднократно доводилось оценивать конституционность расширения президентской компетенции за счет подразумеваемых полномочий, не только признал правомерность их существования, но и отказался их ограничить в тех ситуациях, когда такое ограничение было уместным (на что указывали особые мнения судей, приложенные к соответствующим решениям).

Более того, фактически *Конституционный Суд* заложил в ряде своих решений предпосылки дальнейшего расширительного толкования конституционной компетенции главы государства. В первую очередь, здесь стоит упомянуть подход органа конституцион-

---

<sup>103</sup> Краснов М.А. Указ. соч.

ного контроля к интерпретации положений ст. 80 Конституции как норм, закрепляющих полномочия Президента, а не его функции. Если бы данные положения были восприняты как функции главы государства (нуждающиеся в конкретизации на уровне его отдельных полномочий), то такой подход создал бы основания для ограничительного толкования в необходимых случаях компетенции главы государства, но Конституционный Суд избрал другой подход к пониманию ст. 80. Положения упомянутой статьи, в т.ч. о том, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2), определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3), истолкованные в качестве его полномочий, являются *всеобъемлющими* и *неопределенными* по своему содержанию, а потому допускают появление новых «конкретизирующих их» президентских привилегий, подразумеваемых или прямо закрепляемых законом.

Среди решений Конституционного Суда, обеспечивших дальнейшее расширение президентских полномочий, особого внимания заслуживают четыре из них:

1. В Постановлении Конституционного Суда 1995 года по делу о применении вооруженных сил в чеченских событиях<sup>104</sup> российский орган конституционного контроля впервые признал наличие подразумеваемых полномочий Президента. В частности, Суд установил, что если Президент РФ *принимает меры по охране суверенитета России, независимости, безопасности и целостности государства* для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83-89 Конституции, то ему необходимо исходить из того, что общие рамки его полномочий определяются принципом разделения властей и требованием ст. 93 (ч. 3), согласно которому указы и распоряжения Президента

<sup>104</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ о применении вооруженных сил в чеченских событиях». СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

не должны противоречить Конституции и законам.

2. Еще одним примером расширительного толкования полномочий Президента является Постановление Конституционного Суда 1996 года о правомерности издания указов, «восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения», при условии, что они не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законов на том основании, что Президент является *гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование органов государственной власти*<sup>105</sup>.

3. Отдельного упоминания в контексте расширительной интерпретации полномочий Президента заслуживает также Постановление, принятое Конституционным Судом в 1998 году в связи с запросом о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции (по поводу допустимости троекратного предложения депутатам Государственной Думы главой государства одной и той же кандидатуры на должность председателя Правительства РФ), где орган конституционного контроля признал уместной такую настойчивость Президента в виду того, что *он определяет основные направления внешней и внутренней политики государства*<sup>106</sup>.

4. Обосновывая право Президента на временное отстранение Генерального Прокурора Российской Федерации от должности, Конституционный Суд указал в своем Постановлении 1999 года на *ответственность Президента за согласованное функционирование органов государственной власти* и пришел к выводу о том, что глава государства не только вправе, но и обязан издать акт о временном

---

<sup>105</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом». Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>106</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений ч. 4 ст. 11 Конституции Российской Федерации». СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

отстранении Генерального прокурора от должности, т.к. данное полномочие не закреплено за каким-либо государственным органом<sup>107</sup>.

Приведенные примеры расширения круга полномочий Президента посредством закрепления их в законах федерального уровня, а также признания Конституционным Судом подразумеваемых (скрытых) полномочий главы государства показывают, что современная конституционно-правовая модель его компетенции вписывается в параметры традиции российской власти. Как и прежде, государственный механизм стремится воспроизводить свой монолитный характер, а весь бюрократический аппарат *«замкнут» (в вопросах ответственности) на главу государства*, что предопределяет низкую эффективность управленческой деятельности.

В то же время нельзя утверждать, что система «сдержек и противовесов» совсем не действовала из-за доминирования Президента. Весьма обстоятельно исследовав опыт применения данного правового и политического механизма, И.Г. Шаблинский представил целый ряд примеров того, как срабатывали в российских условиях «сдержки» и «противовесы».

Так, он установил, что норма, предусматривающая дачу согласия Государственной Думе на назначение Председателя Правительства (п. «а» ч. 1 ст. 103), работала как сдержка<sup>108</sup> четырежды: два раза в марте и столько же раз в августе 1998 г. В марте Дума отказывалась давать согласие на назначение С. Кириенко, а в августе - на

---

<sup>107</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела». СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

<sup>108</sup> И.Г. Шаблинский разделяет юридическое содержание каждого из указанных терминов. В частности, он полагает, что сдержки заложены в обязывающих конституционных нормах (согласование кандидатур Председателя Правительства с Государственной Думой), а противовесы - в управомочивающих (право отклонять федеральные законы, выражать недоверие Правительству). См.: Шаблинский И. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике. Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 2. С. 109.

назначение В. Черномырдина.

Норма, закрепившая полномочие Государственной Думы по назначению Председателя Центрального банка по представлению Президента, дважды выполняла функции сдержки: в ноябре 1994 г. и в июле 1995 г., когда Дума отказалась назначить на указанную должность Т. Парамонову.

Один раз в своей истории - в июне 1995 г. - Дума выразила недоверие Правительству, используя таким образом норму-противовес (ч. 3 ст. 117 Конституции).

Сдержка, предусматривающая полномочие Совета Федерации по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора, использовалась 6 раз (если считать по числу голосований) и по поводу трех персон: А. Казанника, А. Ильюшенко, Ю. Скуратова (в 1994, 1995, 1999 годах).

Попытка использования такого противовеса, как отрешение Президента от должности, была предпринята в мае 1998 г., когда были собраны подписи 177 депутатов Государственной Думы в поддержку инициативы отрешения Президента от должности. Но в мае 1999 г. ни один из четырех пунктов обвинения против главы государства не набрал квалифицированного большинства голосов депутатов, хотя простое большинство голосов получил каждый пункт, а одному из них не хватило только 17-ти голосов для принятия решения о выдвижении обвинения против Б.Н. Ельцина.

В 1998 году обе палаты Федерального Собрания, используя ч. 3 ст. 107 Конституции, преодолели вето Президента и приняли в начальной редакции Федеральный закон (от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»<sup>109</sup>).

Запрет занятия должности Президента более двух сроков подряд, предусмотренный ч. 3 ст. 81 Конституции, также выступил как сдержка, прервав период правления В.В. Путина, как того требовала Конституция. Однако примечательно, что в период пребывания в должности Президента Д.А. Медведева центр принятия полити-

---

<sup>109</sup> СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1799.



ческих решений переместился в Правительство, Председателем которого тогда являлся В.В. Путин.

Следует согласиться с И.Г. Шаблинским, который отмечает, что противовесы, работавшие в законодательном процессе, такие как «наложение вето» и «преодоление вето», являясь важными элементами в механизме разделения властей, все же обычно не имеют существенного значения для предотвращения излишней концентрации власти каким-либо из властных институтов, поскольку «федеральные законы редко отклоняются по политическим причинам»<sup>110</sup>.

Развитие практики применения механизма «сдержек» и «противовесов» серьезно затормозилось после 2000 года, после избрания Президентом В.В. Путина, когда произошли два важных для работы этого механизма события: создание «исполнительной вертикали» и формирование политического большинства, солидарно с политикой Президента в Федеральном Собрании.

### **§ 3. Проблемы реализации принципа разделения властей на федеральном уровне: нормативные предпосылки и практика**

*Конституционное закрепление* принципа разделения властей на практике произошло в России только в период перестройки. Первоначально он был установлен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой 12 июня 1990 г., а в апреле 1992 г. этот принцип получил отображение в Основном законе РСФСР при одновременном сохранении норм о верховенстве Съезда народных депутатов РСФСР.

Таким образом, последняя редакция Конституции РСФСР 1978 года содержала упоминания о принципе разделения властей в качестве одной из «незыблемых основ» конституционного строя России (ст. 1). Система государственной власти в Российской Федерации объявлялась основанной на принципах разделения законодатель-

---

<sup>110</sup> Шаблинский И. Указ. соч. С. 110.

ной, исполнительной и судебной властей (ст. 3) и, в то же время, устанавливалось, что «народ осуществляет государственную власть через советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации» (ст. 2). Соединение принципов полновластия Советов и разделения властей стало конституционным оксюмороном. Особенно впечатляющий результат дает сопоставление полномочий Съезда народных депутатов как «высшего органа государственной власти Российской Федерации», правомочного принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации» (ст. 104), с полномочиями Верховного Совета (ст. 109) и Президента (ст. 121.5), списки которых (даже с учетом некоторых ограничений, сформулированных в упомянутых статьях) были также открытыми<sup>111</sup>. Это сочетание несочетаемого уже, само по себе, является конфликтогенной юридической предпосылкой, хотя, по справедливому утверждению М.А. Краснова, не она «послужила *пружиной конфликта* между депутатским корпусом и Президентом»<sup>112</sup>.

В комментариях текста ст. 10 и 11 действующей Конституции принято обращать внимание на два обстоятельства: *во-первых*, в формулировке ст. 10 речь идет не о «властях», а о единой «государственной власти», которая «осуществляется на основе разделения...», *во-вторых*, в ч. 1 ст. 11 названы четыре субъекта - носителя государственной власти, хотя предшествующая статья упоминает только о трех видах (функциях) государственной власти. Такое несовпадение уже содержало в себе предпосылку неизбежной дискуссии о месте Президента в системе государственной власти России.

Действующая Конституция России содержит единственную суммарную характеристику статуса (и места) Президента - он назван главой государства (ч. 1 ст. 80). Данный термин в конституционном

<sup>111</sup> Хотя сам способ выражения этой «открытости» разный. В случае Верховного Совета указывалось в конце перечня полномочий, что он «решает другие вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации, кроме тех, которые относятся к исключительному ведению Съезда народных депутатов Российской Федерации», а в конце перечня полномочий Президента устанавливалось, что он «осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации».

<sup>112</sup> Краснов М.А. Указ. соч. С. 7.

праве и доктрине различных стран имеет разное содержательное наполнение, в зависимости от объема властных полномочий, принадлежащих президенту. Ситуация варьируется от полного отсутствия самостоятельных властных полномочий, как у некоторых глав современных парламентских республик, до наличия весьма значительного их числа (причем, в последнем случае использует их глава государства далеко не только для осуществления представительских функций). Размышления над содержательным наполнением термина «глава государства» применительно к Президенту РФ предполагает анализ всей совокупности правовых норм, посвященных определению его статуса (в особенности тех, которые закрепляют полномочия Президента), а также соответствующих решений Конституционного Суда РФ. Соотнося юридический формат полномочий Президента и практику его деятельности, конституционалисты не дают единой оценки его места в государственном аппарате и по разному отвечают на вопрос о том, включен ли он в одну из ветвей власти (исполнительную) или как бы находится над системой государственной власти.

Ответ на данный вопрос имеет значение далеко не только в аспекте «дискуссии о терминах», он показывает, насколько последовательно проводится в законодательстве и правоприменительной практике России конституционный принцип разделения властей. Разумеется, этот ответ касается также реализации принципа правового государства (содержательным компонентом которого, как известно, является принцип разделения властей) и такой конституционной ценности, как права человека и гражданина.

Принято считать, что показателем последовательно проведенного принципа разделения властей является ситуация, когда Президент как в юридическом формате, так и в фактическом становится органической частью одной из ветвей власти (исполнительной) или, не имея самостоятельных властных полномочий, выведен за пределы системы разделения властей и выполняет представительские функции.

Если же, несмотря на признание в Конституции принципа разделения властей, власть сохраняет монолитность (которая, как ра-

нее было отмечено, воплощалась в монархической и советской системах государственных органов России), то у этой власти должен быть глава, статус которого отразит его интегрирующую функцию по отношению к деятельности государственного аппарата. Вместе с тем, данная функция, как показывает практика различных стран, может иметь арбитражную или административную направленность. Если интеграция осуществляется через высший государственный арбитраж (как в конституционной модели **V Французской Республики**), то это не обязательно ведет к разрушению автономии ветвей власти и системы сдержек и противовесов. Если же президент интегрирует ветви власти через администрирование, через формирование иерархически соподчиненной системы государственных органов, то такая практика войдет в противоречие с принципом разделения властей.

Вместе с тем, *автономию отдельных властей не следует абсолютизировать*. Например, право вето, принадлежащее Президенту РФ, включает его в сферу, где доминирует законодательная власть, а право помилования имеет «судебную сущность»<sup>113</sup>, но Президент, используя его, способен корректировать результаты деятельности судов. Реализация этих «перекрестных» полномочий как раз и формирует систему сдержек и противовесов, обеспечивая тем самым реализацию принципа разделения властей, т.к. *в функциональном измерении именно взаимное сдерживание является главным сущностным компонентом*, а не разделение властных функций как таковое.

Ответы отечественных конституционалистов на вопрос «о месте Президента в системе ...» можно подразделить на две группы. Причем в каждой из них представлены мнения весьма авторитетных ученых. Одни авторы склоняются к тому, что Президент России занимает главенствующее положение по отношению к исполнительной власти. Другие полагают, что Президент не входит в систему разделения властей, а стоит над всеми властями. При этом все исследователи исходят в своих оценках из объема и характера юридически закрепленных полномочий Президента, а также прак-

<sup>113</sup> Танчев Е. Разделение властей и принцип господства права в сравнительной и болгарской перспективе // Конституционные ценности в теории и судебной практике: Сборник докладов. М., 2009. С. 199.

тики их реализации.

Сторонники *первой позиции* обосновывают ее, опираясь на следующие аргументы:

- если Президент реализует государственную власть, как следует из ч. 1 ст. 11 Конституции, то он с неизбежностью должен принадлежать к одной из трех ветвей власти, поскольку она в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст.10), и существования иных ветвей государственной власти Конституция не допускает. Никакому должностному лицу нельзя иметь властные полномочия вне какой-либо ветви власти (В.Н. Суворов, М.В. Баглай);
- Правительство, согласно Конституции (ч. 1 ст. 110), осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации, и если допустить, что Президент к ней не относится, то он не может иметь полномочия по руководству органами исполнительной власти, принимать обязательные для них решения. Между тем, согласно положениям ст.ст. 113 и 115 Конституции, Президент как раз уполномочен принимать такие решения (В.Н. Суворов). Значит, следуя этой логике, он относится к исполнительной власти;
- право Президента председательствовать на заседаниях Правительства является подтверждением того, что он является главой исполнительной власти. О таком статусе свидетельствует и то, что в случае отставки Президента, его полномочия может временно осуществлять только Председатель Правительства (В.О. Лучин);
- исполнительная власть в России является дуалистической, поскольку полномочия разделены между Президентом и Правительством. Но Президент, осуществляющий общее руководство Правительством, имеет главенствующую роль в системе исполнительной власти (Г.А. Шмавонян);
- нельзя разрывать концепцию разделения властей и допускать существование «президентской власти», иначе произойдет полное отрицание указанной концепции (О.Е. Кутафин);

- функции главы государства взаимосвязаны со всеми ветвями власти, тем не менее, основные полномочия не относятся к законодательной или судебной (М.В. Баглай).

Ученые, разделяющие второй подход к определению места Президента по отношению к системе разделения властей, опираются на иные доводы:

- обращаясь к содержанию ч. 1 ст. 11 Конституции, можно заметить, что каждый из названных в ней федеральных органов (кроме Президента) осуществляет свою форму власти: Правительство - исполнительную, Федеральное Собрание - законодательную, суды - судебную. Но коль скоро Президент также осуществляет государственную власть, то она имеет особую, самостоятельную форму, называемую рядом авторов «президентской» (С.А. Авакьян);
- если Президент в Конституции назван главой государства, то это означает признание его особого места в системе государственных органов, т.к. он не входит напрямую ни в одну из ветвей (Е.И. Козлова);
- выделение трех ветвей власти не исключает, а предполагает наличие такого органа (и соответственно - формы власти), который предназначен для обеспечения согласованного функционирования ветвей, на что и указывает ст. 80 Конституции. Нельзя абсолютизировать концепцию разделения власти на три ветви и полагать, что кроме этих органов власти не может быть иных ее носителей (Е.И. Козлова)<sup>114</sup>.

Нейтральная власть (*rouvoigneuter*) главы государства - идея Б. Константа, который предполагал благодаря ее введению «зарезервировать» место для монарха и обеспечить равновесие между суверенитетом монарха и народа в условиях конституционной монархии. Данная концепция получила новую жизнь после Второй мировой войны, трансформировавшись в различные формы смешанной республики, первым из примеров в ряду которых явилась **V Французская республика**. Уже в адаптированном текстах конституций

---

<sup>114</sup> См.: Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2014. С.315-321.

XX века виде упомянутая концепция оказала влияние и на формирование конституционной основы российского государственного аппарата, где Президенту была отведена роль не только арбитра в отношениях между разделенными властями, но и главного действующего лица политического процесса.

Сопоставляя приведенные выше позиции ученых о месте Президента в системе государственной власти России, можно заметить, что уже сам конституционный текст (даже без учета норм законов и решений Конституционного Суда, дополняющих и уточняющих его содержание) дает поводы для противоречивого толкования ответа на вопрос о месте главы государства в системе разделения властей. Статья 10 Конституции нередко интерпретируется как подтверждение исключительности триады власти, хотя формула «власть ... осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» не указывает прямо на такую исключительность. Статья 11 тем более не дает однозначно отрицательного ответа на вопрос о допустимости признания Конституцией иных форм власти, кроме входящих в триаду. Скорее - наоборот, из ее содержания вытекает возможность положительного ответа на данный вопрос, хотя бы потому, что в качестве одного из субъектов, осуществляющих власть в Российской Федерации, назван Президент РФ, «не закрепленный» за конкретной ветвью власти. Хотя Конституционный Суд не давал специально легального толкования статей, раскрывающих содержание принципа разделения властей, его официальные (казуальные) толкования данного принципа в правовых позициях по различным вопросам показывают, что ни разу российский орган конституционного контроля *не указывал* специально на то, что государственная власть может быть реализована в России *только* в формах законодательной, исполнительной и судебной.

Участвуя в осуществлении исполнительной власти, Президент не только контролирует Правительство, но осуществляет непосредственное руководство рядом федеральных органов исполнительной власти, принимает кадровые решения, определяющие персональный состав Правительства. Если предположить, что Президент «от-

несен», пусть и завуалированно, авторами Конституции к исполнительной власти, то у него должна быть и форма ответственности (политической и (или) юридической), объединяющая его именно с исполнительной властью. По крайней мере, именно из подобной позиции исходил Конституционный Суд по отношению к высшему должностному лицу субъекта Федерации в своем Постановлении от 7 июля 2000 г. № 10-П, где было указано, что глава исполнительной власти несет ответственность за ее деятельность, иначе данная ветвь лишится самостоятельности в системе разделения властей Российской Федерации<sup>115</sup>. Из текста Конституции и норм действующего законодательства не следует однозначного вывода о том, что Президент несет (негативную) юридическую или политическую ответственность за деятельность исполнительной власти. Наоборот, Президенту его исключительный статус обеспечил полную неприкосновенность (ст. 91 Конституции). Находясь в должности, он не может быть привлечен ни к уголовной, ни к административной ответственности. Мерой его конституционной ответственности, согласно ст. 93 Конституции, является отрешение от должности. Однако Конституционный Суд, толкуя нормы Конституции, определяющие статус Президента, в Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П, делает вывод о том, что из них следует «конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации». Конституционный Суд предлагает следующее обоснование данного вывода: «В силу своего места в системе разделения властей Президент Российской Федерации в качестве главы государства определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 ч. 3), реализация которой возложена на Правительство Российской Федерации (ст. 114 ч. 1). Именно этим

<sup>115</sup> Первый абзац п. 8.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.



обусловлены полномочия Президента Российской Федерации по формированию Правительства Российской Федерации, определению направлений его деятельности и контролю над ней (ст. 83 п. «а», «б», «в», «д»; 111; 112; 115 ч. 3; 117 Конституции Российской Федерации), а также конституционная ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства Российской Федерации»<sup>116</sup>.

Думается, что в приведенном фрагменте Постановления речь идет именно о позитивной конституционно-правовой ответственности Президента, поскольку всякая негативная юридическая ответственность (кроме особого случая - отрешения от должности, как уже было отмечено, исключена конституционной нормой о неприкосновенности Президента).

Вместе с тем, погруженность главы государства в дела исполнительной власти сочетается с участием в деятельности судебной и законодательной ветвей. Так, об участии в правотворчестве свидетельствуют не только принадлежащее ему право законодательной инициативы, инициативы поправок и пересмотра Конституции, полномочия главы по подписанию и обнародованию законов, но также полномочия издания нормативных указов, предназначенных для первичного правового регулирования, кроме того, глава государства выполняет и некоторые квазисудебные функции (ст. 85 Конституции), имеет весомые полномочия по формированию состава органов правосудия.

Руководство Президента исполнительной властью не исключает его особого места в системе разделения властей и существования особой власти - «президентской». В этом плане стоит согласиться с Б.С.Эбзеевым, который, комментируя ст. 10 Конституции, отмечает, что Президент, «присутствуя» во всех властях, «лицетворяет единство государственной власти и выполняет в силу занимаемого им в иерархии государственной власти места координационную и интеграционную функции, обеспечивает согласованное функцио-

---

<sup>116</sup> Постановление Конституционного Суда от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации». СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

нирование и взаимодействие органов государственной власти»<sup>117</sup>. Автор комментария при этом исходит из того, что принцип разделения властей, «как он закреплен в Конституции», не препятствует существованию так называемой «избирательной власти», представленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, и иными избирательными комиссиями, а также власти, реализуемой органами прокуратуры. Призывая не абсолютизировать принцип разделения властей, Б.С. Эбзеев справедливо отмечает, что одноименная теория «в том виде, в каком она была сформулирована Ш. Монтескье, не нашла абсолютно последовательного закрепления в конституциях. Абстрактная формула разделения властей немедленно подвергалась ревизии всякий раз, как только она соприкасалась со стратегическими интересами различных социальных и политических сил, уровнем правовой культуры и политическим менталитетом, традициями общества и его готовностью противостоять авторитаризму, мерой демократизма политиков и другими обстоятельствами, т.е. с реальной действительностью, далеко не всегда укладывающейся в теоретические построения, даже если они соответствуют самой строгой логике»<sup>118</sup>.

Более того, оценивая регулируемую направленность принципа разделения властей и те подходы к его толкованию, которые были избраны органами конституционного контроля, а также отражены в конституционно-правовых доктринах различных стран, надо признать, что *количество* ветвей власти, их состав не играют решающей роли в воплощении основных смысловых аспектов данного принципа. Как справедливо отметил бывший Председатель Конституционного Суда Болгарии, член Венецианской комиссии Евгений Танчев, «основной целью внесения принципа разделения властей в писанные конституции было желание построить систему правления, при которой полномочия были бы разделены между институтами, что позволило бы предотвратить абсолютизм, который мог оказать разрушительное влияние на гражданскую свободу и по-

<sup>117</sup> Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 10 // Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 121.

<sup>118</sup> Эбзеев Б.С. Комментарий к статье 10 // Комментарий к Конституции Российской Федерации /Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 122.

литическую демократию... Непростые современные аспекты разделения властей не означают единство власти или простое деление функций и компетенции между институтами... В определении горизонтального деления между тремя ветвями власти писанные конституции делали особый акцент на автономность, независимость, контроль, посредничество и противостояние между институтами как на средство защиты равновесия, способа исключения концентрации, злоупотребления и узурпации власти...»<sup>119</sup>. Более того, в современных конституционных моделях демократических государств разделение властей в горизонтальном аспекте получило дальнейшее развитие: в формах двухпалатных парламентов, дуализма в системе исполнительной власти, складывающегося за счет распределения власти между президентами и правительствами, сложных судебных систем, включающих специализированные органы правосудия. Дополнительным инструментом, контролирующим перекрестные конституционные ограничения, установленные для «ветвей» власти, стала европейская модель специализированного конституционного контроля, воспринятая также и в России.

В современных условиях главный акцент сделан на сдерживание каждой из властей и всех ветвей в совокупности от чрезмерного давления на общество, от превышения полномочий. Поэтому в данном аспекте с системой «сдержек и противовесов» в своем целевом назначении смыкается сдерживающая практика институтов гражданского общества и международных (транснациональных) структур.

Содержание целого ряда статей Конституции, посвященных правовому положению Президента России, в дальнейшем послужило основой для возникновения проблем в ходе установления баланса полномочий между федеральными органами государственной власти.

*Особая роль Президента как субъекта с неопределенным, но, несомненно, «верховным» конституционным статусом* следует, в первую очередь, из положений ч. 3 ст. 80 Конституции, где указано, что он «определяет основные направления внутренней и внешней

---

<sup>119</sup> Танчев Е. Указ. соч. С. 196-197.

политики государства», а также из ст. 90. Конституционный Суд подкрепил руководящую позицию Президента в отношении других «ветвей» власти, указав в Постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П, что основные направления внешней и внутренней политики, определяемые Президентом, обязательны для всех органов публичной власти<sup>120</sup>. Хорошо известно, что первый Президент России, активно используя потенциал ст. 90, издавал нормативные указы, имеющие ту же юридическую силу, что и федеральные законы. Эта практика, как уже было отмечено, получила поддержку в постановлениях Конституционного Суда, принятых в 1994, 1996 годах. Данное полномочие, как известно, позволяло в случае отклонения представленного Президентом в Государственную Думу законопроекта, принять по тому же вопросу указ. Указы принимались и в тех случаях, когда законодатель не успевал за потребностями времени. Так, в частности, Президентом были приняты документы о совершенствовании работы СМИ, о правах и льготах военнослужащих, в отношении мер по предотвращению коррупции, по охране прав граждан при распространении рекламы и др.<sup>121</sup>

В своих отношениях с законодательной властью, помимо упомянутого полномочия в правотворческой сфере, в период до 2000 года Президент активно использовал свое право отлагательного вето<sup>122</sup>, а также приобретенное им благодаря поддержке Конституционного Суда право возвращать законопроекты (которые нельзя считать законами, принятыми Государственной Думой), минуя процедуру вето<sup>123</sup>. В последующий период законопроекты, исходящие от Президента, без затруднений проходили через Федеральное Собрание, и востребованность права вето уже резко сократилась, что совсем не является удивительным, принимая во внимание со-

<sup>120</sup> См.: Абзац 6 п. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации». СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

<sup>121</sup> См.: Соболева А.К. Указ. соч. С. 95.

<sup>122</sup> Там же. С. 97.

<sup>123</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации». СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

став палат Парламента, максимально близкий Президенту по политическим взглядам<sup>124</sup>. При этом, на протяжении пятого созыва Государственной Думы (2007-2011 годы) не глава государства, а Правительство было более активным субъектом законодательной инициативы. Количественно законодательные инициативы Правительства РФ превысили президентские в 4 раза - по вновь принятым законам и почти в 5 раз - по внесению изменений в действующие законодательные акты<sup>125</sup>. Организационная зависимость Государственной Думы от Президента, и, в конечном счете, зависимость от него в принятии решений обеспечивается и полномочиями главы государства по назначению выборов в нижнюю палату, а равно - по ее досрочному роспуску.

Позиции Федерального Собрания в системе власти, обозначенные нормами Конституции, заметно слабее, чем у главы государства, но помимо уже упомянутых инструментов воздействия на российский парламент, которыми располагает Президент, упоминания также заслуживают и другие нормы, установившие пределы активности законодателей. Это положения Конституции о воз-

<sup>124</sup> Совет Федерации, не структурированный по партийному принципу, в силу положений законодательства и институциональных факторов максимально комплементарен по отношению к президентским инициативам. На ноябрь 2011 г. в «Единой России» состояли 135 членов Совета Федерации (более 80%), включая Председателя палаты. В Государственной Думе формально «Единая Россия» потеряла конституционное большинство - по итогам парламентских выборов 2007 года она получила 315 мест, а в 2011 году - уже 238. Однако фактически, объединяясь с ЛДПР, которая практически всегда поддерживает законопроекты, вносимые Президентом и парламентариями (из обеих палат), представляющими «Единую Россию», она имеет несомненное преимущество. Наряду с наличием неформальной коалиции единороссов с ЛДПР, у них также заключено в 2010 году политическое соглашение с партией «Справедливая Россия». См.: Заикин С. Указ. соч. С. 61, 63.

<sup>125</sup> За четырехлетний период Государственная Дума пятого созыва одобрила 27 федеральных конституционных законов, приняла 1581 федеральный закон. Всего было рассмотрено 228 законопроектов, внесенных Президентом (из них 113 - о ратификации международных договоров), 221 были приняты и подписаны Президентом, тогда как Правительственных законопроектов было рассмотрено 668 (170 - о ратификации международных договоров и 2 - о денонсации), а принято и подписано - 579. См.: Мазаев В.Д., Минх Г.В. Законодательная инициатива как инструмент реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 54, 55.

возможности проведения референдума (по предметам ведения общим с законодательным органом), о выборах депутатов, об избрании Президента народом, наличие у Конституционного Суда права признавать принятые Федеральным Собранием законы и другие нормативные акты не соответствующими Конституции. Однако наиболее серьезным ограничением автономии российского законодательного органа стало даже не какое-либо из названных конституционных предписаний или «подразумеваемое полномочие» Президента, а создание фактически однопартийной системы, под контролем которой оказалась как вся «властная вертикаль», так и любой из горизонтальных срезов публичной власти в России. Пока эта иерархически организованная политическая сила сохраняет свое влияние, юридические инструменты, направленные на ограничение исполнительной и «президентской» ветвей власти, Федеральному Собранию явно не понадобятся.

Весьма показательными в этом плане являются высказанные в научной литературе оценки практики реализации Федеральным Собранием его нового контрольного полномочия по заслушиванию ежегодного отчета Правительства, которое оно приобрело в результате принятия в 2008 году соответствующего закона о поправке к Конституции. Так, В.И. Фадеев отмечал, что анализ постановлений Государственной Думы, принятых по итогам трех отчетов Правительства перед нижней палатой российского парламента в 2009–2011 годах, показывает, что «в них не находит в должной мере своего отражения контрольный потенциал Думы»<sup>126</sup>. Нижняя палата Федерального Собрания ограничивается констатацией поддержки стратегии Правительства и признает необходимость совершенствования законодательства в целях поддержки экономического развития. В итоге, В.И. Фадеев приходит к заключению о том, что отчеты Правительства пока не стали «общественно и политически значимым событием в жизни страны»<sup>127</sup>. Слабость этого правового института имеет предпосылку в отсутствии правовых последствий

---

<sup>126</sup> Фадеев В.И. Парламентский контроль в системе разделения властей в Российской Федерации // Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1: Сборник научных трудов. М.: ООО Изд-во «Элит», 2011. С. 119.

<sup>127</sup> Там же.

отчетов. Фактически до сведения парламентариев доводится определенная информация, которая ни к чему их не обязывает и не побуждает<sup>128</sup>.

Выразительным примером тактики самоограничения по отношению к президентским инициативам, избранной Федеральным Собранием, стало принятие в 2014 году поправки к Конституции о фактическом упразднении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и об усилении роли Президента в формировании органов прокуратуры и контроле над ними.

Идея объединения Верховного и Высшего Арбитражного Судов была сформулирована главой государства в выступлении на пленарном заседании Международного экономического форума в Санкт-Петербурге 21 июня 2013 г. в императивной форме: «В целях обеспечения единых подходов к разрешению споров с участием как граждан, так и организаций, а также споров с органами государственной власти и органами местного самоуправления предлагаю объединить Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд, для чего будет необходимо внести поправки в Конституцию России. Вопрос серьезный, нужно все тщательно продумать и взвесить. Прошу Администрацию Президента, представителей органов судейского сообщества, парламента объединить свои усилия в этой работе. Просил бы вас подготовить к рассмотрению этот вопрос на осенней сессии. Сам проект закона будет внесен в парламент в ближайшее время»<sup>129</sup>.

В июле 2013 г. на сайте «Российская общественная инициатива» появилась инициатива о запрете объединения высших судов, но спустя почти год за нее было подано чуть больше тысячи голосов (на май 2014 г. - 1275 голосов)<sup>130</sup>. 7 октября 2013 г. Президент внес законопроект о поправках в Государственную Думу. Три чтения законопроекта состоялись 12, 20, 22 ноября. За принятие проекта в третьем чтении проголосовали 346 депутатов; 95 депутатов (глав-

---

<sup>128</sup> См.: Дзидзов Р.М. Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности Правительства. Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 23-25.

<sup>129</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/news/18383>.

<sup>130</sup> См.: Зайкин С. Указ. соч. С. 56.

ным образом, фракция КПРФ), 9 депутатов (фракция «Справедливая Россия») не принимали участия в голосовании. 19 ноября в Государственную Думу было направлено письмо юридической общественности (подписанное руководителями 103-х юридических компаний), содержащее весьма убедительные аргументы<sup>131</sup> против стремительной реформы. Адресовано оно было главе государства, а также председателям палат парламента, и не получило никакого отклика. 27 ноября проект поправок был одобрен Советом Федерации *единогласно* (на заседании присутствовало 148 человек). Никаких новых вразумительных аргументов за объединение судов в ходе обсуждения проекта поправок в палатах не прозвучало. Меньше месяца потребовалось законодательным собраниям всех субъектов Федерации для рассмотрения и одобрения проекта закона о поправке. 29 января эти результаты были установлены Советом Федерации, а 5 февраля 2014 г. Закон о поправке был подписан Президентом вместе с законами о новом Верховном Суде и о порядке отбора кандидатов в его первоначальный состав. За 4 месяца (с 7 октября 2013 г. по 5 февраля 2014 г.) была проведена сложнейшая правовая реформа.

Приведенная ситуация показывает, что абсолютная фактическая зависимость законодательной власти от Президента возникла на основе конституционных норм и в целом им не противоречит, поскольку парламентарии добровольно соглашаются с позицией главы государства, осуществляя свои полномочия. То, какими правовыми средствами обеспечивалось достижение такого рода единодушия ветвей власти, можно увидеть на примере порядка формирования Совета Федерации. Последний по времени порядок формирования Совета Федерации, закрепленный Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ<sup>132</sup>, не предусматривает прямого влияния Президента на данный процесс в отличие от предшество-

---

<sup>131</sup> В частности, в обращении были указаны возможные негативные последствия упразднения ВАС РФ: прекращение благотворной конкуренции между судами, снижение качества правосудия по экономическим спорам и прекращение его развития, отток профессиональных кадров из арбитражных судов, снижение доверия бизнеса, бегство в другие юрисдикции, крупные государственные расходы. См.: Заикин С. Указ. соч. С. 57.

<sup>132</sup> СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.



вавшего периода. Но большинство сенаторов нынешнего состава верхней палаты получили свои полномочия в соответствии с прежним порядком формирования Совета Федерации, предусмотренным последней редакцией Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ<sup>133</sup>. Представитель от исполнительного органа назначался единолично высшим должностным лицом субъекта федерации, а представитель от законодательного органа избирался тайным голосованием<sup>134</sup>. Соответственно глава государства имел правовую возможность контролировать данный процесс через упомянутые региональные властные структуры, находившиеся от него в правовой и организационной зависимости<sup>135</sup>. С возвращением непосредственных выборов высших должностных лиц субъектов Федерации в 2012 году возникли новые правовые предпосылки для воздействия на результаты данного процесса уже через «Единую Россию» с использованием, так называемого, муниципального фильтра. Суть его состоит в том, что выдвижение кандидата политической партией или его самовыдвижение должны быть поддержаны от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта. Конкретное число устанавливается законом субъекта. Кандидатам-«самовыдвиженцам» надлежит еще собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта.

Для партии, обладающей большинством в муниципальных образованиях, легче собрать подписи в поддержку кандидата. Кроме того, можно подсчитать оптимальный процент «муниципального фильтра», подходящего для такой партии, поскольку известно количество депутатов в муниципальных образованиях на территории

---

<sup>133</sup> СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>134</sup> См.: статьи 4, 5 Федерального закона от 5 декабря 2000 г. № 113-ФЗ (в ред. от 17 октября 2011 г., утратил силу с 1 января 2013 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». СЗ РФ. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

<sup>135</sup> Высшее должностное лицо, фактически возведенное на свой пост Президентом, равно как и законодательное собрание, где большинство принадлежит представителям «Единой России», не способны направить в Совет Федерации представителями от субъекта тех, кто не будет поддерживать политическую линию Президента.

конкретного субъекта РФ<sup>136</sup>. Таким образом, в Совете Федерации вновь окажутся представители «Единой России», но уже не за счет воздействия главы государства, а благодаря новой избирательной технологии.

Важной конституционной гарантией самостоятельности парламента является то, что даже в случае роспуска ее нижней палаты, полномочия последней «не могут осуществляться ни Президентом Российской Федерации, ни другой палатой Федерального Собрания - Советом Федерации»<sup>137</sup>. Есть у законодательного органа и контрольная функция, не закрепленная непосредственно в Конституции, но вытекающая из ее предписаний, а также соответствующие полномочия, направленные на ее реализацию, проблемы с конституционным закреплением которых пока еще тоже в полной мере не разрешены.

Конституция после внесения в нее поправок в 2014 году<sup>138</sup> предоставила Президенту еще большие возможности по воздействию на правоохранительные органы: он сохранил свои полномочия по представлению кандидатур для назначения Советом Федерации судей Конституционного Суда и Верховного Суда, а также по назначению судей других федеральных судов (п. «е» ст. 83), но кроме того, как уже упоминалось, приобрел новые полномочия в отношении органов прокуратуры. В июле 2014 г. у главы государства появились и дополнительные полномочия по формированию Совета Федерации<sup>139</sup>. Согласно поправке от 21 июля (ч. 2 ст. 95), появились члены Совета Федерации - представители Российской Федерации. Назначаются они Президентом РФ. Их число не должно превышать 10% от числа членов Совета Федерации, представляющих региональные органы государственной власти. Закон запрещает

---

<sup>136</sup> См: Заикин С. Указ. соч. С. 62.

<sup>137</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации». СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5787.

<sup>138</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

<sup>139</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

вновь избранному Президенту в свой первый срок освобождать от должности таких представителей, если они были назначены до его вступления в должность. Исключения могут быть предусмотрены федеральным законом (ч. 4 ст. 95 Конституции).

Подобная система назначений ставит судей, прокуроров и членов Совета Федерации в зависимость от Президента и его Администрации, приобретающей дополнительные полномочия по подбору соответствующих кадров. Между тем, Президент, как видно из положений Конституции, не имеет никакой организационной зависимости от законодательной и судебной власти. Невозможно вообразить, что при нынешнем способе формирования Совета Федерации, судебных органов и состоянии партийной системы может возникнуть перспектива отрешения главы государства от должности. Полной независимостью от других властей он обладает и в принятии предусмотренных его полномочиями решений. Конституция допускает его консультации с другими государственными органами, но не требует их. Глава государства может действовать и без учета мнений последних.

*Расширение сферы полномочий Президента далеко за пределы конституционных предписаний*, как уже было отмечено, стало следствием неопределенности ст. 80 Конституции, положения которой дали Конституционному Суду основания для расширительного толкования.

*Проблема идентификации правовой природы взаимоотношений Президента с Правительством* связана с установлением в Конституции его решающей роли при формировании Правительства, при реализации ответственности Правительства и отдельных его членов, права Президента председательствовать на заседаниях Правительства, из возникших на основе положений Закона о Правительстве 1998 года<sup>140</sup> полномочий по руководству «силовым блоком» федеральных органов исполнительной власти (ст. 32), а также из подтвержденной Конституционным Судом практики установления указами системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>140</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

*Проблема дублирования Администрацией Президента (в статусе государственного органа) функций Правительства* - известное следствие признания Конституционным Судом права издания Президентом нормативных указов.

Вместе с тем, стоит отметить, что *новые полномочия Президента, которые ограничивали самостоятельность Правительства или Парламента, не всегда были основаны непосредственно на конституционных положениях*. Как справедливо отметил М.А. Краснов, в 2000-е годы не только число, но и характер полномочий, законодательно закрепленных в это время за Президентом, показывают, что законодательная власть оказалась готова отдать даже собственные прерогативы<sup>141</sup>. Например, в 2006 году федеральным законом<sup>142</sup> законодатель передал Президенту право представлять кандидатуры на пост аудиторов Счетной палаты. Так была ликвидирована независимость органа парламентского контроля от исполнительной власти, что прямо противоречит принципу разделения властей. Еще одним примером, заслуживающим упоминания, является практика обращения Президента с Бюджетным посланием, которое, начиная с 1995 года, он стал ежегодно направлять Правительству, что, конечно же, ограничило самостоятельность последнего в определении бюджетной политики, поскольку обязывало Правительство следовать президентскому курсу. В Бюджетном кодексе Российской Федерации, принятом в 1998 году, данная практика получила развитие в ст. 170, которая называлась «Бюджетное послание Президента Российской Федерации». В соответствии с ней, направление Федеральному Собранию данного послания, в котором определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год, стало обязанностью Президента. Данное внеконституционное полномочие Президента прекратило свое существование 4 октября 2014 г. в результате внесения изменений в Бюджетный кодекс<sup>143</sup>. Однако тот

<sup>141</sup> См.: Краснов М.А. Указ соч. С. 99, 100.

<sup>142</sup> Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ с последующими изменениями. СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

<sup>143</sup> Федеральный закон от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 30 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»». СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. II). Ст. 5314.

же Закон изменил редакцию ч. 2 ст. 172 БК и предусмотрел, что составление проектов бюджетов основывается на положениях послания Президента Федеральному Собранию, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации. Таким образом, с одной стороны, Президент вернулся в пределы своих конституционных полномочий (п. «е» ст. 84 Конституции), а с другой стороны - получила новое продолжение более корректная по форме, но сомнительная в плане соответствия принципу разделения властей, практика ограничения самостоятельности Парламента в сфере бюджетной политики. Ведь, как известно, бюджетные полномочия Парламента считаются наиболее сильной частью его компетенции.

#### **§ 4. Пути разрешения проблем взаимодействия между органами государственной власти федерального уровня и реформа Конституции**

Есть *три пути* для установления сбалансированного ответственного взаимодействия между органами государственной власти, которые *могут предложить конституционалисты*. Это - изменение Конституции, совершенствование других источников конституционного права и коррекция правоприменительной практики, в первую очередь - практики конституционного правосудия. Упомянутые направления действий могут соединяться в различных комбинациях, но в любом случае выбор пути в большей степени зависит от «политической воли», чем от достоинств предложенных юридических мер. Эта ситуация осознается отчетливо представителями отечественной науки конституционного права, что не мешает их стремлению к совершенствованию конституционных норм и восполнению пробелов в праве.

Размышления над многочисленными проблемами соотношения конституционного принципа разделения властей с ходом развития системы органов государственной власти России побуждают исследователей не только формулировать критические оценки действующего конституционного законодательства и практики правоприменительной деятельности, но и предлагать решения

для указанных проблем. При этом некоторые ученые формулируют конкретные предложения по совершенствованию текста Конституции<sup>144</sup>, даже предлагают ее полный текст в новой редакции<sup>145</sup>, другие авторы исходят из возможности установления необходимого баланса сдержек и противовесов без изменения текста Конституции<sup>146</sup>. Есть и те, кто формулирует общие рекомендации о возможных путях трансформации российской модели разделения властей, не формулируя конкретных изменений Конституции<sup>147</sup>.

Интересно, что *разнообразие форм*, в которых даются рекомендации власти, *не мешает их авторам достигать единства во многих содержательных компонентах*.

*Предложения С.А. Авакьяна* в отношении принятия законов о поправках к главе 4 и целому ряду статей Конституции РФ<sup>148</sup>, как представляется, реалистичны, лишены радикализма и дают хорошую правовую основу для компромисса между различными политическими группами, желающими сохранить и (или) усилить свои позиции во власти и обществом, которое, по обыкновению, продолжает «ждать перемен», но не особенно на них надеется. Отдельно следует отметить, что в данных предложениях самым тщательным образом учтены действующие правовые позиции Конституционного Суда, о которых частично упоминалось в предшествующих частях данного труда.

В то же время, нельзя не заметить, что новации, касающиеся вопросов конституционно-правовой ответственности Президента

<sup>144</sup> Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>145</sup> Краснов М., Федотов М. Конституция Российской Федерации (новая редакция). Авторский проект // URL: <http://www.indem.ru/Congress/const4.htm>.

<sup>146</sup> Румянцев А. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного. Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 37.

<sup>147</sup> Соболева А.К. Принцип разделения властей // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013. С. 78-122.

<sup>148</sup> В частности, предлагается главу 4 дополнить ст. 82.1, 93.1, 90.1, изложить в новой редакции ст. 94, ч. 2 ст. 95, ч. 2 ст. 96, 100, дополнить ст. 84, дополнить еще одной частью ст. 101, изложить в новой редакции ст. 110, 112, а также п. «б» ч. 1 ст. 103, дополнить ст. 117 еще одной частью. Все эти изменения, а также пояснения к ним представлены в статье С.А. Авакьяна «Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации».

та и отдельных членов Правительства, а также процедуры формирования состава Правительства, установления статуса и порядка деятельности Администрации Президента, особенно *остро ставят вопрос о перспективах формирования навыков продуктивного диалога* и достижения компромиссов в среде отечественной политической элиты. Пока для ее представителей в конфликтных ситуациях более *привычной является технология подавления политического оппонента* и непримиримости. Думается, что принятие данных поправок создало бы предпосылки для выравнивания отечественного механизма «сдержек» и «противовесов» и, в то же время, породило бы новые проблемы для участников политического процесса. Однако это были бы уже проблемы иного качественного уровня, на котором существовали бы необходимые материально-правовые и процессуально-правовые условия для открытого, конструктивного диалога, ведущего к их разрешению и снижающего риск агрессивного, антагонистического противостояния как внутри властных структур, так и в отношениях между властью и обществом.

В частности, предлагается дополнить положения главы 4 Конституции следующими новеллами:

- *ввести положение о том, что Президент несет конституционно-правовую ответственность за нарушение Конституции, данной им присяги и за иные правонарушения в соответствии с Конституцией и законами.* Таким образом, во-первых, непосредственно в текст главного закона страны вводится прямое упоминание о специфическом виде юридической ответственности - конституционно-правовой; во-вторых, происходит пересмотр и расширение перечня оснований наступления юридической ответственности Президента по сравнению с закрепленными ныне в Конституции; в-третьих, указано, что порядок применения положений Конституции о конституционно-правовой ответственности Президента должен регулироваться федеральный конституционный закон; в-четвертых, предусмотрено, что перечень правонарушений, за которые глава государства должен нести ответственность, может уточняться не только положениями Конституции, но также и федеральными законами. Безусловно, данные новации - это очевидный шаг в сторону большей определенности в установлении правовых границ ак-

тивности Президента, но важно и то, что они не лишают его той меры самостоятельности, которой он обладает в современных условиях;

- *предусмотреть, что Положение об Администрации Президента и все изменения в него утверждаются Президентом после получения положительных заключений от Совета Федерации и Государственной Думы.* Данное предложение может обеспечить сдерживание Президента от внесения несогласованных с палатами парламента новаций в статус и порядок деятельности Администрации, и могло бы, в конечном счете, привести к устранению правовых предпосылок для «параллелизма» с ролью Правительства. Примечательно то, что данная норма способна работать с пользой не только в условиях «политической полифонии», но и при однородном политическом спектре парламента;
- *расширить конституционную характеристику функций Федерального Собрания, которая пока в ст. 94 ограничивается указанием на то, что это представительный и законодательный орган РФ, в т.ч. включив упоминание о функциях парламентского контроля, участия в формировании государственных органов, а также в обсуждении и решении важнейших вопросов государственной жизни.* Такое расширение создаст благоприятную основу не только для активизации самостоятельной деятельности палат парламента в уже предусмотренных действующим законодательством направлениях, но и для выравнивания правовой основы системы «сдержек» и «противовесов», в которой пока наблюдается устойчивый перевес в сторону «президентской» и исполнительной ветвей власти;
- *уточнить и расширить конституционные положения о порядке работы палат парламента, предусмотренные ст. 100, в т.ч. подчеркнуть их самостоятельность в решении вопросов своего ведения, закрепить возможность обсуждать вопросы государственной и общественной жизни на совместных заседаниях, создавать общие комиссии, сообща осуществлять парламентский контроль, включая парламентские расследования, принимать постановления Федерального Собрания большинством голосов в обеих палатах при условии проведения ими раздельного голосования.* Очевидно, данная редакция открывает путь для более тесного сотрудниче-



ства палат, что может способствовать усилению политической самостоятельности парламента и, соответственно, балансу системы сдержек и противовесов;

- *закрепить право Президента присутствовать и выступать вне очереди на любом открытом или закрытом заседании Совета Федерации и Государственной Думы, а также на закрытом заседании палат.* Данное предложение также способствует формированию непосредственно в Конституции<sup>149</sup> правильных процедурных рамок для открытого, полноценного взаимодействия властных институтов на федеральном уровне;
- *установить права Председателей каждой из палат Федерального Собрания по вопросам ведения палат быть принятыми незамедлительно Президентом и Председателем Правительства.* Это предложение «уравновешивает» предшествующее, касающееся Президента, продолжая развитие идеи создания адекватных конституционных рамок для выстраивания конструктивного диалога представителей разных ветвей власти;
- *уточнить, согласно сложившимся уже реалиям, место Правительства в государственном механизме, закрепив положение о том, что оно «является высшим коллегиальным органом государственной власти РФ, осуществляющим исполнительную власть РФ и возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ», а также состав Правительства, указав, что в него (помимо лиц, уже названных в ч. 2 ст. 110) также входят приравненные к министрам по статусу руководители иных федеральных органов исполнительной власти;*
- *закрепить полномочие Президента по утверждению системы и структуры<sup>150</sup> федеральных органов исполнительной власти по*

---

<sup>149</sup> Пока данные возможности Президента отражены в Регламентах Совета Федерации и Государственной Думы.

<sup>150</sup> Формулируя новую редакцию ст. 112, С.А. Авакьян исходит из того, что уже сложился порядок, согласно которому система и структура федеральных органов исполнительной власти утверждаются самостоятельно Президентом Российской Федерации его указами. В восприятии понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти автор проекта Закона о поправках к ст. 112 опирается на толкование ч. 1 ст. 112, которое дано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П. Российский орган конституционного контроля установил, что оба понятия имеют право на существование и использование в их сочетании. В «систему федеральных органов исполнительной власти», отметил Суд в своем Постановле-

*предварительному согласованию с палатами Федерального Собрания, урегулировать процедуру согласования позиций Президента и палат Российского парламента по назначению членов Правительства, которая предполагает следующий порядок действий: сначала Президент направляет Совету Федерации и Государственной Думе информацию о представленных кандидатурах на должности членов Правительства, затем палаты могут воспользоваться предоставляемыми Конституцией правами излагать Президенту свое мнение о представленных кандидатурах и вносить Президенту свои предложения о кандидатурах данных должностных лиц. При несогласии с мнением соответствующей палаты и предложенными ею кандидатурами, Президент направляет палате мотивированный ответ. При необходимости создается согласительная комиссия, в состав которой входят Президент, Председатель Правительства, а также Председатели палат. Окончательное решение по каждой кандидатуре остается за Президентом.* Представляется, что предлагаемая процедура могла бы быть реализована достаточно безболезненно в нынешней политической ситуации стабильного и единого большинства в палатах Федерального Собрания, поддерживающего политический курс Президента. Однако в условиях «разделенного правления» (хорошо известного по опыту Франции, США и др. зарубежных государств) процедура согласования кандидатур

---

нии, «входят Правительство Российской Федерации... а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов. По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». А содержащееся в Конституции понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий». Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации - определил Конституционный Суд. Таким образом, по оценке С.А. Авакьяна, «Конституционный Суд констатировал два момента: во-первых, возможность использования обоих понятий, во-вторых, право Президента на регулирование соответствующих моментов своими указами» (Авакьян С.А. Указ. соч.).

может приобрести известную остроту, хотя серьезной угрозы самостоятельности «президентской» и исполнительной властей она не составит, поскольку право итогового решения сохраняется за Президентом;

- предусмотреть индивидуальную ответственность членов Правительства и руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся членами Правительства. Предлагается предоставить Государственной Думе полномочия по выражению недоверия или доверия указанным должностным лицам, хотя окончательное решение вопроса о возможности дальнейшего пребывания в должности лица, которому выражено недоверие, остается за Президентом, как и в случае назначения на должности членов Правительства. Объективно сильной стороной данного предложения, как и всех предшествующих, является то, что они не ломают пусть и несовершенной, но уже сложившейся системы распределения властного ресурса на федеральном уровне государственного аппарата, но, вместе с тем, способны обеспечить необходимое конституционно-правовое «обрамление» для конструктивного, и самое главное - ответственного взаимодействия между властями не только в стиле «битвы бульдогов под ковром», о которой упоминал У. Черчилль, но и в открытом публичном режиме.

Принятие данных предложений может создать благоприятную основу (разумеется, если это не будет противоречить «политической воле») для полноценного, а не имитационного развития партийной системы, поскольку представители партий в парламенте получают необходимые конституционные гарантии участия в принятии важнейших политических решений. Комплекс данных конституционно-правовых мер по самоограничению власти соответствует запросу общества на ответственное поведение ее представителей, и, в то же время, дисциплинируя их, помогает избежать саморазрушения государственной системе. Названная тенденция уже давно наметилась вместе с угасанием практики ответственного (в нравственном и правовом аспектах) осуществления властных полномочий их обладателями. Главное стратегическое преимущество проекта состоит в том, что данные предложения не требуют от представителей власти невозможного - отказаться от фактических

прерогатив, с которыми они свыклись.

Гораздо более радикальный подход к реформированию действующей Конституции России избрали авторы широко известного среди конституционалистов *авторского проекта новой редакции Конституции М.А. Краснов и М.А. Федотов*. Так, в представленном ими документе:

- Президент лишен полномочия определять основные направления внутренней и внешней политики государства;
- у него нет права председательствовать на заседаниях Правительства;
- он утрачивает свою решающую роль при формировании Правительства и реализации его ответственности: *кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра Президенту представляет Государственная Дума (кандидатура должна быть поддержана большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы), Президент вправе отклонить данную кандидатуру без объяснения причин и предложить Государственной Думе представить другую кандидатуру; она опять представляет другую кандидатуру либо большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов может принять постановление о поддержке первоначально представленной кандидатуры. В последнем случае Президент обязан незамедлительно назначить данное лицо на должность Премьер-министра*<sup>151</sup>;
- слабее становятся позиции Президента и в отношении руководства федеральными органами исполнительной власти «силового блока»: *он вносит представления Премьер-министру о назначении и освобождении от должности министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, но не всех, а только - в сферах обороны, национальной безопасности, иностранных дел, юстиции, правоохранительной деятельности;*

---

<sup>151</sup> Если же Государственная Дума не представила кандидатуру на должность Премьер-министра, то Президент самостоятельно его назначает сроком на один год. Но «решающее слово» в этом случае тоже будет принадлежать Государственной Думе (она либо не позднее, чем за двадцать дней до истечения годовичного срока, должна вновь приступить к рассмотрению вопроса о кандидатуре Премьера, либо принять в течение годовичного срока постановление о вотуме доверия Правительству).

- примечательно, что начало деятельности Правительства не требует выражения доверия нижней палатой, и выступление Премьера с программой носит информационный характер: *Премьер-министр не позднее двух месяцев со дня назначения представляет в Государственную Думу и обнародует правительственную программу, отражающую основные цели и средства деятельности Правительства на весь предстоящий срок полномочий Государственной Думы текущего созыва;*
- в то же время заметно усиливается ответственность Правительства перед Парламентом, уточняется и меняется порядок ее реализации: *Премьер-министр не реже одного раза в год отчитывается в Государственной Думе о ходе выполнения правительственной программы, причем в случае неудовлетворительной оценки отчета о ходе выполнения программы, Дума может выразить недоверие Правительству (предусмотрено еще два основания для выражения недоверия: неудовлетворительная оценка исполнения федерального бюджета и по результатам работы следственной парламентской комиссии); Президент после выражения Думой недоверия Правительству, консультируется с председателями палат либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает нижнюю палату и назначает новые выборы;*
- минимизируется влияние Президента на законодательный процесс, он лишен права отлагательного вето, полномочие по подписанию федеральных законов становится делимым, причем ответственность за закон возлагается на Премьер-министра, т.к. требуется его обязательная подпись под законопроектом: *принятый федеральный закон сначала направляется Премьер-министру для контрассигнования. Последний наделяется правом отлагательного вето. В случае отклонения федерального закона Премьер-министром, Государственная Дума и Сенат (так именуется в проекте верхняя палата) не ранее чем на следующей сессии вправе вновь рассмотреть данный закон. После того, как закон подписан Премьер-министром или палаты парламента, преодолев вето, повторно примут закон, Президент обязан его подписать и обнародовать;*
- минимизируется также роль Президента и его организацион-

ное воздействие в вопросах назначения на ряд важнейших государственных должностей: *так теперь он по представлению Государственной Думы назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; представляет Сенату кандидатуры для назначения на должности судей федеральных судов в порядке, установленном федеральным законом; представляет Сенату и Государственной Думе кандидатуры в состав Высшей квалификационной коллегии судей; после консультаций с соответствующим комитетом Сената назначает Генерального прокурора и его заместителей, а также, освобождает их от должности;*

- вместе с тем, к Президенту вернулось некогда утраченное право инициировать общероссийский референдум, он получил контрольные полномочия в отношении Генерального прокурора, а также министров: *заслушивает Генерального прокурора, министров и руководителей других федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, национальной безопасности, иностранных дел, юстиции, правоохранительной деятельности, дает им в пределах своей компетенции обязательные для исполнения поручения; однако Президент обязан информировать о поручениях, данных должностным лицам исполнительной власти, Премьер-министра;*
- изменен способ формирования верхней палаты Федерального Собрания таким образом, что, хотя принцип - по два представителя от субъекта - сохранен, но утрачена жесткая зависимость от федерального центра вообще и от президентской воли, в частности<sup>152</sup>. Интересно, что некоторые идеи данного

---

<sup>152</sup> Один сенатор избирается гражданами одновременно с выборами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и имеет срок полномочий, равный сроку полномочий соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации. Второй сенатор избирается гражданами одновременно с выборами главы субъекта Федерации (главы исполнительной власти субъекта Федерации) и имеет срок полномочий, равный сроку полномочий соответствующего главы субъекта Федерации (главы исполнительной власти субъекта Федерации). В Сенат также входят по праву Президенты Российской Федерации, срок полномочий которых закончился, либо досрочно прекращен, если они не были отрешены от должности, бывшие судьи Конституционного Суда Российской Федерации, если их полномочия не были прекращены досрочно.

проекта учтены в последних новеллах о формировании Совета Федерации;

- существенному изменению в рассматриваемом проекте подверглись также нормы о юридической ответственности и иммунитете Президента. Они не просто уточнены и детализированы, но касаются всех возможных видов ответственности: конституционно-правовой, уголовной, административной, гражданско-правовой. *Отрешение от должности возможно только в случае совершения особо тяжкого преступления в течение текущего срока полномочий. Отрешение производится Специальной судебной коллегией, состоящей из пяти судей Конституционного Суда и пяти судей Верховного Суда, определяемых жеребьевкой, только на основании выдвинутого Государственной Думой и поддержанного Сенатом обвинения.*

Как видно из содержания приведенных фрагментов проекта, авторы стремились к балансу системы «сдержек» и «противовесов», но одновременно - и к выполнению задачи кардинального ослабления роли Президента в политическом процессе. В предложенной модели он сохранил роль арбитра, способствующего согласованию позиций других ветвей власти, но лишился своих ключевых полномочий в отношении законодательной и исполнительной ветвей. Одновременно, вместе с новым наименованием (Премьер-министр), Председатель Правительства получил «сверхканцлерский» статус, а у парламента не появилось дополнительных правовых возможностей для ведения диалога с окрепшей федеральной исполнительной властью, механизмы согласования оказались вне конституционного текста (в отличие от проекта поправок, предложенных С.А. Авакьяном). Как представляется, несмотря на высокий уровень юридической техники, данный проект кардинально меняет распределение власти между федеральными институтами и не создает достаточных предпосылок для перехода к этой новой модели. Рабочим он способен стать только в условиях реальной межпартийной конкуренции, которой, как известно, не может похвастаться отечественная партийная система. Но и в этом случае предложенная схема распределения власти не станет спасительной. Если парламентское большинство будет принадлежать одной партии, это приведет к безусловному усилению исполнительной власти, а при на-

личии коалиции (большинства или меньшинства) в Правительстве - к нарушению баланса в отношениях с Федеральным Собранием. Главная проблема политических баталий, характерная для отечественных межпартийных отношений - антагонистический настрой участников, неготовность к согласованию позиций - не разрешится вдруг. В данном случае понадобится постепенное «принуждение к миру», прежде всего, при помощи правовых (процессуальных в особенности) инструментов, которые авторы рассматриваемого проекта не посчитали необходимым вывести на уровень конституционного текста.

*Еще один интересный вариант трансформации* модели взаимоотношений между органами государственной власти федерального уровня в соответствии со сложившейся практикой реализации конституционных принципов демократии и разделения властей, а также с учетом актуальных политических вызовов, предложил А.Г. Румянцев<sup>153</sup>. Анализируя развитие процесса реализации ценностей демократии в политической и правовой практике России и зарубежных государств, упомянутый автор приходит к обоснованному выводу о том, что «степень «демократичности» реально существующих демократий гораздо ниже, чем это принято считать, на митингах и в популярной литературе. Это плохая новость для радикальных демократов, но хорошая для российского общества, т.к. усиление элементов демократии в России: а) возможно; б) не несет с собой неоправданных рисков»<sup>154</sup>.

«Минимальная концепция демократии»<sup>155</sup>, над содержанием которой размышляет автор, позволяет, по его мнению, разрабатывать реалистичные сценарии развития общества. Если принять за

<sup>153</sup> Румянцев А. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного. Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 37.

<sup>154</sup> Румянцев А. Там же.

<sup>155</sup> Предложена эта концепция была еще Максом Вебером под названием «плебисцитарного вождизма». Важным компонентом для формирования дискурса, способствующего развитию этой теории, стала модель демократии «как процедуры», предложенная Йозефом Шумпетером. Причастны к ее развитию также Энтони Даунс, Роберт Даль, Чарльз Линдблом, Уильям Райкер. В числе современных российских авторов, проявивших интерес к концепции «минимальной демократии», А.Г. Румянцев упоминает М.А. Краснова, отмечая, что преимущества данной концепции заключаются в акцентировании ею единственного, но действительно важного свойства политических режимов, считающихся демократическими - реальную смену руководства страны путем выборов.



*демократию* в этом концептуальном оформлении всего лишь «возможность смены руководящего персонала государства по итогам выборов»<sup>156</sup>, то из такого подхода следует вывод, состоящий в признании неизбежности относительной автономии государственно-политического аппарата по отношению к обществу. Население только в самой общей форме выражает положительное или отрицательное отношение к решениям государственной власти, но не более того. Данный вывод А.Г. Румянцев обосновывает не только многочисленными примерами из текущей политической практики «развитых демократий», но и суждениями классиков политико-правовой мысли. В частности, упоминается о позиции Макса Вебера в отношении свободного мандата: он полагал, что в случае наличия такового у депутатов, представители становятся не слугами, а господами своих избирателей. Упоминается и о взглядах Ганса Кельзена, который рассматривал понимание парламента как народного представительства, в лучшем случае, в качестве полезной фикции. Следовательно, и в условиях демократии электорат ни *доступными ему правовыми средствами*, ни при помощи представителей не имеет реальной возможности полноценно «сдерживать» государственную власть в более или менее регулярном режиме. А это означает, что забота об ограничении власти правовыми средствами становится преимущественно (если не исключительно) делом «совести» самих государственных структур. При желании, такой род отношений между населением и государством можно назвать отчуждением, и в этом смысле не возникает желания возразить французскому исследователю Норберу Рулану, который следом за М. Аллио обращал внимание на то, что «современное государство, тоталитарное или в любом случае находящееся на пути к тоталитаризму, является одним из самых ужасающих мифических порождений. ... Оно стремится ограничить сферу действия собственной ответственности, маскируя эти намерения одним из своих главных мифов: защитой общего интереса, который якобы превалирует над защитой частных интересов. На самом же деле, государство охраняет само себя»<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Румянцев А. Указ соч. С. 24.

<sup>157</sup> Рулан Н. Юридическая антропология: Учебник для вузов /пер, с фр. М.: Норма, 1999. С. 245, 270.

Принимая во внимание упомянутый подтекст стремления государства к самоограничению и скромные возможности использования правовых форм для диалога с обществом, стоит обратить внимание на предлагаемую А.Г. Румянцевым для современных российских условий модель «двуетидного или двуполярного центра федеральной власти». По мнению упомянутого исследователя, должность Президента может и далее замещаться в рамках сложившейся уже в России процедуры «контролируемого преемства». Правительство же должно формироваться парламентским большинством по итогам таких выборов в Государственную Думу, которые бы общество признало честными. Допуская, что вариант с парламентским большинством может оказаться сложным в реализации, автор предлагаемой политико-правовой модели называет главное условие, делающее модель рабочей - необходимо, «чтобы правительство находилось хоть в какой-то зависимости от парламента, выборы в который отражают настроения населения»<sup>158</sup>. Формирование указанной модели, по мнению исследователя, не потребует изменения действующей Конституции, поскольку ее текст допускает многообразие интерпретаций, но пересмотра ряда правовых позиций Конституционного суда не избежать.

Предполагается, что сочетание контролируемой преемственности при занятии поста Президента с формированием Правительства по итогам выборов позволит решить ряд проблем современной системы власти в России. Во-первых, данная модель снизит риск угроз со стороны «президентского» компонента власти (имеется в виду как проникновение во власть «случайных» лиц, так и принятие ошибочных управленческих решений). Правительство в таких ситуациях может выполнить функцию противовеса и сыграть стабилизирующую роль во властном механизме. Во-вторых, система государственной власти приобретет определенную гибкость за счет более равномерного распределения ответственности, что опять-таки поможет избежать принятия «необъяснимых» решений, подобных упразднению Высшего Арбитражного Суда.

В предложенной модели сразу обнаруживается уязвимый эле-

---

<sup>158</sup> Румянцев А. Указ. соч. С. 37.

мент - российская партийная система пока не готова обеспечить выполнение задач, связанных с проведением выборов на полноценной конкурентной основе, формированием *самостоятельного* Правительства, способного стать противовесом «президентской» ветви власти. Этот недостаток осознает и сам автор идеи. Но он полагает, для успеха предлагаемого проекта достаточно будет выполнения даже двух условий: действительной конкуренции между партиями, допускающей хотя бы потенциальную возможность выиграть выборы, и недопущения во время их проведения массовых манипуляций<sup>159</sup>.

Представленные предложения по совершенствованию властного механизма, как бы ни оценивать их, не могут быть реализованы без осознания представителями власти необходимости самоограничения в самых разных аспектах и ответственного выполнения своих функций, как залога собственного выживания во властном статусе.

Задача обобщения высказанных в отечественной науке идей о возможных перспективах развития баланса «сдержек» и «противовесов» на федеральном уровне не позволяет оставить без внимания результаты работы группы правоведов над *проектом «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России»*. Они отражены в коллективной монографии об основах конституционного строя России, одна из глав которой посвящена принципу разделения властей. Ее автор, *А.К. Соболева*, при определении путей трансформации модели разделения властей считает необходимым обеспечить:

- сокращение числа полномочий Президента, придание им такого формата, который не был бы зависим от индивидуальных качеств лица, занимающего эту должность;
- создание условий и гарантий для возвращения Парламенту функций инициирования и обсуждения законопроектов, возможно даже за счет упразднения права законодательной инициативы Президента;
- конституционное закрепление модели избирательной систе-

---

<sup>159</sup> Румянцев А. Указ. соч. С. 38.

- мы и возвращение честных выборов;
- усиление контрольных функций парламента;
- усиление независимости судов и их роли в целом, в т.ч. в связи с их переориентированием на конституционно закрепленный приоритет прав и свобод человека;
- уточнение статуса институтов исполнительной власти на федеральном уровне в рамках одного из двух вариантов: 1) усиления роли Правительства в связке «Президент - Правительство»; 2) встраивания Президента в исполнительную власть как ее главы с одновременным упразднением поста Председателя Правительства (в любом случае предлагается исключение практики создания «параллельных» Правительству, квазиправительственных или иных теневых структур исполнительной власти, находящихся вне парламентского и общественного контроля);
- совершенствование механизма отчетности Президента и Правительства перед Федеральным Собранием;
- обеспечение гарантий для высвобождения политической инициативы гражданского общества, деятельности правозащитных организаций и СМИ, способных выполнить функции противовеса по отношению к любой из ветвей власти, проявившей тенденцию к усилению;
- конституционное закрепление дополнительных гарантий создания и деятельности политических партий, в т.ч. деятельности оппозиции<sup>160</sup>.

Заслуживающей несомненного внимания является также позиция в отношении баланса властей, сформулированная С.М. Шахраем. Она, судя по контексту, в котором представлена, касается не только прошлого, но и будущего конституционной модели федеральной власти. Так, в частности, упомянутый автор отмечает, что «реализация основополагающих конституционных идей происходит довольно противоречиво. Более того, на практике нередко возникают ситуации, когда без внешнего направляющего концептуального воздействия - Главы государства, Конституцион-

---

<sup>160</sup> Соболева А.К. Указ. соч. С. 122.

ного Суда или Прокуратуры - исполнители впадают в разного рода политические крайности, внося дисбаланс в действующую систему конституционных «сдержек» и «противовесов». Приходится порой пожалеть, что Конституцию не сделали по-настоящему «суперпрезидентской». Ибо в переходный период действительно необходима сильная рука и, самое главное, сильная воля, чтобы не упускать из виду стратегические ориентиры, уметь эффективно распределять ресурсы ради решения ключевой задачи»<sup>161</sup>. Справедливости ради надо отметить, что приведенный пассаж возник в контексте размышлений автора, главным образом, о периоде начала 90-х годов, когда отношения между федеральным центром и субъектами характеризовались известной формулой «парад суверенитетов». Но сама статья написана уже в 2012 году, и надо полагать, что ее автор не исходил из того, что эта «суперпрезидентская» конституция должна была остаться в прошлом, т.е. стать временной. Ведь конституция создавалась не только на переходный период. Вероятно, С.М. Шахрай как опытный государственный деятель исходил из того, что государственной власти (ее целостности, независимости, решительности или персональному составу) всегда что-то угрожает, один вызов сменяется другим. За переходным периодом приходит иной кризис, поэтому потребность в «сильной руке», а главное, в «сильной воле» не исчезает со временем. Видимо, прав М.А. Краснов, солидаризируясь с А. Шайо, когда утверждает, что конституции в большей степени испытывают влияние страхов, пришедших из прошлого, и становятся, таким образом, «в большей степени ретроспективными, нежели перспективными документами»<sup>162</sup>.

В то же время нельзя упускать из виду, что ответственная позиция власти, которая, в первую очередь, определяется самоограничением в рамках института Президента, может быть установлена не только нормами конституции, законов, решениями судов, активностью гражданского общества, а также транстациональных струк-

---

<sup>161</sup> Шахрай С.М. Жалею, что Конституцию 1993 года не сделали по-настоящему «суперпрезидентской». Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 4-5.

<sup>162</sup> Краснов М.А. Конституционные страхи. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3.

тур, но и деятельностью государственной бюрократии, от которой глава государства во многих вопросах зависим. Лишь в некоторых областях и ситуациях он обладает реальной возможностью принимать самостоятельные решения. На данное обстоятельство обращал внимание американский исследователь Элвин Тоффлер, по мнению которого бюрократия является самой распространенной формой власти во всех промышленных странах, поскольку именно бюрократы обеспечивают рутинную работу правительств и готовят большинство решений, приписываемых президентам или премьер-министрам<sup>163</sup>. Поэтому весьма важной в контексте совершенствования институтов верховной власти является задача формирования слоя «рациональной бюрократии», новых квалифицированных управленцев, которые за счет своей эффективной деятельности способны отчасти даже устранить драматизм проблемы всеобъемлющих полномочий Президента РФ. Современные методы науки управления<sup>164</sup> могут оказаться полезными и для формирования в России слоя «новых управленцев», которые своей деятельностью способны подготовить не только рационализацию института президентства, но и других институтов верховной власти.

---

<sup>163</sup> Тоффлер Э. *Метаморфозы власти*. М., 2002. С. 306, 313-316.

<sup>164</sup> Методики образования и внедрения новой управленческой элиты разнообразны, но в контексте данной статьи упоминания заслуживают «обучающая модель» Алексея Мазура (см.: Мазур А. Заложники колеи. Политический класс. 2009. № 3(51). С. 67-84) и «внедренческая» Ицхака Адизеса (Адизес И. *Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать и что из этого следует*. М.: Альпина Паблишерз. 2011. С. 39-41).

## Глава 4.

# Проблемы регионального уровня разделения властей в Российской Федерации

---

(Старостина И.А.)

### § 1. Понятийно-концептуальные подходы к региональному уровню разделения властей<sup>165</sup>

#### 1.1. Возможность существования разделения властей на региональном уровне

Современный конституционализм связывает национальную специфику конституционной культуры со сложившимися в мировой практике моделями конституционного развития. Следовательно, равную важность приобретают два обстоятельства: во-первых, то, что в этом явлении есть *универсальные принципы*, характерные для всех демократических государств, несмотря на их разнообразие; а во-вторых, то, что эти принципы могут иметь *национальные особенности* реализации в конкретных государствах, сосуществуя со специфическими и неповторимыми конституционными учреждениями. Такой подход лежит в основе интеграционной, или синтетической, теории происхождения российского конституционализма<sup>166</sup>, с помощью которой можно научно разграничить общее и особенное в конституционном развитии России.

Принцип разделения властей относится к универсальным

---

<sup>165</sup> Понятийные подходы к разделению властей на региональном уровне рассматриваются в контексте таких теорий демократии, как: «демократия с разделением властей» (форма демократической организации власти) наряду с непосредственной или плебисцитарной демократией и парламентарной демократией; «консоциативная демократия» (для смешанных этнических обществ); «процедурная демократия» (в отличие от «воинствующей демократии») не содержит каких-либо ограничений на политическую дискуссию и выражение мнений, включая выступления, которые направлены против существующего конституционного строя, хотя и опираются на демократические способы ведения политической борьбы в обществе, которые предоставлены конституцией.

<sup>166</sup> Подробнее об этом см.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб, 2005.

принципам организации государственной власти, применяемым в России с учетом ее исторических, социальных, культурных и иных особенностей. Поскольку Россия является федерацией, этот принцип находит свое отражение не только на уровне государства в целом, но и во множестве формальных и неформальных практик 85-ти субъектов РФ. Особое внимание следует обратить на тот факт, что проблема разделения властей относится к числу тех научно-практических проблем, которые невозможно разрешить раз и навсегда. Поиск оптимальной модели<sup>167</sup> сдержек и противовесов должен идти постоянно; это эволюционный процесс, поскольку в мире политико-правовых форм нет вечных и нерушимых идеалов. Это, в свою очередь, предполагает конструктивную критику сложившихся в данной сфере подходов и методик, заставляющую согласиться, во-первых, с тем, что разделению властей в том виде, в каком оно реализуется в России, присущи определенные изъяны, а, во-вторых, что эти изъяны можно и нужно исправлять.

Роль и значение разделения властей на региональном уровне в теоретическом и нормативном смысле соответствуют современным подходам<sup>168</sup>:

а) не допускается концентрация власти у одного государственного органа или должностного лица субъекта РФ;

б) признается самостоятельность на основе конституции (устава) и законов субъектов РФ трех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной;

в) установленная в законодательстве субъектов РФ система сдержек и противовесов способствует легальному взаимному кон-

---

<sup>167</sup> Понятие правовых моделей не ограничивается только лишь правовыми актами. Правовые модели существуют как в правотворчестве, так и в правоприменении. На современном этапе общественного развития происходят эволюция и борьба правовых моделей. Правовые модели влияют друг на друга и взаимодействуют. Хаотичный порядок регуляции создает иллюзию правового регулирования и его эффективности. При этом, использование правовых моделей позволяет прогнозировать, учитывать риски и проектировать варианты оптимального правового регулирования. Подробно см.: Рафалюк Е.Е., Кичигин Н.В. Реализация правовых моделей: проблемы и поиск решений. Журнал российского права. 2014. № 5.

<sup>168</sup> Тихомиров Ю.А. Государство. М.: Норма, 2013. С. 138, 139.



тролю каждой из ветвей власти.

В отечественной доктрине по поводу разделения властей (в т.ч. применительно к региональному уровню) находят поддержку несколько идей: 1) идея господства законодательной власти над другими властями (А.В. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин); 2) идея равнозначности и равноправия законодательной, исполнительной и судебной власти (С.А. Авакьян, Г.Н. Чеботарев); 3) идея главенства исполнительной власти в силу осуществления ею управленческой функции (А.Д. Керимов).

Субъекты РФ при регламентации принципа разделения властей исходят из двух распространенных вариантов: один вариант установлен в ст. 10 Федеральной Конституции, второй вариант предусмотрен ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>169</sup>.

Примером особенного подхода в этом направлении может служить Устав Липецкой области, в ст. 46 которого закреплено положение о том, что органы законодательной и исполнительной власти области *взаимодействуют* не только *исходя* из принципа разделения властей, а также их *равнозначности*.

В юридической литературе<sup>170</sup> отмечается, что сторонники теории равенства властей выдают желаемое за действительное, что арифметическое равенство, равнозначность властей вряд ли достижимы, что допустимость равенства ветвей государственной власти возможна только перед законом в связи с неотвратимостью ответственности.

В основных законах некоторых субъектов РФ в формулировке принципа разделения властей отсутствует указание на судебную власть: «государственная власть осуществляется на основе разделения властей на *законодательную и исполнительную власть*» (Устав

---

<sup>169</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4256.

<sup>170</sup> Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2007. С. 99, 100; Ишеков К.А. Реализация конституций и уставов субъектов Российской Федерации органами государственной власти: конституционно-правовое исследование. М.: РПА Минюста России, 2013. С. 147, 148.

Псковской области); «государственная власть осуществляется *органами законодательной (представительной) и исполнительной власти* на основе разделения властей» (Устав (Основной закон) Кемеровской области). В то же время в уставах субъектов РФ есть отдельные положения о судебной власти, которую осуществляют на соответствующей территории звенья федеральной системы судов, однако может и не быть норм о своих судах (как известно, такими могут быть конституционные, уставные суды и мировые судьи). Так, в Уставе Псковской области нет норм о судах этого субъекта РФ и включении таких судов в систему региональной власти. А вот в Уставе Кемеровской области есть глава «Уставный суд Кемеровской области», однако такой суд еще не создан. В реальности судебная власть субъектов РФ в лице мировых судей осуществляется<sup>171</sup>, но в конституциях и уставах ряда субъектов РФ она не получила должной правовой регламентации.

Динамика развития конституционно-правовых форм организации и функционирования органов государственной власти субъектов РФ предполагает разработку все более эффективных путей и методов их взаимодействия на основе сбалансированной системы сдержек и противовесов. Причем избыточную унификацию в этом деле следует признать неэффективной: не существует ни юридических, ни политических аргументов, требующих создания в субъектах РФ какой-то *унифицированной и однотипной модели* реализации разделения властей, предполагающей наличие исчерпывающего

---

<sup>171</sup> Так, например, Закон Нижегородской области от 14.12.2012 № 163-З «О мировых судьях Нижегородской области» стал итогом систематизации законодательства области в сфере мировой юстиции. Этот Закон устанавливает, что кандидатов на должность мировых судей представляет Председатель Нижегородского суда, а не Губернатор области, что соответствует конституционному принципу разделения властей и независимости всех ветвей государственной власти. Данная законодательная инициатива была поддержана Президиумом Верховного Суда РФ, Правительством РФ. В результате был принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 402-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»» / Доклад Законодательного Собрания Нижегородской области 2014 года «О состоянии законодательства Нижегородской области и об основных итогах законотворческой деятельности Законодательного Собрания за 20 лет».

перечня сдержек и противовесов и буквальное воспроизведение модели федерального уровня<sup>172</sup>. В этом одно из преимуществ федеративного государства перед государством унитарным, которое пока в полной мере не используется в России.

### 1.2. «Разделение властей»: наполнение термина

В настоящее время в теории конституционного права складывается новое направление, предполагающее исследование конституционной терминологии. Единство государственной власти и механизмы разделения ветвей также оказались затронутыми этой работой<sup>173</sup>. С терминологической точки зрения, классическое сочетание «разделение властей» непосредственно соотносится с такими терминами, как: «разделимость», «отделение», «разграничение», «обособление», «конкуренция», «распределение», «размежевание», «равновесие», «организация». В содержательном плане, когда речь идет о «разделении властей», предполагается подчеркивание одного из нижеследующих смысловых оттенков:

- 1) необходимость разделения властей как такового при сохранении их единства;
- 2) недопустимость доминирования какой-либо власти и ис-

---

<sup>172</sup> В Заключении Венецианской комиссии по проекту Чеченской Республики (CDL-AD (2003)2) на основе критериев «европейской демократии», сравнительного анализа текстов Конституции РФ и Конституции Чеченской Республики был сделан вывод об использовании не только единых моделей (структур) конституционно-правовой регламентации, но и общих формулировок, что объяснялось намерениями чеченских властей подчеркнуть политическое будущее Республики как субъекта РФ. Вместе с тем указывалось, что такое дублирование норм может привести к нарушению принципа вертикального разделения властей (разделение компетенций федеральной власти и власти субъектов РФ), т.к. часть копируемых норм не может быть в принципе включена в текст конституции субъекта РФ в силу того, что они относятся к исключительной компетенции Федерации. Венецианская комиссия пришла к выводу о том, что проект Конституции Чеченской Республики представляет собой стандартизированный текст, а не текст *suigeneris*, который отражает особенности, присущие этому субъекту РФ. См.: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право /под ред. Т.Я. Хабриевой, В.И. Лафитского. М.: Статут, 2014. С. 91.

<sup>173</sup> См.: Чиркин В.Е. Конституционная терминология. М.: Норма, 2013. С. 215-221.

ключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти или должностного лица, взаимное уравновешивание властей;

3) наличие определенной организации государственной власти и определение структуры и системы органов государственной власти;

4) наличие, как минимум, трех ветвей власти и предположение о возможности существования других ветвей власти наряду с традиционной триадой;

5) соотнесение и сообщение ветвей власти друг с другом, взаимное проникновение властей, их самостоятельность и сотрудничество, делегирование отдельных полномочий одной ветви власти другой ветви власти;

6) обладание собственными организационно-правовыми ресурсами, присущее органам государственной власти;

7) субсидиарность;

8) уровневый подход;

9) обеспечение условий конституционной демократии;

10) система конституционно-правовой ответственности.

Кратко остановимся на каждом из приводимых смысловых значений, обратив внимание на то обстоятельство, что все они различаются по своей актуальности и значимости относительно политико-правовой практики субъектов РФ.

1. Когда речь идет о *необходимости* разделения властей, под этим подразумевается долженствование, позитивное принуждение<sup>174</sup> законодателя к правовому закреплению и обеспечению разделения властей, рассматриваемому в качестве политико-правового идеала. Фактически здесь имеется в виду одна из фундаментальных предпосылок демократии, имеющая отношение и к России как стране

<sup>174</sup> В юридической литературе предлагается подход, согласно которому, основаниями применения конституционно-правового принуждения являются нарушения ведущих принципов конституционного строя демократически организованного государства и общества, включая принцип разделения властей. Обзор подходов к понятию конституционно-правового принуждения см.: Володько И.А. К вопросу о понятии конституционно-правового принуждения. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4

с демократической формой правления. Причем в России, как в федеративном государстве, соответствующая необходимость распространяется не только на центр, но и на регионы, т.е. субъекты РФ<sup>175</sup>. Федеральный законодатель, обязывая самого себя и регионального законодателя, устанавливает, что в соответствии с Конституцией РФ *деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется* в соответствии с определенными принципами, среди которых «разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица» (п. «д» ч. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

2. Подчеркивание *недопустимости* доминирования ни одной из властей особенно важно в российском контексте. Обобщение современной конституционно-правовой практики субъектов РФ показывает, что законодательная власть в российских регионах неравноправна в соотношении с исполнительной властью и занимает второстепенное по отношению к ней положение. Главным признаком этой неполноценности выступает неразвитость контрольных функций законодательного органа, закреплённая в нормативной базе всех субъектов Федерации и берущая свое начало в ущемляющем парламент правовом порядке, установленном Конституцией

---

<sup>175</sup> Здесь действует современный принцип «верность федерации», который непосредственно сочетается с принципом разделения властей. «Верность федерации» в доктринально-правовом смысле предполагает: не противоречащее интересам федерации поведение в качестве основной обязанности в федеративном государстве как для самой Федерации, так и ее субъектов; направленность на укрепление связи федерации и ее субъектов с целью укрепления федеративного порядка; ограничение «эгоизма» как федерации, так и ее субъектов; противодействие проявлениям ослабления федеративных связей и сепаратистских тенденций; возложение на субъектов федеративных отношений обязательств не предпринимать ничего, что могло бы повредить государству в целом или его частям. См. подробно: Бауэр Х. Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма. Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2003. № 3. С. 14-21.

РФ. Между тем, по мере того, как кризис избыточно централизованной системы государственного управления становится все очевиднее, потребность в сильной законодательной власти, снимающей издержки единоличных и неконтролируемых обществом управленческих практик все более осознается как теоретиками, так и практиками.

3. То понимание разделения властей, которое указывает на наличие *определенного способа организации государственной власти* и присущей ему структуры, находит отражение в основных законах субъектов РФ. Так, Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) содержит раздел IV «Организация государственной власти», включающий главу 1 «Государственный Совет Республики Татарстан». К ведению этого органа относится, в частности, *установление порядка организации и деятельности республиканских органов государственной власти, установление системы исполнительных органов государственной власти*. В этом же разделе имеется глава 2 «Президент Республики Татарстан», согласно которой Президент, являясь главой государства, высшим должностным лицом, *возглавляет и формирует систему исполнительных органов государственной власти, обеспечивает их взаимодействие с Государственным Советом, руководит деятельностью Кабинета Министров и принимает решение о его отставке*. Наконец, глава 3 «Кабинет Министров Республики Татарстан» упомянутого раздела устанавливает, что Кабинет Министров является исполнительным и распорядительным органом государственной власти.

4. В данном контексте положение о разделении властей подразумевает определенный «минимум специализации» в организации структуры власти современного государства, предполагающий наличие законодательной, исполнительной и судебной властей *в качестве самостоятельных политико-правовых институтов и невозможность их слияния друг с другом*. Кроме того, в этом смысловом поле в тезисе о разделении властей можно усмотреть возможность существования иных ветвей власти наряду с традиционной триадой (напр., избирательной, контрольной, прокурорской, и т.д.)<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование /отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Норма, 2011. С. 316-317, 319.

Так, например, по Закону Республики Саха (Якутия) от 11.10.2006 «О Президенте Республики Саха (Якутия)» в Республике признается существование *президентской власти*, имеющей собственные символы<sup>177</sup>. Подобные новации, встречающиеся в конституциях и уставах субъектов РФ, не отменяют традиционной триады, но расширяют и дополняют ее: самое главное состоит в том, что базовый минимум, предполагающий три ветви власти, при этом не должен отменяться.

Вместе с тем, далеко не все политико-правовые новации в сфере разделения властей можно считать позитивными. Так, в настоящее время в Российской Федерации отмечается тенденция формирования «партийной законодательной вертикали», предполагающей фактическое доминирование одной политической партии в представительных органах всех уровней. Эта неформализованная «вертикаль» выражается в четком согласовании законодательных инициатив и прочих решений, принимаемых на федеральном и региональном уровнях<sup>178</sup>. Более того, в некоторых случаях ей пытаются придать нормативный характер. Примером, подтверждающим такую практику, является решение Буинского районного Совета Республики Татарстан от 04.02.2011 № 2-6 «О взаимодействии депутатов фракций «Единая Россия» в Государственной Думе Российской Федерации, в Государственном Совете Республики Татарстан, в Буинском районном Совете Республики Татарстан по вопросу социально-экономического и культурного развития»<sup>179</sup>. Этот документ поручает руководителю фракции «Единая Россия» в Буинском районном Совете заключить соответствующие соглашения о взаимодействии с перечисленными сторонами. Соглашение предусматривает: взаимодействие в законотворческой

<sup>177</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 30.03.2007 «О Послании Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) «О состоянии конституционной законности в Республике Саха (Якутия)» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>178</sup> См.: Институты конституционного права /отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М.: Юриспруденция, 2011. С. 300-301.

<sup>179</sup> Использование в названии данного Решения сочетания «Государственная Дума Российской Федерации» конституционно некорректно, т.к. Государственная Дума - это палата Федерального Собрания РФ.

деятельности по вопросам местного самоуправления; рассмотрение вопросов по разработке законодательных инициатив, направленных на совершенствование законодательства Республики Татарстан, Российской Федерации; организацию взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан с органами местного самоуправления в решении социально-экономических и иных вопросов Буинского муниципального района; организацию работы с избирателями, проживающими на территории Буинского муниципального района, в пределах своих полномочий.

В нормативных актах, подобных рассмотренному решению, формализуется своеобразное «разделение властей», фактически лишаяющее часть политической системы, а именно оппозицию, политической дееспособности. Вместо этого для повышения устойчивости политической системы на региональном уровне предпочтительнее было бы законодательно закрепить статус парламентской оппозиции, предоставив ей необходимые права и преференции.

5. Разделение властей, *понимаемое как их взаимодействие*, охватывает такие формы, как административное подчинение, заключение договоров и соглашений, согласование и координация. В частности, согласование как форма взаимодействия властей предусмотрено в ст. 129 Конституции РФ по отношению к прокурорам субъектов РФ, которые назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, *согласованному* с субъектами РФ. В рамках федеративного государства разделение властей в принципе неотделимо от реализации той или иной схемы их *самостоятельности и сотрудничества*, закрепленной как в федеральных нормативных актах, так и в нормативных актах отдельных субъектов Федерации. Например, в ч. 2 ст. 1 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)» установлено, что Государственное Собрание самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. В Соглашении



«О сотрудничестве между Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Государственным Собранием (Эл Курултай) Республики Алтай»<sup>180</sup> определены следующие *формы сотрудничества*: проведение совместных встреч, консультаций и переговоров по вопросам, представляющим взаимный интерес; осуществление совместных программ, проектов и мероприятий по определенным направлениям; совместная подготовка проектов нормативных правовых актов; совместная поддержка обращений, законодательных инициатив субъектов РФ; создание совместных рабочих групп; обмен специалистами; регулярный обмен законодательными актами и их проектами, опытом законодательной работы, научной и юридической документацией, методиками и иной информацией, изучение и совершенствование системы местного самоуправления и организации органов государственной власти; направление Президенту РФ, депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации, Председателю Правительства РФ совместных предложений по представлению и продвижению в федеральных органах государственной власти совместных обращений, законодательных инициатив.

Дополнительно к принципам, обеспечивающим разделение властей и закрепленным в Федеральном законе от 06.10.1999 «Об общих принципах...», в законодательстве субъектов РФ встречаются такие *принципы взаимодействия* законодательных и исполнительных органов государственной власти, как: законность принимаемых решений и осуществляемых действий; взаимное уважение и доверие; гласность; признание и соблюдение полномочий, предоставленных каждому органу государственной власти субъекта РФ Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ; урегулирование спорных вопросов преимущественно на основе согласования решений; защита принятых решений в соответствующих судах.

6. Разделение властей может толковаться как обладание ор-

---

<sup>180</sup> Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС (Я) от 18.11.2009 ГС № 568-IV «О Соглашении о сотрудничестве между Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Государственным Собранием (Эл Курултай) Республики Алтай».

ганами государственной власти собственными организационно-правовыми *ресурсами* в виде совокупности методов, средств, мер: например, распоряжение главы субъекта РФ, связанное с реализацией возложенного на него полномочия о созыве первого заседания вновь избранного законодательного органа, обеспечивает проведение такого заседания и гарантирует своевременную легитимацию законодательному органу.

7. Политико-правовое понятие субсидиарности, пришедшее в российскую правовую науку из континентальной Европы, традиционно связано с разделением властей, поскольку предполагает определенный тип координации их решений и действий. В данном контексте под *субсидиарностью* понимается содействие, оказываемое одной ветвью власти другой ветви власти при выполнении государственных функций, осуществляемое при отсутствии возражений со стороны соответствующей власти и отсутствии противоречий с конституционно-правовым порядком. Внедрение принципа субсидиарности, предполагающего согласованную передачу на нижестоящие уровни публичной власти полномочий, финансов и ответственности, стало итогом первых этапов федеративной реформы в России. Основой для этого послужила правовая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда РФ от 12.11.2003 № 17-П: «... участие субъектов РФ в процессе принятия решений на федеральном уровне, ... при условии, что такое участие носит *субсидиарный характер*, ... осуществляется в форме предварительного *согласования*, не предопределяющего окончательное решение вопроса, т.е. не предполагает передачу соответствующего федерального полномочия субъекту РФ». Практика реализации федеральных законов, обеспечивающих федеративную реформу, привела к тому, что за субъектами РФ оказался закрепленным слишком большой объем расходных обязательств (особенно по социальной поддержке граждан), не подкрепленных необходимым финансированием. В юридической литературе предлагается закрепить субсидиарность как принцип российского федерализма, а также дать конституционное определение его содержания на федеральном

уровне - в Конституции РФ<sup>181</sup>.

8. Уровневый подход предполагает различие «горизонтального» и «вертикального» разделения властей, основанное на выделении в сфере конституционно-правового регулирования властных отношений двух видов ответственности в зависимости от статуса ее субъектов - «горизонтальной» и «вертикальной»<sup>182</sup>. Основой разграничения выступают модификации, вызванные политико-правовыми условиями реализации различных моделей разделения властей, в частности, «горизонтальность» возникает между органами государственной власти, действующими *на одном территориально-управленческом уровне* государства, взаимоотношения которых строятся на принципе разделения властей и разграничения компетенции *без элементов соподчинения*. Демократические начала «горизонтальности» получают развитие благодаря конституционной регламентации и осуществлению различных форм парламентской ответственности правительства и органов исполнительной власти. Что касается «вертикальности», то она характерна для отношений между органами государственной власти, действующими *на различных территориальных уровнях* государства (на федеральном и региональном, на региональном и муниципальном уровнях) и строящими взаимоотношения на принципе разграничения предметов ведения и полномочий *с элементами политического соподчинения*. «Вертикальность» способствует усилению централизации в системе органов государственной власти, возникновению элементов политического соподчинения органов местного самоуправления относительно органов государственной власти субъектов РФ, с одной стороны, и органов государственной власти субъектов РФ относительно федеральных органов государственной власти, с другой стороны. Демократические начала «горизонтальности» уступают место в «вертикальности» началам централизации

<sup>181</sup> К новой модели российского федерализма /под ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М.: Весь Мир, 2013. С. 83.

<sup>182</sup> См.: Кравец И.А. Юридические процедуры и политические мотивы реализации мер конституционной ответственности (проблемы и перспективы) // Конституционное право и политика: сборник материалов международной научной конференции. Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова. 28-30 марта 2012 г. /отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. С. 220-221.

и формированию института политического доверия перед главой государства и органами исполнительной власти.

9. В указанном контексте *разделение властей* между органами государственной власти выступает *одной из гарантий* конституционной демократии. Хотя политическая общность законодательного органа и правительства в парламентских формах правления конституционной демократии не противопоказана, она не создает ее гарантий, а, скорее, провоцирует министриализм (преобладание правительства - министров, назначаемых из партийных лидеров и функционеров парламентского большинства), что, теоретически, позволяет авторитарным премьер-министрам, господствуя над парламентским большинством, монополизировать власть. Иначе говоря, политическое разделение властей с участием законодательного органа, главы государства и правительства для демократии есть условие важное, но *неединственное и необязательное*. Чтобы демократия не обратилась в морально-политическое единение, где вместо верховенства права господствуют свободные от права единовластие и беззаконие, всегда объясняемые благом народа и государства, ей требуются независимое правосудие и межпартийное соперничество. Само по себе формальное разделение органов государственной власти авторитарного режима не означает реального разделения властей: правящее лицо и возглавляемое им сообщество вполне могут контролировать условно разобщенные органы государственной власти, т.е. не участвовать в функционировании системы «сдержек и противовесов» в качестве одной из весовых единиц, а управлять всей системой. В подобных условиях разделение властей носит ритуальный характер<sup>183</sup>.

10. Принцип разделения властей непосредственным образом связан с *системой конституционно-правовой ответственности*<sup>184</sup>: органы государственной власти субъектов РФ в равной мере встроены в систему и федеральной, и региональной конституционно-

---

<sup>183</sup> Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии. Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16-21.

<sup>184</sup> См., напр.: Трофимова Г.А. Принцип разделения властей в системе конституционно-правовой ответственности: альтернативный вариант. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8.

правовой ответственности.

В рамках принципа разделения властей в отношении и федеральных, и региональных органов власти допускается *несогласованность и противодействие* ветвей власти (напр., вето высшего должностного лица на законы, принятые законодательным органом, или вотум недоверия исполнительному органу со стороны законодательного органа), но не допускается *противостояние* ветвей власти, в котором стороны стремятся подчинить другую ветвь своему влиянию по вопросу о социально-политическом развитии государства в целом.

### **1.3. «Система сдержек и противовесов» и ее место в разделении властей на региональном уровне**

Конституционно-правовое закрепление механизма сдержек и противовесов предусматривает наличие, прежде всего, в основном законе, а также в конституционном законодательстве, норм, которые обеспечивают согласование позиций всех ветвей власти при решении наиболее важных вопросов. Механизм сдержек и противовесов выполняет функцию сдерживания и ограничения самой государственной власти, т.е. функцию самоограничения. Сдержки и противовесы выступают пределами при реализации органами государственной власти своих полномочий в конституционно-правовом пространстве.

Несмотря на то, что понятие «сдержки и противовесы» появилось в правовой литературе еще в XVIII веке и стало классическим, в современной юридической литературе предлагаются новые подходы к определению его сущности<sup>185</sup>. Сущностью нормы, выполняющей функцию сдержки (противовеса), является право того или иного субъекта конституционного процесса выразить свое несогласие с другим субъектом (с учетом возможного согласования позиций или без такого согласования). Механизм сдержек и противовесов начинает работать тогда, когда субъект конституционного

<sup>185</sup> Конституционный механизм власти: роль в кризисных условиях (материалы Круглого стола, состоявшегося 18 декабря 2009 г. в Высшей школе экономики). Право. 2009. № 1. С. 111-115.

процесса *на деле* использует соответствующую норму, чтобы выразить несогласие<sup>186</sup>. Причем, если субъект выражает согласие, принимая для этого специальное решение, или вообще ничего не предпринимая (т.е. применяя позитивное действие или бездействие), то это значит, что сдержки (противовесы) не используются.

В законодательстве субъектов РФ сдержки и противовесы обозначаются в нормативном определении таких категорий, как «согласование», «согласие» и «несогласие». Так, в Законе города Москвы от 20.12.2000 № 45 (ред. от 14.04.2004) «О порядке согласования назначения кандидатур на должность и освобождения от должности отдельных должностных лиц в городе Москве»<sup>187</sup> содержатся понятия «согласование», «представление», «согласие». Согласование - это процедура рассмотрения Думой и (или) Мэром представления о назначении кандидатуры на должность или об освобождении от должности отдельного должностного лица, в ходе которой Дума и (или) Мэр выражают свое согласие или несогласие на назначение кандидатуры на должность или освобождение от должности должностного лица. Представление - официальная информация в письменной форме, содержащая сведения о кандидатуре, подлежащей согласованию, и предложение согласовать кандидатуру на назначение на должность либо освобождение от должности указанного в представлении должностного лица. Согласие - одобрение назначения кандидатуры на должность или освобождения от должности должностного лица, а несогласие - отклонение назначения кандидатуры на должность или освобождения от должности должностного лица.

Вместе с тем, несмотря на наличие в федеральном законода-

---

<sup>186</sup> Например, согласно Закону Воронежской области от 29.10.2013 № 179-ОЗ «О контрольных полномочиях Воронежской областной Думы», по результатам проведения мероприятий по осуществлению контроля Воронежская областная Дума в пределах своих полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральным и областным законодательством, вправе, в частности: рассмотреть вопрос о доверии губернатору области и его заместителям; освободить от должности лиц, назначение на должность и освобождение от должности которых отнесены к ведению областной Думы; обратиться к лицам, имеющим право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности.

<sup>187</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2004. № 5. Ст. 67.

тельстве и законодательстве субъектов РФ определенных норм, которые можно отнести к сдержкам и противовесам, в целом практику применения этой категории в России трудно признать совершенной. Недостатки заметны, в частности, в том, что в работе этой системы допускается явный «перекос», благоприятствующий исполнительной власти: она имеет гораздо больше правовых возможностей «сдерживать» и «уравновешивать» законодательную власть, чем сама законодательная власть относительно власти исполнительной. Следует также указать и на то обстоятельство, что в правовых системах федеративных государств исключительную важность имеет способность федерального центра и регионов применять механизмы сдержек и противовесов в отношении друг друга. Обычно это обеспечивается наличием у верхней палаты федерального парламента, *представляющей регионы*, права блокировать решения нижней палаты, *представляющей политические предпочтения избирателей*. Между тем, согласно п. 5 ст. 105 Конституции РФ, Государственная Дума, рассматривая законы, ранее отклоненные Советом Федерации, способна преодолеть несогласие верхней палаты большинством в 2/3 голосов. Это означает, что, располагая в нижней палате большинством, превышающим 2/3 голосов («контрольным пакетом голосов»), исполнительная власть федеративного государства получает возможность пренебрегать позицией регионов, выражаемой верхней палатой. Иначе говоря, в стенах российского парламента федеральный центр располагает эффективными инструментами «сдерживания» и «уравновешивания» регионов, а субъекты Федерации эквивалентных механизмов в своем распоряжении не имеют.

Единство понятия «сдержки и противовесы» допускает все же некоторое обособление этих элементов друг от друга. В основе такой конкретизации лежит способ воздействия на поведение субъектов (или характер предписаний). Здесь выделяются нормы-сдержки (императивные нормы, требующие должного поведения субъектов) и нормы-противовесы (диспозитивные нормы, содержащие дозволенные варианты поведения субъектов и позволяющие им противопоставлять свою позицию иным позициям). Так, к сдержкам относятся нормы, содержащие прямое требование о

взаимодействии органа законодательной власти и главы исполнительной власти при назначении (освобождении) должностных лиц, предусматривающем необходимость дачи согласия, согласования кандидатур. К противовесам относятся нормы о праве вето на законы (наложение вето главой исполнительной власти и преодоление вето законодательным органом) о выражении недоверия правительству, об отрешении от должности высших должностных лиц.

Важно подчеркнуть, что эффективность использования сдержек и противовесов во многом предопределяется партийно-политической структурой законодательного органа. Если большинство в законодательном органе, обеспечивающее полную единогласную поддержку главе исполнительной власти, представляет собой единую и иерархически выстроенную корпорацию с корпоративными мотивациями и корпоративной дисциплиной, то весь конституционный процесс лишается смысла, а механизм сдержек и противовесов отключается, что объективно способствует бесконтрольному олигархическому правлению. В свою очередь, неиспользование (или недостаточное использование) сдержек и противовесов в законодательном процессе негативно влияет на качество принимаемых законов.

Наконец, на эффективность сдержек и противовесов оказывает влияние состояние органов конституционного правосудия: она зависит от степени готовности правовой системы в лице органов конституционного правосудия защищать саму идею сдержек и противовесов. Разумеется, идея согласования как основа сдержек и противовесов, значимая для теории конституционализма, не может подменяться идеей административной и корпоративной субординации.

## **§ 2. Эволюция разделения властей на региональном уровне**

До принятия в 1993 году Конституции РФ модель разделения властей, функционировавшая на региональном уровне, отличалась следующими особенностями: а) решающим воздействием Федерации на систему организации государственной власти в субъектах



РФ, не имевших статуса национально-государственного образования; б) политико-правовой самостоятельностью республик в вопросах учреждения органов государственной власти и реализации разделения властей; в) отличавшим систему сдержек и противовесов перевесом в пользу законодательной власти субъектов РФ; г) частичным возложением на региональные органы государственной власти функций, не свойственных той ветви власти, к которой они относились; д) неразвитостью институтов конституционного контроля и ответственности органов государственной власти регионального уровня.

В Конституции РФ 1993 года разделение властей на региональном уровне оказалось закрепленным не напрямую, а опосредовано. Поэтому данный вопрос потребовал уточнений в правовых позициях Конституционного Суда РФ, который рассматривал региональный уровень регулирования разделения властей в соотношении с федеральным уровнем. Правовой основой для разделения властей на региональном уровне стал Федеральный закон от 06.10.1999 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Период действия этого Закона в сочетании с концептуальными позициями Конституционного Суда РФ до конца 2004 г., когда по инициативе Президента РФ были отменены выборы глав субъектов РФ, называют «золотым временем» реализации принципа разделения властей в региональной конституционной (уставной) практике<sup>188</sup>.

В конце 1990-х - начале 2000-х гг. основные содержательные аспекты разделения властей, касающиеся самостоятельности и взаимодействия органов государственной власти, обеспечивались в субъектах РФ своими силами. Федеральный центр участвовал в этих процессах минимальным образом. Содействие со стороны федеральных органов государственной власти сводилось к регулятивному воздействию на организацию государственной власти регионального уровня посредством принятия новых федеральных законов и внесения поправок в Федеральный закон «Об общих

<sup>188</sup> См.: Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2010.

принципах...», а также подзаконного регулирования посредством нормативных правовых актов федерального Президента и Правительства.

Федеративная природа российской государственности обеспечивала довольно гибкий подход к указанной сфере, создавая предпосылки, которые, в силу известных исторических обстоятельств, не были использованы в должной мере для формирования в субъектах Федерации эффективных систем сдержек и противовесов и механизмов разделения властей. Опираясь на определенную политическую силу и пользуясь свободой от федерального влияния, законодательная власть регионального уровня в 1990-е годы могла более или менее полноценно реализовать три классические функции парламента: представительскую, законотворческую, контрольную. В частности, законодательные органы государственной власти субъектов РФ имели преференции в сфере реализации учредительных и кадровых полномочий, а дата выборов главы субъекта РФ назначалась на основании постановления законодательного органа данного субъекта РФ, причем у главы субъекта РФ отсутствовало аналогичное право назначать дату выборов в законодательный орган.

При этом относительная «свобода» законодательной власти в системе разделения властей субъектов РФ отнюдь не обеспечивала ей доминирующего положения во властной системе в целом: учредительные полномочия законодательных органов уравнивались конституционной ответственностью, применяемой к ним органами исполнительной и судебной власти. Так, в определенных случаях предполагалось досрочное прекращение полномочий законодательного органа путем его роспуска главой субъекта РФ.

Исполнительная власть регионального уровня в системе разделения властей до 2004 года тоже обладала достаточной самостоятельностью. Она гарантировалась прямыми выборами главы субъекта РФ<sup>189</sup>, а также имевшейся у главы субъекта РФ возможностью самостоятельно определять перечень органов, относящихся к соот-

---

<sup>189</sup> С конца 2004 г. до начала 2012 г. действовал порядок наделения полномочиями главы субъекта РФ законодательным органом субъекта РФ по представлению федерального Президента.

ветствующей ветви власти, и формировать высший орган исполнительной власти (в Республике Дагестан и Удмуртской Республике, например, предусматривался коллегиальный орган исполнительной власти при отсутствии поста высшего должностного лица; впоследствии эти противоречащие федеральным установлениям предписания были устранены самими субъектами РФ).

Система сдержек и противовесов была дополнена утвержденным порядком привлечения органов государственной власти и должностных лиц к конституционной ответственности: субъекты РФ наделялись достаточным объемом полномочий в этой сфере, который затем постепенно сужался. Допускались такие элементы сдержек и противовесов, как выражение недоверия главе субъекта РФ как законодательным органом, так и по инициативе избирателей. Роль федерального Президента в сфере ответственности главы субъекта РФ оставалась минимальной.

Однако эти зачаточные формы разделения властей не получили поддержки со стороны судебной ветви власти. В судебной практике субъектов РФ тогда сложилась - и сегодня сохраняется - тенденция к тому, чтобы споры о компетенции и применение мер конституционной ответственности разрешались федеральными судами общей юрисдикции, поскольку не во всех субъектах РФ созданы конституционные (уставные) суды. Такое положение, безусловно, не способствует эффективности сдержек и противовесов и обесценивает сам принцип разделения властей на региональном уровне.

С конца 2004 г. в Российской Федерации наблюдается отход от принципов выборной демократии, осуществляемый на фоне усиливающегося доминирования федерального центра в федеративных отношениях. Текущий период характеризуется утратой самостоятельности законодательной ветви власти на региональном уровне. Президент РФ и исполнительная власть субъектов РФ имеют явный приоритет в сфере учредительных, контрольных, координационных полномочий, а законодательные органы и суды постепенно лишались инструментов, позволяющих им противодействовать. Президент РФ активно использовал применение мер политической ответственности - отставку глав субъектов РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, тем самым выстраивая «жест-

кую» вертикаль власти.

Признавая тот факт, что полноценное восстановление системы разделения властей в Российской Федерации станет возможным только на фоне общей демократизации политической системы и преодоления авторитарных тенденций последних десятилетий, следует подчеркнуть, что некоторые предварительные меры в данном направлении можно было бы осуществить даже в нынешних политико-правовых рамках. Не отказываясь от укрепления исполнительной власти, ему можно было бы противопоставить усиление парламентского контроля на региональном уровне, которое сделало бы работу самой исполнительной власти более эффективной. Далее, оптимизировать законотворческое взаимодействие всех ветвей власти в субъектах РФ позволило бы принятие закона о нормативных правовых актах. Наконец, отсутствие в настоящее время нормы, предписывающей создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ, порождает тенденцию к ущемлению судебной власти в большинстве субъектов РФ и минимизирует ее роль в поддержании системы сдержек и противовесов. С учетом сказанного весьма рационально выглядит предложение о включении в Федеральный закон «Об общих принципах...» главы об общих принципах организации судебной власти в субъектах РФ и изменении в связи с этим его названия на Федеральный закон «Об общих принципах организации *органов государственной власти* субъектов Российской Федерации». Правда, для таких изменений есть определенные препятствия: к судам субъектов РФ отнесены и мировые судьи, и конституционные (уставные) суды, различающиеся по своему назначению. Но это затруднение можно преодолеть, если передать на федеральный уровень вопросы деятельности мировых судей.

### **§ 3. Системно-структурные особенности органов государственной власти субъектов РФ в свете разделения властей**

Под *системой* федеральных органов государственной власти, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, понимается «единство взаимосвязанных федеральных орга-

нов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов». Система органов государственной власти субъекта РФ представляет собой «взаимосвязь законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ, в рамках которой обеспечивается их согласованное функционирование для решения возложенных на них конституционных задач».

Система органов государственной власти субъекта РФ отличается от структуры органов государственной власти, которая характеризует перечень государственных органов, образованных и функционирующих в субъекте РФ.

Так, в Конституционном законе Чеченской Республики от 31.10.2006 № 7-РКЗ (ред. от 20.05.2012) «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» в ст. 2 («Основные понятия») структура органов исполнительной власти определяется как «перечень органов исполнительной власти Республики, включая их официальные наименования, образованных в соответствии с Конституцией Чеченской Республики, настоящим Конституционным законом и иными законами».

В Законе Кабардино-Балкарской Республики «О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики» не только перечислены звенья системы исполнительных органов государственной власти Республики, но и выстроена их четкая пирамида, во главе которой Правительство как высший исполнительный орган государственной власти. Закон, тем самым, породил правовую коллизию: с одной стороны, возглавляет систему исполнительных органов государственной власти республики в соответствии с Конституцией глава республики, а с другой стороны, он не является высшим исполнительным органом государственной власти. И наоборот, Правительство, являясь высшим исполнительным органом, вместе с тем, согласно Конституции данной республики, подотчетно другому исполнительному органу государственной власти - главе республики. Очевидно, что

в таком случае наделение Правительства статусом высшего исполнительного органа государственной власти республики не вполне соответствует Конституции, которая прямо закрепила статус главы исполнительной власти за главой республики, т.е. сама Конституция уже определила высший исполнительный орган государственной власти Кабардино-Балкарской Республики.

Важно подчеркнуть, что в состав предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов включается *система* органов государственной власти субъектов РФ, а не их *структура*: в этом смысле федеральная государственная власть не вправе учреждать органы региональной государственной власти в конкретном субъекте РФ. Федеральный законодатель не вправе в полном объеме регулировать все аспекты региональной государственной власти: объективная потребность в разумной унификации государственной власти в России не должна вступать в противоречие с необходимостью учета социально-экономических, национально-культурных и иных особенностей конкретных субъектов РФ, влияющих на организацию государственной власти в субъектах РФ.

Такова одна из политико-правовых граней российского федерализма. Общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ включают определение видов соответствующих органов, порядка их формирования, деятельности, взаимоотношений между собой, оснований и порядка прекращения полномочий, финансово-экономических основ их функционирования, ответственности<sup>190</sup>.

Система государственных органов субъектов РФ устанавливается самими субъектами в соответствии с федеральной Конституцией. За более чем 20-летний период действия Конституции РФ<sup>191</sup> из почти пяти тысяч принятых федеральных законов очень многие касались системы органов государственной власти. Определенные изменения в свои системы органов государственной власти субъекты РФ вносили своими нормативными правовыми актами. Так,

<sup>190</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации /под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 624-625.

<sup>191</sup> См., напр.: Двадцать лет Конституции Российской Федерации /отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: Норма, 2013.

четыре субъекта РФ, где были двухпалатные законодательные органы, упразднили вторые палаты, и теперь все законодательные органы субъектов РФ являются однопалатными. Некоторые субъекты РФ создали особые административные округа и учредили в них назначаемых должностных лиц (напр., в Москве префекты возглавляют 12 административных округов). В крупных городах с числом жителей более 1 млн. человек субъекты РФ создают особые территориальные округа и назначают в них своих представителей; некоторые субъекты РФ назначают своих представителей в муниципальные образования (напр., в Москве это руководители управ в муниципальных районах).

В России на основе Конституции РФ сложилась разнообразная система органов государственной власти и иных органов публичной власти, которая обеспечивает соблюдение конституционных принципов и дает возможность учитывать особенности различных форм государственного управления и местных условий.

В современной теории конституционного права<sup>192</sup> актуальным является понятие публично-правового образования как территориального структурно-функционального формирования территориального публичного коллектива (сообщества) в границах территории государства, обладающего в рамках конституции и законов государства собственной публичной властью, социально происходящей от данного сообщества, а юридически - от конституции и законов государства. Публично-правовые образования осуществляют *собственную власть* на своей территории в пределах, установленных конституцией и законами государства предметов ведения и полномочий. Во всех основных законах субъектов РФ речь идет о «*своей власти*» при использовании непосредственно этой или аналогичной терминологии. Так, в Уставе Воронежской области установлено, что «жители Воронежской области осуществляют *свою власть* как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области». Очевидно, это ошибочное воспроизведение норм Конституции РФ (ст. 73, 77 и др.), допускающих

---

<sup>192</sup> Чиркин В.Е. Современная концепция территориального публичного коллектива (сообщества) и публичной власти. Вопросы правоведения. 2014. № 1. С. 21.

такие формулировки. Предпочтительно определять власть субъекта РФ как публичную власть в соответствии с предметами ведения и полномочиями, установленными Конституцией РФ и федеральными законами, а не как государственную власть. В Российской Федерации государственная власть подтверждает создание иных публичных образований и юридически наделяет их публичной властью.

Отдельные виды публично-правовых образований рассматриваются как юридические лица публичного права. Законодательные и исполнительные органы государственной власти, иные государственные органы в законодательстве субъектов РФ называют юридическими лицами. Так, согласно Конституции Республики Саха (Якутия), Государственное Собрание (Ил Тумэн) является единственным законодательным органом власти Республики и самостоятельным юридическим лицом. Статус юридического лица от одного созыва к другому передается на основе конституционной нормы о том, что срок полномочий Государственного Собрания прежнего созыва прекращается с началом работы первого заседания нового созыва<sup>193</sup>. В статье 6 Конституционного закона Чеченской Республики от 31.10.2006 № 7-РКЗ (ред. от 20.05.2012) «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» закреплено, что орган исполнительной власти Республики обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением Государственного герба Республики и со своим наименованием, а также соответствующие бюджетные и иные счета, открываемые в установленном законодательством порядке. В случаях, предусмотренных Законом, права юридического лица могут быть предоставлены органам исполнительной власти, образованным в составе министерств Чеченской Республики.

Согласно ст. 125 ГК РФ, в качестве субъектов гражданского права региональные органы государственной власти от имени субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять

---

<sup>193</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 19.05.2008 г. № 4-П «По делу о толковании части 1 статьи 3, частей 1 и 3 статьи 61 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // СПС «Консультант Плюс»: Республика Саха (Якутия).



имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус.

В юридической науке предложена концепция юридического лица публичного права<sup>194</sup>, в рамках которой при ее усвершенствовании, можно определиться с вопросом о статусе органа государственной власти как юридического лица.

Статус юридических лиц публичного права в конкретных правовых порядках не имеет какого-либо единого, стандартного содержания, т.к. зависит от различных национально-государственных и культурно-исторических особенностей их развития. В современной правовой доктрине прямо отмечается, что «реальность не подтверждает дефиниции» юридического лица публичного права, основанной на каких-либо абстрактных признаках, т.к. такой статус нередко приобретается путем достаточно произвольного наделения им («объявления государством») какого-либо субъекта.

На сегодняшний день доктринально юридическими лицами воспринимаются сами публично-правовые образования, а не их ор-

<sup>194</sup> Данная концепция разрабатывается в работах ученых-конституционалистов: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М.: Проспект, 2007; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007; Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К. Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран /под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. М., 2011.

В рамках цивилистического подхода (см. подробно: Суханов Е.А. Сравнительное корпоративное право. М.: Статут, 2014) юридическими лицами публичного права считаются такие юридические лица, которые: 1) созданы публично-правовыми образованиями или с их разрешения на основании публично-правового акта; 2) имеют ограниченную (специальную) правоспособность; 3) наделены некоторыми властными (публично-правовыми) полномочиями; 4) участвуют в гражданском обороте с идеальными (некоммерческими) целями; 5) не подлежат процедурам реорганизации; 6) не могут быть признаны банкротами, а определенное их имущество забронировано от взыскания кредиторов. По мнению цивилистов, восстановление в отечественном праве категории юридического лица публичного права само по себе не создает четкого гражданско-правового статуса публично-правовых образований и созданных ими юридических лиц публичного права - не собственников. Поэтому цивилисты не склонны поддерживать предложения о введении в российское законодательство категории юридических лиц публичного права в качестве нового, самостоятельного вида или типа юридических лиц.

ганы. Однако в законодательстве именно органы государственной власти субъекта РФ определены как юридические лица, несмотря на расхождение с понятием юридического лица, предусмотренным в ст. 48 ГК РФ.

Определенность в решении вопроса о юридическом лице публичного права имеет практическое конституционно-правовое значение. Она важна, например, при реализации ч. 2 ст. 46 Конституции РФ о праве обжаловать в суд решения и действия органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц, и ст. 53 Конституции РФ о праве на возмещение государством вреда, причиненного органами государственной власти или их должностными лицами.

#### **§ 4. Органы государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей: федеральный уровень конституционно-правового регулирования**

Определяющим федеральным установлением, регулирующим правовой статус и взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ, является норма ст. 77 Конституции РФ, согласно которой субъекты РФ вправе самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Они делают это в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом.

Соответствующий Федеральный закон № 184-ФЗ был принят 6 октября 1999 г. Судьба этого Закона оказалась непростой: Совет Федерации четыре раза отклонял законопроект, Президент РФ использовал право вето, а от внесения в Государственную Думу до принятия Закона прошло три года. В Закон с момента его принятия по 2014 год были внесены поправки более чем 90 федеральными

законами<sup>195</sup>. Федеральный закон устанавливает общие принципы формирования законодательных и исполнительных (прежде всего высшего исполнительного органа) органов и *основы их взаимоотношений*.

В России выбран способ закрепления разделения властей, близкий к централизованным федеративным государствам, в которых на федеральном уровне определяются не только общие принципы, но и отражаются допустимые варианты их реализации. Вместе с тем нормативно-правовое отражение принципов организации конституционных (уставных) судов (преимущественно в законодательстве субъектов РФ) свидетельствует об исключениях из общего правила. Федеральный закон от 06.10.1999 с самого начала отличала высокая степень детализированности и неоднородность глубины правового регулирования. Со временем детализация все более расширялась: дополнительно были установлены нормативы численности депутатов в законодательных органах, требования к наименованиям органов государственной власти и т.д. Именно из-за этого увлечения уточнением и детализацией федерального законодателя нередко критикуют за излишнюю подробность регулирования, выходящую за пределы требуемых общих принципов, и, соответственно, за пренебрежение пределами собственной компетенции в данной сфере регулирования. Региональный законодатель, в свою очередь, критикуется за периодическое внесение предложений по уточнению и конкретизации норм Федерального закона, провоцирующих федерального законодателя на продолжение такой работы.

В плане *разделения властей* концептуально новыми стали поправки, внесенные Федеральным законом от 04.07.2003. Они касаются общих принципов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Во-первых, речь идет о *прямом закреплении* на федеральном уровне *исчерпывающего перечня собственных полномочий субъектов РФ, финансируемых за счет региональных бюджетов*, и о том,

<sup>195</sup> Материалы к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации». В 2-х т. Т. 1. М., 2013. С. 38-46.

что иными федеральными законами органам государственной власти субъектов РФ могут передаваться только делегированные федеральные полномочия, которые должны финансироваться из федерального бюджета за счет субвенций. Таким образом, разграничение федеральных и региональных полномочий по предметам совместного ведения увязывалось с финансовым обеспечением.

Во-вторых, поправки предусмотрели *существенное ограничение практики заключения договоров о разграничении* предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами за счет установления сложного порядка их заключения (требование участия всех ветвей власти, утверждение договора федеральным законом, определение переходного периода в два года для перезаключения договоров по новому порядку). В результате, из 46 субъектов РФ, с которыми Российская Федерация ранее заключала такие договоры, на сегодняшний день действует только один договор - с Республикой Татарстан, заключенный на срок с 2007 до 2017 года<sup>196</sup>.

В-третьих, поправки предусмотрели *введение принципа целевого назначения имущества*. Ими устанавливалось, что в собственности субъектов РФ может находиться только имущество, предназначенное для осуществления закрепленных законом полномочий, а иное имущество подлежит репрофилированию или приватизации. Перечень имущества, которое может находиться в собственности у субъектов РФ, закреплен непосредственно в Федеральном законе от 06.10.1999; в дальнейшем эта тенденция была продолжена иными федеральными законами.

По состоянию на 2003 год Федеральный закон от 06.10.1999 предусматривал 41 полномочие по предметам совместного ведения, осуществляемое органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. В действующей редакции Федерального закона (о состоянии на 2014 год) таких полномочий закреплено уже 100, т.е. за десять лет их число увеличилось в 2,5 раза. Кроме того, в Федеральном законе от 06.10.1999

---

<sup>196</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.



но с существенными отличиями от обычного порядка: была дополнительно введена обязательная поддержка кандидата 5-10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ; причем подписи в поддержку должны быть получены в не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ;

- с 2013 года предусмотрена альтернативность в порядке замещения указанной должности: вместо прямых выборов законодательством субъекта РФ может быть установлено избрание высшего должного лица субъекта депутатами законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Обновление института выборов глав субъектов РФ одновременно было дополнено институтом отзыва высшего должностного лица населением субъекта РФ в случаях: а) нарушения главой субъекта РФ законодательства Российской Федерации или законодательства субъекта РФ; б) неоднократного без уважительных причин неисполнения своих обязанностей, установленного судом. Закрепление института отзыва главы субъекта РФ на федеральном уровне обязывает регионального законодателя предусмотреть порядок отзыва и в своем законодательстве.

В федеральном законодательстве об органах государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей определилась *тенденция укрепления партийных начал* в процедуре формирования органов государственной власти субъектов РФ. В оформлении этой тенденции можно выделить несколько этапов:

- 2002 год - введение правила, согласно которому не менее половины депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ (в двухпалатном законодательном органе - не менее 50% депутатов одной из палат) должны избираться по партийным спискам;
- 2006-2008 годы - введение требования об обязательном формировании фракций политическими партиями, участвовавшими в распределении мандатов депутатов в законодательном органе субъекта РФ, и об установлении жесткой связи депу-

- тата с фракцией посредством допустимости лишения мандата за выход из фракции или партии в период осуществления полномочий;
- 2004-2012 годы - установление в качестве единственной процедуры избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа этого субъекта РФ по представлению Президента РФ, предусматривающей выдвижение и согласование с Президентом РФ<sup>198</sup> (так называемый «президентский фильтр») кандидатов на должность главы субъекта РФ исключительно политическими партиями, допущенными к распределению мандатов в соответствующем законодательном органе субъекта РФ;
  - с 2012 года - действующая процедура<sup>199</sup> определяется как альтернативная прямым выборам.

Выдвигать кандидатов в депутаты законодательного органа и на должность высшего должностного лица, согласно федеральному законодательству, могут только политические партии. Закон субъекта РФ может предусмотреть и самовыдвижение на должность главы субъекта РФ.

Социальные вызовы и угрозы в связи с возникновением межэтнических конфликтов и задачи реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012<sup>200</sup>, привели к принятию Федерального закона от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

---

<sup>198</sup> Указ Президента РФ от 27.12.2004 № 1603 (ред. от 11.02.2006) «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427; РГ. 21.02.2006.

<sup>199</sup> Президент РФ издал новый Указ от 11.07.2013 № 620 «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» (СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3815), который распространяется только на субъекты РФ, где законодательно предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа данного субъекта РФ.

<sup>200</sup> СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»<sup>201</sup>. В соответствии с этим Законом предусматривается установление дополнительных полномочий высших должностных лиц субъектов РФ, исполнительных и законодательных органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению государственных гарантий соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, сохранения и развития этнокультурного многообразия народов, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории субъекта РФ.

Но положение о том, что высшее должностное лицо обеспечивает на территории субъекта РФ государственные гарантии соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере межэтнических отношений *во взаимодействии* с федеральными органами исполнительной власти, *иными* федеральными государственными органами и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями, которое содержалось в законопроекте<sup>202</sup>, внесенном депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, к сожалению, не получило закрепления в действующем Законе.

Федеральный центр и далее продолжал настаивать на том, чтобы компетенции и полномочия субъектов РФ не выходили за пределы ныне действующих рамок. В 2013 году Парламент Республики Северная Осетия - Алания внес в Государственную Думу законопроект<sup>203</sup> о поправках в ст. 18 Федерального закона «Об об-

<sup>201</sup> СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5454.

<sup>202</sup> Паспорт проекта Федерального закона № 231327-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>203</sup> Паспорт проекта Федерального закона № 295330-6 «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (о взаимодействии федеральных и региональных органов государственной власти) // СПС «Консультант Плюс».



щих принципах...», нацеленный на *оптимизацию практики взаимодействия* федеральных и региональных органов *государственной власти*. Предлагалось конкретизировать существующие законодательные возможности высшего должностного лица субъекта РФ, координировать деятельность региональных органов исполнительной власти и федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов посредством указания конкретных полномочий, среди которых перечислялись: право *согласовывать* с высшими должностными лицами субъектов РФ *кандидатуры* на должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; право *образовывать координационные и (или) консультативно-совещательные структуры* в составе руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; право *направлять предложения* руководителям федеральных органов исполнительной власти по вопросам деятельности территориальных органов и привлечения к дисциплинарной ответственности их руководителей. Внесение указанных изменений в федеральное законодательство позволило бы, по мнению авторов законопроекта, *усилить эффективность взаимодействия* федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, *обеспечить большую согласованность деятельности различных уровней государственной власти*.

Одновременно с инициативой Парламента Республики Северная Осетия - Алания Законодательное Собрание Ростовской области в 2013 году внесло в Государственную Думу законопроект<sup>204</sup> об изменении ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах...», предусматривающий право законодательного органа субъекта РФ заслушивать предоставляемую территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти (за исключением органов, осуществляющих деятельность в сфере обороны, обеспечения

---

<sup>204</sup> Паспорт проекта Федерального закона № 302032-6 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» (о заслушивании информации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти) // СПС «Консультант Плюс».

безопасности и обустройства государственной границы) информации о результатах их деятельности.

Оба законопроекта, инициированные субъектами РФ, были отклонены Государственной Думой. Тем не менее, правовое регулирование *взаимодействия территориальных органов* федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ следует рассматривать как *перспективное направление* дальнейшего регулирования, актуальность которого не вызывает сомнений. Дело в том, что на территориях субъектов РФ осуществляют свою деятельность многочисленные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в различных сферах, от деятельности которых зависит качество жизни населения. В то же время депутаты законодательных органов субъектов РФ, являясь представителями граждан, проживающих на их территории, парадоксальным образом не обладают какими-либо полномочиями по контролю над деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, и не обладают официальной информацией о такой деятельности. Такую ситуацию трудно признать нормальной.

В июне 2014 г. Алтайское краевое Законодательное Собрание внесло в Государственную Думу проект Федерального закона № 552550-6 «Об особо значимых аграрных субъектах Российской Федерации», направленный на обеспечение комплексного подхода к реализации потенциала субъектов РФ с преимущественно аграрной специализацией и благоприятными природно-климатическими условиями для ее развития. Следует отметить, что это территории, на которых проживает 64% сельского населения России и производится примерно такой же процент валовой продукции сельского хозяйства. Целью присвоения субъекту РФ статуса особо значимого аграрного субъекта РФ, согласно законопроекту, является, прежде всего, обеспечение продовольственной безопасности страны, увеличение производства сельскохозяйственной продукции путем приоритетного развития регионов, играющих наиболее значимую роль в обеспечении населения отечественными продовольственными товарами. Под особо значимым аграрным субъектом РФ предлагается понимать субъект РФ с исторически сложившейся аграр-

ной специализацией, обладающий природно-климатическими ресурсами, производственным и социальным потенциалом для развития сельского хозяйства. В части полномочий органов государственной власти в контексте разделения властей в законопроекте предусмотрена единственная норма, касающаяся разделения властей. Согласно этой норме, «высший исполнительный орган особо значимого аграрного субъекта РФ в порядке, установленном Правительством РФ, вправе *обратиться* в Правительство РФ с *предложением о создании* на территории данного субъекта РФ объекта капитального строительства федерального значения в области энергетики или транспорта с соответствующим обоснованием».

В целом, динамика конституционно-правового регулирования разделения властей, осуществляемого на федеральном уровне, свидетельствует о том, что в Российской Федерации все большее закрепление получают централистские тенденции. В последние годы субъекты РФ делаются в правовом отношении все более слабыми относительно федерального центра. В ряде сфер правового регулирования Федерация проводит жесткую политику по закреплению своего доминирующего положения: хорошей иллюстрацией здесь может служить развитие подходов к такому вопросу, как наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Но даже в тех сферах, где экспансия федерального центра не столь заметна, он весьма ревностно относится к сохранению своего нынешнего приоритетного положения в Федерации, подавляя всякие инициативы субъектов РФ, направленные на обретение ими дополнительных преимуществ в торге с федеральными властями. Законодательные инициативы такого рода, исходящие из регионов, гасятся на федеральном уровне, не получая дальнейшего развития. Нельзя исключать того, что подобное положение со временем повлечет за собой фрустрацию в рядах региональных элит, чреватую негативными политико-правовыми последствиями.

## **§ 5. Органы государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей: региональный уровень конституционно-правового регулирования**

Право на собственное законотворчество субъектов РФ закреплено в ст. 5 Конституции РФ. За 20 лет, т.е. с 1994 года, законодательными органами субъектов РФ было принято 158 тысяч законов<sup>205</sup>. Самое большое количество законов (3493) приняла Томская область, а меньше всего законов (486) приняла Чеченская Республика. Москва, на законодательство которой вначале ориентировались другие территориальные субъекты РФ (республики в составе России всегда обладали правом собственного законотворчества и имели соответствующий законодательный опыт, в отличие от территориальных субъектов РФ, получивших такое право только в связи с приобретением статуса субъекта РФ), приняла 1155 законов<sup>206</sup>. Из девяти существующих краев наибольшее число - 3361 закон - приняли законодатели Красноярского края, а из четырех автономных округов - Ханты-Мансийского автономного округа (2386 законов). Анализируя эти цифры, полезно иметь в виду, что наличие двухуровневой системы законодательства не исключает противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Законотворчество субъектов РФ в своем развитии прошло несколько этапов:

1. Первый этап (1990-1993 годы) - *«доконституционный»*. Для него были характерны стремление регионов к расширению «своих» прав и суверенизации («парад суверенитетов»). Основные противоречия между федеральным и региональным законодательством тогда касались вопросов:

- этнических корней государственности субъектов РФ;

---

<sup>205</sup> Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации /отв. ред. А.А. Клишас, В.Н. Плигин. М., 2013. С. 119.

<sup>206</sup> Количественные данные о принятых законах всех субъектов РФ содержатся во 2-ом томе Материалов к отчету «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации». М., 2013.

- права одностороннего изменения статуса субъекта РФ;
- договорной природы нахождения субъекта РФ в составе Федерации;
- суверенитета субъектов РФ и присвоения ими отдельных полномочий и предметов ведения Федерации;
- приоритета законодательства субъекта РФ над федеральным законодательством;
- принадлежности территории, земли и природных ресурсов; республиканского гражданства.

В 1992 году между Российской Федерацией и ее субъектами был достигнут компромисс: состоялось подписание Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий.

2. Второй этап (1993-1999 годы) - *«договорный»*. Его отличала тенденция к договорному способу согласования интересов Федерации и ее субъектов как определяющему механизму их взаимодействия («парад договоров»). При этом, заключаемые в то время договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами РФ в большинстве случаев не соответствовали конституционным принципам.

3. Третий этап (1999 год - настоящее время) - *«централизаторский»*. Его преобладающей особенностью стала стабилизация и гармонизация федерального и регионального законодательства, обеспечиваемая сначала принятием законов, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, а затем постепенным снижением темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении законов о поправках к действующим законам.

Общая тональность нынешнего этапа предопределила и базовые черты, присущие сегодня деятельности законодательных органов государственной власти субъектов РФ по принятию законов. Во-первых, в субъектах РФ создано многоотраслевое региональное законодательство (конституционное, административное, бюджетное, налоговое, муниципальное, экологическое). Во-вторых, преобладающее число законов субъектов РФ принимается в сфере совместного ведения. В-третьих, правовое регулирование осуществ-

вляется субъектами РФ на фоне консолидации их законодательной базы. В-четвертых, четко обозначилась тенденция к кодификации законодательства субъектов: 26 субъектов РФ имеют свои кодексы различного профиля, принятые в сферах совместного ведения. Кодифицируется избирательное, градостроительное, бюджетное законодательство, законодательство об административных правонарушениях, о государственной и муниципальной службе, по вопросам процедуры референдума, социальной сферы, нормативных правовых актов, безопасности дорожного движения. В-пятых, в некоторых отношениях региональный законодатель опережает федерального законодателя. Так, в субъектах приняты отдельные законы о законодательных органах государственной власти субъектов РФ, в то время как на федеральном уровне нет закона о Федеральном Собрании. Кроме того, более чем в 30-ти субъектах действуют законы о нормативных правовых актах субъектов РФ, которые способствуют повышению уровня регионального правотворчества и правоприменения<sup>207</sup>, в то время как аналогичный федеральный закон до сих пор существует только в виде проекта.

Состояние конституционно-правового регулирования разделения властей, которое осуществляется субъектами РФ, во многом определяется доминированием «вертикали власти», выстроенной в стране федеральным центром. Разумеется, разнообразие регионального нормотворчества никуда не делось, но, с другой стороны, политико-правовые конструкции, выстраиваемые субъектами Фе-

---

<sup>207</sup> В Кодексе «О нормативных правовых актах Чукотского автономного округа» от 24.02.2009 № 25-ОЗ (ред. от 30.05.2014) к правотворческим органам относятся Дума, Губернатор, Правительство (это традиционные правотворческие органы, которые в соответствии с Уставом Чукотского автономного округа правомочны принимать (издавать) нормативные правовые акты), а также Комитет цен и тарифов автономного округа. Особо определяется, что исполнительные органы государственной власти, подведомственные Правительству, и иные государственные органы и учреждения, осуществляющие отдельные функции государственного управления от имени исполнительных органов государственной власти, за исключением Комитета цен и тарифов, не вправе принимать нормативные правовые акты. Кодекс устанавливает виды нормативных правовых актов Чукотского автономного округа: 1) законодательные акты (Устав, закон, кодекс); 2) иные нормативные правовые акты (постановления Думы, Губернатора, Правительства, Комитета цен и тарифов).

дерации, становятся все менее оригинальными. Когда речь заходит об организации систем региональной власти, федеральный центр настаивает на их однообразии, подвергая унификации самые разные аспекты - от наименования высшего должностного лица субъекта РФ до количества палат в региональной легислатуре. Кроме того, появление вслед за административной вертикалью «партийной» вертикали тоже сказалось на свободе регионального нормотворчества не лучшим образом. Как уже отмечалось выше, одна и та же партия, практически безраздельно преобладающая в законодательных органах почти всех субъектов Федерации, повсеместно навязывает один и тот же законотворческий курс, лишая тем самым региональное законодательство самобытности, которая обеспечивает учет местных культурных, экономических, исторических, географических особенностей. Россия - разнообразная страна, и такое нивелирование не идет ей на пользу. Изменить ситуацию к лучшему могла бы законодательная активность региональных партий, более чутко относящихся к местной специфике, но такие партии не допускаются российским законодательством.

В итоге, сложившаяся на современном этапе в регионах система разделения властей выглядит в высокой степени унифицированной. К политико-правовым факторам, поддерживающим ее в таком состоянии, можно отнести следующие обстоятельства:

- высокая степень централизации, установленная и поддерживаемая на федеральном уровне;
- избранная государством в современных условиях модель реализации конституционного принципа федерализма;
- национально-территориальная природа Российской Федерации;
- наличие федеральных округов;
- наличие новых «объединенных» субъектов РФ и новых «присоединенных» субъектов РФ.

Если рассматривать только концептуальный срез, то субъекты РФ, основываясь на федеральных подходах, организуют государственную власть таким образом, что первое место в паре «законодательная власть - исполнительная власть» определено за законо-

дательной властью. Это классический подход, проявляющий себя во всей последовательности российского правового регулирования. Его можно обнаружить в конституционно-правовой характеристике соответствующих органов государственной власти субъектов РФ как на федеральном уровне (Федеральный закон «Об общих принципах...»), так и на региональном уровне (конституции и уставы субъектов РФ): главы о законодательной власти (законодательных органах государственной власти) в этих нормативных актах предшествуют положениям об исполнительной власти.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» установлен федеральный стандарт определения места законодательного органа субъекта РФ в системе разделения властей, который субъекты РФ должны воспроизводить в своих конституциях и уставах - *постоянно действующий и единственный орган законодательной власти субъекта РФ*. Характеристика «постоянно действующий орган» имеет различные модификации в законодательстве субъектов РФ: все депутаты работают на постоянной основе; только часть депутатов (различные пропорции) работает на постоянной основе, а остальные депутаты - на непостоянной основе. Так, в Законе города Москвы от 13.07.1994 №14-60 «О статусе депутата Московской городской Думы» устанавливалось, что депутат осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе. Но в редакции от 16 июля 2014 г. уже определено: на профессиональной постоянной основе или без отрыва от основной деятельности. При этом Председатель Думы, заместители Председателя Думы, а также по решению Думы руководители постоянных структурных подразделений Думы осуществляют свою деятельность в Думе на профессиональной постоянной основе. Наконец, депутат Думы, совмещающий осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата Думы, со дня вступления в силу решения о наделении его полномочиями члена Совета Федерации осуществляет полномочия депутата Думы без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. Подобного рода разнообразие предусмотрено законодательством и других субъектов Федерации.

Конституционно-правовые и политические особенности региональных законодательных органов государственной власти сви-



детельствуют о том, что законодательные органы государственной власти регионального уровня в целом теоретически более «сильны», чем федеральный законодательный орган государственной власти. Федеративная по своей природе российская государственность, несмотря на выстроенную центром вертикаль, по-прежнему предопределяет возможность более интенсивного развития парламентаризма регионального уровня, чем парламентаризма на федеральном уровне. Более того, в недавнем прошлом апробации различных типов взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, наблюдаемые на региональном уровне, могли вносить существенный вклад в совершенствование управленческих практик в масштабах страны. Но сегодня, когда российский федерализм переживает кризис, этот потенциал вообще не используется.

Проблемной, с точки зрения реализации разделения властей на региональном уровне, является сфера конституционного правосудия в субъектах РФ<sup>208</sup>. В юридической литературе<sup>209</sup> выделяют три блока проблем:

1) проблема функциональной неопределенности региональных органов конституционного (уставного) правосудия;

2) проблема места и роли конституционных (уставных) судов субъектов РФ в системе региональных органов государственной власти (либо полная зависимость от высшего должностного лица субъекта РФ, либо состояние конфликта с исполнительной или законодательной властями);

3) проблема эффективности бюджетных расходов на содержание конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Примером состояния конфликта регионального уставного суда с обеими ветвями власти может служить так называемое «челябинское дело»<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> По состоянию на 2014 год в 17 субъектах РФ действуют конституционные (уставные) суды (на начало 2014 г. было 18 таких судов, но 1 марта 2014 г. был упразднен Уставный суд Челябинской области).

<sup>209</sup> Авакьян С.А. Назревшие проблемы конституционного правосудия в субъектах РФ. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 47.

<sup>210</sup> Казанцев А.О., Савоськин А.В. В Челябинской области незаконно упразднили Уставный суд. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.

В январе 2014 г. Законодательное Собрание Челябинской области приняло Закон от 30.01.2014 № 625-ОЗ «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Челябинской области» и Закон от 30.01.2014 № 627-ОЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с совершенствованием системы органов государственной власти Челябинской области», которыми был упразднен Уставный суд Челябинской области с 1 марта 2014 г. Принятие Законов было инициировано временно исполняющим обязанности губернатора Челябинской области сразу после досрочного прекращения полномочий прежнего главы субъекта. Законы были приняты сразу в трех чтениях во внеплановом порядке. В предварительной повестке работы Законодательного Собрания Законы об упразднении Уставного суда отсутствовали, а были включены в повестку только на самом заседании. Не знали об этой инициативе и сами судьи Уставного суда.

Ситуация, которая складывалась вокруг Уставного суда Челябинской области еще в 2013 году, позволяет говорить о наличии открытого конфликта между судебной и законодательной ветвями власти в отдельном субъекте РФ.

Причиной конфликта, по мнению самих судей Уставного суда, послужило рассмотрение Уставным судом положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге». Разрешая дело, Уставный суд пришел к выводу, что отмена соответствующей налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств по обеспечению условий для социальной поддержки и социального обслуживания населения. Постановлением от 12.02.2013 суд признал п. 2 ст. 4 названного областного Закона не соответствующим ч. 1 ст. 2 и ч. 1 ст. 69 Устава (Основного Закона) Челябинской области.

Законодательное Собрание не согласилось с таким суждением суда и посчитало Постановление суда вмешательством в его дискреционные полномочия как законодателя субъекта РФ.

Следующей стадией конфликта стало обращение Законодательного Собрания Челябинской области в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ п. 2 ст. 4 Закона Че-

лябинской области «О транспортном налоге» (уже фактически «отмененного» Уставным судом). «Победив» в данном деле, челябинский законодатель решил исключить возможность оспаривания его актов в Уставном суде путем ликвидации самого суда.

В результате в Челябинской области сложилась парадоксальная ситуация. Принятый областной Закон об упразднении Уставного суда Челябинской области противоречит нормам федерального законодательства и сразу нескольким основополагающим правовым принципам, а также ограничивает граждан в реализации их конституционного права на судебную защиту. Среди аргументов, объясняющих такое положение, сами судьи Уставного суда говорят о том, что, учитывая грубый характер нарушений, можно вести речь о нарушении конституционного принципа разделения властей, когда на уровне субъекта РФ одна ветвь власти (законодательная) не просто вмешивается, а уничтожает другую ветвь власти (судебную). Причем делается это без соблюдения демократической процедуры и с нарушением законодательства. Вместе с тем, такая процедура федеральным законодателем предусмотрена. Согласно п. 7 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

Кроме того, челябинский законодатель в качестве обоснования упразднения Уставного суда приводит факт дороговизны его содержания. Однако соотношение бюджетных финансовых расходов на Законодательное Собрание и Уставный суд «работает» в пользу суда: в бюджете Челябинской области на 2013 год на функционирование Законодательного Собрания Челябинской области было запланировано 239 млн. руб., из них 101 млн. - на содержание депутатов и 5,5 млн. руб. - на председателя Законодательного Со-

брания. А на весь Уставный суд (включая судей и аппарат) выделен всего 21 млн. руб. из 437 млн., выделенных на судебную систему Челябинской области. Таким образом, сократив затраты на содержание Законодательного Собрания менее чем на 10%, можно было бы достичь такого же результата, но сохранить дополнительный механизм защиты прав граждан.

На сегодняшний день остается открытым вопрос об урегулировании сложившейся ситуации. Ликвидация Уставного суда была осуществлена путем признания утратившим силу Закона «Об Уставном суде Челябинской области» и путем исключения соответствующих положений о нем из Устава Челябинской области. При таких обстоятельствах оспаривание областного Закона, упразднившего суд, без оспаривания поправок к Уставу Челябинской области не имеет смысла, поскольку оба акта необходимо рассматривать в системном единстве. Устав Челябинской области как Основной Закон субъекта РФ обладает особой правовой природой, т.к. находится в прямой нормативной связи с Конституцией РФ. Поэтому основополагающим критерием при его проверке является соответствие Конституции РФ. По смыслу Конституции РФ, выявление соответствия конституций (уставов) субъектов РФ федеральным законам без установления их соответствия Конституции РФ не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта РФ утратившей юридическую силу. Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства. Рассмотрение конституций (уставов) субъектов РФ в судах общей юрисдикции не допускается, а единственным судом, уполномоченным осуществить проверку Устава Челябинской области и связанного с ним Закона Челябинской области, является Конституционный Суд РФ.

Таким образом, необходимость всестороннего теоретического осмысления правового статуса конституционных (уставных) судов субъектов РФ обоснована развитием законодательства о региональном конституционном правосудии и существующей практикой данных судов, в т.ч. и в условиях конфликтности ветвей власти.

## **§ 6. Эффективность органов государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей**

Необходимо подчеркнуть, что разделение властей должно быть не только продекларировано в нормативных правовых актах, оно должно эффективно проявлять себя на практике. Соответственно, в федеративном государстве вопрос о том, соответствует ли работа органов власти их конституционному предназначению, является предметом озабоченности и федерации, и самих субъектов<sup>211</sup>. Более того, определение эффективности в федерации должно представлять собой двухсторонний процесс: иначе говоря, не только федерация резервирует за собой полномочия по оценке деятельности руководящих органов субъектов, но и субъекты должны быть оснащены аналогичным инструментарием. Таким образом, исследуя эту тему, можно сделать вывод о том, насколько сбалансирована федерация и не допускает ли она перекосы в пользу одного из уровней или одной из ветвей власти.

В минувшее десятилетие не раз декларировалось, что проводимая в России административная реформа призвана решить важную задачу, а именно, повысить качество деятельности органов государственной власти и предоставляемых ими услуг населению. В 2006 году Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ была введена процедура ежегодной оценки эффективности деятельности государственных органов по перечню показателей, утверждаемых Президентом РФ. В свою очередь, появление подобного перечня должно сопровождаться четким разграничением сфер, в которых действуют те или иные органы власти. Для разграничения полномочий между уровнями публичной власти можно было бы провести инвентаризацию перечня собственных полномочий субъектов РФ. Для этого следует: 1) привести перечень, содержащийся в Федеральном законе от 06.10.1999 «Об общих принципах ...» в соответствии с иными федеральными законами; 2) конкретизировать формулировки полномочий, исключая дублирование и расплывча-

<sup>211</sup> Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.

тость; 3) обеспечить соответствие доходных источников расходным обязательствам.

К настоящему времени указанные шаги не реализованы в полной мере, и по многим вопросам, от которых зависит оценка эффективности власти, ясность отсутствует. С 2007 года Указом Президента РФ регулируется вопрос об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В первом варианте этого Указа от 28.06.2007 содержалось 48 показателей оценки эффективности, многие из которых не зависели от самих органов исполнительной власти субъектов РФ. Во втором варианте Указа от 21.08.2012 круг критериев был уменьшен до 11. Поправкой от 28.12.2012 был предусмотрен новый критерий: «доля детей, оставшихся без попечения родителей - всего, в т.ч. переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов». Поправкой от 02.05.2014<sup>212</sup> был исключен критерий «доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений» и одновременно включен критерий «доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях». Однако и в действующем варианте среди критериев по-прежнему остаются такие критерии, которые от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не зависят: например, численность населения или смертность населения (без показателей смертности от внешних причин). При этом определением перечня индивидуальных показателей, позволяющих оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, занимается Правительство РФ<sup>213</sup>. Главными показателями деятельности органов государствен-

---

<sup>212</sup> СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2134.

<sup>213</sup> СЗ РФ. 2012. № 46. Ст. 6350; 2014. № 15. Ст. 1762.

ной власти субъектов РФ являются: уровень доходов, численность населения, продолжительность жизни, смертность, профилактика социального сиротства, безработица в субъекте РФ, а также мнение граждан, их удовлетворенность деятельностью местных должностных лиц.

В Докладе Министерства регионального развития России «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2012 года»<sup>214</sup> указывается, что система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ за последние годы была модернизирована. Вместо системы, характеризующей преимущественно эффективность сектора государственного управления и качество администрирования, были введены ключевые показатели эффективности деятельности. Количество показателей при этом сократилось и, по сути, как следует из Доклада Министерства, выстроена сбалансированная система ключевых показателей, очень похожая на ту, которая применяется в сфере бизнеса. Новые показатели характеризуют, прежде всего, конечные результаты и покрывают практически все ключевые сферы деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по социально-экономическому развитию своих территорий.

Можно было бы сказать, что вопрос о том, каким образом федеральные органы могут влиять на эффективность работы органов государственных власти субъектов РФ, в Российской Федерации вроде бы решался - им вплотную занималось Министерство регионального развития РФ. Однако в 2014 году это Министерство упразднено, и как бы повис в воздухе вопрос о том, что будет с оценкой эффективности деятельности региональных органов государственной власти.

А вот возможности субъектов РФ влиять на то, чтобы заставить федеральную власть быть более эффективной, были и остаются ограниченными. Справедливости ради надо сказать, что определенные шаги в этой области все же предпринимаются. Так, Постановлением от 15 апреля 2014 г. Правительство РФ утвердило Госу-

---

<sup>214</sup> <http://www.minregion.ru/documents/2986?locale=ru>.

дарственную программу «Региональная политика и федеративные отношения»<sup>215</sup>, предусматривающую, среди прочего, расширение участия субъектов РФ в законодательной деятельности, осуществляемой на уровне Российской Федерации в сфере государственного строительства. В первую очередь, речь идет о таких областях, как совершенствование федеративных отношений и разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в т.ч. посредством подготовки проектов федеральных законов о передаче отдельных федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов РФ.

Ту же линию развивает и Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>216</sup>. В нем среди полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере стратегического планирования, непосредственно связанных с принципом разделения властей, упоминаются следующие полномочия: 1) определение в пределах полномочий субъектов РФ приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов РФ, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации; 2) установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах РФ, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом федерального законодательства и нормативных правовых актов субъектов РФ; 3) обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов РФ; 4) участие в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, реализуемых на территориях субъектов РФ.

Анализ соответствующих нормативных актов свидетельствует о том, что Федерация, несмотря на декларированную озабоченность повышением собственной эффективности, не столько при-

---

<sup>215</sup> СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2153.

<sup>216</sup> СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.



глашает субъекты РФ к участию в такой работе, сколько стремится построить их в «вертикальную» систему, не позволяющую субъектам РФ покидать устанавливаемые на федеральном уровне пределы. Языком права федеральная власть объясняет своим субъектам, что им не стоит мечтать не только о «первой скрипке» во взаимоотношениях с Федерацией, но даже и об элементарном политическом равноправии, отличающем любое эффективно функционирующее федеративное государство. Показательно то, в частности, что в России только федеральные органы заняты оценкой эффективности региональных властей; система же оценки работы федеральной власти субъектами Федерации не только отсутствует, но даже и не разрабатывается. Можно было бы возразить, что эту задачу выполняют федеральные выборы, в ходе которых избиратели выражают свое отношение к федеральной власти в лице ее руководства. Но это возражение несостоятельно, поскольку в регионах выборы тоже проводятся, хотя это никак не мешает Федерации разрабатывать все новые и новые механизмы оценки деятельности региональных властей. По всей видимости, здесь речь идет о желании не столько улучшить работу региональных руководителей, сколько создать для них дополнительный инструмент давления. В конечном счете, оценка эффективности, интерпретируемая таким образом, вносит еще больший дисбаланс в российскую систему разделения властей.

## **§ 7. Контуры возможных реформ**

Выше уже было отмечено, что эффективное разделение властей в российских регионах невозможно без полномасштабного пересмотра того, как этот ключевой конституционный принцип применяется на уровне Федерации в целом. Между тем, анализ политико-правовой практики свидетельствует о том, что на современном этапе в России сложилась острая потребность в более последовательной и соответствующей общепринятым мировым стандартам реализации принципа разделения властей. Такая реализация предполагает воссоздание эффективной системы взаимных

сдержек и противовесов в конституционной, законодательной, институциональной сфере, причем как в Российской Федерации, так и в субъектах РФ<sup>217</sup>. Поскольку реформы в данном направлении, проводимые на федеральном уровне, обязательно скажутся на регионах, остановимся на них подробнее.

Как представляется, магистральным направлением должна стать корректировка принципа разделения властей в отношении федеральной президентской власти<sup>218</sup>. В развитие того, о чем речь шла в предыдущей главе, можно добавить: необходим радикальный пересмотр полномочий Президента РФ в сторону их ограничения, а также ликвидация условий, позволяющих федеральной президентской власти оказывать неконституционное политико-правовое влияние на иные государственные институты при принятии федеральных законов, затрагивающих интересы субъектов РФ, в период региональных избирательных кампаний, особенно на выборах глав субъектов РФ.

Среди других мер, направленных на совершенствование принципа разделения властей на федеральном уровне, можно указать следующие:

1. Исключение практики создания параллельных и иных теневых структур исполнительной власти, неподконтрольных законодательному органу государственной власти и гражданскому обществу.

2. Создание условий и гарантий для возвращения законодательному органу государственной власти реальных, а не имитационных, функций в процессе инициирования и обсуждения законопроектов.

3. Совершенствование механизма подотчетности высшего должностного лица и правительства законодательному органу государственной власти.

---

<sup>217</sup> Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы. Закон. 2013. № 12. С. 41-52.

<sup>218</sup> Наиболее реальным вариантом ликвидации верховенства президентской власти представляется интеграция института президента в систему исполнительной власти в качестве главы этой власти. Подробнее см.: Колюшин Е.И. Российское государство: вопросы конституционно-правового и фактического статуса. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 54-59.

4. Обеспечение гарантий свободного функционирования гражданского общества, правозащитных организаций и СМИ.

5. Допущение создания и деятельности региональных политических партий в целях устранения бюрократических искажений конституционного принципа многопартийности в условиях федеративного государства.

6. Наполнение реальным содержанием представительного характера законодательных органов государственной власти и ответственного характера исполнительных органов государственной власти.

8. Создание гарантий для реализации основных политических прав граждан, включая протест в отношении действий и политики власти.

9. Расширение использования непосредственной и представительной демократии, а также иных форм демократического участия.

10. Разработка новой концепции развития федеративных отношений, включающей решение вопроса о статусе субъектов РФ, о допустимых различиях между ними в условиях единства правового статуса граждан РФ, о децентрализации в ходе разграничения компетенций и финансовых средств между центром и регионами.

11. Расширение практики дифференцированного подхода к выстраиванию взаимоотношений Федерации с отдельными субъектами РФ.

12. Пересмотр положений федерального законодательства, фактически заменивших федеральную Конституцию, региональных конституций и уставов, в части определения статуса субъектов РФ, разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

13. Преодоление чрезмерной бюрократизации и административной централизации в субъектах РФ в части региональных бюджетных полномочий, институтов и их функций, превращение робкой финансовой децентрализации, начатой федеральным центром после кризиса 2008 года, в настоящую федерализацию.

14. Пересмотр правового статуса и повышение политического авторитета Совета Федерации как палаты, отстаивающей интересы

субъектов РФ в Федеральном Собрании. В этом плане следует разработать предложение об отмене поправки, внесенной в июле 2014 г. в ст. 95 Конституции РФ и расширяющей в Совете Федерации представительство Российской Федерации. Предусмотренные ею представители Российской Федерации в Совете Федерации назначаются и освобождаются Президентом РФ, а их число не может составлять более 10% от числа тех членов Совета Федерации, которые представляют законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. Новая редакция конституционной нормы о составе Совета Федерации явно усиливает позиции федеральной власти и Президента РФ относительно позиции субъектов РФ.

15. Предоставление в сфере законодательства о местном самоуправлении субъектам РФ права выбирать одну из нескольких моделей территориальной организации местного самоуправления, уточнять и развивать отдельные федеральные принципы, которые касаются собственно институционального устройства власти местного самоуправления. Это позволит им влиять на систему организации местного самоуправления, оптимальным образом согласуя ее устройство с условиями и задачами, отличающими субъекты РФ. В отношениях между субъектами РФ и муниципальными образованиями целесообразно также формализовать *принципы согласования* законодательных решений, затрагивающих интересы местного самоуправления, придав требуемым согласительным процедурам юридически обязывающий характер.

Отдельно следует подчеркнуть, что корректировка принципа разделения властей на региональном уровне в значительной мере диктуется необходимостью преодоления неформальных практик, присущих деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В современных условиях юридическое и фактическое положение глав субъектов РФ таково, что оно позволяет им - в силу прямой поддержки со стороны федеральной президентской власти и слабости гражданского контроля, включая СМИ - подчинять своему влиянию законодательные органы субъектов РФ и суды всех уровней - федеральные, мировые, конституционные (уставные). Выстраивание в регионах политико-экономических моделей,

в основу которых положены патронаж, клиента и персонализм, дестабилизирует российскую государственность, размывает ее демократические основы, декларированные Конституцией РФ, и порождает у граждан неверие в собственные силы. Предварительным условием выхода из состояния неформальной монополизации власти на региональном уровне выступает переход к политическому многообразию и освоение элитами субъектов РФ основ демократического плюрализма. Это, в свою очередь, требует либерализации законодательства о политических партиях и выборах, открывающей путь для совершенствования увядающих ныне институтов народовластия<sup>219</sup>, как на федеральном, так и региональном уровне. В целом, как показывает практика, требуется *усиление политической самоорганизации* субъектов РФ и их *влияния* на решение общегосударственных задач.

---

<sup>219</sup> Следует отметить, что согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, т.е. таким образом, отражена только «власть органов» по отношению к осуществлению государственной власти, что не вполне вписывается в принцип народовластия. Такому подходу «власти органов» отдавали предпочтение и предшествующие советские Конституции, поэтому существующая конституционная формула показывает, что не наблюдается движение вперед на новом этапе российского конституционализма в направлении обеспечения прямого народовластия. См.: Авакьян С.А. Современный конституционный строй России как отражение сложного пути отечественного конституционализма // Конституционное право и правовая культура Японии и России: вопросы развития. Сборник докладов участников российско-японской научно-практической конференции (Москва, 23-24 сентября 2013 г.) / пер. с япон. М.В. Яковлева, Ю. Синода; под ред. М.И. Амара. М., 2014. С. 114.

# Глава 5.

## Разделение властей: общеευропейский контекст

---

(Ковлер А.И.)

### § 1. Вводные замечания

Двадцатый век и продолжающий его век двадцать первый займет в истории особое место. Необычайно насыщенный событиями мирового масштаба, он станет веком практического воплощения проектов экономической и политической интеграции в масштабе регионов и целых континентов. Казалось бы, две мировые войны, в которые с обеих сторон были вовлечены десятки стран, множество межгосударственных и региональных конфликтов, крушение империй, распад военно-политических и экономических блоков, конфедераций, федеративных государств - все предполагало нарастание динамики распада, национально-государственного изоляционизма, торжество идеи «государства-нации», ошестившегося своим суверенитетом против соседей, против всего мира, а прежде всего - против своих же граждан. На какое-то время именно эта тенденция возобладала на так называемом «советском» и «постсоветском» пространстве...

Будущие историки, возможно, более объективно объяснят, почему на фоне этих катаклизмов и исчезновения геополитических Атлантид на европейском континенте все же одержала верх не инерция распада, а тенденция к объединению. Можно объяснить ход истории фатальной предопределенностью исторических событий предсказаниями Нострадамуса, либо злой (доброй) волей правителей, либо борьбой так называемых «классовых интересов». Но существуют иные - объективно вызревшие - тенденции развития исторических событий, они-то, в конечном счете, и выносят историческим явлениям свой приговор: быть или не быть. Эти тенденции не действуют с механической предопределенностью. Для их проявления необходимы благоприятные обстоятельства, подготовленность общественного мнения и готовность к активному действию правящих элит.

Эта, в общем-то, банальная, мысль требует некоторого пояснения применительно к процессам интеграции в Европе и в современном мире. Интеграция (от латинского *integratio* - объединение в единое целое каких-либо частей) только тогда естественна, прочна и долговечна, когда государства без какого-либо силового принуждения, т.е. сознательно и добровольно, выражают стремление своих народов к объединению - экономическому, оборонительно-политическому. Это объединение на четко сформулированной договорно-правовой основе может предполагать различные степени автономии и сотрудничества, может быть в той или иной форме институционализированным, но при любых условиях оно должно быть свободным. В этом отличие подлинной демократической интеграции от интеграции имперского типа или «интеграции» как результата войн, аннексий или династических союзов.

Из существующих форм межгосударственной интеграции, охватывающих одну, например, экономическую или несколько областей сотрудничества, наиболее всеохватывающей и прочной формой интеграции стала западноевропейская интеграция - Европейский Союз. Академик Б.Н. Топорнин справедливо подчеркивал, что «в значительной мере это было предопределено сравнительно высоким уровнем экономического развития, общей культуры и профессиональной подготовки, навыков и приемов управления»<sup>220</sup>, а также мощной конкуренцией со стороны Соединенных Штатов и противостоянием в Европе двух блоков - два последних обстоятельства объективно ускорили процессы западноевропейской интеграции. Вместе с тем, созданию Европейских Сообществ способствовала также (а может быть и прежде всего) вызревавшая веками идея единой Европы. «Создание Европы - или ее воссоздание - было подготовлено Историей и идеями. Подлинное основание европейского единства заложено тем, что можно назвать «европейской традицией»<sup>221</sup>, - пишет автор известного учебника по европейскому праву Л. Карту. Именно поэтому объединенная Европа не была искусственным образованием, творением технократов. Возможно, на

<sup>220</sup> Топорнин Б.Н. Европейские Сообщества: право и институты. М., 1992. С. 9.

<sup>221</sup> Cartou L. Communautés Européennes. Paris, 1986. P. 2.

первых этапах ее институты несли на себе печать излишнего «технизма» и «экономизма», был очевиден и «верхушечный» крен в европейской политике, однако и эта политика была основана на давних интеллектуальных традициях, черпала идеи из многочисленных проектов единой Европы.

Одна из целей настоящего исследования - попытаться воссоздать на примере разделения властей «европейскую традицию», так часто ускользавшую от внимания отечественных, да и многих зарубежных исследователей европейской интеграции. Вполне понятный прагматизм этих исследований *современного* состояния европейской интеграции побуждает их, в лучшем случае, торопливо проскакать предысторию «европейского вопроса», а то и вовсе игнорировать этот, казалось бы, малоинтересный сюжет. Между тем, история продвижения в сознании европейцев идеи единой Европы отмечена такими великими именами, как Данте, Гуго Гроций, Кант, Сен-Симон, В. Юго... Она поучительна, хотя бы, исторической интуицией и удивительной прозорливостью авторов европейских проектов.

Недооценка глубоко продуманных (не будет большим преувеличением сказать - выстраданных) проектов «единой Европы», выдвигавшихся, в частности, сторонниками федеративной Европы, обусловила те трудности, с которыми столкнулись «еврократы» как в начале создания институтов ЕС, так и после подписания Маастрихтского и Амстердамского договоров.

Эти договоры вовсе не стали событиями, поставившими точку в решении проблем европейского строительства. Напротив, по многим вопросам оно стало большим вопросительным знаком, обозначившим появление новых проблем. В частности, вновь и вновь поднимается проблема дефицита демократии в функционировании ставшей огромной и подчас малоподвижной бюрократической машины, институтов власти в Евросоюзе. На повестку дня остро ставится вопрос дальнейшего ограничения суверенитета государств - членов ЕС. Число страждущих поскорее вступить в члены престижного Союза грозит превратить его в зыбкую международную структуру, раздираемую внутренними противоречиями.

Не лишено проблем и другое межгосударственное объединение



- Совет Европы. Созданный как временная структура интеграции стран Западной Европы в сфере гуманитарных вопросов защиты прав человека, он приобрел со временем значение политико-правового объединения всех демократических государств Европы, независимо от их участия в других интеграционных объединениях. Но и в этом объединении, своего рода демократической витрине Европы, с самого начала возникли весьма серьезные проблемы выстраивания органов управления этой по определению малоуправляемой структурой. Тем более интересен опыт создания в ней оригинальной системы «разделения властей», если можно применить этот термин к Совету Европы.

## **§ 2. Идеиные истоки панъевропейской системы разделения властей**

С принятием Лиссабонского договора (вступил в силу 13 декабря 2009 г.), утвердившего в качестве единого права право Европейского Союза, можно говорить о создании на значительной части Европы с населением 500 млн. человек единой правовой системы вместо учредительных и иных актов Европейских Сообществ. Хартия Европейского Союза об основных правах, принятая еще в декабре 2000 г., стала консолидированным актом, вошедшим в итоговый текст Конституции ЕС, ждущей с 2004 года своей окончательной ратификации. Можно говорить и о сформировавшейся панъевропейской институциональной системе, которой присущи многие черты государственности и элементы разделения властей. Сформировалась и так называемая «евроэлита», нередко вступающая в острые конфликты с так называемыми «евробюрократами». Словом, для правоведа-конституционалиста и политолога открывается интересное поле для исследования всех этих процессов, и - кто знает? - использования результатов этого исследования на родной почве<sup>222</sup>.

<sup>222</sup> Автора подвигла на высказывание такой надежды статья профессора Санкт-Петербургского университета Е.В. Гриценко «Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве». Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115-128.

Но прежде всего следует обратиться к идейным и институциональным истокам этого панъевропейского феномена, ибо, как гласит многоязычная поговорка, «Рим (Париж) не в один день строился». При этом мы сознательно избегаем воспроизведения методологии учебного пособия «Разделение властей»<sup>223</sup>, полагая, что цель указанного пособия - весьма полного по охвату проблем и информационно насыщенного - дидактическая, в отличие от целей и задач нашего исследования, тем более что проблематика данного раздела ограничена общеевропейскими институтами.

### **2.1. Политическая культура самоуправляющихся ассоциативных общностей: первые опыты разделения**

В свое время автор, вовлеченный в очередной (как впоследствии выяснилось - утопический) исследовательский проект институтов самоуправления<sup>224</sup>, задался целью проследить исторические корни современных институтов того, что на английском языке называется «self-government», и открыл для себя, что генотипом его можно считать античный полис и средневековые города-коммуны<sup>225</sup>. В обращении к столь далекому историческому ответу нет ничего искусственного, если иметь в виду фактически непрерывный континуитет в традициях управления от античных полисов к римским муниципиям, от городских коммун средних веков до институтов управления нового и новейшего времени. А для традиций демократии этот опыт вообще бесценен.

Действительно, античные демократии - в большей степени афинская, в меньшей республиканская римская - при всей их очевидной «классовой ограниченности» провозгласили народный суверенитет как политическую и идеологическую основу государ-

<sup>223</sup> Разделение властей. Учеб. пособие /отв. ред. проф. М.Н. Марченко). М.: Изд-во МГУ, 2004 (Ч. 1. Становление и развитие концепции разделения властей).

<sup>224</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование // Коллектив авторов / отв. ред. Л.С. Мамут. М.: Наука, 1995.

<sup>225</sup> Ковлер А.И. Генезис и становление самоуправления. Институты самоуправления... С. 9-61; Он же. Городские средневековые коммуны как тип самоуправления. Там же. С. 62-80.

ственного строя, обеспечив в периоды своего расцвета массовое участие свободных граждан в управлении государством<sup>226</sup> и выстроив в полисе как в самоорганизованной общности граждан настоящую систему разделения властей<sup>227</sup>.

Народное собрание (эκκλeσιa) было открыто для всех полноправных граждан Афин старше 20 лет, независимо от их имущественного положения и знатности. Со времен Солона за ним были закреплены важнейшие функции законодательного органа, право на объявление войны или на заключение мира, выбор высших должностных лиц, контроль над состоянием экономики, финансов, вопросы безопасности и принятие решения об *oтpакизмe* (изгнании негодных деятелей на 10 лет). Особое значение имела процедура *гpαφε παρονομον* - возбуждение по инициативе граждан вопроса о незаконности того или иного законодательного предложения или об отмене закона.

Совет пятисот (βουλe) был постоянно действующим органом власти, своего рода, правительственной властью Афин, посредником между народным собранием и управленческим аппаратом государства. Его компетенция была достаточно широкой - от предварительного обсуждения выносимых на рассмотрение народного собрания дел и выработки проектов его решений (*πpοβουλeμα*) до управления текущими делами государства и, что необходимо подчеркнуть, исполнения решений народного собрания. Весь этот круг вопросов решался по очереди пятьюдесятью *булевами-пританами* из одной из десяти *φιλe*, территориальных единиц афинского государства, которая назначалась «дежурной» филлой на 35-36 дней (срок дежурства назывался *πpιτανειa*). Не напоминает ли эта ротация чередование государств на посту председательствующей страны Европейского Союза или председателя Комитета Министров Совета Европы?

---

<sup>226</sup> «Лучше всего безусловное понятие гражданина может быть определено через участие в суде и власти» (Аристотель, Политика, III, I-1275a).

<sup>227</sup> Не стремясь перегружать работу многочисленными ссылками, отметим лишь издания последних лет: Бузескул В.П. История афинской демократии. СПб: Центр «Гуманитарная академия», 2003 (переиздание классического труда 1909 года); Меланченко И.В. Афинская демократия. М.: КРАФТ, 2007.

Уникальность Совета пятисот как института власти заключалась в том, что доступ в него формально открывался каждому полноправному гражданину, достигшему 30 лет, ибо назначались кандидаты в булевты по жребию по 50 человек от каждой филы. Но доступность эта строго регламентировалась: лица, назначенные булевтами, подвергались особой проверке на благонадежность - *докимасии*, лишь после прохождения которой они имели право занять свою должность. Позднее этой проверке стали подвергаться все должностные лица. Булевты были обязаны по истечении срока своих полномочий давать отчет о своей деятельности и могли подвергаться суду за нарушение законов. Кроме того, неся большую политическую ответственность, Совет пятисот был огражден от прямого воздействия демоса: чем «демократичнее» и «крикливее» становилось Народное собрание, тем большую реальную власть приобретал Совет пятисот, направляя ему на голосование готовые решения по многим важным вопросам - достаточно обратиться к труду Аристотеля «Афинская полития» (часть II).

Уже во времена Перикла (V в. до н.э.) все должностные лица избирались народным собранием либо назначались по жребию. Общие принципы, на которых основывалось административное управление - назначение по жребию или выборность, ограниченность полномочий по срокам, коллегиальность, отсутствие жесткой иерархии подчиненности, отчетность - делали это управление действительно демократичным, давали возможность для участия в управлении большому контингенту граждан, наделяя их опытом политической и гражданской ответственности. Но эта эффективность в значительной степени гасилась тем, что жеребьевка проводилась среди лиц, выставлявших свои кандидатуры на ту или иную должность, т.е. среди тех, кто проявлял к этой должности интерес, причем не всегда бескорыстный. Кроме того, процедура *докимасии* позволяла влиятельным гражданам отсеивать «неугодные» элементы, сводить счеты с политическими противниками демократии. Довольно суровая процедура подотчетности должностных лиц перед особыми коллегами *эффинов* и *логистов*, которые в случае подозрения в недобросовестности должностного лица имели право

наложить арест на его имущество и запретить ему выезд из Афин на период дознания, отпугивала от участия в управлении неискушенных в административных тонкостях простых граждан. Аристофан в своих политических комедиях говорит о взятках, подлогах, вездесущих доносчиках (сикофантах), с которыми сталкивались простые граждане и должностные лица. Особенно недоступной для многих граждан была должность *архонтов* - членов верховной судебной и религиозной коллегии (им Аристотель посвящает целый раздел в «Афинской политике». ч. II, IV, гл. 55-59).

Более демократичным органом в жизни афинского общества стала *гелиэя* - народный суд. Гелиэя была не только судебным органом, формируемым по жребию в день рассмотрения дела одной из коллегий (дикстерий), но играла важную роль в законотворческом процессе (расширенные коллегии *номофетов* - своего рода, органы конституционного правосудия), была призвана охранять законы от посягательств врагов демократии (предварительное рассмотрение законопроектов либо рассмотрение требований о пересмотре действующих законов). Народный по преимуществу состав гелиэи (плата гелиастам за исполнение ими функций присяжных привлекала к жеребьевке городские низы) определял и антиаристократический характер ее деятельности. Противники демократии (Платон, Аристофан) вскрывали пороки «власти черни»: вымогательство, некомпетентность в судебных вопросах.

Своеобразным противовесом «власти черни» служил Ареопаг как хранитель незыблемых традиций и орган, надзирающий за нравственной чистотой афинян: «Наши предки так много заботились о соблюдении благоразумия, что назначили совету Ареопага блюсти за добрым порядком, а в этом совете могли принимать участие только люди хорошего происхождения, притом обнаружившие в своей жизни высокую добродетель и благоразумие, и потому он, естественно, получил превосходство над всеми советами у греков» - говорит о нем Исократ (Ареопагитик, 37). Став цитаделью родовой аристократии, из которой она оборонялась от десократических «крайностей», ареопаг впоследствии (с IV в. до н.э.) расширил свою компетенцию.

Но и ареопагу противостояла «Коллегия десяти стратегов», избиравшаяся народным собранием открытым голосованием, причем стратегами избирались лишь лица, имевшие высокий имущественный ценз, как правило, богатые и знатные афиняне, вставшие подобно Периклу на сторону демократии.

В функции стратегов входили контроль казны, внешние сношения, составление проектов важнейших законов, а при необходимости и снаряжение армии и флота. Первый стратег становится в период ведения военных действий фактически главой государства. От поддержки народом действий стратегов зависела нередко судьба афинской демократии. Пример - поддержка народом Перикла, обессмертившего свое имя проведением демократических реформ. Напротив, увлекаясь борьбой с ареопагом, первый стратег Эфиальт вызвал большую политическую нестабильность: «... после этого государственный строй стал все более терять свой строгий порядок по вине людей, задавшихся демагогическими целями», - ворчливо писал Аристотель (Афинская полития, X, 25, 1).

Итак, афинской державе эпохи ее расцвета удалось создать систему управления, основанную на самоуправлении более чем двухсот союзных полисов и демов, объединенных по федеративному принципу в десять фил; рационально выстроенная система сдержек и противовесов институтов власти позволила обеспечивать достаточно высокую политическую и социальную стабильность; политическая и социальная активность афинян (от участия в отправлении правосудия, участия в народном собрании, в собраниях по демам и филам, замещения выборных должностей в органах управления до участия в религиозных праздниках, состязаниях и театральных представлениях) наполняла демократию реальным содержанием. Правда, эта демократия замыкалась в узкие рамки корпорации единоличных или совокупных собственников рабов, чей труд обеспечивал условия социальной активности свободных граждан, создавая питательную среду для авторитарных и олигархических элементов в политической культуре афинского общества: не случайно периоды подъема демократии сменялись в Афинах и других полисах тираниями или олигархиями.

Опыт афинской демократии бесценен тем, что создал в европейской политической культуре генотип организации власти, который служил и продолжает служить своеобразным эталоном рациональности и эффективности<sup>228</sup>. Не случайно, именно к нему, а не к опыту бесславно и драматично погибшей Византии, обращаются до сих пор идеологи европейской интеграции (правда, после падения Константинополя в 1453 году папа Пий II призвал к созданию общеевропейской «*respublica christiana*» для защиты от экспансии Османской империи).

Созданная античным полисом система разделения властей обрела новую жизнь на европейском континенте в различных формах устройства городских коммун, а затем перенесена на государственные институты более крупных территориальных формирований.

Элементы античного устройства власти сохранялись в политической системе Римской империи<sup>229</sup>, особенно в ее провинциях. Так, перед германским завоеванием в Галлии было 112 городов, пользующихся самоуправлением (*civitates*). Возрождающиеся на месте прежних или возникающие новые города средневековья, помимо своих функций рыночных центров и военных укреплений, обладали сложной социально-экономической структурой, требующей управления. Известный русский историк А.К. Дживелегов, так же, как и М. Вебер, считал основной движущей пружиной развития европейских городов их социально-политическую структуру: «Средневековый город, прежде всего - община. Другие отношения городского устройства: судебные, военные - не больше как приобретения города-общины»<sup>230</sup>. Именно эта достаточно монолитная общность (*communitio*) легла в основу городского строя - коммун, отвоевывающих (или выкупающих) у епископов и феодалов свои

<sup>228</sup> Эту мысль убедительно проводит Н.Н. Разумович в своей книге-завещании: Разумович Н.Н. Политическая и правовая культура. Идеи и институты Древней Греции. М.: Наука, 1989. Автор этих строк внес свою скромную лепту в этом направлении: Kovler A. Lemessages des Grecs (*aux sources anthropologiques de la Convention Européenne*) // *La Convention Européenne des droits de l'homme, un instrument vivant*. Bruxelles, 2011. P. 273-284.

<sup>229</sup> См. Классический труд: Botsford G.W. *The Roman Assemblies. From their origins to the end of the Republic*. N.Y., 1909 (reprint 2001).

<sup>230</sup> Дживелегов А.К. *Городская община в Средние века*. М., 1901. С. 9.

коммунальные свободы. При этом важную роль в коммунальных революциях играли цеховые организации, значение которых в европейских городах зрелого и позднего Средневековья выходило далеко за пределы сугубо профессиональной организации, во многом напоминая античные демы и полисы. К тому же существовали и другие, помимо цехов, формы ассоциативной жизни - религиозные братства, студенческие союзы, землячества, семейные кланы, имевшие свою структуру и внутренние правила. По сравнению с полисным самоуправлением античности, состав полноправного гражданского корпуса значительно шире, сложнее и задачи согласования различных корпоративных и сословных интересов. По этой причине средневековая коммуна в ее зрелой стадии - это сложный политико-юридический и социальный организм<sup>231</sup>.

Общими элементами коммунального самоуправления при всем разнообразии его форм было наличие хартии (устава), выборного совета (парламента), назначаемого им нанимаемого мэра с подчиненными ему городскими службами, и органов правосудия, чаще всего уже независимых от князя или епископа. При этом разделение властей уже прослеживается достаточно четко.

Многообразие форм коммунального самоуправления и организации власти дает Италия, в которой перекрещивались римское, франкское, германское, каноническое право, местные обычаи, папские буллы, епископские и княжеские указы (именно по этой причине возникновение университета в Болоньи было вызвано острой потребностью в юристах). Из итальянских коммун Флоренция чаще других привлекает внимание исследователей: в ее исто-

<sup>231</sup> По традиции, заложенной выдающимися отечественными исследователями, анализ современных форм демократии начинался с античной демократии и городских коммун. См., например: Ковалевский М.М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Т. I-III. М., 1906; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899. Примечательно, что и европейские исследователи начинали исследование государственного строя и политического режима в Европе с городских коммун: Celli R. Il principio del potere popolare nella genesi dei comuni italiani // *Diritto e potere nella storia europea*. Firenze. 1982, Т. I; Luchaire A. *Manuel des institutions francaises*. P., 1882; Maurer G.L. *Geschichte der Stadtverfassung in Deutschland*. Erlangen. 1869-1871. Bd. 1-4; Naitland F. *The Constitutional history of England*. L. 1909.



рии коммуна оставила глубокий след, совпав по времени с эпохой Возрождения, родиной которого по праву считается Флоренция.

Бурная политическая история флорентийской коммуны описана Н. Макьявелли в его «Истории Флоренции». Тем не менее, можно выделить относительно стабильные институты коммунального самоуправления Флоренции, оказавшие существенное влияние на формы политической власти в Европе.

Своеобразной конституцией Флоренции стали «Установления справедливости» (*Ordinamenti di Giustizia*), принятые 15 января 1293 г. Они лишали аристократические фамилии политических и гражданских прав, поставив во главе управления в основном представителей «старших цехов». Верховная власть принадлежала Народному совету (*Il consiglio del popolo*), в котором заседали в основном незнатные граждане - *пополаны*. Высшим законодательным органом был Совет доверенных (*La Credenza*) из 80 представителей и его своеобразный «президиум» - коллегия Двенадцати добрых мужей, которые вместе с представителями кварталов (сестьеров) составляли Общий совет, в который допускались знатные граждане.

Исполнительная власть принадлежала коллегии приоров и Малому совету. Вместе они составляли Совет 36 - Синьорию (*La Signoria*), в которую по должности входил Гонфалоньер справедливости (*Il gonfaloniere di giustizia*) - высшее должностное лицо, надзирающее за соблюдением Установлений справедливости, общественным порядком и формированием ополчения - «гарант конституции», сказали бы сейчас, «первый стратег», сказали бы в Афинах... Синьория могла выделять из своего состава Сенат (*Il senato*) - орган оперативного управления. Члены Синьории избирались на 2 месяца и жили все время безвыходно во дворце Синьории (вспомнили афинских дежурных пританов).

Столь сложная система организации власти была призвана сгладить неутрахающие распри между рядовыми гражданами и аристократией, между правящей элитой старших цехов - «жирным народом» (*popolo grasso*) и младшими цехами - «тощим народом» (*popolo minuto*), между сторонниками папской власти и светского правления. И «Божественная комедия» Данте, и «История Флорен-

ции» Макьявелли полны свидетельств нескончаемой череды волнений, заговоров, бунтов, разжигаемых влиятельными кланами. С оттеснением горожан из руководящего слоя в середине XIV в. наступает длящийся несколько десятилетий конституционный кризис, завершившийся падением республики и коммуны. «Олигархия убила флорентийскую демократию»<sup>232</sup> - таково мнение итальянского историка.

Афинская и флорентийская демократии оставили в наследство европейской правовой и политической мысли бесценный опыт рациональной организации политических институтов и оригинальных форм разделения властей, которые впоследствии прямо или опосредованно будут внедрены в политическую практику при создании органов власти как национальных государств, так и межгосударственных объединений. Этот опыт также напоминает о том, что даже рационально выстроенная система разделения властей, имеющая своей целью достижение искомой общественной гармонии, может быть подорвана изнутри корпоративным эгоизмом и олигархическими поползновениями правящей элиты. Не потому ли одними из наиболее развитых отраслей европейского права стали антимонопольное законодательство и конкурентное право, а также взят курс на внедрение в конституционный и политический обиход крайне жесткое соблюдение принципов сменяемости на всех руководящих должностях? Вопрос риторический, исторические параллели слишком прямолинейны, но следует об этом помнить.

## 2.2. Многофункциональный федерализм

Сейчас мало кто вспоминает, что у идейных истоков европейской интеграции были федералистские концепции и проекты единой Европы, имеющие глубокие исторические корни<sup>233</sup>. Так, Данте в своей «Монархии» (1313 год) обосновывает свои идеи о «свет-

---

<sup>232</sup> Rodolico N. La democrazia fiorentina nel suo tramonto. Roma, 1970. P. 435.

<sup>233</sup> Эти проекты входят в спецкурсы по истории европейского объединения современных университетов. См., напр.: Hartley T.C. The foundations of European Community Law. Oxford, 1988; Bruneteau B. Histoire de l'unification européenne (Collection «Prépas»). Paris, 1996.

ской монархии» - империи, в которой все раздоры между правителями решались бы судом (Монархия, I, XI), высшую силу имела бы справедливость и в полной мере обеспечивалась бы свобода: «Человеческий род оказывается в наилучшем состоянии, когда он совершенно свободен» (там же). Чешский король Иржи из Подебрад (XV век) мечтал о конфедерации народов Европы со своим парламентом, судом и правительством. Некоторые учебники среди первых проектов создания единой Европы называют проект 1306 года «Христианской республики» П. Дюбуа, легиста французского короля Филиппа Красивого. Но одновременно с ним эта идея посетила умы других мыслителей. Их подхватят в XVII веке герцог Сюлли, аббат Сен-Пьер и Гуго Гроций в его известном трактате «О праве войны и мира» (1625 год), а позднее Кант в своем трактате «К вечному миру» (1795 год) будет утверждать, что основным элементом панъевропейского благополучия и мира должно стать Право.

В 1834 году Джузеппе Мадзини основал движение европейских активистов, и идеям европейского федерализма отдали дань Ламартин, Гюго, Прудон, Бакунин. Перед первой мировой войной появился федералистский проект создания объединенной Европы - европейской федерации или Соединенных Штатов Европы (идея, обдуманная самим Лениным).

Хотелось бы сделать отступление и хотя бы частично реабилитировать идею Соединенных Штатов Европы, вызвавшую столь резкую критику Ленина. Автором проекта «Соединенные Штаты Европы» признан Анри де Сен-Симон, опубликовавший в 1814 году совместно со своим учеником Огюстеном Тьерри работу «Об организации европейского общества», где впервые употреблен этот «лозунг». Замыслом Сен-Симона была реорганизация Европы в Сообщество, скрепленное Конституцией, «черпающей силы из самой себя и основывающейся на принципах, вытекающих из самой природы вещей»<sup>234</sup>. Он, в частности, выступал за создание Европейского парламента и за верховенство его актов и решений над нормами национальных государств.

---

<sup>234</sup> Цит. по изд-ю: Saint-Simon, Henry de, Thierry A. De la réorganisation de la Société européenne. Paris, 1925. P. 10.

Несколько десятилетий спустя идеи Сен-Симона были вновь озвучены Виктором Гюго, который с трибуны Национального собрания говорил 17 июля 1851 г. о «здании будущего, которое будет названо в один прекрасный день Соединенными Штатами Европы»<sup>235</sup>. Мало кто знает, что по инициативе В. Гюго и Дж. Гарибальди до 1888 года выходил журнал «Соединенные Штаты Европы». Панъевропейское движение было активно в 20-30-е годы XX века, достаточно сказать, что конгресс Панъевропейского Союза в Вене в 1926 году собрал 2 тыс. участников из 24 стран.

Вторая мировая война не только не прервала, а, напротив, оживила европейское федералистское движение. В программе созданного в 1941 году Альтьеро Спинелли и Эрнесто Росси Европейского федералистского движения предполагалось создать «европейскую федерацию, которая взяла бы на себя суверенные полномочия, касающиеся общих интересов всех европейцев»<sup>236</sup>. Собравшееся в Женеве в марте 1944 г. заседание участников Движения сопротивления из девяти государств в своей Декларации предполагало «принять конституцию» и сформировать Верховный Суд федеративной Европы. Еще более радикальные предложения - создание европейского правительства и европейского парламента - выдвигала группа интеллектуалов, адептов «глобального федерализма» (о нем - ниже), в которой активную роль играл выходец из России Александр Маркович Липянский (конспиративный псевдоним - Александр Марк)<sup>237</sup> - легендарная личность в федералистском движении.

Идейные разногласия сторонников федералистского («глобальная федерация») и юнионистского (союз суверенных государств) проектов были преодолены благодаря активной роли У.Черчилля, чья речь в Цюрихе 19 сентября 1946 г. стала мощным импульсом

---

<sup>235</sup> Цит. по: Hugo V. Oeuvres complètes. Actes et Paroles. Paris, 1882. Т.1. Р. 426.

<sup>236</sup> Цит. по: Сиджански Д. Федералистское будущее Европы (пер. с франц.). М., 1998. С. 28-29.

<sup>237</sup> Работы А. Марка изданы на многих языках, и ни одной - на русском. Популяризаторами его идей являются его сын - Арно Марк-Липянский и дочь Мирей Марк-Липянской. Весь архив - в Международном центре европейских исследований в Ницце.

создания Единой Европы. Он возглавил Комитет объединенной Европы, который создал Гаагский Конгресс 1-10 мая 1948 г., принявший Европейский Манифест - широкую программу действий по созданию институтов объединенной Европы. Различные европейские политики и союзы объединились в Европейское движение. Был предложен срочный созыв Европейской Ассамблеи, органам которой должны были быть поручены создание Совета Европы и Европейской конвенции (Хартии) по правам человека и судебного органа по контролю над ее соблюдением. Были и проекты объединения отдельных отраслей экономики, энергии и ресурсов. Как известно, процесс объединения Европы пошел по двум направлениям: гуманитарно-правовому (Совет Европы) и экономически-институциональному (будущие институты Европейского Экономического Сообщества). Но идейное «гнездо» у них одно - европейский федерализм.

Представляется необходимым уточнить понятие федерализма, применяемого ко многим сферам деятельности в ходе объединительного процесса, включая создание органов власти объединенной Европы. В предисловии к российско-бельгийскому пособию «Основы теории и практики федерализма» его авторы подчеркивают, что рассматривают федерализм, прежде всего, с правовой и институциональной точек зрения<sup>238</sup>, хотя отдают должное концепции федерализма как децентрализации - «стремления охватить федерализацией каждую область человеческой деятельности - экономическую, социальную и культурную - с тем чтобы получить по-настоящему децентрализованное целое, в котором власть уживалась бы со свободой»<sup>239</sup>. Этот «федерализм», приписываемый анархистскому направлению политической мысли (Бакунин - Кропоткин - Прудон), получил в XX веке характеристику «глобально-го федерализма»<sup>240</sup>, ориентированного на все сферы общественной

---

<sup>238</sup> Основы теории и практики федерализма: Пособие для студентов высших учебных заведений. Бельгия: Лувен (Лейвен), 1999. С. 3.

<sup>239</sup> Там же. С. 4.

<sup>240</sup> Отсылаем к работе: Marc A. Europaefederalismoglobale. Firenze, 1996. Осамойидеесм.: Loubet del Bayle J.-L. Les Non-Conformistes des années 30. Paris, 1969.

жизни в противовес узко понимаемого федерализма как формы государственно-территориального устройства. Видимо, это противопоставление произошло из-за «антигосударственной» позиции глобальных федералистов, отдававших приоритет ассоциативному и персоналистскому федерализму, а не федерализму территориальному<sup>241</sup>. Во всяком случае, в наши дни очевидно, что федерализм не должен ограничиваться исключительно территориальными и политическими аспектами.

Примечательно, что в отечественной науке завоевывает себе место более широкая трактовка понятия содержания федерализма. Так, Д. Тэпс приходит к выводу, что «федерализм возникает на стыке взаимоотношений государства и гражданского общества»: «Право и безопасность, своеобразие и свобода - вот то демократическое основание, на котором стали возможными федеративные государства. Актуальность сохранения целостности России не должна заслонять от нас тот факт, что федерализм является не только одной из форм государственного устройства. Федерализм как принцип содержит в себе имманентную цель - достижения большей свободы человека. Вследствие этого федерализм имеет глубинную тенденцию к превращению в форму общественного устройства»<sup>242</sup>. Представляется, что такой подход является перспективным с точки зрения наполнения понятия федерализма многофункциональным содержанием, включая сферу разделения властей и компетенций.

Действительно, у концепций федерализма слишком богатая история, чтобы было возможно свести его к нескольким постулатам<sup>243</sup>. Да и сложные взаимоотношения марксизма с федерали-

<sup>241</sup> Развести понятия федерализма и федерации стремились участники одного из проектов 80-х годов. Федерализм в их понимании представляет собой идеологию, систему ценностей и концепций, федерация - организационное выражение форм политического объединения. См.: *Federalism and Federation in Western Europe* (ed. M. Burgess). Beckenham, 1986. Схожий подход см.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского Союза. М., 2014. Глава VII, § 1.2 «Федералистский подход к решению вопроса о конституционном устройстве Евросоюза». С. 312-316.

<sup>242</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб, 2002. С. 5.

<sup>243</sup> Из фундаментальных исследований отметим: Riker W. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, 1964; Voyerne B. *Historie de l'idée federalist*. Nice, 1973-1981. Т.1-3.

стами, в которых К. Маркс видел чуть ли не главных противников рабочего движения (отсюда и ярлык «анархо-синдикалистов»), надолго наложили своеобразный карантин на освоение богатейшего наследия «глобального федерализма»<sup>244</sup>, придавшего федерализму антропоцентрическое и социетальное значение идеологии свободы и ответственности. Но что особенно ценно в концепции «глобального федерализма» - это его оригинальная методология: анализ всегда нацелен не только на фиксацию анализируемого явления, но и на его преобразование, сначала в теоретическом плане («металектика»), затем и в плане практических действий (у радикалов XIX-XX веков это было, естественно, революционное преобразование)<sup>245</sup>.

Примечательно, что Европейский Союз в знак признательности вклада А. Марка в европейское строительство продолжает субсидировать созданный им Центр европейских исследований и направлять на стажировку в нем своих чиновников для «прочистки мозгов». Центр много лет издает журнал «L'Europe en formation» («Созидаемая Европа»). В одном из номеров опубликована статья Мирей Марк-Липянски «Федерализм и разделение властей», на которой остановим наше внимание.

«Глобальный федерализм, признавая полезность принципа разделения властей, считает его недостаточным и подчеркивает необходимость вписать его в более широкую проблематику»<sup>246</sup> - так с места в карьер начинает в присущем ей стиле анализ дочь гуру «глобального федерализма». Она поясняет: любая власть является результатом равновесия общественных сил, поэтому реальная власть не делится на «исполнительную», «законодательную», «судебную», она сосредоточена в одном центре, который наделяет государственные институты определенными полномочиями. По этой причине теория Монтескье, сама по себе интересная, не выдерживает проверки реальностью. Что действительно необходимо

---

<sup>244</sup> См.: Laursen F. *Marxisme et fédéralisme*. Nice, 1978; Menuelle Th. *Marx, lecteur de Proudhon*. Paris, 1993.

<sup>245</sup> Marc-Lipiansky, Mireille. *La méthodologie fédéraliste*. 1980. См. также: Marc A. *De la méthodologie à la dialectique*. Paris, 1970.

<sup>246</sup> Marc-Lipiansky M. *Fédéralisme et séparation des pouvoirs*. in: *Problématique de la séparation des pouvoirs*. L'Europe en Formation, 1993. № 290. P. 27.

иметь в виду, так это существование в обществе иных форм - не политических - власти: экономической, культурной, социальной, духовной. Если в унитарном государстве «разделение властей» имеет определенное значение с точки зрения профилактики диктаторских популяризованных властей предрасполагающих, то в подлинно федеративных образованиях, государственных и международных, гораздо большее значение имеет искусство сочетания различных «властей» по горизонтали и по вертикали. В этом плане принципы автономии и субсидиарности имеют первостепенное значение для координации различных интересов в том смысле, который вкладывал в нее Монтескье. Для снятия напряжения между «конкурирующими автономиями» на всех уровнях необходимо сочетание трех элементов управления: компетентность, инициатива, ответственность. Это, так сказать, общие принципы того, что «глобальный федерализм» понимает под «разделением властей».

Что касается самого механизма реализации разделения властей, предлагается весьма оригинальный способ формирования органов управления. Далее мы резюмируем основные положения, высказанные А. Марком в его многочисленных публикациях<sup>247</sup> (Делаем мы это с единственной целью: показать, что нередко «научная фантастика» в сфере общественно-политических теорий находит свое воплощение в реализованных политических проектах, пусть и в несколько измененном виде. Дело за малым - просвещенностью политических элит, их способностью воспринимать самые утопичные, на первый взгляд, проекты).

Эффективность деятельности органов власти и управления во многом обусловлена способом их формирования. Пора отказаться от внедренной в XVII веке идеи о том, что основным выражением демократии является всеобщее голосование: «атомизация» голосов, произвольные нарезки округов, навязанные партиями кандидаты,

<sup>247</sup> Используются следующие публикации: Marc A.:

- L'Etat sans majuscule // L'Ordre nouveau. 1934. № 14.
- A hauteur d'homme. Paris, 1948.
- Civilisation en surcils. Paris, 1955.
- De la pensée à l'action. Le Fédéralisme. Paris, 1986.
- Le fédéralisme face au futur. Paris, 1990.
- Pour en finir avec l'Etat. Paris, 1992.



отсутствие подлинной связи между избирателями и их избранниками, невозможность контролировать действия избранных представителей - все эти факторы уже привели к кризису демократии. Предлагается формирование органов власти тремя способами: треть состава формируется по-прежнему путем выборов снизу доверху («поднимающийся поток»), треть - путем назначения вышестоящими инстанциями («нисходящий поток»), треть - путем кооптации инстанциями того же уровня («горизонтальный поток»). Такое сочетание позволит гарантировать права меньшинств от тирании большинства, позволит обеспечить мобильность правящих элит (под которыми понимаются действительно эффективные управленцы независимо от их происхождения, дипломов или связей) и их подконтрольность и одновременно избежать монополии одного клана или одной партии, чаще всего вырождающейся в олигархию.

Другой оригинальной идеей «глобальных федералистов» стоит назвать идею «демократии без политических партий», на смену которым должны прийти ассоциации по интересам, профессиональные союзы, клубы. Правда, до них эту идею высказал признанный классик политической науки М.Я. Острогорский<sup>248</sup>. И все же оригинальность проекта федералистов состояла в том, что предлагалось формирование трехпалатного представительного органа объединенной Европы. Экономический и социальный совет представлял бы экономические и общественные интересы граждан, палата общин - население федеративных единиц, палата наций - народы, а не государства, особенно если речь идет о многонациональных государствах.

Исполнительный орган предлагалось формировать по модели Швейцарской конфедерации: премьер-министр, выбираемый из списка, предложенного тремя палатами; ответственный перед парламентом кабинет министров, при этом каждый из министров по очереди исполняет обязанность президента федерации. Никто не имеет права роспуска парламента: обе ветви обязаны сотрудничать

---

<sup>248</sup> Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997 (впервые вышла во Франции на французском языке: Ostrogorski M. La démocratie et les partis politiques. Paris, 1898).

и искать пути разрешения разногласий, если таковые возникнут. А поскольку политические партии прекратят свое существование, некому будет разжигать эти противоречия и искусственно провоцировать политические кризисы.

Что касается судебной власти, предлагалось создать некий Высший совет по образу и подобию Верховного суда США с достаточно широкими полномочиями («не только судебными, но и надсудебными», т.е. с исполнением и функций конституционного контроля, а также смещения с высших должностей федерации).

С целью укрепления независимости членов Высшего совета назначение в него должно производиться частично тремя палатами федерального парламента, частично путем кооптации по спискам автономных субъектов федерации, университетов при условии отсутствия какого-либо контроля над назначением со стороны исполнительной власти.

Часть элементов проекта глобальных федералистов была в том или ином виде реализована при создании институтов будущего Европейского Союза (об этом пойдет речь ниже). Но по убеждениям федералистов этого было недостаточно для продвижения к созданию подлинной европейской федерации: «Конфедеративные или межправительственные структуры, оставляющие нетронутыми суверенитет государств-наций, всегда будут поражены двумя недостатками: беспорядком и гегемонией сильнейших»<sup>249</sup> (под гегемонией сильнейших автор, имеющий чешские и немецкие корни, имел в виду «германизацию» Союза).

Во избежание бюрократизации институтов ЕС предлагалось усилить исполнительный орган - Комиссию, которая должна назначаться не только Советом глав государств, но и Европейским парламентом. Кроме того, федералисты неоднократно возвращались к своей идее о создании Экономического социального совета на базе существующего одноименного комитета.

### **2.3. Принцип субсидиарности**

Среди идейных основ панъевропейской системы разделения

---

<sup>249</sup> Kinsky F. De la Communauté à la fédération européenne. Nice, 1991, P. 13.

властей принцип субсидиарности занимает весьма скромное место и применяется, в основном, для характеристики соотношения компетенции органов Европейского Союза с компетенцией органов власти государств-членов, а применительно к Европейскому Суду по правам человека – к разграничению юрисдикций Суда и национальных судов. Так, автор интересной публикации на эту тему О.И. Пименова выделяет применительно к Европейскому Союзу такие аспекты субсидиарности, как: принцип реализации совместной компетенции Европейского Союза и его государств-членов; принцип функционирования наднациональных институтов Европейского Союза; принцип защиты национальных интересов в законодательной процедуре Европейского Союза<sup>250</sup>. Опосредованно этот принцип применим и к горизонтальной плоскости организации органов Европейского Союза<sup>251</sup>, и мы вернемся к этому вопросу при анализе механизма взаимодействия органов ЕС между собой. Во всяком случае, и автор указанной выше публикации, и ряд зарубежных исследователей<sup>252</sup> предлагают смотреть на принцип субсидиарности как на принцип, имеющий целью обеспечить сбалансированное распределение полномочий между несколькими субъектами власти, как по вертикали, так и по горизонтали.

Несколько сложнее ситуация в Совете Европы, где компетенция его органов четко определена Уставом Совета Европы, а применительно к Европейскому Суду по правам человека – Европейской Конвенцией по правам человека. Но в результате бюрократических уловок Европейскому Суду де факто приданы функции определения мер общего характера в отношении государств, где нарушения одного типа носят системный характер. К этому вопросу мы также вернемся при анализе функционирования институтов Совета Европы с точки зрения реализации принципа разделения властей.

---

<sup>250</sup> Пименова О.И. Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора. Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 121-138.

<sup>251</sup> Это допускает, в частности, Л.М. Энтин. См.: Энтин Л.М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции. М., 2009. С. 59.

<sup>252</sup> См.: Shilling T. *New Dimension of Subsidiarity*. Oxford, 2002.

## § 3. Разделение властей в институтах Европейского Союза

### 3.1. Становление институтов европейской интеграции - поиск модели разделения властей

История становления институтов европейской интеграции весьма поучительна, ибо за несколько десятилетий были опробованы различные варианты разделения властей<sup>253</sup>. Обращение к истории формирования Европейских Экономических Сообществ, Европейского Сообщества, Европейского Союза и их институтов необходимо для понимания логики их эволюции и их современного состояния, которое невозможно оценить методом фотографической съемки или описания нормативных характеристик. Трудности анализа возникают уже на стадии определения уровня разделения властей в Европейском Союзе. Не случайно авторы исследования процесса принятия решений в Европейском Союзе различают в политической системе ЕС два уровня разделения властей - вертикальный срез (ЕС как федеральная система) и горизонтальный (ЕС как квазигосударственная структура)<sup>254</sup>. Оба эти уровня призваны обеспечить управляемость уникальной надгосударственной структуры, которой является Европейский Союз, при том, что традиционные методы так называемой «управленческой иерархии» здесь проявляются опосредованно<sup>255</sup>. Не следует забывать вспыхивающие время от времени противостояния «глобальных федералистов» и сторонников сохранения национального суверенитета в рамках союзной структуры: не случайно бывший председатель Европейской Комиссии Жак Делор продолжает выступать с идеей «федерации государств-наций» как компромисса между двумя этими тен-

<sup>253</sup> См.: Van Middelaar L. *Le passage à l'Europe. Histoire d'un commencement.* Paris, 2012. См. также: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. *Правовая система Европейского Союза.* М., 2014, Глава III. Возникновение и развитие идей объединенной Европы и ее правовой системы (краткий исторический обзор).

<sup>254</sup> Wallace H. Pollack M.A. Young Alasdair R. *Policy-Making in the European Union.* Oxford (6th ed.), 2010. P. 28-30.

<sup>255</sup> Теме «теневой иерархии» в европейских структурах посвящено специальное исследование: Héritier A., Rhodes M. *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy.* L, 2011.

денциями<sup>256</sup>. Словом, История смотрит со всех углов построенного сооружения - Европейского Союза...

Поскольку европейское строительство шло двумя путями - как общественное движение и как межправительственный проект - эти пути нередко пересекались, вступая в противоречия, но часто обогащаясь идеями друг друга. Пример - проект Европейской конституции 1948 года.

Подготовленные Европейским Союзом федералистов к своему конгрессу в Риме (6-11 ноября 1948 г.) проекты - «Федеративная конституция для единой Европы» и «Хартия прав» - и сегодня впечатляют интеллектуальной зрелостью заложенных в них идей и прозорливостью «европейских мечтателей». В проекте конституции предвосхищались многие из существующих ныне институтов ЕС: Европейский парламент (ст. 7-10), Федеральный Совет как исполнительный орган (ст. 11), Суд и федеральная юстиция (ст. 12-13), Центральный европейский банк (ст. 18). В проекте просматривались и идеи федералистов-прудонистов, такие как установление федерального европейского гражданства (ст. 5), единая европейская армия (ст. 14), единая внешняя политика (ст. 15), европейская валюта (ст. 18)<sup>257</sup>. Сорок-пятьдесят лет спустя эти идеи получают свое полное или частичное воплощение, а тогда, в 1948 году, они воспринимались многими как доктринальное фантазерство.

Как уже отмечалось выше, европейское объединение после Гаагского Конгресса (7-10 мая 1948 г.) приобрело, с одной стороны, организующую форму Совета Европы и, с другой стороны, создания экономических сообществ как основы будущей политической интеграции. К Совету Европы мы вернемся тоже, а сейчас рассмотрим формирование институтов будущего Европейского Союза.

Первым конкретным шагом на пути реализации плана Шумана<sup>258</sup> - поэтапного европейского объединения - стало подписание

---

<sup>256</sup> См.: Richard-Nichoul G. Pour une Fédération Européenne d'Etats-Nations. La vision de Jacques Delors révisitée. Bruxelles, 2012.

<sup>257</sup> Полный текст см.: Constitution fédérale pour une Europe unie, suivie d'un projet de Charte des droits // L'Europe en formation, № 273, automne 1988.

<sup>258</sup> См.: Европа: новое начало. Декларация Шумана 1950-1990 (Издания Европейского Союза). М., 1994.

18 апреля 1951 г. Договора об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), в который вошли инициаторы проекта Франция и Германия, а также Италия, Бельгия, Голландия и Люксембург. Договор предусматривал создание независимого от правительств Высшего руководящего органа (Haute Autorite') и Ассамблеи, состоящей из 78 депутатов, делегируемых национальными парламентами. Ассамблея была призвана контролировать демократический характер принимаемых Высшим руководящим органом решений и могла сместить его состав, вынося вотум недоверия. Уступкой сторонникам идеи неделимости национального суверенитета было создание Совета Министров ЕОУС, который, однако, обладал ограниченными полномочиями, выражая согласие на некоторые решения Высшего руководящего совета. ЕОУС обладало независимым от правительств бюджетом за счет прямых отчислений от прибылей предприятий, находящихся под его юрисдикцией. Принимая План Шумана, страны-участницы ЕОУС, казалось, отдавали предпочтение так называемому функциональному методу (называемому иногда институциональным) с его принципом функционального, т.е. сообразно возникшим обстоятельствам, перенесения некоторых функций государства на наднациональные органы. Фактически же в лице ЕОУС речь, все же, шла о создании первой на европейском континенте надгосударственной организации федерального типа<sup>259</sup>, ибо она уже не соответствовала классическому образцу международной правительственной организации с правилом единогласия при принятии основных решений с сугубо техническими функциями Секретариата.

Провал планов создания Европейского оборонительного сообщества (ЕОС)<sup>260</sup>, Политического сообщества<sup>261</sup> не снял с повестки дня проблему координации военной и политической стратегии

---

<sup>259</sup> Этого не скрывал соавтор плана Шумана, убежденный федералист Жан Моннэ, видя в ЕОУС первый шаг на пути создания политического сообщества. См.: Monnet J. Les Etats-Unis d'Europe ont commence. Paris, 1955. P. 43-33, 53.

<sup>260</sup> См. написанную по «горячим следам» работу: Aron R., Lerner D. La Querelle de la CED. Paris, 1956.

<sup>261</sup> См.: Masclet J.-L. L'Union politique de l'Europe. Paris, 1993.

западноевропейских стран. На сей раз по инициативе Великобритании Парижским договором 23 октября 1954 г. учреждается Западноевропейский Союз (ЗЕС). Во главе Союза доминирует Совет министров иностранных дел. Постоянный совет, представленный послами, руководит текущей работой Союза. Любые решения принимаются единогласно. Ежегодно Совет представляет доклад о своей деятельности Ассамблее, состоящей из представителей 7 стран в тогдашней Консультативной ассамблее Совета Европы<sup>262</sup>. И хотя недолговечный ЗЕС (идея была утоплена не без участия США) был шагом назад по сравнению с ЕОС, все же наметилась перспектива создания структур политической интеграции, хотя до этого было далеко.

Настал момент, когда европейское сотрудничество вновь вернулось на круги своя, а именно, к экономической интеграции как первооснове любой иной интеграции. В который раз настало время просвещенных прагматиков.

Жан Моннэ, бывший председатель Высшего руководства ЕОУС, выдвинул план, согласно которому европейская экономическая интеграция должна начаться с создания европейской организации по атомной энергии, сектора экономики, в котором легче подняться над национальной замкнутостью. В обнародованном 5 мая 1955 г. меморандуме речь шла и о совместных структурах, наделенных властными полномочиями, и об общем рынке, и о гармонизации торговой и валютной политики. Между тем, 15 мая 1955 г. страны социалистического лагеря заключают военно-оборонительный союз (Варшавский договор) в противовес уже существующему НАТО. Есть множество свидетельств того, что это объективно ускорило процесс интеграции на Западе Европы. В дополнение к договору 1951 года об учреждении Европейского объединения угля и стали, 25 марта 1957 г. в Риме подписываются Римские договоры об учреждении двух других сообществ: Европейского экономического сообщества (ЕЭС), именуемого в политическом обиходе «Общим рынком» (а с 1984 года - Европейским сообществом) и Европейское

---

<sup>262</sup> См.: Bruneteau B. Histoire de l'unification européenne. Paris, 1996.

сообщество по атомной энергии (ЕСАЭ) или Евратом<sup>263</sup>. Формально, вплоть до вступления в силу Маастрихтского договора 1992 года об учреждении Европейского Союза, действовали три отдельных договора, учреждающие Европейские сообщества.

Прежде чем перейти к анализу институтов Европейских Сообществ, а позднее - Европейского Союза, необходимо уточнить как правовую природу Римских договоров, так и соответствующую природу институтов Сообществ (Союза).

Римские договоры, хотя и касались в основном экономических вопросов, закладывали основы и более широкой интеграции. Уже в первых строках Договора об учреждении ЕЭС участники договора заявляли о «решимости заложить основы для более тесного союза европейских народов», а институты Сообществ фактически наделялись полномочиями, в т.ч. и скрытыми, достаточными для того, чтобы, не изменяя буквы договоров, решать вопросы, выходящие за пределы сферы экономики, например, касающиеся социальной политики или охраны окружающей среды. ЕЭС были приданы институты и механизмы принятия решений, позволяющие выражать как национальные интересы каждого из государств-участников, так и общий интерес, причем именно общий интерес станет основным полюсом притяжения, вокруг которого и будет продвигаться европейская интеграция. Все три договора объединяли общая интеграционная идеология и общая методология решения проблем: они отвергали экономический протекционизм под прикрытием государственного суверенитета и устанавливали единую систему экономических связей, которая никем не могла быть заблокирована исключительно по соображениям национального суверенитета. В этом смысле все три договора несли в себе федеративное начало.

<sup>263</sup> Среди фундаментальных работ отечественных авторов о начальных этапах европейской экономической и политической интеграции см.: Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе. М., 1983; Глухарев Л.И. Европейские сообщества: в поисках новой стратегии; Европейское сообщество: регулирование интеграционных процессов. М., 1986; Западноевропейская интеграция: политические аспекты. М., 1985. К сожалению, институциональные аспекты в них освещены недостаточно. Первым восполнил это пробел Б.Н. Топорнин. См.: Топорнин Б.Н. Европейские Сообщества: право и институты. М., 1992. См. также: сборник статей Института государства и права РАН: Европейская интеграция: правовые проблемы. Книга первая. М., 1992.



Провозглашая в ст. 210 Договора об учреждении ЕЭС, что «Сообщество пользуется правами юридического лица», учредители пошли дальше обычного наделения международной организации «функциональной правосубъектностью», уточнив в ст. 211: «*В каждом из государств-членов Сообщество обладает самой широкой правоспособностью, признаваемой национальными законодательствами за юридическими лицами...*». В отличие от правосубъектности традиционных международных правительственных организаций, например ООН, ЕЭС обладало большей самостоятельностью по отношению к государствам-членам: его акты (регламенты, рекомендации) обязательны как для государств-членов, так и для их граждан, т.е. имеют прямое действие, чего нет у обычной международной организации<sup>264</sup>. По этой причине право ЕС никак нельзя характеризовать как отрасль международного права, но было бы преувеличением считать его особым видом федерального конституционного права (по крайней мере, учредительные договоры), как это делают некоторые авторы<sup>265</sup>. В правовой науке, в конце концов, возобладала концепция «европейского права» либо «права Сообществ», именуемого также «коммунитарным правом»<sup>266</sup>.

Итак, Римские договоры учреждали своеобразный симбиоз наднационального и национального начал в европейском строительстве, комбинацию двух стратегий европейского объединения: *интеграции*, вдохновляемой идеями федерализма, и *сотрудничества*, сохраняющего святая святых европейской политики и «вест-

---

<sup>264</sup> См. подробнее: Юмашев Ю.М. О правовой природе Европейского Сообщества. Европейская интеграция: правовые проблемы. М., 1992. С. 23-40; Костенко М.Л., Лавренова Н.В. К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС. Там же. С. 41-50.

<sup>265</sup> См.: Hartley T.C. The Foundations of European Community Law. An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community. Oxford, 1988. Русский перевод см.: Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества. Пер. с англ. (науч. ред. В.Г. Бенда). М., 1998.

<sup>266</sup> См.: Snyder F. New Directions in European Community Law. London, 1990; Isaak G. Droit communautaire général. Paris, 1990; Топорнин Б.Н. Европейское право. М., 1997. Из более поздних работ см.: Право Европейского Союза (под ред. С.Ю. Кашкина). М., 2012; М.Н. Марченко, Дерябина Е.М. Правовая система Европейского союза. М., 2014.

фальской системы» - государственный суверенитет. Институты Европейских Сообществ, а позднее - Европейского Союза, отражали эти особенности.

Юридическая конструкция функционирования органов Сообществ соответствовала в основных чертах аналогичной конструкции органов власти федеративного государства<sup>267</sup>. Возникает вопрос: что это - скрытый федерализм, выдающий федералистские увлечения отцов-основателей европейской интеграции или своеобразное «платье на вырост»? Последующая эволюция Европейских Сообществ, как и их институтов, показала, что оба эти предположения верны.

Статья 4 Договора об Учреждении Европейского Экономического Сообщества (соответственно, ст. 3 Договора об учреждении Европейского Сообщества по атомной энергии) гласит: *«Осуществление возложенных на Сообщество задач обеспечивается следующими институтами:*

- *Ассамблей* (впоследствии, в редакции 1962 года - Европейским Парламентом);
- *Советом*;
- *Комиссией*;
- *Судом*.

*Каждый институт действует в рамках полномочий, определяемых для него настоящим Договором».*

Следует сделать уточнение: каждый из трех учредительных договоров воспроизводит с вариантами эту четырехзвенную систему институтов, что должно было бы породить целых 12 институтов, по четыре в каждом Сообществе. В действительности, одновременно с Римским договором была подписана Конвенция об общих институтах, которая установила, что с вступлением в силу договоров, а именно, с 1 января 1958 г. будет существовать одна Ассамблея и один Суд для всех трех Сообществ. Брюссельский договор 8 апреля 1965 г., именуемый также «договором о слиянии», заменил, начиная с 1 августа 1967 г., Высший руководящий орган ЕОУС, Комис-

<sup>267</sup> Подобной трактовки придерживается, например, известный французский юрист Л. Карту: Cartou L. L'Union Européenne. Traités de Paris-Rome-Maastricht. Paris, 1994. P. 73.

сию ЕЭС и Комиссию ЕСАЭ, которые до этого времени функционировали параллельно, единой Комиссией, ровно как три Совета были заменены на единый Совет Европейских Сообществ. Отныне каждый из четырех единых институтов выполнял функции, определенные для него тремя учредительными договорами в рамках, так называемого, «функционального утсроения», а попросту говоря, рационального сосредоточения функций, расплывенных поначалу по трем институтам управления.

Каждый из этих четырех институтов, имеющий каждый собственную легитимность, играет определенную ему роль (кстати, только к четырем указанным органам учредительными договорами применялся термин «институт»): *Совет* представляет интересы государств-членов; *Комиссия* - «общий интерес», т.е. интересы самих Сообществ (позднее Союза); *Ассамблея* (Европейский Парламент) интересы народов государств-членов в лице депутатов, объединенных не по странам, а по политическим группам, как в обычном парламенте; *Суд Европейских Сообществ (Европейский Суд справедливости)* обеспечивает имплементацию коммунитарного права.

Можно было бы говорить о своеобразном разделении властей. Но академик Б.Н. Топорнин предупреждал: «... в Сообществах иначе, чем в национальных институциональных системах, строится система сдержек и противовесов, без которых принцип разделения властей не будет работать. То, что функции не институционализированы, как это сделано на национальном уровне, вызывает потребность в иных, порой более сложных, механизмах, которые к тому же не всегда эффективны. Не случайно создаются новые процедуры принятия правовых актов, предусматривающие обязательные консультации, согласования, те или иные формы соучастия одних институтов в деятельности других и т.п.»<sup>268</sup>. Действительно, распределение функций между четырьмя институтами не соответствовало схеме государственной власти, унаследованной от Монтеスキе. Это положение уже стало «общим местом» всех учебников по европей-

<sup>268</sup> Топорнин Б.Н. Право и институты Европейских Сообществ на современном этапе: основные понятия. Европейская интеграция: правовые проблемы. М., 1992. С. 16.

скому праву<sup>269</sup>. В Сообществах, а позднее - в Союзе, таким образом, не действует принцип «каждой функции свой институт». В Сообществах партнером законодательного органа - Ассамблеи являлся Совет, бюджетные полномочия также были поделены, парламент мог сместить Комиссию, но не Совет. Кроме того, если Комиссия и обозначена основным исполнительным органом, Совет также был наделен существенными законодательными, исполнительными и управленческими компетенциями. Все было задумано так, чтобы ни один орган не монополизировал ту или иную функцию. Так, Договор от 22 апреля 1970 г. об изменении некоторых положений, касающихся формирования бюджета, усилил роль Парламента в этой сфере, проводя различие между «необязательными расходами» (около 8% бюджета) и «обязательными расходами», вытекающими из учредительных договоров - последние находились под контролем парламента и Комиссии. Аналогичный договор от 22 июля 1975 г. еще больше усиливал контроль парламента над исполнением бюджета, но одновременно создавал Европейскую счетную палату (квази-судебный орган) с широким набором компетенций в этой сфере. Иными словами, властные институты обязаны были сотрудничать друг с другом при реализации своих компетенций. Отсюда и известная «процедура сотрудничества», предусматривающая, скажем, «двойное чтение» при обсуждении бюджета парламентом и Советом при активном участии Комиссии. Эта сторона взаимоотношений между институтами Сообществ была еще более четко определена впоследствии Единым европейским актом 1986 года и последующими документами, о чем пойдет речь ниже.

Подводя итог ретроспективному анализу эволюции институтов европейской интеграции, важно зафиксировать, что удалось осуществить, казалось бы, невозможное: национальные суверенитеты государств были соединены, не растворяясь в нем, в единый суверенитет более высокого порядка - суверенитет наднационального сообщества наций. Это был воистину исторический компромисс между максимализмом федералистов, требовавших создания

---

<sup>269</sup> См. напр.: Boutayeb Ch. Droit institutionnel de l'Union européenne. Paris, 2014. P.177-179.

Соединенных Штатов Европы и осмотрительно-постепенным подходом функционалистов, настаивавших на изначальном международно-правовом характере интеграции. Как любой компромисс, «римский компромисс» принес положительные результаты в начале процесса интеграции, дав толчок этому процессу, впоследствии же он стал источником как временных, так и долгосрочных кризисных явлений в европейской интеграции. Преодоление этих кризисных явлений средствами политики отразилось и на функционировании институтов. Можно сказать, что на определенном этапе европейского строительства вслед за экономикой на первый план выходит политика.

### **3.2. «Консенсусная демократия» в системе разделения властей в Европейском Союзе\***

-----

<\*> Заголовок, как и некоторые положения данного раздела, заимствованы из публикации автора: Ковлер А.И. Европейское Сообщество: институты «консенсусной демократии». Европейская интеграция: правовые проблемы. М., 1992. С. 66-80.

Идея политического союза не была похоронена в 1954 году, напротив, и в момент подписания учредительных Римских договоров 1957 года, и по мере развития экономических связей, она постоянно присутствовала во всех дискуссиях по европейскому строительству. Но идея политического союза, как видно из истории «европейской идеи», имела тяготение к созданию Европейской федерации, по крайней мере, если не в качестве непосредственной цели, то хотя бы как отдаленной перспективы, которую следует приближать, даже если ради этого пришлось принять установку на «интеграцию по секторам». Однако с приходом в 1958 году к власти во Франции генерала де Голля, сторонника идеи суверенитета во всех его проявлениях, противостояние «федералистов» и «суверенистов» перекинулось в большую политику и дипломатию. В наши задачи не входит анализ этого противостояния, затронувшего и деятельность институтов Сообществ<sup>270</sup>. Признавая выдающуюся роль де Голля в

<sup>270</sup> См.: Барановский В.Г. Указ. соч.; см. также: Masclet J.-C. L'Union politique de l'Europe. Paris, 1993.

мировой истории, следует признать и то, что для европейской интеграции он был, своего рода, «злым гением», упорствуя в своем традиционалистском подходе к интеграции как к «союзу отечеств» и не приемля самой идеи какой-либо «федерализации» европейских институтов. Поэтому самым «судьбоносным» событием этого периода стало поражение де Голля на референдуме 27 апреля 1969 г. и его уход в добровольную отставку: Европейские Сообщества выходят из состояния застоя и неопределенности.

Уже на совещании в верхах в Гааге в декабре 1969 г. новый Президент Франции Ж. Помпиду соглашается на то, что отвергал его предшественник: начало переговоров с Великобританией о ее вступлении в ЕЭС и расширение компетенций Европейской Ассамблеи. За гаагской встречей последовала Парижская конференция 19-20 октября 1972 г., которая наметила перспективу: создание Европейского Союза и его дальнейшее расширение за счет новых членов. Особое значение имело парижское совещание 1974 года, ознаменовавшее определенный поворот в сторону «федерализации»: первое решение касалось создания периодически созываемой новой суперструктуры - Европейского Совета, регулярно созываемого совещания глав государств и правительств стран ЕЭС, второе - прямых выборов Европейской Ассамблеи, которая переименовывалась в Европейский парламент.

Европейский Совет становится рабочим органом политического сотрудничества, одним из институтов ЕЭС. Именно Европейским Советом были приняты важнейшие решения об участии в конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 год), о совместном представительстве ЕЭС на Конференции Север-Юг, другие важные решения. Более того, Европейский Совет был призван придать мощный импульс политическому объединению Европы.

Принципиальное решение о прямых выборах Европейского парламента усиливало тенденцию к политической интеграции, а также придавало парламенту, несомненно, большую легитимность, что позволило в будущем значительно расширить сферу его компетенций.

Было рекомендовано отменить, так называемое, «правило еди-

ногласия», необходимого для принятия даже незначительных решений Совета Министров (уступка Франции по, так называемому, Люксембургскому компромиссу 1966 года), и вернуться к «правилу большинства».

С целью разгрузить повестку дня совещаний Совета Министров (а позднее и Европейского Совета) был создан Комитет постоянных представителей с многочисленным штатом экспертов. Еще более важной была рекомендация активнее использовать предусмотренное учредительными договорами право делегирования ряда полномочий Комиссии, особенно по вопросам исполнения решений Совета.

Отметим еще одну тенденцию, наложившую впоследствии глубокий отпечаток на условное «разделение властей» в будущем Союзе. Европейский парламент в своей известной резолюции о Европейском Союзе, принятой 10 июля 1975 г., помимо целого ряда положений о реформе институтов Сообществ, включил в нее откровенно «федералистскую» фразу о «едином центре принятия решений, который имел бы характер подлинного европейского правительства, независимого от национальных правительств, ответственного перед парламентом Союза»<sup>271</sup>. И хотя эти рекомендации не были реализованы до 1986 года в полном объеме, сама постановка вопроса уже свидетельствовала о новом уровне «коммунитарного мышления» европейской политической элиты.

Наконец, новым моментом в деятельности ЕЭС, отражающим его внутренний «федерализм» с присущим ему распределением компетенций между субъектами властных отношений, стала совместная декларация от 4 марта 1975 г. Ассамблеи, Совета Министров и Комиссии, которая без изменения учредительных договоров в рамках «процедуры согласования» позволяла создавать согласительные комиссии для сближения позиций трех органов, прежде всего, по финансовым вопросам на основе консенсуса.

Динамика интеграционных процессов<sup>272</sup> делала все более тес-

<sup>271</sup> Цит. по: Noel E. Les rouages de l'Europe. Paris-Bruxelles, 1976. P. 66.

<sup>272</sup> Так, только за счет введения единого таможенного тарифа торговля между странами ЕЭС выросла с 1958 по 1970 год в 6 раз; за это же время совокупный ВВП стран ЕЭС вырос на 70%. Fontaine P. L'Union Européenne. Paris, 1994. P. 31.

ными рамки институтов ЕЭС, очерченная учредительными договорами 1957 года. Европейский Совет, собравшись в Штуттгарте 17-19 июня 1983 г., принял «Торжественную декларацию о Европейском Союзе», а сам Союз был учрежден Единым европейским актом, торжественно подписанным в Люксембурге 17 и 28 февраля 1986 г. С этого исторического рубежа можно отсчитывать уже современное состояние европейских институтов.

Напомним кратко основные этапы этого периода с точки зрения эволюции институтов Европейского Союза<sup>273</sup>:

- Единый европейский акт (17 и 28 февраля 1986 г.) - узаконил роль Европейского Совета, практику квалифицированного большинства для принятия решений в Совете, закрепил правовые основы «процедуры сотрудничества» между Европейским парламентом и Советом;
- Маастрихтский договор (7 февраля 1992 г.) - внес изменения в учредительные договоры и Единый европейский акт: создана процедура совместных решений парламента и Совета, закреплено правило квалифицированного большинства в Совете, учреждено гражданство Европейского Союза и провозглашен курс единой внешней политики и совместной безопасности;
- Амстердамский договор (2 октября 1997 г.) - упрощена процедура принятия совместных решений институтов и расширена сфера вопросов, по которым принимаются совместные решения; учрежден пост Высокого представителя по общей внешней политике и безопасности (ОВПБ)<sup>274</sup>, усилена система защиты прав граждан ЕС, вплоть до исключения из Союза государства, нарушающего основные права граждан;
- Ниццкий договор (26 февраля 2001 г.) - уточнение числа депутатов и комиссаров от каждой страны; усиление полномочий председателя Комиссии; придание большей гибкости

---

<sup>273</sup> Подробнее см.: Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право. М., 2006; Он же. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009. Глава I. Учредительные договоры как этапы формирования европейского права. См. также: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013.

<sup>274</sup> О роли Высокого представителя по вопросам ОВПБ в системе институтов ЕС см.: Европейское право /под ред. Л.М. Энтина. М., 2013. С. 440-445.



механизму «усиленного сотрудничества»; совершенствование судебной системы ЕС;

- Лиссабонский договор (13 декабря 2007 г.) - окончательное закрепление статуса юридического лица с особой правосубъектностью за Европейским Союзом; расширение контрольных компетенций Европейского парламента; придание Европейскому Совету статуса «института» Евросоюза; усиление координации внешней политики в лице автономной формации Совета - Совета по иностранным делам в составе министров иностранных дел (во главе этой формации, ее фактическим председателем, но без права голоса, становится Верховный представитель по иностранным делам и политике); введение процедуры гражданской инициативы.

Указанные договоры (а не вступившая в силу Европейская конституция 2004 года) составляют правовую основу функционирования современных институтов ЕС. Основной целью отмеченных выше изменений статуса и компетенций европейских институтов было установление своеобразной системы взаимного контроля, которую условно можно было бы обозначить узнаваемым понятием «сдержек и противовесов».

Вряд ли необходимо прибегать к детальному описанию компетенций каждого органа власти и управления Европейского Союза: они уже достаточно подробно исследованы как в научной литературе<sup>275</sup>, так и в специальных курсах европейского права<sup>276</sup>.

Тем не менее, напомним, что на сегодняшний день к институтам Европейского Союза относятся, согласно указанным выше до-

<sup>275</sup> Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009; Пименова О.Г. Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора. Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 121-138; Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского Союза. М., 2007.

<sup>276</sup> Право Европейского Союза: Учебник для магистров /под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2012. Глава 4. Органы Европейского Союза. С. 255-426; Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека /под ред. проф. Л.М. Энтина). М., 2013. Часть II. Институциональная структура Европейского Союза. С. 139-283; Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского Союза. М., 2014. Глава VIII. Институциональная характеристика Европейского Союза и Европейских сообществ. С. 355-414.

говорам (в редакции Амстердамского договора):

- Европейский парламент;
- Европейский Совет;
- Совет;
- Европейская комиссия (Комиссия);
- Суд справедливости Европейского Союза;
- Европейский центральный банк;
- Счетная палата.

Отметим, что включение Европейского Совета в институциональный механизм имело целью достижения большего консенсуса в вопросах внешней политики и в стратегических вопросах европейской интеграции, таких как расширение ЕС или внесение корректив в учредительные договоры. Лиссабонский договор учредил также должность постоянного Председателя Европейского Совета, избираемого им сроком на 2,5 года (некоторые комментаторы поторопились сравнить эту должность с несуществующим пока институтом «президента Европейского Союза»).

Кроме указанных институтов, в организационный механизм Европейского Союза входят другие структурные звенья («органы» - по терминологии Лиссабонского договора), такие как Экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Европол, Омбудсман, выделяемые в отдельную категорию «учреждений Союза»).

Институты и органы Европейского Союза принимают и приводят в жизнь политические и экономические решения вне национальных рамок стран-членов Союза, оказывают существенное влияние на определение их курса. Естественно, что это возможно лишь при неукоснительном соблюдении принципов демократии, понимаемой не как подчинение меньшинства большинству, а как воплощение принципа консенсуса.

Научное определение модели консенсусной демократии в свое время дал А. Лижпхарт, указав на восемь основных ее элементов: коалиционное участие в осуществлении исполнительной власти; формальное и неформальное разделение властей; сбалансированная двухпалатность и представительство меньшинств; многопартийность; разнотипные партии; пропорциональное представитель-

ство; территориальный и иной федерализм и децентрализация; писанный закон и право вето меньшинства<sup>277</sup>. Классическими образцами такой модели А. Лижпхарт считает Бельгию и Швейцарию, в отличие от так называемой вестминстерской модели (Великобритания, Новая Зеландия) с ее концентрацией власти в руках одной партии или узкой коалиции, с доминированием кабинета министров в политической системе, отсутствием писаной конституции и т.д. Разумеется, к системе институтов Европейского Союза применимы не все, но многие признаки консенсусной демократии, тогда как в мире большинство современных политических систем относятся к смешанным формам демократии.

Мы уже говорили, что не будем детально анализировать функционирование всех институтов ЕС - они уже достаточно детально изучены в отечественной литературе, указанной выше. Однако отметим некоторые детали, весьма показательные.

Выше уже отмечалось, что на первых этапах европейского строительства при принятии наиболее важных решений в Совете и в Комиссии, согласно учредительным договорам, требовалось единогласие на основе консенсуса. Лишь позже по мере укрепления правовой основы Европейских сообществ и расширения круга входящих в них государств от этого правила отступили, сделав акцент на процедуре согласования.

Другой пример - по добровольному согласию ряда государств (Ирландии, Мальты) их национальные языки с целью экономии средств не включены в число рабочих языков, но наиболее важные документы составляются с использованием «нерабочих» языков.

Эти детали (а их можно привести немало) свидетельствуют о стремлении избежать дискриминации того или иного члена Союза, создать атмосферу согласия, когда принцип консенсуса становится и целью, и средством решения возникающих проблем. Было бы, однако, неоправданной идеализацией характеризовать принцип консенсуса как некую самоцель, как раз и навсегда закреплённый и действующий автоматически принцип деятельности институтов

---

<sup>277</sup> Lijphart A. *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven-London, 1984. P. 23-29.

ЕС. В случаях, когда нужно согласие всех стран-членов, вступают в действие четкие формулировки учредительных и последующих договоров, жесткие правила процедуры. Так, Совет, согласно ст. 207 Договора о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора), действует совместно с Европейским парламентом в законодательной процедуре, но именно он с полным основанием может быть охарактеризован как основной законодательный институт, ибо его полномочия позволяют ему осуществлять правовое регулирование во многих сферах путем издания нормативных актов, юридически обязательных для государств-членов: регламентов, директив, рамочных решений или решений. Как справедливо отмечают отечественные авторы, хотя законодательными полномочиями наделены и Европарламент, и Совет, вето парламента носит только отлагательный характер, в то время как вето Совета всегда является абсолютным, непреодолимым<sup>278</sup>.

Организация и функционирование Европейского парламента в наибольшей мере дают основания относить именно его к консенсусной модели. Его состав отражает принцип представительства пропорционально численности населения стран Союза, так, распределение мест в ЕП легислатуры 2014-2019 годов выглядит следующим образом<sup>279</sup>:

#### Численный состав Европейского парламента (2014-2019)

Германия.....	96
Франция.....	74
Италия, Великобритания.....	73
Испания.....	54
Польша.....	51
Румыния.....	32
Нидерланды.....	26
Бельгия, Греция, Венгрия, Португалия, Чехия.....	21
Швеция.....	20
Австрия.....	18
Болгария.....	17

---

<sup>278</sup> Право Европейского Союза... С. 278.

<sup>279</sup> Цит. по: Grandguillot D. Les Institutions de l'Union européenne. Edition 2014-2015. Issy-les-Moulineux, 2014. P. 23.

Дания, Финляндия, Словакия.....	13
Хорватия, Ирландия, Литва .....	11
Латвия, Словения.....	8
Кипр, Эстония, Люксембург, Мальта.....	6

Такие квоты определены с согласия стран-участниц и отражают их реальный вес в Союзе с точки зрения населения, хотя подразумевается и их экономический и политический потенциал. Однако реальными центрами принятия решений в Европарламенте являются не национальные делегации (их как таковых практически нет), а политические группы и комиссии, Бюро и Расширенное бюро.

Функционирование механизма консенсусной демократии четко просматривается в процедуре утверждения бюджета, которая является ярким образцом «процедуры совместного принятия решений»: если соотношение компетенций Европейского парламента и Совета Европейского Союза сравнимо с обычной законодательной процедурой, то проект бюджета вносит Европейская комиссия после консультаций со специализированными органами Европейского Союза (Экономический и социальный комитет, Комитет регионов и др.).

Требуют уточнения полномочия Европейской Комиссии (Комиссии). Они весьма разнообразны, и объем их постоянно увеличивается. Помимо участия в разработке законопроектов ЕС, она имеет также самостоятельные полномочия в сфере, традиционно относимой к исполнительной власти: сбор информации о деятельности институтов и органов ЕС и положении дел в странах-членах, включая инспекции, проверки, экспертизы. Государства обязаны направлять в Комиссию тексты всех нормативных актов, свидетельствующих о приведении национального законодательства в соответствие с директивами Союза. Направляется сравнение с прокуратурой ввиду наделения Комиссии полномочиями по расследованию нарушений государствами своих обязательств по учредительным договорам вплоть до подачи иска против государства-нарушителя в Суд Европейских сообществ (кстати, надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комиссия). В качестве дополнительной меры воздействия Комиссия вправе предложить

Суду налагать штрафы за неисполнение директив ЕС. Наконец, многочисленные Директораты Комиссии вырабатывают европейские стандарты в сфере производства, социального законодательства, наблюдают за исполнением бюджета, предлагают кандидатуры на назначение должностных лиц и т.д. Словом, Комиссия является «правительством» Евросоюза. Она же открывает дипломатические представительства ЕС за рубежом.

Было бы преувеличением утверждать, что Европарламент, Совет, Комиссия и другие институты Европейского Союза руководствуются в своей деятельности исключительно принципом консенсуса. Нельзя не принимать в расчет соотношение политических сил в том же Европарламенте, политический вес ряда стран в Комиссии или Совете, наконец, деятельность бесчисленных экспертов и официально зарегистрированных лоббистских групп (по неподтвержденным сведениям, в дни активной фазы принятия бюджета в Брюсселе собирается до 40 тыс. лоббистов)<sup>280</sup>. Однако принцип консенсуса следует понимать как политическую идеологию, служащую цели продвижения и реализации «европейской идеи».

### **3.3. Принцип subsidiarity и пропорциональности в функционировании Европейского Союза**

Среди принципов деятельности Европейского Союза<sup>281</sup>, принцип subsidiarity наиболее часто называется специалистами как основной принцип организации и функционирования институтов Европейского Союза<sup>282</sup>. Часто он увязывается с действием принципа пропорциональности. Будем следовать этой методологии и

---

<sup>280</sup> Об уровнях «высокой» и «низкой» политики в Европейском Союзе см. интересное исследование: Lelieveldt H., Princen S. *The Politics of the European Union*. Cambridge, 2011

<sup>281</sup> См. анализ этих принципов: *Право Европейского Союза* /под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2012. С. 224-235; *Европейское право* /под ред. проф. Л.М. Энтина. М., 2013. Глава 9.

<sup>282</sup> См. напр.: Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Указ. соч. Глава VI, § 5. Принцип subsidiarity в системе общих принципов Евросоюза. С. 293-307. Не потерял своего научного и практического значения фундаментальный труд «Европа subsidiarity»: Verdussen M. (dir.) *L'Europe de la subsidiarity*. Bruxelles, 2000.

мы, тем более что название Протокола к Договору о Европейском Союзе говорит само за себя: «Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности» (принят в 2007 году вместе с Лиссабонским договором).

Термин «субсидиарность»<sup>283</sup>, в отличие от своего изначального значения построения войск в римской армии (*subsidio* - вспомогательные войска) или принципа вспомоществования в церковном обиходе, приобрел в социально-философском и правовом смысле значение, близкое к распределению полномочий между ветвями власти. Принцип субсидиарности был заложен в основание европейской интеграции на ранних ее этапах, но при подготовке и подписании Договора о Европейском Союзе (Маастрихтский договор, 1992 год) он включается в текст договора уже как полноценная правовая норма: «В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, только если цели предполагаемого действия не способны быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом» (ст. 3b). В приложении к Амстердамскому договору 1997 года этот принцип построения и деятельности институтов ЕС закреплен в Протоколе о принципе пропорциональности и субсидиарности. Зафиксируем сразу внимание на таком положении: принцип субсидиарности распространяется на сферы совместной (смешанной) компетенции Союза и государств, а отнюдь не на сферу исключительной компетенции Союза<sup>284</sup>. На это есть причины.

Почему возникла необходимость закрепления принципа субсидиарности на уровне основных положений Договора о Европей-

---

<sup>283</sup> О генезисе субсидиарности см.: Пименова О.И. Принцип субсидиарности и его роль в европейских интеграционных процессах: правовое развитие до и после Лиссабонского договора. Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6. С. 122-124.

<sup>284</sup> См. подробнее: Пименова О.И. Субсидиарность как принцип реализации совместной компетенции: опыт Европейского Союза и перспективы его адаптации в российской системе разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции). Государство и право. 2013. № 6. С. 86-94.

ском Союзе 1992 года, затем Договора о функционировании Европейского Союза 2007 года и Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности? Дело в том, что расширение компетенций Сообщества (Союза) вызывало опасение о потере контроля над этим процессом со стороны государств-членов, которые пришли к закономерному выводу о том, что их согласию на передачу новых компетенций на союзный уровень должно предшествовать предварительное определение параметров и процедур регулирования исключительных компетенций Союза, а также регулирования совместных компетенций. Именно поэтому Договор о Европейском Союзе устанавливает: *«Согласно принципу надделения компетенцией, Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам»* (ст. 5 ч. 2)<sup>285</sup>. Далее, почти дословно воспроизводя аналогичную норму ст. 3b Маастрихтского договора, приведенную выше, Договор о Европейском Союзе уточняет: *«Институты Союза применяют принцип субсидиарности в соответствии с Протоколом о применении принципов субсидиарности и пропорциональности. Национальные парламенты следят за соблюдением принципа субсидиарности в соответствии с процедурой, предусмотренной в этом Протоколе»* (ст. 5, параграф 3, абзац 2). Соответствующим этому принципу образом распределены компетенции институтов власти ЕС. Так, согласно упомянутому Протоколу, каждый проект законодательного акта Союза должен содержать обоснование («карточку»), позволяющее оценить соблюдение принципов субсидиарности и пропорциональности. Доводы, позволяющие сделать вывод о том, что цель Союза может быть достигнута лучше на уровне последнего, должны опираться на качественные и количественные показатели (ст. 5 Протокола). Кроме того, финансовое и административное бремя, возлагаемое как на Союз, так и на национальные органы, должно быть как можно более низким и соразмерным поставленной цели (там же).

<sup>285</sup> Здесь и далее цитаты Договора о Европейском Союзе даны по изданию: Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2013.



Какова процедура оспаривания предлагаемого законопроекта? Протокол детально определяет ее правила. Так, ст. 6 Протокола устанавливает: *«Любой национальный парламент или любая палата национального парламента в течение восьми недель со дня передачи проекта законодательного акта на официальных языках Союза может направить в адрес председателей Европейского парламента, Совета и Комиссии мотивированное заключение с изложением причин, по которым этот парламента (палата) считает данный проект не соответствующим принципу субсидиарности. Каждый национальный парламента или каждая палата национального парламента, когда уместно, может проводить консультации с региональными парламентами, обладающими законодательными полномочиями.*

*Если проект законодательного акта исходит от группы государств-членов, то Председатель Совета передает заключение правительствам этих государств-членов.*

*Если проект законодательного акта исходит от Суда, от Европейского центрального банка или от Европейского инвестиционного банка, то Председатель Совета передает заключение соответствующему институту или органу».*

Далее, субъекты законодательной инициативы рассматривают мотивированные заключения, исходящие от национальных парламента, и в случае, если эти заключения о несоблюдении принципа субсидиарности представляют не менее 1/3 всех голосов, которыми наделены национальные парламента (каждый национальный парламента располагает двумя голосами), либо 1/4, если речь идет о пространстве свободы, безопасности и правосудия - проект подлежит повторной экспертизе. По результатам повторной экспертизы инициаторы проекта могут решить оставить его в прежнем виде, изменить проект или отозвать его. В любом случае это решение должно быть мотивированным. Европейский парламента и Совет могут проверить законодательное предложение на предмет его соответствия принципу субсидиарности и большинством голосов (55%) отказать от его рассмотрения. Наконец, Суд Европейского Союза полномочен, согласно ст. 8 Протокола, выносить решения по искам в связи с предполагаемым нарушением законодательными актами принципа субсидиарности.

Для профилактики подобных нарушений Комиссия ежегодно представляет Европейскому Совету, Европейскому парламенту, Совету и национальным парламентам доклад о применении ст. 5 Договора о Европейском Союзе. Кроме того, этот доклад направляется также Экономическому и социальному комитету и Комитету регионов. Таким образом, к контролю над соблюдением принципа субсидиарности «по кругу» привлечены все институты и основные органы Союза.

Такова нормативная основа принципа субсидиарности. Его действие усиливается в сочетании с принципом пропорциональности, возведенным в ранг общего принципа решением Суда Европейских Сообществ в 1956 году<sup>286</sup>.

Договор о Европейском Союзе определяет: «Согласно принципу пропорциональности содержание и форма действий Союза не выходят за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров» (ст. 5, параграф 4). Образно говоря, речь идет о соразмерности целей действий Союза и средств, избранных для их достижения<sup>287</sup>. В условном разделении властей в Союзе соблюдение этого принципа обеспечивает Комиссия, соизмеряющая намеченные цели с их правовой формой и мерами по имплементации предполагаемых актов. Этот принцип также обязывает каждый институт и орган Европейского Союза действовать строго в пределах своей компетенции так, как это определено учредительными договорами, постановлениями Суда Справедливости Европейского Союза, другими нормативными актами Союза.

С точки зрения разделения властей и компетенций необходимо учитывать особую природу принципа пропорциональности. В отличие от принципа субсидиарности, применяемого, как указано выше, только в сфере совместных компетенций Союза и государств-членов, принцип пропорциональности применим также и в сфере исключительных компетенций Европейского Союза. Согласно одному из постановлений Суда Европейских Сообществ (Суда Справедливости) от 5 октября 1994 г., принцип пропорцио-

---

<sup>286</sup> CJCE, 29 nov. 1956, *Fédéchar*, aff. 8/55.

<sup>287</sup> Boutayeb Ch. *Droit institutionnel de l'Union Européenne*. Paris, 2014. P. 150.

нальности «*требует, чтобы акты институтов Сообществ не переходили пределов того, что необходимо для реализации законных целей, определенных соответствующим регулированием, имея в виду, что когда имеется выбор определенных средств, следует избирать наименее принуждающие (latoinscontraignante), и что вызываемые этим неудобства не должны быть чрезмерными по отношению к преследуемой цели*»<sup>288</sup>. Таким образом, принцип пропорциональности, как и в практике применения Европейской конвенции по правам человека, касается как содержания вмешательства, так и формы, в которую облакается это вмешательство<sup>289</sup>. В этой связи уместно напомнить о требовании обоснования проекта законодательного акта Союза в, так называемой, «карточке обоснования».

Как и принцип subsidiarity, принцип пропорциональности может быть предметом не только парламентского, но и судебного контроля. Однако в последние годы Суд Справедливости Европейского Союза занял позицию, заключающуюся в том, что, начиная с момента, когда институту ЕС передаются широкие нормативные полномочия, например, в сфере экономического регулирования (авиационные перевозки - как в деле **Luxembourg. Parliamentet Conseil, 12 mai 2011**), Суд не считает себя вправе оценивать своевременность принятия того или иного акта, который относится к компетенции политического института. В таком случае он считает себя вправе оценивать только очевидное превышение «права на оценку ситуации» или «очевидную чрезмерность» предусматриваемых актом мер<sup>290</sup>.

Данные примеры показывают, что в условиях, когда фактически размываются границы между исключительными и совместными компетенциями сторон, необходимо четкое соблюдение требований к применению принципов subsidiarity и пропорциональности, отсюда такое внимание к процедурам и регламен-

---

<sup>288</sup> CJ, 5 octobre 1994, aff. Jtes C-133/93 e.a., A. Crispoltoni e.a c.Fattoria Autonoma Tabacchi e.a., Rec., 1994. P.1-4863, point 41.

<sup>289</sup> См.: Van Drooghenbroeck S. La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Bruxelles, 2001.

<sup>290</sup> CJ. 5 octobre 1994, aff. C-280/93. Allemagne c. Consiel. Rec., 1994. P.1-4973.

там, за соблюдением которых следит армия чиновников Комиссии, Совета и Европарламента, а также обслуживающих их экспертов и адвокатов. Это, в свою очередь, объясняет, почему из года в год поднимаются проблемы «евробюрократии» и «дефицита демократии» в Европейском Союзе<sup>291</sup>.

Управление столь сложным образованием, как Европейский Союз, состоящего ныне из 28 стран с общим населением более 500 млн. граждан, неизбежно ведет к использованию технократических методов управления, становящегося все более специализированным в каждой из сфер. «Технократы-управленцы» входят в конфликты с «политиками», что особенно ощутимо на среднем и нижнем уровнях управления, следовательно, методы и принципы организации власти, эффективные на верхнем уровне, по необходимости должны дублироваться на нижних уровнях, что не всегда достижимо, учитывая неистребимые «национальные особенности»: методы управления в Швеции существенно отличаются от аналогов в Греции. Но общая динамика интеграционных процессов, похоже, сглаживает эти противоречия.

Избыточное регулирование административных процедур в ЕС при всех его издержках, бесспорно, отвечает понятиям о надлежащем публичном управлении, укоренившемся в Европе. Как справедливо отмечает профессор Е.В. Гриценко, «законодательное регулирование административных процедур в России пока еще не в полной мере реализует вытекающие из Конституции Российской Федерации в этой сфере задачи»<sup>292</sup>. Можно согласиться с указанным автором в том, что предпринимаемые до сих пор попытки совершенствования законодательства об административных процедурах «не отличаются единством концептуальной основы, несут преимущественно фрагментарный, точечный характер»<sup>293</sup>. В этом плане опыт такой квази-федеративной структуры, как Европейский Союз, может оказаться полезным.

<sup>291</sup> См. напр.: Schulz-Forberg H., Strath B. The Political History of European Integration. The hypocrisy of democracy-through-market. London, 2010.

<sup>292</sup> Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспектива ее восприятия в российском праве. Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 124.

<sup>293</sup> Там же.

## **Глава 6.**

# **Основные модели разделения властей в странах Европы**

---

(Арбузкин А.М.)

### **§ 1. Предварительные пояснения**

Главной целью данной главы является анализ основных моделей разделения властей, используемых в странах Европы, т.е. их внутреннего построения в различных государствах (в отличие от «надгосударственных» аспектов разделения властей, о которых речь шла в предшествующей главе). Однако сначала необходимо сделать ряд пояснений, чтобы были более очевидны авторские подходы к данной проблеме.

Из предшествующих материалов данной работы, как впрочем, и из последующих, а также из сопровождающей данный труд библиографии достаточно очевидно, что идея разделения властей имеет большой исторический резонанс. Ее возникновение связывают с глубокой древностью, видят развитие в средние века и в новое время как самой идеи, так и создание различных конструкций публичной власти на всех уровнях, а также их правовое оформление. Постепенно конструкция разделения властей нашла воплощение в практике новейшего государственного строительства многих стран, т.е. в современный период существует в виде конституционного принципа устройства системы публичной власти практически на всех населенных континентах.

Принцип разделения властей, в первую очередь, применительно к государственной власти, его теоретические и практические проблемы активно изучались и продолжают исследоваться в наши дни в отечественной и зарубежной научной литературе.

Спектр подходов весьма широк<sup>294</sup>. Особенно обстоятельно исследован опыт США в области теории и практики функционирования системы сдержек и противовесов<sup>295</sup>, немало работ об опыте других стран в вопросах разделения властей и взаимодействия органов власти<sup>296</sup>.

Однако мысль продолжает развиваться, рождая порой неожиданные повороты. Так, в последнее время в научной литературе стали рассматриваться сакральные аспекты в области властеотношений. Отмечается, в частности, что доктрина разделения властей

---

<sup>294</sup> См.: Агабеков Г.Б. Концепция разделения властей: история и современность: Науч.-аналит. обзор. М.: ИНИОН, 1992; Азаркин Н.М. Учение Монтестье о разделении властей. М., 1983; Баглай М.В., Ильинский И.П., Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид. лит-ра, 1993; История политических и правовых учений: Учебник для вузов /под ред. докт. юрид. наук, проф. О.Э. Лейста. М.: Изд-во «Зерцало», 2006; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России. Государство и право. 2002. № 5; Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов. Журнал российского права. 1998. № 6; Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт советского государства // Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1989. С. 146-159; Лузин В. Принцип разделения властей как основа конституционализма: Сравнительно-правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции. Н. Новгород, 1998; Марченко М.Н. Теория разделения властей и различные ее модификации на Западе. Журнал российского права. 1997. № 4; Медушевский А.Н. Идея разделения властей. Вестник Российской Академии наук. М., 1994. Т. 64; Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение. Сов. государство и право. 1990. № 2; Трайнин И. Разделение властей. Советское строительство. 1937. № 7-8 и др.

<sup>295</sup> См.: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984; Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек и противовесов. Журнал российского права. 1998. № 6; Осавельюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах. Государство и право. 1993. № 12; Frank Vibert. The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers / Cambridge [etc.]: Cambridge univ. press, 2007 и др.

<sup>296</sup> См.: Кучеренко, П.А. Теория разделения властей в конституционном праве Германии: особенности либерально-демократического подхода // Право и государство: теория и практика. М., 2011. № 9. С. 28-34; Танчев Е. Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года. Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1; Jean-Claude Zarka. Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle-majorité parlementaire sous la Cinquième république (1986-1992) / Préf. de Henry Roussillon. Paris: Libr. générale de droit et de jurisprudence, 1992.

имеет библейское происхождение<sup>297</sup>. С таким утверждением можно соглашаться или нет. Но следует иметь в виду, что речь в этом случае идет не о разделении властей в современном его понимании, а о вычленении собственно земной власти в рамках всеобъемлющей власти Бога (или Внеземной силы). Сущность такого разделения выражена в известной сакральной фразе: «... кесарево кесарю, а Богу - Божие»<sup>298</sup>.

В научной литературе обосновывались и анализировались разнообразные подходы к типологии разделения властей. В частности, всесторонне изучена известная триада ветвей власти (законодательная, исполнительная, судебная). Имеется немало работ, в которых данная триада дополнена иными ветвями (или структурами) власти, в частности, контрольной властью<sup>299</sup>, избирательной властью, учредительной властью и еще некоторыми<sup>300</sup>. Анализировались и такие аспекты разделения властей, как горизонтальное и вертикальное<sup>301</sup>.

Общепризнанным считается положение о том, что принцип разделения властей ни в коем случае не отрицает единства и целостности государственной власти и фактически выражает распределение функций и полномочий между различными структурами публичной власти. А в скандинавских странах, по мнению профессора М.А. Исаева, который, в свою очередь, ссылается на позицию известного датского правоведа А. Росси, данный принцип рассматривается как техническое распределение функций между разными органами государства в целях лучшего управления страной и бес-

<sup>297</sup> См.: Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 9; Калинина Е.В. Теория разделения властей: истоки проблемы и ветхозаветное видение системы «сдержек» и «противовесов». История государства и права. 2011. № 15 /СПС «Консультант Плюс».

<sup>298</sup> Евангелие от Матфея. Глава 22, стихи 15-22; глава 23, стихи 1-5.

<sup>299</sup> См., напр.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008.

<sup>300</sup> См. об этом: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие. в 2-х т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т. 1. С. 377-381.

<sup>301</sup> См.: Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Ч. 1. Разделение властей «по горизонтали». М.: ПолиграфОпт, 2004; Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Ч. 2. Разделение властей «по вертикали». М.: ПолиграфОпт, 2004.

конфликтности политического развития<sup>302</sup>.

В названных и иных публикациях убедительно обосновывается тесная взаимосвязь, переплетение и даже «взаимовторжение» структур власти в сферу деятельности друг друга<sup>303</sup>. Такое вторжение проявляется в конституционном закреплении за главой государства полномочия принятия декретов, имеющих силу закона, института делегированного законодательства, института суда импичмента, когда парламент осуществляет функции судебного органа и т.п.<sup>304</sup>

В последнее время концепция разделения властей была дополнена принципом субсидиарности, предполагающим, что «если у одной ветви власти недостает полномочий (или способностей) для осуществления своих функций, другая ветвь власти помогает ей своими средствами, если это разрешает конституция, и нет возражений со стороны первой ветви власти»<sup>305</sup>.

## § 2. Типология моделей разделения властей в европейских странах

### 2.1. Подходы

Разработка типологии моделей разделения властей и анализ имеющихся в научной литературе позиций по этой проблеме представляется весьма сложным делом. Это предопределяется наличием самых разных подходов к типологизации. Прежде всего, многие зарубежные авторы зачастую предпочитают говорить не о «модели разделения властей», а о «системе правления» или «системе государственной власти», «парламентской» или «президентской» демократии и т.п.<sup>306</sup>

<sup>302</sup> См.: Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М.: ОАО Издательский дом «Городец», 2004. С. 162.

<sup>303</sup> См. об этом: Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М.: Норма, 2007. С. 240-241.

<sup>304</sup> См.: Енгибарян Р.В. Указ. соч. С. 241.

<sup>305</sup> Там же. С. 242.

<sup>306</sup> См. об этом: Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2; Георгиев К. Държавният глава в парламентарната демокрация на Австрия и ФРГ. Юридически сборник. Бургас, 1999. Т. 10. С. 153-168; Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Хрестоматия по конституционному праву: Учебное пособие. Т. III /Сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб: Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2014. С. 590-611.



Кроме того, в российской конституционно-правовой литературе традиционно используется классификация различных видов устройства государственной власти применительно к различным формам правления с разделением этих видов на те, которые присущи республиканской форме правления и монархической. Выделяются при этом модели президентской, парламентской и смешанной (полупрезидентской) республики, а также парламентарной монархии и монархические формы с отчетливо выраженными чертами абсолютизма или дуализма власти<sup>307</sup>.

В работах зарубежных авторов типология выстраивается на основе анализа взаимоотношений парламента с главой государства, премьер-министром и с кабинетом министров. Отсюда выделяются такие модели (или системы правления), как парламентская (вестминстерская), президентская (президентиализм или министриализм) и полупрезидентская<sup>308</sup>. Характерные черты этих моделей весьма четко определены в зарубежной учебной литературе<sup>309</sup>. Выделены, в частности, парламентская система правления, президентская и смешанные (парламентско-президентские) формы правления<sup>310</sup>.

К основным чертам парламентской системы В. Халлер и А. Кельц относят такие:

- глава правительства либо избирается парламентским большинством, либо назначается главой государства как лидер партии парламентского большинства;
- правительство связано доверием парламента. Парламент может выразить правительству вотум недоверия, а последнее вправе ставить перед парламентом вопрос о доверии прави-

---

<sup>307</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов /под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Изд-во НОРМА (изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. С. 117-125.

<sup>308</sup> См.: Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Хрестоматия по конституционному праву: Учебное пособие. Т. III /Сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб: Изд. Дом «Алеф-Пресс», 2014. С. 590-611; Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Центр публично-правовых исследований. М., 2008.

<sup>309</sup> Walter Haller, Alfred Kölz. Allgemeines Staatsrecht. Dritte, neu überarbeitete und ergänzte Auflage. HELBING & LICHTENHANN, 2004.

<sup>310</sup> Ibid. S. 194-215.

- тельству;
- правительство совместно с главой государства обладают правом роспуска парламента;
- имеет место совместимость депутатского мандата с должностью министра;
- широкие полномочия имеются у парламентских фракций;
- признается право оппозиции контролировать правительство;
- глава государства располагает незначительными полномочиями и действует как нейтральный представитель государства<sup>311</sup>.

По мнению названных авторов, к такой системе правления относятся все страны - члены Европейского Союза, кроме Франции, а также Япония, Израиль и ряд других стран<sup>312</sup>. Примерно такие же характеристики даны и в работе профессора М.А. Могуновой<sup>313</sup>. Парламентская система правления в ряде случаев трансформируется в иную систему, именуемую министриализмом, которая характеризуется тем, что ведущую роль в законодательном процессе начинает играть правительство (кабинет). Это проявляется в том, что значительную часть законопроектов готовит и вносит правительство, оно же через институт делегированного законодательства непосредственно осуществляет регулирование самых разнообразных сфер жизнедеятельности общества. Формируемое на базе парламентского большинства, правительство фактически выходит из-под парламентского контроля<sup>314</sup>.

Основными чертами президентской системы В. Халлер и А. Кельц называют:

- четко выраженное разделение властей;
- отсутствие институтов вотума недоверия или отказа в доверии правительству со стороны парламента, а также права роспу-

---

<sup>311</sup> Ibid. S. 195.

<sup>312</sup> Ibid.

<sup>313</sup> См.: Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Центр публично-правовых исследований. М., 2008.

<sup>314</sup> См. об этом: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. Изд. 17-е, испр. и доп. М.: Статус, 2013. /Электронный ресурс СПС «Консультант Плюс; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах. Т. 2 /Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 10-11; Могунова М.А. Указ. соч. /СПС «Консультант Плюс».

- ска парламента;
- соединение в руках президента функций главы государства и главы исполнительной власти;
- «слабое» положение министров;
- прямые или косвенные выборы президента на весь срок полномочий;
- обоюдное ограничение всех трех ветвей власти через систему сдержек и противовесов<sup>315</sup>.

К такой системе правления указанные авторы относят, прежде всего, США, отмечая в то же время, что и Российская Федерация относится к этой же системе, но со своими особенностями<sup>316</sup>.

Отличительными чертами смешанной системы являются:

- прямые выборы президента на полный срок;
- обширные права президента по назначению должностных лиц (премьер-министра и министров, судей, высших должностных лиц);
- двойственная система исполнительной власти, включающая президента и правительство во главе с премьер-министром;
- связанность правительства доверием парламента, возможностью выразить вотум недоверия правительству или отказать в доверии, а у президента - наличие права роспуска парламента;
- несовместимость должности министра с депутатским мандатом;
- возможность президента выносить на референдум вопросы по своему усмотрению.

Примером такой системы правления названа Франция<sup>317</sup>.

Выделение трех моделей (парламентской, президентской и полупрезидентской), как представляется, искажает единую содержательную линию классифицируемых объектов. Если парламентская система применима как к республиканской, так и монархической форме правления, то президентская, и особенно полупрезидентская, система охватывает исключительно республиканские формы правления, оставляя за рамками исследования те системы власти,

---

<sup>315</sup> Walter Haller, Alfred Kölz. Allgemeines Staatsrecht. Dritte, neu überarbeitete und ergänzte Auflage. HELBING & LICHTENHAHN, 2004. S. 205.

<sup>316</sup> Ibid. S. 205.

<sup>317</sup> Ibid. S. 210-211.

где власть монарха остается еще весьма значительной (Княжество Монако, например, или Герцогство Люксембург). Кроме того, в Европе отсутствует президентская система правления в чистом виде.

Распределение европейских государств по формам правления, с одной стороны, позволяет устранить отмеченный недостаток. Но, с другой стороны, представляется излишне громоздкой и, опять же, не учитывает имеющееся сходство взаимоотношений парламента и главы государства, а также Кабинета в условиях республиканской и монархической форм правления.

Нельзя не учитывать и исторические обстоятельства окончательного формирования концепции разделения властей (эпоха Нового времени и Просвещения). Основными идеями просветителей являлись разделение светской и духовной власти, ограничение власти Суверена (монарха), установление контроля над министрами Короля, введение их ответственности перед парламентом, создание устойчивой (стабильной) правовой основы для закрепления и регулирования имущественных отношений, прежде всего, отношений собственности, налогов и бюджета.

## **2.2. Кластерный анализ**

Современная практика взаимодействия властей требует уже иных подходов. Таким образом, оценивая многовековую историю развития теории разделения властей, следует выделить магистральный путь такого развития: от библейского начала «Богу-Богово, Кесарю - кесарево», через секуляризацию земной власти и разделение ее между сильной еще в эпоху дуалистической монархии Короной (исполнительная власть), все более возвышающейся буржуазией (представительная и законодательная власть) и введенной взамен Божьего суда арбитражной (или судебной) властью - к современной концепции оптимального распределения функций и полномочий между государством, народом и гражданским обществом в целях более эффективного осуществления социального управления. Причем эти властные функции и полномочия включают не только известную триаду (законодательные, исполнительные и судебные органы), но еще учредительные, контрольные и иные властные структуры.

С учетом изложенного, речь, видимо, должна идти не о моделях разделения властей, а о создании такой типологии, которая смогла бы учесть все многообразие властеотношений, начиная от формирования властных структур, взаимоконтроля и взаимной ответственности. Вся эта система взаимоотношений должна охватывать (или предусматривать) участие основных субъектов политической системы, а именно народа, политических партий и иных участников.

Такой многомерный анализ возможен с использованием *метода кластерного анализа*. Методика такого анализа описана в научных источниках по математической статистике и социологических исследований. Кластерный анализ - это совокупность методов, позволяющих классифицировать многомерные наблюдения с выделением групп схожих между собой объектов. Кластерный анализ приводит к разбиению на группы с учетом всех группировочных признаков одновременно<sup>318</sup>. Процедура проведения такого анализа подробно изложена в ряде работ, правда, применительно к далеким от права сферам<sup>319</sup>.

Мы же сделаем попытку проанализировать особенности взаимоотношений властей в странах Европы на основе названного метода. Для анализа составлен перечень европейских государств, подлежащих анализу. Фактически это все государства, входящие в состав Совета Европы. Но исключены некоторые из них, которые, как представляется, характеризуются нестабильностью или неустойчивостью государственного режима, в частности, Грузия, Украина, Турция (бывший Премьер-министр Турции Р.Т. Эрдоган, еще в ходе предвыборной кампании заявлял о том, что, став президентом, он проведет конституционную реформу). Автор не стал

---

<sup>318</sup> См.: Сошникова Л.А., Тамашевич В.Н., Уебе Г., Шефер М. Многомерный статистический анализ в экономике. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. С. 468.

<sup>319</sup> См.: Мандель И.Д. Кластерный анализ. М.: Финансы и статистика, 1988; Факторный, дискриминантный и кластерный анализ. Пер. с англ. /под ред. И.С. Енюкова. М.: Финансы и статистика, 1989. Описание этого метода применительно к конституционно-правовой проблематике можно найти в публикации: Арбузкин А.М. Опыт разработки конституционно-правовой типологии государств. Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4; 2001. № 1.

включать в выборку Черногорию, полагая, что она близка по своим характеристикам к другим странам - бывшим субъектам Югославской федерации<sup>320</sup>. Исключены также самопровозглашенные государства или такие страны, которые не получили пока полного признания. Всего в выборку были отобраны 42 страны.

Для анализа был определен перечень признаков, характеризующих порядок формирования органов власти, их полномочия относительно друг друга, взаимоотношения в процессе взаимного контроля и т.п., а также ряд других особенностей, например таких, как формы участия народа в осуществлении власти, роль и место политических партий в системе власти и ряд других. Всего было выделено около 170 признаков.

Возник вопрос об источниках получения необходимой информации. Было сделано такое допущение, что нормы, закрепляющие главные сущностные характеристики государства, содержатся в разных законах, но прежде всего в его конституции. Поэтому на данном этапе исследования решено ориентироваться лишь на тексты конституций изучаемых стран.

На основе анализа этих конституций была составлена таблица признаков, характеризующих взаимоотношения властей в анализируемых странах (см. Приложение № 1). В таблице наличие соответствующего признака обозначается цифрой «1», отсутствие - «0». Но в силу специфики конституционно-правового текста относительно некоторых признаков наблюдалась неясность их наличия или отсутствия непосредственно в Конституции. В этом случае ставился знак «?». В дальнейших операциях для обеспечения чистоты исследования эти знаки заменялись цифрой «0». Но сохранена возможность продолжить исследование и устранить возникшие неясности.

На следующем этапе проводилось попарно сопоставление признаков каждого государства с соответствующими признаками всех других государств. Количественные показатели такого сопоставления фиксировались в таблице ассоциативности, размером 2 x 2:

---

<sup>320</sup> Однако анализ выявил некоторые различия этих стран относительно разделения властей, поэтому автор готов расширить предмет исследования на следующем этапе.

	Р	
	1	0
1	А	В
0	С	Д

**Примечание к таблице:** Р - признаки того государства, с которым сопоставляются все остальные государства, N - признаки одного из сопоставляемых государств, 1 - наличие признака, 0 - отсутствие признака. Таким образом, в данной таблице в ячейке «А» накапливается сумма совместно встречающихся признаков; в ячейке Д» - сумма случаев совместного отсутствия признаков; в ячейках «В» и «С» суммируются случаи несовпадения признаков (имеющиеся в конституции одной страны и отсутствующие в конституции другой).

На основании таблиц ассоциативности по каждой паре сравниваемых государств определялся коэффициент сходства ( $K_j$ ), имеваемый в литературе по многомерному статистическому анализу коэффициентом Жаккара<sup>321</sup>:

$$K_j = A/(A+B+C),$$

где: А - сумма совпадений наличия признаков,

(А+В+С) - общая сумма совпадений и несовпадений имеющих признаков.

Далее была составлена матрица коэффициентов ( $K_j$ )<sup>322</sup>.

По максимальным значениям коэффициентов сходства были попарно сгруппированы государства. Такая группировка представлена в приводимой ниже таблице № 1.

<sup>321</sup> См.: Мандель И.Д. Кластерный анализ. М.: Финансы и статистика, 1988; Факторный, дискриминантный и кластерный анализ. Пер. с англ. /под ред. И.С. Енюкова. М.: Финансы и статистика, 1989.

<sup>322</sup> См.: Приложение № 2. Таблица - коэффициенты Жаккара. К этой таблице следует дать некоторые пояснения. Коэффициенты Жаккара всегда имеют значение менее единицы, поэтому для упрощения восприятия цифра «0» с запятой опущена, приводится только десятичная часть дроби. Поскольку таблица после диагональной линии имеет зеркальное отражение, нижняя часть таблицы не заполнена. Цветом обозначены только максимальные значения коэффициента Жаккара применительно к соответствующей стране.

*Таблица № 1.*

<b>Страна</b>	<b>Значение j</b>	<b>Страна</b>
Албания	641	Португалия
Португалия	= 638 =	Хорватия
Македония	= 625 =	Сербия
Великобритания	603	Бельгия
Армения	597	Сербия
Словения	564	Македония
Молдова	= 561 =	Финляндия
Венгрия	551	Македония
Литва	548	Сербия
Бельгия	= 548 =	Нидерланды
Италия	545	Албания
Польша	545	Португалия
Словакия	544	Албания
Болгария	542	Сербия
Беларусь	= 534 =	Россия
Франция	533	Португалия
Греция	522	Финляндия
Румыния	519	Армения
Чехия	517	Албания
Лихтенштейн	= 509 =	Люксембург
Эстония	508	Венгрия
Германия	500	Чехия
Австрия	488	Чехия
Азербайджан	488	Беларусь
Испания	480	Бельгия
Монако	470	Люксембург
Кипр	= 462 =	Мальта
Латвия	462	Литва
Андорра	452	Испания
Швеция	433	Андорра
Ирландия	430	Испания
Дания	424	Люксембург
Норвегия	403	Люксембург
Швейцария	400	Венгрия
Ватикан	324	Монако



**Пояснения к таблице:**

В столбце, обозначенном буквой «j», приведены значения коэффициента Жаккара. Они выражают величину сходства страны, расположенной в левом столбце, по отношению к стране, расположенной в правом. Знаки равенства означают, что обе страны имеют по отношению друг к другу одинаковый коэффициент сходства.

Следует обратить внимание на одно обстоятельство. Имеется семь пар стран, у которых максимальное значение коэффициента сходства (j) приходится друг на друга. Так, у Португалии из всех коэффициентов, полученных в ходе сопоставления ее признаков попарно со всеми другими странами, максимальный коэффициент (638) пришелся на Хорватию. А у Хорватии максимальное значение этого коэффициента пришлось на Португалию. Такое же положение у пар: Македония - Сербия, Молдова - Финляндия, Бельгия - Нидерланды, Беларусь - Россия, Лихтенштейн - Люксембург и Кипр - Мальта. Эти пары, в основном, и легли в основу образования кластеров, послужив центрами притяжения для других стран.

Автор позволил себе сделать еще одно допущение. Коэффициенты представляются значимыми, если их величина превышает 0,5. Это означает, что число сходных признаков попарно сравниваемых государств составляет не менее половины. Поэтому, глядя на приведенную таблицу, можно предположить, что отсутствует сходство между такими странами, как: Ватикан и Монако; Швейцария и Венгрия; Норвегия, Дания и Люксембург; Ирландия и Испания; Швеция и Андорра. У этих стран вообще отмечается низкая величина коэффициента Жаккара, что можно объяснить частично тем, что сравниваемые признаки выводились из анализа исключительно текстов конституций. Если бы были подключены иные законы, регламенты палат парламента и правительства, то возможно сходство было бы выражено более четко.

Следовательно, можно продолжить сравнение только тех стран, значение коэффициента Жаккара (j) у которых выше или равно 0,45<sup>323</sup>.

---

<sup>323</sup> С учетом правил математических операций с числами, что позволяет округлить это число до 0,5.

С помощью иерархического агломеративного метода одиночных связей<sup>324</sup> была составлена дендрограмма и выделено семь кластеров, объединяющих по нескольку стран (кластеры показаны в Приложении № 3).

Первые два кластера включают по 10 стран, третий - 5, следующие три - по три страны. Последний кластер включает только два государства. Возникает вопрос, можно ли отнести к отдельному кластеру пару Кипр - Мальта. Согласно методике анализа, они отвечают всем необходимым требованиям.

Таким образом, получено семь групп (кластеров) стран, отличающихся определенным сходством признаков, характеризующих систему правления в каждой входящей в соответствующий кластер стране.

Кластер № 1 объединяет следующие страны: Албанию, Португалию, Хорватию, Польшу, Италию, Словакию, Францию, Чехию, Германию и Австрию (перечень стран дается в порядке убывания коэффициентов сходства).

Кластер № 2 - Македонию, Сербию, Армению, Литву, Болгарию, Румынию, Латвию, Словению, Венгрию и Эстонию.

Кластер № 3 - Великобританию, Бельгию, Нидерланды, Испанию и Андорру.

Кластер № 4 - Молдову, Финляндию и Грецию.

Кластер № 5 - Беларусь, Россию и Азербайджан.

Кластер № 6 - Лихтенштейн, Люксембург и Монако.

Кластер № 7 - Кипр и Мальту.

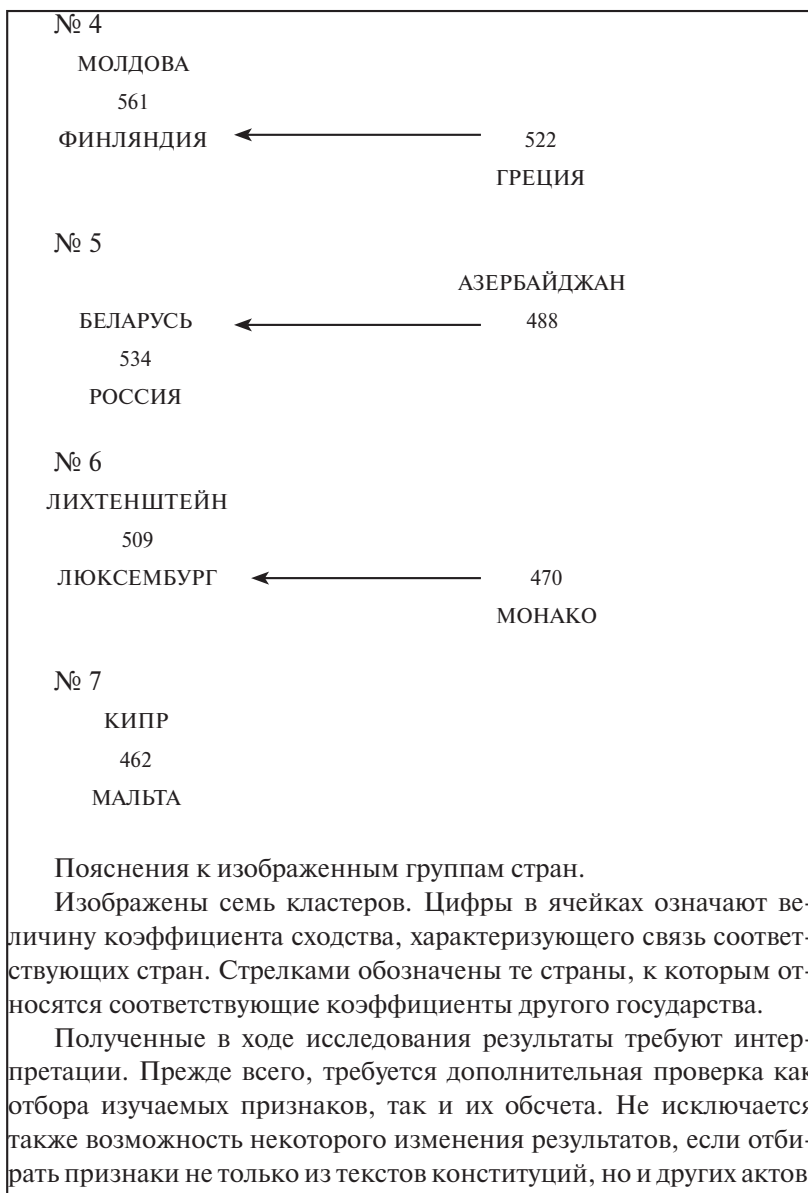
Страны, не вошедшие ни в одну из групп: Ватикан, Дания, Ирландия, Норвегия, Швейцария, Швеция.

Для большей наглядности далее эти кластеры представлены с указанием коэффициентов сходства с теми государствами, которые образуют центральные звенья в соответствующем кластере (они выделены полужирным шрифтом).

---

<sup>324</sup> Об этом методе см.: Факторный, дискриминантный и кластерный анализ. Пер. с англ. Дж.-О. Ким, Ч.У. Мьюллер, У.Р. Клекка и др. /под ред. И.С. Енюкова. М.: Финансы и статистика, 1989. С. 167.





В конце концов, не исключены и чисто технические ошибки, обусловленные невнимательностью, усталостью и т.п.

Если все же признать, что дополнительная проверка не сможет существенно изменить полученные результаты, то можно сделать следующие выводы.

Во-первых, как видно из представленных таблиц, совершенно четко выделяются семь групп стран (кластеров), имеющих, с одной стороны, много общего в системах правления и определенные групповые отличия по признакам, выражающим характер взаимоотношений разных органов власти в системе разделения властей.

Во-вторых, выявлены страны, которые резко выделяются из общего ряда и не могут быть объединены в какие-либо группы. К таким странам относятся, в частности, Ватикан (максимальное значение коэффициента сходства составляет 324) и Швейцария (max-коэффициент - 400). Но это вполне согласуется с результатами других исследований. Так, в научной литературе неоднократно отмечались весьма своеобразные характеристики как Ватикана, так и Швейцарии по сравнению с другими европейскими странами<sup>325</sup>.

Не вызывает удивления и то, что вне кластеров, ввиду низкой величины коэффициента сходства, оказались страны Скандинавии (Дания, Норвегия, Швеция). Один из ведущих специалистов в области скандинавского права и государственности -+ профессор М.А. Исаев - весьма детально проанализировал специфические особенности устройства власти в названных странах<sup>326</sup>. И то, что они сами не объединены в одну группу, находит объяснение в литературе: «Правовые системы Дании, Норвегии и Швеции представляют собой довольно своеобразное, каждое в себе, явление, где под

---

<sup>325</sup> В научной литературе город-государство Ватикан рассматривается как особый тип государственности. См.: Конституционное право государств Европы: Учеб. пос-е для студентов юрид. вузов и фак. /Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 172. Швейцария в отдельных научных источниках характеризуется как «директоральная республика». См.: Петрова М.А. Органы центральной власти современной Швейцарии: тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 20.

<sup>326</sup> См.: Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. М.: ОАО Изд. дом «Городец», 2004; Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии. М., 2000.

одним и тем же названием скрываются подчас разные подходы ... к разрешению общих задач. Далее, казалось бы, столь универсальный элемент механизма государственной власти в этих странах, как парламентаризм, обладает разной степенью насыщенности своих форм»<sup>327</sup>. Остается одна Ирландия, не вошедшая ни в одну группу. Этот феномен еще предстоит объяснить.

Не образуют единую группу и оставшиеся монархические государства. Пять из них разместились в кластере № 3. Оставшиеся монархии (Лихтенштейн, Люксембург и Монако) попали в группу № 6. Такое положение также имеет свое объяснение. В научной литературе был проведен сравнительно-систематический анализ функций и полномочий, которыми характеризуется институт монархии в современных европейских конституциях<sup>328</sup>. Результаты этого анализа автором настоящей главы были формализованы и представлены в аналитической таблице, приводимой ниже.

Таблица № 2

АНАЛИЗ МОНАРХИЙ ПО ВОПРОСАМ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ:

№ п/п резидент		Установл. форма правл	Общее (совпадение)	Особенное (отличия)	Единичное	Иное
1	2	3	4	5	6	7
1	Андорра	Парл-княж	4	0	3	
2	Бельгия	Конст-монар	6	0	2	
3	Ватикан	Теократ-мон	0	0	4	
4	Великобритания	Парлам-мон	7	2	0	
5	Дания	Парл-мон	6	4	0	
6	Испания	Парл-мон	7	0	0	
7	Лихтенштейн	Конст-мон	3	7	4	
8	Люксембург	Конст-мон	3	5	2	
9	Монако	Конст-мон	2	7	8	
10	Нидерланды	Конст-мон	4	1	1	
11	Норвегия	Конст-мон	4	2	2	
12	Швеция	Конст-мон	4	2	3	

<sup>327</sup> См.: Исаев М.А. Указ. соч. С. 11.

<sup>328</sup> См.: Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. /Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: ВолтерсКлувер, 2005. С. 172-193.

*Примечания к таблице.*

Таблица составлена на основе анализа учебного пособия «Конституционное право государств Европы» (Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. /Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 172-195). В столбце (4) занесены признаки, общие для всех исследуемых монархий, в столбце (5) отражены отличительные признаки по каждой стране и в столбце (6) отражаются единичные, т.е. не похожие на всех остальных, признаки.

Из таблицы видно, что Лихтенштейн, Люксембург и Монако, вошедшие в кластер № 6, в соотношении с монархиями, вошедшими в кластер № 3, имеют больше отличий (сумма столбцов 5 и 6), чем похожих черт (столбец 4). У Лихтенштейна сумма отличий равна 11 против 3, у Люксембурга - 7 против 3, что, как представляется, вполне объясняет, почему эти страны не вошли в одну группу с другими европейскими монархиями.

Вопросы могут возникнуть при оценке первого кластера. Здесь в одну группу соединены страны, признаваемые как парламентские республики (Австрия, Германия...), и страны, признаваемые как полупрезидентские или смешанные республики (Франция, Португалия...). Возможно, так получилось вследствие того, что при отборе отличительных признаков каждой из стран использовался только один источник информации - конституция. При подключении других источников результаты могли быть иными. Это можно проверить на следующих этапах исследования.

Но можно рассмотреть и иную позицию. Данный метод показал весьма незначительную разницу между названными формами правления, которая и не закладывалась при выборе изучаемых переменных. В то же время примененный метод показал, что весьма распространенное мнение о том, что большинству европейских стран присуща парламентская система правления, не получило подтверждения.

Большое значение для общей оценки полученной типологии государств имеет установление величины расстояний между кластерами, что поможет более точно оценить их сходство или различие. Попробуем определить величину расстояния с помощью графического метода.

Для этого вычислим среднее значение коэффициентов **J** в каждом кластере:

Кластер № 1.  $j_{cp} = 0,559$

Кластер № 2.  $j_{cp} = 0,554$

Кластер № 3.  $j_{cp} = 0,558$

Кластер № 4.  $j_{cp} = 0,548$

Кластер № 5.  $j_{cp} = 0,519$

Кластер № 6.  $j_{cp} = 0,496$

Кластер № 7.  $j_{cp} = 0,462$

Далее, расположим эти кластеры в декартовой системе координат, где по координатным осям отложим значения коэффициента **J** в диапазоне, охватывающем все выраженные в данном исследовании значения. Затем расположим каждый кластер в координатах, определяемых значением соответствующего усредненного коэффициента.

Таблица № 3





Примечания к таблице.

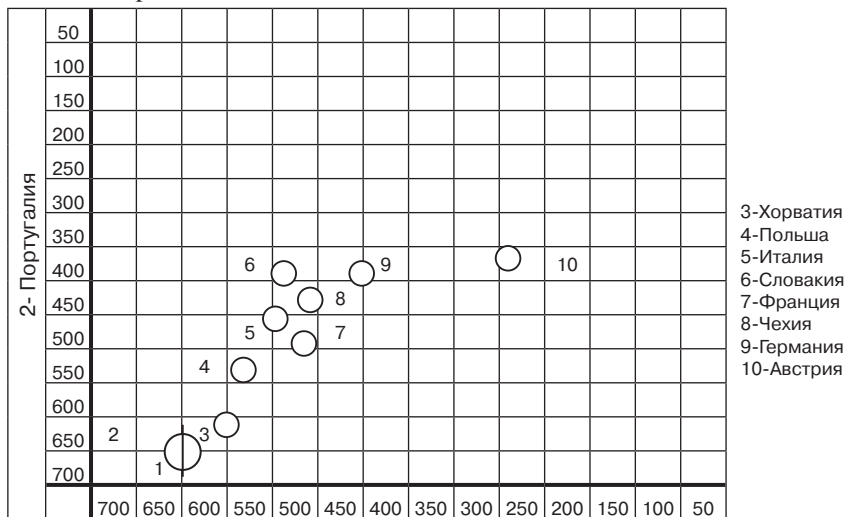
По осям координат отложены значения коэффициента Жаккара ( $j$ ) в порядке возрастания с пошаговым интервалом = 0,005.

Кружки означают местоположение в системе координат соответствующего кластера, цифры рядом с кружками означают порядковый номер кластера.

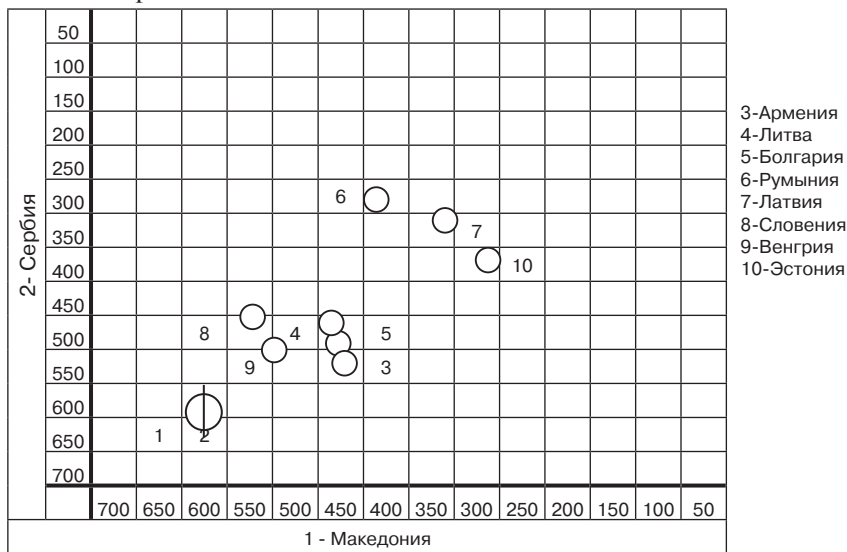
Данный прием наглядно показывает расстояние между кластерами. Они минимальны у кластеров под № 1, 2, 3, 4. А вот кластеры под № 5, 6 и 7 находятся на значительном удалении от остальных. Это может свидетельствовать о том, что системы правления в странах, объединенных в первые четыре кластера, хотя и имеют различия, но весьма незначительные, в то время, как страны, расположенные в 5-м, 6-м и 7-м кластерах, весьма существенно отличаются по характеру взаимоотношений органов в системе разделения властей.

Для завершения типологии остается решить еще одну задачу - определить, что объединяет страны, входящие в ту или иную группу (кластер), и каковы особенности каждой из этих групп (кластеров). Воспользуемся тем же графическим методом. Для каждого кластера составим систему координат, где на оси абсцисс будем откладывать значения коэффициентов  $J$  применительно к первой стране, составляющей центр данного кластера, а на оси ординат - значения  $J$  другой страны из этих двух центральных.

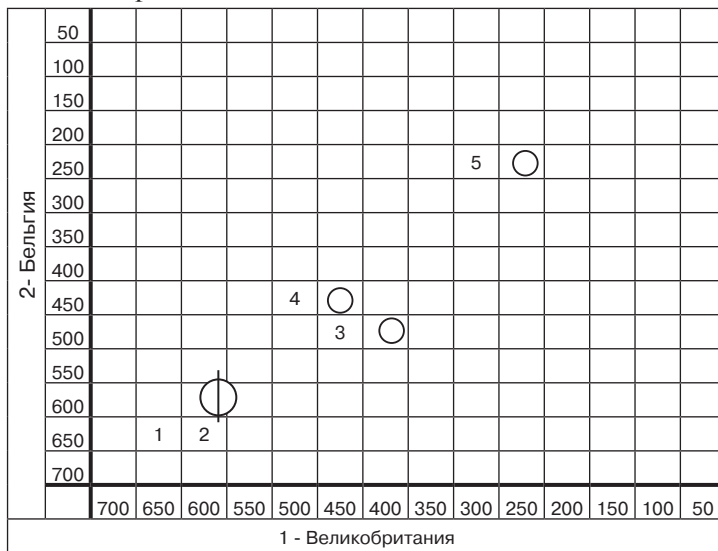
Кластер № 1.



Кластер № 2.

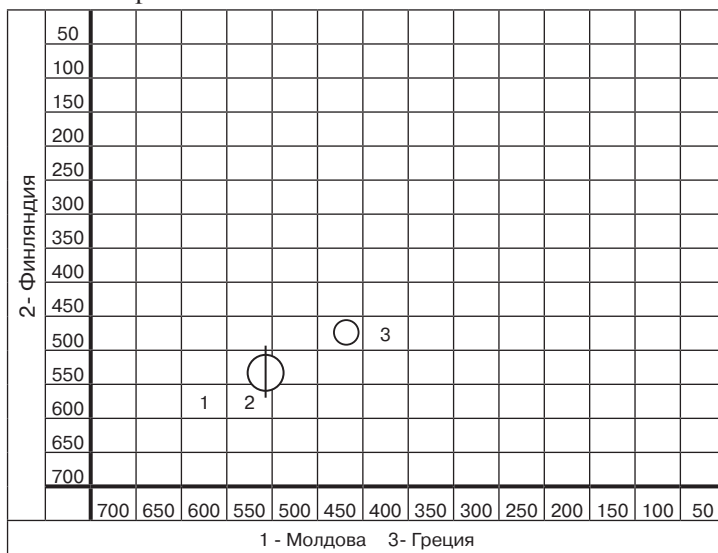


Кластер № 3



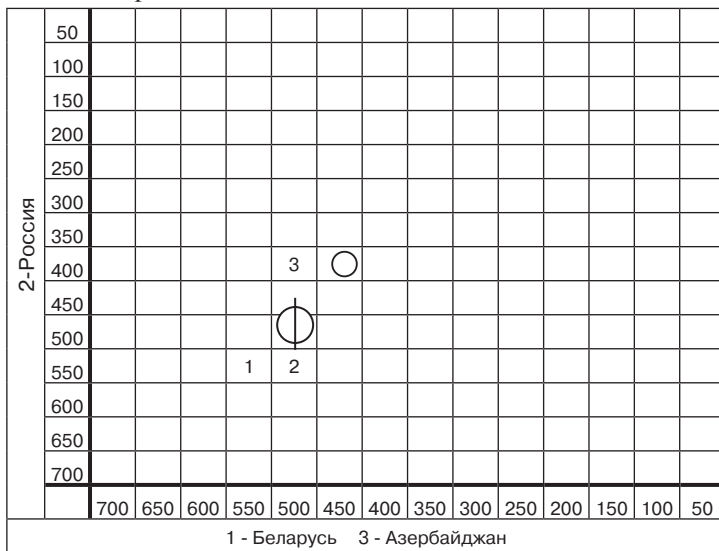
3-Нидерланды  
4 – Испания  
5 - Андорра

Кластер № 4

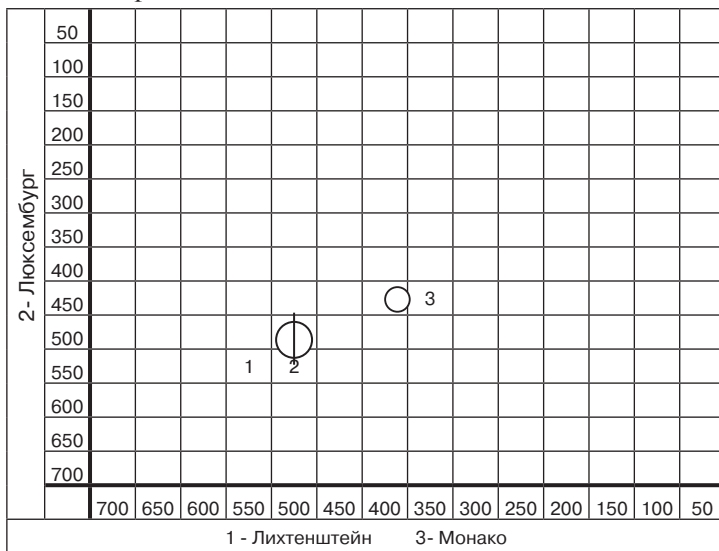


1 - Молдова 3- Греция

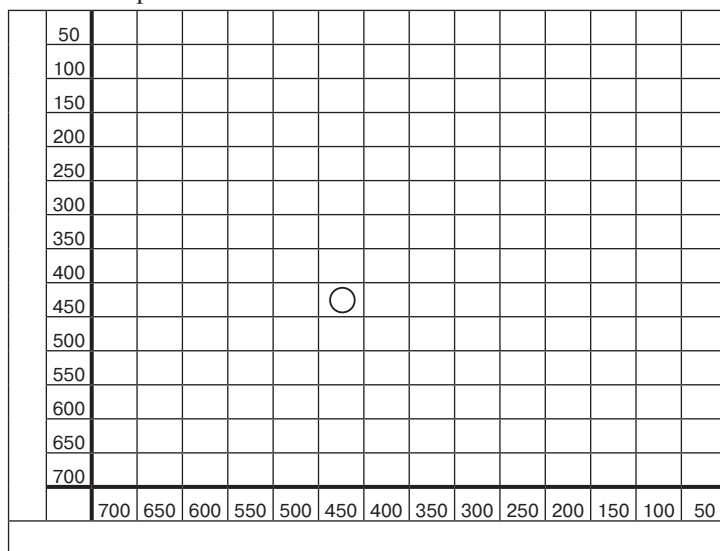
Кластер № 5



Кластер № 6



Кластер № 7



Общие выводы

Проведенный анализ показал, что выделение парламентских и полупрезидентских систем правления для европейских стран является недостаточным. Практически все рассмотренные государства обладают чертами, присущими всем названным системам правления (парламентским, президентским, смешанным). Вместе с тем, в той или иной группе стран преобладают свои признаки.

Так, в первой группе стран (кластер № 1) характерными являются признаки парламентской системы, но с чертами министерства. Правительство формируется партией парламентского большинства и играет весьма существенную роль в осуществлении власти. У главы государства имеется право роспуска парламента (одной из палат), а у парламента - потенциальная возможность отправить в отставку правительство, но редко реализуемая, поскольку парламентское большинство стоит на стороне правительства.

Во второй группе стран (кластер № 2) также преобладают черты парламентской системы с еще большей связанностью правитель-

ства с парламентом, поскольку оно должно получать доверие со стороны парламента для своей деятельности и легче может быть отправлено в отставку.

Третья группа стран (Бельгия, Великобритания, Испания, Нидерланды и Андорра) более всего выражает черты, так называемой, Вестминстерской системы правления.

Четвертая группа (Финляндия, Молдова, Греция) по своим характерным признакам ближе всего выражают черты парламентских республик.

Пятая группа (Азербайджан, Беларусь, Россия) весьма специфична. Несмотря на распространенное в научной литературе положение о том, что в Европе не существует модель президентской республики, страны этой группы содержат больше всего признаков, характерных для президентских республик. В то же время им присущи и черты смешанной формы республиканского правления, но с явно выраженным приоритетом президентской власти. Таковую модель правления условно можно назвать «полупрезидентская республика», исходя из тех полномочий, которыми наделены президенты названных стран.

В шестой группе стран (Лихтенштейн, Люксембург, Монако) сосредоточены признаки и парламентской, и смешанной модели, но с приоритетной ролью главы государства, что выводит эти страны из группы Вестминстерской модели в отдельный ряд.

Наконец, седьмой кластер, включающий Кипр и Мальту, объединяет страны с парламентской в целом системой правления, но с большими полномочиями главы государства.

Автор не претендует на окончательное решение проблемы типологии государств, но предлагает свой подход к такой типологии, который может стать предметом научной дискуссии и, как представляется, сыграет свою роль в познании данного предмета.

# Глава 7.

## Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне

---

(Пешин Н.Л.)

### § 1. Западные страны

Как уже было показано в данной работе, концепция разделения властей (лат. *trias politica*, англ. *division of powers*, фр. *séparation des pouvoirs*,) принципиально сводится к доктрине, предложенной Монтескье (1689-1755), согласно которой государственная власть должна быть распределена между ветвями: законодательной, исполнительной и судебной.

Реализуя данный подход в Конституции США 1787 года, так называемые «отцы-основатели» (А. Гамильтон, Дж. Мэдисон, Дж. Джей) развили доктрину, включив в нее «вертикальное» разделение властей - между федерацией и штатами.

Местное самоуправление, тем не менее, в классическом варианте в данную систему не попадает. В США закреплён принцип «муниципалитет - креатура штата»<sup>329</sup>. То есть, решение о том, применять ли соответствующий принцип на местном уровне, принимается на уровне штата. Изучение организации муниципального управления в США в значительной степени осложнено многообразием форм местного управления. Так, Э. Гриффит отмечает, что «англичанам свойственно жаловаться на сложность ситуации и отсутствие логики в организации местного самоуправления. Однако они не знают ситуации в США, где существование 50 систем местного управления дополняется наличием специальных округов и возможностью значительных колебаний в степени самостоятельности муниципальных единиц каждой из этих 50 систем»<sup>330</sup>. Местное самоуправление в США не отделено от системы государствен-

---

<sup>329</sup> См.: Бакатин Д.В., Ковалева Т.К. Муниципалитеты в системе финансового федерализма США. М.: Изд-во МГУ, 1995.

<sup>330</sup> Griffith E. The American System of Government. London: Me thuen & Co. Ltd., 1968. P. 156.

ной власти. По словам Т. Дая, «местное управление не упоминается в Конституции США...; с конституционной точки зрения местное управление составляет часть органов управления штата»<sup>331</sup>. Органы местного управления США непосредственно подчинены органам государственной власти штатов.

Полномочия органов местного самоуправления определяются конституциями и законами штатов. Они, в частности, регулируют вопросы налогообложения, устанавливают минимальные обязательства по предоставлению услуг, распределение ассигнований, процесс составления местного бюджета, четко разграничивая компетенцию властей штата и органов местного управления. В пределах своей компетенции, должностные лица органов местного управления обладают правом принятия самостоятельных решений без контроля и утверждения их вышестоящими органами государственного управления. Как отмечает Б. Ривал, «концепция прямой отчетности мэра губернатору штата, губернатора президенту абсолютно чужда американским демократическим традициям»<sup>332</sup>.

Несмотря на все указанные различия, в системе организации местных финансов в США существует ряд общих элементов, наиболее важными из них являются следующие.

Роль, полномочия и собственность публичных и частных организаций четко разграничены. Публичная власть (включающая федеральные органы управления, органы управления штатов и органы местного управления) организует систему социального обеспечения (общественная безопасность, образование, здравоохранение и т.д.) и формирует систему правового регулирования частной торговли и промышленности. На местном уровне функции организации социальной системы часто дублируются частным сектором (напр., существуют одновременно и муниципальные, и частные школы или больницы).

Практически во всех муниципальных образованиях США глава муниципалитета несет ответственность за планирование и под-

<sup>331</sup> Dye Th. Politics in States and Communities. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1973. P. 230.

<sup>332</sup> Ривал Б. Доклад «Основные положения американской системы муниципальных финансов». Гарвардский университет, 1994.



---

готовку годового бюджета муниципалитета. Но утверждается этот бюджет законодательным органом штата (легислатурой), и это является отражением действия системы «сдержек и противовесов», выработанной американской демократией. В данном случае действует принцип, согласно которому распределение средств, получаемых в результате сбора налогов, может производиться только на основании решения, принятого всенародно избранными (т.е. получившими мандат от народа, который и платит налоги) представителями легислатур. При формировании местных бюджетов должно выполняться требование сбалансированности. С целью обеспечения сбалансированности местных бюджетов законодательные органы штатов устанавливают особые процедуры. Глава муниципалитета должен представить проект местного бюджета с учетом требования сбалансированности, т.е. предполагаемые расходы должны быть равны или меньше, чем ожидаемый годовой доход. Законодательный орган штата вправе утвердить лишь сбалансированный бюджет. Органы местного управления в течение финансового года обязаны поддерживать сбалансированность путем корректировки статей доходов и расходов.

Тем не менее, можно говорить если не о разделении властей, то о разделении функций на муниципальном уровне. Так, на всех уровнях США действует принцип: все публичные доходы и их распределение - исключительная компетенция выборных органов, а не аппарата управления. Хотя проблема применения принципа разделения властей в данном случае состоит в том, что на местном уровне в США исполнительная власть вполне может быть избираемой. В связи с этим, следует отделить выборных должностных лиц местного самоуправления от профессиональных чиновников. Б. Ривал отмечает, что решения относительно расходования общественных средств на уровне государства, штата или на местном уровне принимаются выборными исполнительными или законодательными органами. Государственные служащие лишены возможности определять порядок расходования публичных фондов. Эта концепция контроля над «общественным кошельком» выборными органами, подотчетными напрямую избирателям, является основной чертой

западной демократической традиции<sup>333</sup>.

Упомянутые функции местной власти иногда разграничиваются на законодательные (разработка и принятие местных законов и положений), судебные (деятельность транспортных и других муниципальных судов) и исполнительные (осуществление деятельности муниципальных органов управления и соответствующих бюрократических структур)<sup>334</sup>. Однако - и это серьезная проблема практической применимости принципа разделения властей - с точки зрения деятельности муниципалитета, приоритетным для него является хозяйственное развитие. В связи с устройством и деятельностью местной власти, по мнению многих американских исследователей, должно быть основано по типу «публичной корпорации». То есть, муниципалитет должен выступать как своего рода хозяйственная организация, цель которой - не извлечение прибыли, а «общее благо» - решение в общих интересах вопросов местного значения, удовлетворение общественных потребностей и т.п. (напр., благоустройство территории, освещение дорог и пр.). А в отношении хозяйствующей структуры принцип разделения властей «не работает», наоборот, все участники такой публичной (коммунальной) корпорации должны действовать сообща, преследуя общие интересы.

В связи с необходимостью преодоления такого противоречия, а также в виду широких региональных полномочий по регулированию функций местной власти, в США существует огромное разнообразие муниципальных структур. Тем не менее, в большинстве штатов на уровне местного самоуправления образуются представительные органы - советы (англ. council) и местные органы исполнительной власти - администрации (англ. administration). В состав администрации, как правило, входит и глава территории (муниципального образования) - мэр (англ. mayor), который избирается либо населением, либо представительным органом.

Отсюда возникают и разнообразные взаимодействия органов

---

<sup>333</sup> Ривал Б. Доклад «Основные положения американской системы муниципальных финансов». Гарвардский университет, 1994.

<sup>334</sup> Данные Национального демократического института международных отношений США: [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

публичной власти в рамках «разделения функций» (властей) на местном уровне. В американской доктрине существуют понятия «слабый» мэр и «сильный» мэр, в зависимости от того, как распределены полномочия между представительной и исполнительной властью. Есть модели, обеспечивающие разделение функций между представительной властью - советом и исполнительной властью, которая сформирована на контрактной основе (так называемый «сити-менеджер» или «мэр по контракту»). Отдельно следует упомянуть, так называемую, «комиссионную» форму управления - в ее рамках проблематичнее всего увидеть применение принципа разделения властей, поскольку эта форма организации местного самоуправления предполагает избрание нескольких (трех, пяти, семи) комиссаров, в руках которых сосредоточены и представительные, и исполнительные функции. Наконец, в небольших городах применяется механизм «городское собрание»: и представительные, и исполнительные функции осуществляются одним органом - собранием представителей.

В Европе проблемы разделения властей на муниципальном уровне трансформируются в вопросы взаимодействия уровней власти, а также в проблемы разграничения полномочий между отдельными органами и должностными лицами, входящими в систему местной власти.

Попытки решения данных проблем привели к возникновению двух основных концепций взаимосвязи уровней государственной и местной власти: модель автономии местной власти (иногда также именуется моделью партнерства<sup>335</sup>) - реализована в Великобритании, Нидерландах, Швейцарии, и модель агента (иногда именуется «модель служащего», англ. *steward*) - реализована, в частности, во Франции, Италии, Испании<sup>336</sup>.

Первый подход, как следует из названия, предполагает самостоятельность местного самоуправления как уровня власти (реализация концепции «вертикального разделения властей») и основана

<sup>335</sup> Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991.

<sup>336</sup> The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions / Ed. V. Bogdanor. Oxford: Blackwell, 1987. P. 82.

на равноправии муниципалитетов во взаимоотношении между собой и с центральной властью. Данный подход основан на признании за местным сообществом права на самостоятельное решение вопросов местного значения. Местная власть, согласно данной теории, выступает как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества», благодаря которому его жители имеют возможность «организовывать в своих интересах необходимые им службы»<sup>337</sup>.

Модель агента, что также явствует из наименования, предполагает доминирование центра, местная власть в отношении с властью центральной является «службой», выполняющей поручения по предоставлению населению тех или иных услуг. «Муниципальные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах»<sup>338</sup>. В пользу данной модели обычно приводится аргумент, что центральные власти, выражая общенациональные интересы, обладают более весомым мандатом, а также широким кругозором и знаниями, необходимыми для принятия важных политических решений. Кроме того, подчеркивается, что местное управление является «всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах», нацеленным «не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг». Государство же, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни, и будучи призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить и направлять деятельность местного управления<sup>339</sup>.

Современный исследовательский подход, изучающий возможность применения данных моделей на практике, постулирует не-

---

<sup>337</sup> Ibid. P. 82.

<sup>338</sup> Лапшина И.Е. Местное управление и территориальная организация публичной власти в Великобритании. Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 141.

<sup>339</sup> Лапшина И.Е. Местное управление и территориальная организация публичной власти в Великобритании. Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 141.

возможность применения той или иной модели в «классическом» виде. На это, в частности, указывает Г. Стокер, говоря о том, что ни в одном современном государстве взаимоотношения центральных и местных властей не могут быть адекватно описаны лишь с точки зрения какой-либо одной модели, ибо в различных сферах эти взаимоотношения могут носить разный характер<sup>340</sup>.

В частности, британские исследователи взаимоотношений уровней власти полагают, что вместо термина «автономия» (независимость), который характеризует классическую модель партнерства, правильно было бы применять термин «взаимозависимость». В основе таких отношений центральной и местной властей лежат «переговоры, компромисс и обмен информацией»<sup>341</sup>. Связано это с тем, что центральная власть, с одной стороны, обладает таким рычагом как возможность принятия законов и подзаконных актов, которым не может не подчиняться власть местная, являющаяся подзаконной. С другой стороны, представители местной власти - выразители воли местного населения, избранные делегаты местного сообщества. Центральная власть не в состоянии будет проводить свою политику на местах в том случае, если она не будет договариваться с этими представителями.

Существование агентской модели, в варианте, приближенном к классическому, можно увидеть на примере организации местного управления во Франции. Основная черта французской модели управления - достаточно высокая степень централизации власти. Это отражается и в системе административного контроля центральной власти над местными органами, иерархической подчиненности местных органов центральному. В 1982 году была проведена реформа, которая значительно расширила полномочия территорий, но, тем не менее, центральная власть сохраняет сильное влияние на муниципалитеты. Основой местного управления во Франции являются коммуны (территориальные коллективы). Возглавляет каждую коммуну выборный представительный орган

<sup>340</sup> Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 7.

<sup>341</sup> Rhodes R.A.W. Control and Power in Central-Local Government Relations. Farnborough, 1981. P. 100.

- совет, который, в свою очередь, выбирает из своего состава мэра, возглавляющего исполнительную власть. Совет также вправе формировать постоянные и временные комиссии, в т.ч. комиссию по бюджету или комиссию по финансам, но их создание не является обязательным. Мэр является, с одной стороны, представителем государственной власти, а с другой - высшим должностным лицом коммуны, и поэтому его деятельность подконтрольна совету. В сфере финансовой деятельности мэр ответствен за подготовку проекта местного бюджета, который он обязан внести в местный Совет для утверждения. К функциям совета относится управление коммунальной собственностью, утверждение займов на покрытие расходов бюджета, осуществление страховой политики, координация деятельности различных муниципальных служб. Все эти функции совет может делегировать мэру, который в этом случае будет нести ответственность перед советом за их осуществление. Делегированные функции в любое время могут быть отозваны советом. Но при этом в большинстве коммун проект бюджета составляется мэром совместно с, так называемым, кассиром - должностным лицом, назначаемым центральными органами власти Франции. Кассир, являясь представителем органов центральной власти, совместно с мэром утверждает все производимые местной властью расходы. Кассир не имеет права оценивать целесообразность расходов, производимых по решению мэра. Если кассир приостанавливает оплату по расчетам, мэр может направить ему официальное уведомление, по получении которого кассир обязан немедленно произвести оплату. Исключения составляют случаи, когда образуется дефицит бюджета, т.е. на бюджетных счетах недостаточно средств для произведения выплаты, либо отсутствуют документы, подтверждающие заключение сделки, либо гарантии или полученные кредиты недостаточны для обеспечения расходов в полном объеме. Связано это с тем, что главный источник существования коммун - субсидии от центрального правительства. Предоставляемая ежегодно, субсидия включает два элемента: во-первых, сумму, представляющую часть отчислений от налога на прибыль, подоходного налога и налога на заработную плату; во-вторых, так называемую «балансирующую

сумму», размер которой зависит от осуществляемых местными органами по поручению центральных органов власти финансовых расходов. Другим источником дохода местного бюджета являются местные налоги и сборы: налог на землю, налог на жилище, сборы за переработку отходов, транспортные сборы и т.д. Капитальные затраты покрываются, в основном, за счет налогов на строительство и различных видов штрафов, за счет дополнительных субсидий центральных и региональных властей, а также за счет местных займов<sup>342</sup>.

Помимо коммун, статусом муниципальных образований во Франции наделены департаменты и регионы. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в рамках собственной компетенции самостоятельны при решении вопросов местного значения. Однако проблемой разделения функций между центральной и местной властями является отсутствие дифференциации полномочий на вопросы государственного и вопросы местного значения. На практике на всех уровнях местного самоуправления во Франции происходит совмещение государственных функций и функций местного самоуправления. Более того, каждый уровень муниципальной власти контролирует специальный «представитель государства».

В силу такого неопределенного статуса, органы местного самоуправления во Франции не в состоянии зачастую решать и собственно вопросы хозяйственного значения. Так, закон запрещает муниципалитетам конкурировать с частным сектором, например, посредством создания муниципальных предприятий. Исключение из этого правила - необходимость экономической поддержки «стратегического» предприятия, находящегося на территории муниципального образования (данный статус предприятие получает в том случае, если оно включено в специальный перечень, установленный законом о национальном плане). У таких «стратегических» предприятий муниципальные образования Франции могут выкупать акции, доли, пай и т.п., и, таким образом, могут становиться их совладельцами, а также могут выдавать муниципальные гарантии

<sup>342</sup> Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992. С. 166-173.

по займам, привлекаемым такими организациями.

Наиболее четко невозможность установления одной модели взаимоотношений применительно к реализации принципа разделения властей на муниципальном уровне демонстрирует пример ФРГ. Местные органы власти в этой стране образуются в районах, городах, приравненных по статусу к районам, и общинах. Согласно современной немецкой доктрине, самоуправление означает предоставление права решения государственных задач юридическим лицам, выступающим в данном случае в качестве субъектов публичного права (подход, применяемый в «агентской модели»). Над органами местного самоуправления в ФРГ, что также подтверждает «агентские отношения», осуществляется достаточно жесткий государственный контроль над выполнением государственных полномочий. Такое положение сложилось в результате непосредственного влияния федерального законодательства, с одной стороны, на развитие компетенции государственных органов в коммунальной сфере, а с другой стороны, на вовлечение городских и сельских общин в процесс исполнения государственных задач<sup>343</sup>. Субъекты местного самоуправления в ФРГ выполняют возложенные на них функции государственного управления как органы государственной власти в рамках делегированных им полномочий. Но одновременно они функционируют и как самостоятельные (в некоторых землях, по сути, автономные) институты самоуправления («партнерская модель»). Этот двойной правовой статус органов местного самоуправления ФРГ закреплен в ст. 28 Основного закона государства. В целом, он характеризуется следующими положениями:

- органы местного самоуправления выполняют на своей территории под свою ответственность все административные функции, за исключением случаев, когда законом (земельным, по преимуществу) выполнение этих функций поручено другим органам управления;
- органы местного самоуправления регулируют свою деятельность посредством уставов, которые должны соответствовать действующему законодательству;

---

<sup>343</sup> Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1982. С. 15.



- органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения под свою ответственность при условии соблюдения действующего законодательства<sup>344</sup>.

Эти особенности местного самоуправления в ФРГ определяют специфику реализации принципа разделения властей в муниципалитетах. В соответствии с законодательством, полномочия должны осуществляться тем уровнем власти, который несет ответственность за данную сферу деятельности. И осуществление таких полномочий может осуществляться и по «агентской», и по «партнерской» схеме. Особенно четко это прослеживается в бюджетной сфере (важнейшей для местного самоуправления). Местные бюджеты формируются следующим образом. Проект местного бюджета составляется муниципальной властью (местной администрацией). Казначей - должностное лицо местной администрации, отвечающее за организацию финансовой деятельности - собирает и проверяет заявки на расходы различных служб и подразделений муниципалитета. На основе заключения казначея глава местной администрации составляет проект бюджета и направляет его в представительный орган местного самоуправления (совет). Совет направляет проект бюджета в комитеты и фракции, проект бюджета доступен для ознакомления и жителям муниципального образования. Обсуждение проекта бюджета на заседании совета является открытым и гласным, при его рассмотрении должно учитывать общественное мнение. По результатам рассмотрения представительный орган принимает, так называемое, бюджетное уложение. Но данное уложение не вступает в силу автоматически, оно направляется на утверждение должностному лицу государственной власти, осуществляющему контроль над деятельностью муниципалитета (это может быть глава земельного правительства или руководитель административного района, если муниципалитет входит в его состав). При этом, от представителя государства требуется не одобрение бюджета в целом или постатейно, а утверждение, во-первых, общей суммы кредитов, которые намерен привлечь муниципалитет в очередном

<sup>344</sup> Государственное и административное устройство Германии. Сборник международных терминов из области права и управления. Серия Р. Т. 1. Мюнхен-Бонн, 1993. С. 39-41.

финансовом году, во-вторых, вводимых в муниципалитете ставок прямых налогов<sup>345</sup>. Далее утвержденное бюджетное уложение исполняется, и по итогам составляется финансовый отчет, который проверяется ревизионной комиссией (муниципальным органом) и затем передается в совет. При отсутствии претензий к отчету, совет освобождает главу администрации от обязательств по исполнению данного бюджета, т.е. объявляет бюджет исполненным.

Итак, основной проблемой разделения властей на муниципальном уровне в сфере вопросов взаимодействия уровней власти в западных странах является проблема формирования отношения со стороны центральной власти к местному самоуправлению как «партнеру» (субъекту, с которым выстраиваются отношения на основе равноправия, переговоров, компромисса), либо как «агенту» (службе, созданной в целях оказания тех или иных услуг, прежде всего, коммунальных, населению). Практика пошла по пути соединения в местном самоуправлении «партнерских» и «агентских», чему в немалой степени способствовала Европейская хартия местного самоуправления, которая попыталась объединить различные муниципальные системы европейских государств на уровне общих принципов и, тем самым, заложила предпосылки унификации различных моделей организации местной власти. Свидетельство тому - современные муниципальные реформы в таких ведущих европейских государствах, как Великобритания и ФРГ.

В Великобритании эта реформа идет по пути ликвидации двухуровневой системы местного самоуправления и создания унитарных образований (англ. *unitary authority* или *unitary county*), объединяющих территорию нескольких округов (округ - первичный уровень сельского местного самоуправления в Великобритании; округа объединены в территориальные единицы второго уровня - графства). Это приводит к ликвидации советов графств и округов, вместо которых формируются унитарные советы. В свою очередь, унитарные муниципалитеты объединяются в административно-территориальные единицы - регионы (англ. *regions*). Естественно, это приводит к перераспределению полномочий как между уров-

---

<sup>345</sup> Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 1992. С.156.

ниями власти, так и внутри системы местного самоуправления (что будет рассмотрено ниже). В ФРГ многообразие форм устройства муниципальной власти также редуцируется: структуры исполнительной власти унифицированы, несмотря на то, что, в теории, в каждой земле может быть создана собственная система муниципального управления. Особенно четко это видно в системе городского самоуправления: администрация разделена на департаменты, имеющие единую организационную основу, формирует одни и те же структурные подразделения.

Проблемы разделения властей на муниципальном уровне в зарубежных странах связаны, в основном, с вопросами эффективности построения системы муниципального управления и обеспечения права населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Так, в Великобритании «традиционная» система организации местного самоуправления, предполагающая прямые выборы депутатов представительного органа (совета) населением в количестве 2/3 от общего числа советников, привлечение избранными депутатами олдерменов на контрактной основе и формирование комитетов совета, выступающих в качестве структур исполнительной власти на местном уровне в ходе идущей реформы, связанной с возникновением унитарных муниципалитетов, трансформируется в системы «совет - мэр - исполнительный кабинет», «совет - мэр - управляющий от совета» и «совет - лидер - кабинет». В рамках первой из упомянутых систем местного самоуправления мэр напрямую избирается населением, входит в структуру исполнительной власти, формирует местную администрацию (называемую «кабинет») и наделен собственным комплексом вопросов. Как видно, такая система организации местной власти четко разделяет если не «ветви», то функции власти. Система «совет - мэр и управляющий от совета» предполагает большую степень вовлеченности совета в решение вопросов, относящихся к сфере ведения исполнительной власти. В такой системе мэр является главой территории - муниципального образования, местную администрацию возглавляет наемный менеджер - «управляющий», который принимается на работу местным советом. Здесь, как видно, разграничены

представительские функции мэра, представительские полномочия представительного органа муниципального образования и исполнительная власть, которая сосредоточена в руках у профессионального управленца, работающего по контракту. Наконец, система «совет - лидер - кабинет» предполагает, что глава муниципального образования существенно зависит от представительного органа муниципального образования. Глава (называемый «лидер») избирается из состава совета. Далее он возглавляет исполнительную власть («кабинет»), которая формируется или советом, или самим лидером. Как видно, британская система муниципального управления до сих пор находится в поиске оптимальных форм разграничения функций и полномочий между «ветвями» муниципальной власти и предлагает, пробует различные варианты такого соотношения.

В США, как уже отмечалось, также до сих пор не найдено единой оптимальной системы разграничения функций или «ветвей» на муниципальном уровне. Существуют разнообразные типы организации местного самоуправления, предполагающие различное соотношение представительной и исполнительной власти. Так, система «мэр - совет» предполагает выборы населением либо совета (представительного органа муниципального образования) и мэра (главы исполнительной власти), либо только совета, который далее избирает мэра. В зависимости от объема компетенции мэра и способа замещения им должности, власть именуется системой «слабого мэра» (избирается советом, по сути, выполняет «церемониальные», представительские полномочия; исполнительная власть, при этом, сосредоточена в руках совета, создающего для реализации такого рода полномочий большое число комитетов, административных советов и комиссий) или «сильного мэра» (избирается населением, наделен собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и обладает правом как относительного, так и абсолютного - в отдельных муниципалитетах - «вето» в отношении решений совета).

Другая система - «совет - менеджер» - предполагает отделение исполнительной власти от представительной и привлечение на контрактной основе профессионального управленца. По типу,

принципам реализации, особенностям разграничения функций совпадает с британской моделью «совет - мэр и управляющий от совета». Система «комиссии» вводит ряд выборных должностных лиц местного самоуправления - комиссаров, формирующих совместно комиссию (представительный орган муниципального образования). Каждый в отдельности комиссар - должностное лицо исполнительной власти местного самоуправления, глава департамента местной администрации. При этом, один из комиссаров является назначаемым решением комиссии или избираемым населением мэром. Мэр выполняет исключительно представительские функции. При такой форме местного самоуправления чрезвычайно большой набор функций муниципального управления сосредоточен в руках у населения, которое наделено правом правотворческой инициативы, проведения местного референдума по любым вопросам местной жизни, правом отзыва комиссара. Но, как мы видим, принцип разделения властей в рамках данной модели попросту отбрасывается (за что данная форма муниципального управления часто подвергается научной критике): в одном и том же органе сосредоточены и представительные, и распорядительные функции. И критика приносит свои плоды: данный тип местного самоуправления в последнее время, по сути, вытесняется моделью «совет - мэр - совет». Организация местного самоуправления по типу «городское собрание» напоминает систему «слабый мэр - совет». Но функции мэра в данной модели выполняет председатель совета. В последнее время данная модель организации местного самоуправления дополняется введением в нее наемного «сити-менеджера» - профессионального управленца, контракт с которым заключает представительный орган муниципального образования, как это было рассмотрено выше.

Таким образом, США стремятся сохранить традиционные формы местного самоуправления, некоторые из них берут начало еще в XIX веке. Однако усложняющаяся система управленческих отношений приводит их к необходимости менять подход к разграничению функций на местном уровне, и если не вводить прямую систему «разделения властей», то, по крайней мере, отделять, лучше сказать, выделять исполнительно-распорядительные функ-

ции из всей системы вопросов местного значения и передавать их осуществление привлекаемым на контрактной основе профессиональным менеджерам.

Что касается проблем разделения власти во Франции, то они, в большей степени, сконцентрированы в рассмотренных выше вопросах вертикального разграничения функций. Не случайно, что действующее законодательство пятой республики последовательно вводит запреты именно на совмещение функций «по вертикали» (депутат муниципального совета не вправе одновременно являться депутатом генерального или регионального совета и т.д.). Совмещение функций (представительных и распорядительных) на одном уровне вполне допустимо. Так, муниципальный совет, в принципе, может делегировать все свои полномочия мэру и в течение срока своих полномочий собираться на заседания с единственной целью - заслушать отчеты мэра о проделанной работе. Следует учитывать, что одна и та же территория во Франции одновременно является и муниципальным образованием, и административно-территориальной единицей, поэтому на горизонтальном уровне уже существует разделение муниципальных и государственных функций, хотя на коммунальном уровне мы в очередной раз сталкиваемся с проблемой «горизонтального» объединения, поскольку именно мэр коммуны во Франции одновременно со своим статусом должностного лица местного самоуправления является представителем государства, государственным чиновником, который возглавляет, в том числе, и силовые структуры государственного аппарата, в частности, местную полицию.

Таким образом, французская правовая доктрина исходит из того, что объединение на муниципальном уровне представительных и исполнительных функций вполне допустимо, одно и то же должностное лицо (мэр коммуны) вполне может одновременно возглавлять обе ветви власти, это, как полагают авторы данной модели, позволяет повысить эффективность управления на местном уровне. Проблема нарушения принципа разделения властей в данном случае решается (по крайней мере, делается попытка такого решения) посредством введения специальных механизмов

---

контроля над деятельностью муниципальных мэров, в отношении которых, в случае необходимости, префектом соответствующей территории могут быть введены, так называемые, «меры опеки». Эти «меры опеки» могут носить как личную, так и отраслевую направленность. В первом случае префект отстраняет должностное лицо и лично осуществляет его полномочия. Во втором - отменяет решение по тому или иному отраслевому вопросу (бюджетному, напр.) и решает данный вопрос по существу.

В ФРГ вопросы разделения властей на горизонтальном уровне трансформируются, в основном, в вопросы организации исполнительной власти и определения ее полномочий и форм взаимоотношений с представительным органом муниципального образования - советом (нем. *Rat*). Следует отметить, что все немецкие модели организации разделения властей в системе местного самоуправления исходят из непостоянной основы деятельности представительных органов муниципальных образований. Решение вопроса об особенностях разграничения принимается на уровне земли.

Магистратная модель перекладывает всю основную массу вопросов местного значения на магистрат - коллегиальный орган исполнительной власти. Компетенцию совета составляют только те вопросы, которые не отнесены законом земли к полномочиям исполнительной власти. Магистрат, при этом, принимает решения по вопросам местного значения большинством голосов. Такая организации исполнительной власти часто не позволяет ей работать эффективно, поскольку согласование политических волей (а коллегиальный принцип формирования магистрата связан именно с наличием представителей различных политических сил, партий в исполнительных органах муниципального образования) занимает много времени, в то время как исполнительная власть часто должна оперативно реагировать на существующие запросы. В связи с этим, магистратная модель управления все чаще в последнее время трансформируется в северогерманскую или южно-германскую, о чем будет сказано далее.

При бургомистерской модели и местная администрация (именуется «управа»), и представительный орган муниципального обра-

зования - совет возглавляет особое должностное лицо - бургомистр (нем. *Bürgermeister*), который наделен собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Совет самостоятельно решает только те вопросы, которые не отнесены законом земли к компетенции бургомистра. Все решения управы выносятся от имени бургомистра. Как видно, данная модель практически отвергает принцип разделения властей, и в ФРГ больше всего критики сосредоточено именно вокруг эффективности данной модели. Следует отметить, что она имеет тенденцию реформироваться в северогерманскую или южно-германскую модели.

Северогерманская модель при сохранении ключевых органов - совета и главы муниципального образования - бургомистра отделяет от них всю систему исполнительной власти и вводит в качестве главы местной администрации специальное должностное лицо, которое именуется штатдиректор (нем. *Stadtdirector*). Срок полномочий главы исполнительной власти, как правило, в 2 раза превышает срок полномочий представительного органа муниципального образования. Штатдиректор замещает должность по контракту по итогам конкурса, проводимого советом.

Южно-германская модель предполагает прямое избрание главы муниципального образования (бургомистра) населением и наделяет его собственной компетенцией в сфере вопросов местного значения. В эту сферу входит осуществление полномочий главы исполнительной власти в муниципальном образовании. Совет вправе делегировать все или часть своих полномочий бургомистру, который не подчинен в своей деятельности совету, т.к. получает прямой мандат на решение вопросов местного значения от населения. Как видно, в рамках данной модели принцип разделения властей трансформируется в создание напрямую населением двух главных публичных органов в систем местной власти - совета и бургомистра, каждый из которых наделен собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, и которые взаимодействуют между собой в тех формах, которые установлены земельными законами.

Таким образом, в целом, проблемы разделения властей в зару-



бежных странах прослеживаются в «вертикальном» и «горизонтальном» разрезах. В «вертикальном плане» речь идет об отграничении уровня местного самоуправления от уровней административно-территориального устройства и других территориальных единиц, о децентрализации власти и деконцентрации полномочий. В горизонтальной плоскости, как было показано выше - это, в основном, вопросы формирования структур органов местного самоуправления, распределения функций.

## **§ 2. Российская Федерация**

В Российской Федерации Конституция закрепила в качестве обязательного принцип разделения властей применительно лишь к органам государственной власти. В ст. 10 Конституции Российской Федерации говорится, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Цель введения данного принципа достаточно очевидна: закрепление формальных гарантий политической свободы общества, недопущение узурпации власти, ее сосредоточения в одних руках. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность для какой-либо из них подчинить себе другую. Данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе (см.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»»).

Представляется очевидным, что поскольку система местной власти является самостоятельной и органы местного самоуправле-

ния не входят в систему органов государственной власти, положения ст. 10 Конституции Российской Федерации «автоматически» не могут быть перенесены на уровень местного самоуправления. Кроме того, на уровне муниципальной власти невозможно выделить судебную ветвь власти: все суды в Российской Федерации являются государственными.

Вместе с тем, очевидно, что федеральный законодатель четко разграничивает при определении статуса органов местного самоуправления их проектную (планирование, в т.ч. путем правотворчества) и программную (реализация решений) функции. Таким образом, само наличие на муниципальном уровне существующих отдельно друг от друга представительного и исполнительного органов местного самоуправления указывает на то, что их функции разделены.

Вообще, эффективное осуществление любого публичного управления, безусловно, требует четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами, его осуществляющими. Вместе с тем, особенностью российского местного самоуправления является возможность совпадения в одном лице объекта и субъекта управления (хотя на практике в полной мере данный принцип реализуется лишь в небольших сельских поселениях). И это означает, что в такого рода случаях не является необходимым ни создание специальных органов муниципального управления, ни разграничение функций между ними: все наиболее важные вопросы местного значения решаются напрямую населением, которое для принятия оперативных решений создает исполнительный орган и назначает его главу. То есть, в принципе, в муниципальных образованиях социальное управление может и должно осуществлять непосредственно население. А вот применительно к более крупным поселениям городским округам (в т.ч. с внутригородским делением) и муниципальным образованиям «вторичного» типа - муниципальным районам такое разграничение представляется не только возможным, но и даже обязательным - именно тогда, когда функции и задачи органов местного самоуправления крупных поселений и районов совпадают с функциями и задачами органов государ-

ственного управления. В таких ситуациях эффективным публичное управление может быть лишь при условии создания на местном уровне четкой структурированной системы органов, ясном определении их задач и закреплении механизмов их взаимодействия с органами государственной власти. И, как представляется, именно из этого вытекает необходимость разграничения полномочий, ответственности и контрольных функций между представительным и исполнительным органами на уровне местного самоуправления. Вопрос же об ограничении сосредоточения власти в одних руках и применении с этой целью механизмов сдержек и противовесов на местном уровне в данном случае носит, скорее, второстепенный, не столь существенный характер.

Тем не менее, действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с многочисленными изменениями и дополнениями) на уровне местного самоуправления реализует на практике принцип разделения органов в зависимости от их компетенции и не допускает объединения проектных и программных функций органов муниципальной власти в руках одного лица или органа (исключение составляют упомянутые небольшие поселения). Решение проблем, касающихся обоснованности такого подхода, прежде всего, связано с необходимостью определения как понятия местного самоуправления, так и общих принципов организации системы органов местного самоуправления.

С точки зрения И.И. Овчинникова, «понятие местного самоуправления можно раскрывать, как минимум, в двух аспектах: как право граждан местного сообщества на самостоятельное заведывание местными делами и как одну из основ конституционного строя - основополагающий принцип организации власти, который вместе с принципом разделения властей (деление властей по горизонтали) определяет систему управления (деление властей по вертикали). Во всех развитых странах местное самоуправление признается и закрепляется конституцией либо законом в качестве института, который не может быть ликвидирован. Самоуправление как форма организации власти принципиально неприкосновенно, что отражено в ст.

12 Конституции Российской Федерации. Поэтому местное самоуправление - один из важнейших институтов, необходимый элемент демократической организации государственной и общественной жизни любого государства, считающего себя правовым<sup>346</sup>.

В этом плане проблемной является трактовка Конституционным Судом принципа самостоятельности местного самоуправления. Конституционный Суд, в частности, указал, что Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль над законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ст. 132 ч. 2, ст. 15 ч. 2). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей. В нормах законодательства не может быть провозглашен государственный контроль над деятельностью органов местного самоуправления как общий принцип отношений между органами государственной власти и муниципальными образованиями. Не допускается без установления определенных его пределов государственный контроль над целесообразностью в деятельности органов местного самоуправления. Особо подчеркнута недопустимость государственного контроля над целесообразностью использования средств, материальных ресурсов и собственности, переданной муниципальному образованию государственной властью<sup>347</sup>.

Нормы Федерального закона «Об общих принципах...» вступа-

<sup>346</sup> Овчинников И.И. Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологии правового регулирования): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 17-18.

<sup>347</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»». СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

ют в противоречие с приводимыми позициями. Ситуация осложняется тем, что нормы данного Закона при этом никаким образом не нарушают статьи Европейской хартии местного самоуправления. Связано это с тем, что Европейская хартия местного самоуправления (ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 г.) устанавливает минимальные гарантии самостоятельности местного самоуправления. Конституция Российской Федерации (ст. 12, 130, 131, 132 и 133) и федеральные законы, развивая положения Европейской хартии, закрепили более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления<sup>348</sup>.

Следует отметить, что ряд исследователей именно в этом видит проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации: «Стремясь возвратиться в цивилизованное русло социальной жизни, новое российское государство совершило стратегическую ошибку, провозгласив развитие института местного самоуправления как цель ближайших лет, чуть ли не сегодняшнего дня. Не был принят во внимание опыт зарубежных государств, со всей непреложностью доказывающий постепенность процесса утверждения местного самоуправления и необходимость присутствия государства в этом процессе. Конечно, история многолика, из нее можно почерпнуть примеры строительства государства на базе самоуправляющихся структур, так сказать, «снизу». Но этот опыт не для нас. Мы строим местное самоуправление «сверху». И нам полезны те исторические примеры, которые схожи с нашими условиями»<sup>349</sup>. Представляется, что изложенная В.И. Васильевым проблема построения местного самоуправления «сверху» или «снизу» сформулирована несколько некорректно. На уровне местного самоуправления (как, впрочем, и на уровнях государственной власти) пересекаются интересы индивидов, их отдельных групп и нации в целом, представленной органами и должностными лицами государства. Местное самоуправление в этой ситуации может вы-

<sup>348</sup> Там же.

<sup>349</sup> Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 7.

ступать либо средством отстаивания интересов отдельных групп индивидов, либо средством воздействия государства на указанных субъектов, либо (достаточно проблематичный вариант) и тем и другим одновременно.

Органы местного самоуправления на основе предоставленных им полномочий принимают уставы местного самоуправления, в которых закрепляется структура органов местного самоуправления. Анализ уставов муниципальных образований показывает, что при определении в целом системы органов местного самоуправления на территории муниципального образования (что происходило еще в 90-е годы XX века на основе норм Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») во многих случаях воспроизводилась действующая до сих пор на федеральном уровне система, называемая «один плюс три». В этой системе «классический принцип разделения властей дополнен новым элементом: над ветвями (законодательной, исполнительной и судебной) власти находится «арбитр» - глава государства, координирующий их деятельность, обеспечивающий их взаимодействие»<sup>350</sup>.

Подобная система нашла специфическое отражение в муниципальных образованиях: в них, помимо представительного органа и главы муниципального образования, существует должность главы местной администрации. До принятия нового Федерального закона в 2003 году тем самым глава муниципального образования отделялся от системы исполнительных органов, и ему была придана роль должностного лица, стоящего над «ветвями власти». Такой была, например, система организации местного самоуправления в г. Воронеже, которая, в соответствии с Уставом города<sup>351</sup>, включала Главу города, Муниципальный Совет и городскую Администрацию, возглавляемую Главой городской Администрации. Аналогичным образом была организована система местного самоуправления в г. Северодвинске Архангельской области до 17 апреля 1997 г.: со-

---

<sup>350</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 130.

<sup>351</sup> Воронежский курьер от 7 октября 1995 г., № 128.

гласно ст. 14 Устава муниципального образования «Северодвинск» от 16 июня 1996 г.<sup>352</sup>, в систему органов местного самоуправления входили муниципальный Совет (в качестве представительного органа местного самоуправления), мэр Северодвинска (в качестве главы муниципального образования) и администрация Северодвинска (в качестве исполнительного органа местного самоуправления). Возглавлял местную администрацию, в соответствии со ст. 44 Устава, Управляющий администрации. Сходным образом регулировалась система местного самоуправления в г. Астрахани: мэр города, являющийся высшим должностным лицом городского самоуправления, согласно ст. 10 Устава<sup>353</sup>, возглавлял всю систему органов местного самоуправления. Особое положение главы муниципального образования в системе местного самоуправления в г. Междуреченске Кемеровской области подчеркивалось наличием специального Положения о статусе Главы города, утвержденного постановлением Городского Совета народных депутатов II созыва г. Междуреченска Кемеровской области от 30 января 2003 г. № 436 «Об утверждении Положения о статусе Главы города»<sup>354</sup>. Абзацы 2 и 3 п. 1 раздела 5 Положения устанавливают, что Глава города не вправе находиться на государственной и муниципальной службе, быть депутатом Совета народных депутатов Кемеровской области, а также занимать какую-либо иную выборную должность в органах местного самоуправления<sup>355</sup>.

Такая система организации местного самоуправления нецелесообразна на территории муниципального образования, поскольку на данном уровне возможно и наиболее важно непосредственное участие населения муниципального образования в решении вопросов местного значения; именно населению должна принадлежать роль «арбитра» при возникновении спора представительного орга-

<sup>352</sup> Северный рабочий от 15 октября 1996 г., № 196.

<sup>353</sup> Устав муниципального образования «Город Астрахань». Утвержден Решением Городского Совета города Астрахани от 10 июня 1999 г., № 70 «Об утверждении уточненной редакции Устава города». Горожанин, спец. выпуск от 20 октября 2000 г.

<sup>354</sup> Архив Администрации г. Междуреченск Кемеровской обл.

<sup>355</sup> Там же.

на местного самоуправления с исполнительным. Кроме того, как представляется, несмотря на существующее законодательное требование, само разделение органов местного самоуправления муниципального образования на представительный и исполнительный не должно являться обязательным (по крайней мере, для небольших поселений) в силу специфики местного самоуправления, его максимальной ориентированности на как можно более широкое привлечение всего населения муниципального образования к решению всех, включая финансовые, вопросов местного значения. Тем не менее, действующий Федеральный закон потребовал безусловного разделения представительного и исполнительного органов местного самоуправления. Глава муниципального образования был сохранен как особое должностное лицо в системе местного самоуправления, но при этом, если не брать в расчет небольшие сельские поселения, он обязан находиться в составе одного из данных органов. Поэтому положения всех уставов муниципальных образований, предусматривавших возможность формального «отделения» главы муниципального образования как от представительного, так и от исполнительного органов местного самоуправления, были изменены.

Другая разновидность системы органов местного самоуправления также возникла в середине 90-х гг. XX века, поскольку ее установлению не препятствовал названный выше Федеральный закон 1995 года (в отличие от действующего Федерального закона). Эта система предполагала, что глава муниципального образования будет включен и в представительный орган местного самоуправления, и в исполнительный орган местного самоуправления и возглавляет их. В этом случае специфика системы местного самоуправления состоит в том, что ее возглавляет и контролирует одно и то же должностное лицо - глава муниципального образования. Так, в соответствии со ст. 38 Устава города Тюмени, в состав городской Думы входил выборный Глава города (мэр)<sup>356</sup>. В соответствии со ст.14 Устава г. Касли и Каслинского района Челябинской области, для реализации представительных, исполнительно-распорядительных,

---

<sup>356</sup> Архив Администрации Тюменской обл.



контрольных и иных функций местного самоуправления города и района образовывались выборные и другие органы. Выборным органом местного самоуправления города и района, наделенным представительными и контрольными полномочиями, являлся муниципальный Совет. Главой муниципального образования - выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления в городе и районе, являлся Глава города и района. Глава города и района являлся председателем Муниципального Совета и главой администрации города и района<sup>357</sup>. Подобная организация местного самоуправления актуальна для небольших муниципальных образований, таких как поселки, сельские округа, небольшие районы и города. Поэтому новый Федеральный закон ввел (хоть и не сразу - на первых порах принцип разделения властей, по мысли идеологов нового закона, должен был касаться абсолютно всех муниципальных образований) положения, разрешающие главе муниципального образования сельского поселения одновременно входить в состав и представительного, и исполнительного органов местного самоуправления. Во всех других муниципалитетах он может находиться в составе только одного из них, что демонстрирует факт распространения на уровень районного и городского местного самоуправления принципа разделения властей.

На сегодняшней день наибольшей популярностью в муниципальных образованиях пользуется система органов местного самоуправления, при которой представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования избираются населением, и глава муниципального образования входит в исполнительный орган местного самоуправления. Таким образом, например, организована система местного самоуправления в г. Рязани, где органами местного самоуправления являлись городской Совет и городская администрация. В соответствии со ст. 34 Устава<sup>358</sup>, отношения городского Совета и городской администрации строятся на принципах самостоятельности и ответственности каждого из

<sup>357</sup> Архив Администрации Челябинской обл.

<sup>358</sup> Архив Администрации Рязанской обл.

них в пределах функций и полномочий, возложенных на эти органы законодательством Российской Федерации, Рязанской области и Уставом города; наличия собственной компетенции Совета и администрации; отказа от взаимной подмены: Совет не вправе решать вопросы, отнесенные законодательством к компетенции администрации, а городская администрация, ее органы и должностные лица не вправе решать вопросы, отнесенные законодательством к компетенции Совета; подотчетности городской администрации городскому Совету. Аналогично организована система органов местного самоуправления в большинстве городов Российской Федерации: в качестве примеров можно назвать Южно-Сахалинск, Орел, Хабаровск и другие муниципальные образования.

Дальнейшая реализация норм Федерального закона, с точки зрения разграничения функций представительной и исполнительной власти, требует корректировки сложившихся систем местного самоуправления: прежде всего, это справедливо в отношении уточнения статуса главы муниципального образования: он, как это сейчас предписано Законом, может находиться в составе (во главе) лишь одного из органов местного самоуправления. Совмещение функций новый Закон запрещает. Но разрешает ли он совмещение должностей? На этот вопрос нет четкого ответа. Буквально, по тексту Федерального закона, глава муниципального образования «исполняет полномочия» председателя представительного органа муниципального образования или главы местной администрации. Исполнение полномочий и замещение должностей - это одно и то же? Муниципальная практика складывается таким образом, что должности совмещаются. То есть, глава муниципального образования является одновременно или председателем представительного органа муниципального образования, или главой местной администрации. Но это не вполне корректно: глава муниципального образования - особая должность. С другой стороны, представить себе представительный орган муниципального образования без председателя или местную администрацию без руководителя также не вполне логично.

Поиск оптимальной модели разделения властей по вертикали

- в разрезе взаимосвязи государственной власти и местного самоуправления - требует уяснения вопроса об особенностях взаимодействия органов государственной власти, относящихся к разным ее ветвям, с органами местного самоуправления. Если контролирующая функция судебной власти представляется достаточно ясной и применимой ко всем органам местного самоуправления в равной мере, то определение степени эффективности решения вопросов управленческого плана требует уяснения вопроса о том, с какими именно органами местного самоуправления должны взаимодействовать государственные органы исполнительной власти, т.е. посредством какого именно субъекта должно осуществляться публичное управление на местном уровне. В связи с изложенным, возникает вопрос о применимости принципа разделения властей на уровне местного самоуправления с целью определения специальной системы органов, осуществляющих функции социального управления на местах. Как уже было отмечено выше, Конституция Российской Федерации закрепила в качестве обязательного принцип разделения властей лишь применительно к органам государственной власти. С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации, принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другую. Данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе.

Палитра мнений ученых по данному вопросу разнообразна.

Так, Г.В. Барабашев указывал, что на местном уровне необходимо создание системы сдержек против необоснованных действий как представительного органа власти, так и главы администрации, закрепление разумных, цивилизованных процедур разрешения возможных разногласий между ними<sup>359</sup>.

В.И. Васильев полагает, что «на уровне местного самоуправле-

---

<sup>359</sup> Барабашев Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления. Народный депутат. 1991. № 11. С. 38.

ния не действует принцип разделения властей»<sup>360</sup>, но, в то же время, принципы рациональной организации труда по управлению требуют, чтобы каждый орган был наделен компетенцией, отличающей его действия от действий любого другого органа местного самоуправления<sup>361</sup>. При этом, хотя этот принцип и не применяется, разграничение функций на уровне местного самоуправления необходимо<sup>362</sup>.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев указывали, что разделение властей на местном уровне не является традиционным и классическим для демократического государства. При этом, задачей муниципального права является создание системы сдержек против необоснованных действий как представительного органа власти, так и главы администрации, закрепление разумных, цивилизованных процедур разрешения возможных разногласий между ними<sup>363</sup>.

И.И. Овчинников считает, что для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления жизненно необходимы оптимальное разграничение полномочий органов власти и управления, взаимный контроль, система сдержек и противовесов<sup>364</sup>.

Е.С. Шугрина полагает, что на местном уровне разделение властей не должно применяться: «Принцип разделения властей, в первую очередь, означает ограничение сосредоточения власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов. Такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления, затруднили оперативное принятие решений»<sup>365</sup>.

По мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, наряду с принци-

---

<sup>360</sup> Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 257.

<sup>361</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /под ред. Тихомирова Ю.А. М., 1997. С. 66.

<sup>362</sup> Васильев В.И. Местное самоуправление. М., 1999. С. 136.

<sup>363</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1997. С. 201.

<sup>364</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования. Конституционный строй России. Вып. 1. М., 1992. С. 165.

<sup>365</sup> Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997. С. 53.

пом горизонтального разделения власти существует и принцип вертикального ее разделения. Таким образом, власть, существующая в государстве, по вертикали может быть разделена на государственную и муниципальную<sup>366</sup>.

Е.М. Ковешников считает, что «этот принцип не распространяется на организацию муниципальной власти, построение которой не связано с принципом разделения властей и не зависит от него. Поэтому многочисленные предложения о строгом разграничении представительной и исполнительной власти на муниципальном уровне не имеют под собой конституционно-правовых оснований, да и с точки зрения практической организации муниципальной власти они также не вызваны объективной необходимостью»<sup>367</sup>.

С точки зрения Е.В. Мирошниченко, «разделение властей на местном уровне не является традиционным и классическим для стран мира. Мировой опыт свидетельствует, что чаще обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти»<sup>368</sup>.

А.А. Акмалова указала, что в России на решение вопроса о разграничении полномочий оказало влияние представления о необходимости использования принципа разделения властей, который неожиданно для многих был экстраполирован на муниципальный уровень<sup>369</sup>. Такой же точки зрения придерживается Ю.Л. Крузе: местная власть представляет собой самостоятельный уровень и особый институт единой власти народа, о котором классическая теория разделения властей умалчивает, но на этом уровне в качестве системы «сдержек и противовесов» должны выступать его институциональные составляющие - представительный и исполнительный органы<sup>370</sup>.

<sup>366</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.А. Муниципальное право России. М., 2003. С. 39.

<sup>367</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001. С. 16.

<sup>368</sup> Мирошниченко Е.В. Шаги к самоуправлению. Народный депутат. 1992. № 17. С. 51.

<sup>369</sup> Акмалова А.А. Модели местного самоуправления. М., 2001. С. 119-120.

<sup>370</sup> Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права. М., 1997. С. 15.

По мнению О.В. Берга, требование разделения властей не установлено в явной форме Конституцией Российской Федерации в качестве принципа организации местного самоуправления. В то же время, ст. 2 Конституции Российской Федерации содержит указание на обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В совокупности с положением ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации об осуществлении народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления - это указание обуславливает применение принципа рациональной организации государственной власти и местного самоуправления. Рациональная организация власти предусматривает в качестве одного из обязательных условий стабильность власти, в т.ч. невозможность неограниченного увеличения какой-либо ветвью власти ее полномочий. Следствием применения указанного принципа является требование о создании механизма сдержек и противовесов в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, считает О.В. Берг, принцип сдержек и противовесов является конституционным установлением и распространяется как на органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления<sup>371</sup>.

В системе государственной власти принцип сдержек и противовесов приобретает форму разделения властей. В системе местного самоуправления этот принцип может приобретать различные формы: если в муниципальном образовании наряду с представительным создается исполнительный орган местного самоуправления, система сдержек и противовесов действует в муниципальном образовании в форме разделения властей; если же представительный орган местного самоуправления в муниципальном образовании не создается, система сдержек и противовесов приобретает в нем форму разграничения полномочий между населением муниципального образования, осуществляющим свои полномочия непосредственно, и единственным органом (должностным лицом)

---

<sup>371</sup> Берг О.В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении. Право и политика. 2001. № 1. С. 143-146.

местного самоуправления в сочетании с контролем населения над деятельностью этого органа (должностного лица). Таким образом, как полагает О.В. Берг, применение принципа разделения властей в системе местного самоуправления зависит от создания в муниципальном образовании представительного и исполнительного органов местного самоуправления. В этой связи целесообразно установить критерии образования в системе местного самоуправления двух указанных органов местного самоуправления. Одним из таких критериев является масштаб муниципального образования, от которого зависит объем полномочий исполнительных органов местного самоуправления общей компетенции, осуществляющих местное самоуправление как непосредственно, так и через систему территориальных, функциональных и отраслевых органов местного самоуправления. При этом, указывает О.В. Берг, необходимо установить, что в муниципальных образованиях уровня района и города целесообразно создавать представительные и исполнительные органы местного самоуправления и вводить принцип разделения властей, а в муниципальных образованиях - сельских поселениях и иных территориях ниже районного уровня - нерационально образовывать два органа местного самоуправления и применять систему разделения властей<sup>372</sup>.

С этим выводом нельзя согласиться в полной мере. Автоматически «увязывать» применение или неприменение принципа разделения властей с наличием или отсутствием представительного органа местного самоуправления не вполне корректно. На наш взгляд, осуществление эффективного публичного управления, безусловно, требует четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами, его осуществляющими. Вместе с тем, особенностью местного самоуправления, как уже отмечалось, является совпадение в одном лице объекта и субъекта управления, при том, что в полной мере данный принцип реализуется лишь в небольших поселениях. Из этого следует, что для последних не является необходимым ни создание специальных органов муниципального

<sup>372</sup> Берг О.В. О применимости принципа разделения властей в местном самоуправлении. Право и политика. 2001. № 1. С. 143-146.

управления, ни разграничение функций между ними. В таких муниципальных образованиях социальное управление может и должно осуществлять непосредственно население. А вот применительно к крупным поселениям, включая городские округа, и муниципальным образованиям «вторичного» типа – муниципальным районам такое разграничение представляется не только возможным, но и обязательным, поскольку функции и задачи органов местного самоуправления крупных поселений и муниципальных районов во многом совпадают с функциями и задачами органов государственного управления, и эффективным публичное управление может быть лишь при условии создания на местном уровне четкой системы органов, ясном определении их задач и закреплении механизмов их взаимодействия с органами государственной власти.

На этот факт обратил внимание и Президент Российской Федерации: «Местное самоуправление должно естественным образом подпитывать, поддерживать и составлять на определенном уровне единое целое с государственным уровнем управления в субъектах Федерации. Такой гармонии мы пока не достигли»<sup>373</sup>. И как представляется, именно из этого вытекает необходимость разграничения полномочий, ответственности и контрольных функций между представительным и исполнительным органами на уровне местного самоуправления. Вопрос же об ограничении сосредоточения власти в одних руках и применении с этой целью механизмов сдержек и противовесов на местном уровне, по нашему мнению, носит второстепенный, несущественный характер.

Итак, Федеральный закон на уровне местного самоуправления фактически реализует принцип разделения органов в зависимости от их компетенции и не допускает объединения этих функций в руках одного лица или органа. Фактически это означает распространение принципов организации государственной власти на местное самоуправление. Это еще раз подтверждает факт развития системы местного самоуправления в направлении ее большего соответствия основам организации государственной власти и их более выра-

---

<sup>373</sup> Путин В.В. Интервью «Итоги 2000 года». Независимая газета от 26 декабря 2000 г. С. 8.



женного подчинения государству. Этот вывод подтверждает решение органам государственной власти и их должностным лицам формировать органы местного самоуправления, назначать на должность и освобождать от должности должностных лиц местного самоуправления, содержащееся в ч. 4 ст. 34 Федерального закона 2003 года «Об общих принципах...».

Вместе с тем, действующий Закон, и это его несомненное достоинство, учел ряд ошибок Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, допущенных при регулировании системы органов местного самоуправления в контексте реализации принципа разделения властей. Например, норма ч. 4 ст. 14 Федерального закона 1995 года устанавливала, что наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. На практике это привело к целому ряду споров муниципальных образований с субъектами Российской Федерации (к примеру, в г. Брянске представительный орган местного самоуправления был назван местным Советом народных депутатов, что вызвало протест со стороны органов государственной власти Брянской области) по поводу того, кто конкретно может присваивать наименование данным органам и что должно означать «соответствие наименования закону». Действующий Федеральный закон в ч. 3 ст. 34 четко указывает, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Кроме того, Федеральный закон 2003 года существенно расширил регламентацию правового статуса представительного органа местного самоуправления по сравнению с регулированием 1995 года. Он определил минимальную численность представительного органа местного самоуправления - от 7 до 35 человек (согласно ч. 6, 7 и 8 ст. 35 Федерального закона), наделил его правами юридического лица, установил основания и последствия досрочного прекращения полномочий данного органа, определил вопросы его

исключительной компетенции (принципиальной новацией стало закрепление при этом за представительным органом местного самоуправления контрольных полномочий и полномочий по проведению конкурса при назначении главы местной администрации по контракту). Особенностью действующего федерального регулирования компетенции является также то, что уставы муниципальных образований не могут ее произвольно расширять: согласно ч. 11 ст. 35 Закона, полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и затем уже принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Вполне резонно предположить с учетом сложившейся практики, что муниципальные образования (вслед за субъектами Российской Федерации) будут попросту дублировать нормы федерального законодательства, закрепляя собственные полномочия, а любые новации будут запрещаться. Таким образом, компетенция органов местного самоуправления будет определяться только на федеральном уровне, что еще раз свидетельствует о развитии взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в направлении административной модели и встраивании органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Как известно, государство признает право принятия нормативных актов представительным и иными органами местного самоуправления, следовательно, закрепляется правотворческая функция местного самоуправления, и Федеральный закон 2003 года уделяет ей весьма значительное, особенно по сравнению с предшествовавшим законодательством, внимание. Хотя нельзя не отметить, что сам термин «правотворчество» означает «творение права», к которому на уровне местного самоуправления следует подходить весьма осторожно. Ряд нормативных актов с очевидностью должен быть принят: устав муниципального образования, ряд общеобязательных правил и т.д. Но в целом, как представляется, задача органов местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти должна заключаться в реализа-

ции норм права, в решении вопросов местного значения, поэтому основной массив правовых актов, принимаемых на уровне местного самоуправления, должен носить правоприменительный характер («о реализации программ», «о проведении мероприятий», «о мерах контроля» и пр.).

Заслуживает поддержки упорядочение Федеральным законом видов правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления. К ним относятся устав муниципального образования, решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Кроме того, председатель представительного органа местного самоуправления наделен правом издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Закон определил и ряд требований к организации нормотворческого процесса в муниципальных образованиях. Так, любые нормативные акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения. В отличие от нынешней ситуации, глава муниципального образования (особенно входящий в систему исполнительной власти) становится обязательным участником правотворческого процесса. По сути, это один из элементов системы «сдержек и противовесов», являющейся неотъемлемым механизмом принципа разделения властей. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Более того, главе муниципального образования, в том случае, если он возглавляет местную администрацию, предоставлено право отлагательного вето, т.е. он вправе отклонить нормативный правовой акт,

принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Следует указать на то, что с такой же степенью детализации урегулированы и все другие виды нормативных актов, принимаемые на уровне муниципального образования. Можно, конечно, усмотреть в этом очередное ущемление самостоятельности местного самоуправления, но, вместе с тем, нельзя не отметить, что отсутствие общих критериев в отношении видов муниципальных нормативных актов затрудняет их применение субъектами права, особенно в тех ситуациях, когда одно и то же лицо, например, предприниматель, действует на территории разных муниципальных образований. В этом случае определенная степень унификации муниципальных правовых актов, несомненно, дает позитивный эффект.

### **§ 3. Российские перспективы**

Подводя итоги проведенного исследования зарубежных и российских проблем разделения властей на муниципальном уровне, нельзя не отметить, с одной стороны, достаточную степень синхронности подходов к регулированию форм муниципальной демократии, с другой стороны, разновекторный характер отдельных направлений реформы местного самоуправления в целях упорядочения действия механизмов, сопровождающих реализацию принципа разделения властей.

Так, в зарубежных странах (в рассмотренных основных моделях местного самоуправления - англосаксонской, французской и коммунальной - немецкой) очевидна тенденция к введению форм унифицированного управления на местном уровне (унитарные муниципальные образования в Великобритании, редукция типов местного самоуправления в ФРГ к северогерманской и южногерманской моделям и т.д.). Принцип разделения властей при этом реализуется, в большей степени, в плане вертикального отделения местной власти от власти государственной. Происходит это с той или иной степенью успеха, большее внимание данному вопросу уделяют страны с традиционно сильной системой административного устройства (напр., Франция). Государства с федеративным устройством (США, ФРГ) передают данный вопрос на усмотрение субъектов федерации (земель, штатов), однако в последнее время явно просматривается тенденция к усилению воздействия федеральной власти на регионы с целью проведения данного принципа и построению местной власти по одним и тем же принципам (унифицированная структура муниципальных департаментов местной администрации в ФРГ и пр.).

Результатом этого стало отмеченное разновекторное движение в России и зарубежных странах, представляющих основные муниципальные модели: в Российской Федерации, напротив, отмечается тенденция расширения количества видов и, в какой-то степени, уровней муниципальных образований, первоначально жестко унифицированных и сведенных к пяти основным видам федеральным законодательством, принятым в 2003 году. Подтверждение данной тенденции - появление Федерального закона от 27 мая 2014 г., который ввел новое понятие (и вид муниципального образования) - «городской округ с внутригородским делением», а также «новый» (существовавший в 90-е годы XX века, но ликвидированный в ходе муниципальной реформы начала 2000-х гг.) тип муниципального образования - внутригородской район как самостоятельное муниципальное образование.

Что касается особенностей реализации принципа разделения властей в Российской Федерации в целом, прежде всего, можно го-

ворить о том, что общие черты горизонтального аспекта разделения властей четко отражены в ст. 10 Конституции РФ. Но на базе ст. 11 Конституции можно видеть косвенное отражение разделения властей по отношению к органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; тем более последовательно реализовано разделение властей в вертикальной плоскости в ст. 12 Конституции РФ, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

По поводу последнего отметим, что такая степень отграничения местного самоуправления от государства не свойственна ни одной из рассмотренных зарубежных моделей. Международные договоры, такие, как Европейская хартия местного самоуправления, также речь ведут не об отделении, а, скорее, об особой природе местных публичных органов власти (в плане их прямой связи с населением и обладания собственными полномочиями).

Вместе с тем, в теории муниципального права неоднократно ставился вопрос о принципиальной недопустимости отделения местного самоуправления от системы государственной власти, поскольку местное самоуправление - это прямое продолжение государственной власти, а органы местного самоуправления - разновидность органов государственной власти. Так, Г.В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе устаревшей западной концепции местного самоуправления<sup>374</sup>. По его мнению, местное самоуправление - это государственная власть особого рода. Из этого делается вывод о том, что «публичная власть», «муниципальная власть» и «государственная власть» - совпадающие понятия.

Для раскрытия особенностей местного самоуправления как части системы разделения властей, во-первых, должно быть проведено разграничение между «публичными» и «государственными» функциями органов местного самоуправления; во-вторых, правовая природа местного самоуправления должна быть увязана как с

---

<sup>374</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика. Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

---

функциональными аспектами - выполняет или не выполняет местное самоуправление государственные полномочия, так и с существенными характеристиками, в качестве которых выступают понятия «воля» и «воздействие». Именно признание того факта, что у большинства граждан любого государства имеются особые, так называемые, публичные интересы, отличные от государственных, позволило обособиться такому социально-политическому феномену, как местное самоуправление. Следует признать, что публичные интересы отличаются от государственных, а именно: являются более широким по объему понятием.

В зависимости от того или иного подхода, охрана общественного порядка на местах, например, может являться вопросом государственного, а может и местного (но при этом публично-правового, а не частного) характера. В Великобритании, например, местные органы власти являлись частью административной системы страны на протяжении многих столетий. И до сих пор составной частью их компетенции являются, так называемые, «обязательные дела», которые вменяются в компетенцию графств парламентскими актами. К этим «обязательным делам» относятся и пожарная служба, и полицейский надзор, и другие полномочия. По мнению многих ученых, в т.ч. и Г.В. Барабашева, среди современных муниципальных систем именно системы англосаксонского типа (прежде всего Англии и США) ближе всего стоят к идеалам местного самоуправления. В науке муниципального права высказывалось мнение о том, что и в России был сделан выбор в пользу придания природе местного самоуправления англосаксонского типа.

Российское государство, действительно, закрепило за местным самоуправлением широкую степень автономии, однако в отличие от англосаксонского типа сохранило возможность административного контроля над деятельностью органов местного самоуправления и определило целую сферу - область делегированных полномочий, в которой государственная и местная власти действуют как единое целое. Данные черты не присущи англосаксонскому типу самоуправления, и поэтому более корректным представляется вывод о том, что при построении российского местного самоуправ-

ления за образец принималась англосаксонская модель, однако в российскую модель были включены и элементы других (прежде всего германской) систем. Таким образом, в принципе, англосаксонский тип местного самоуправления слабо связан с российскими традициями. В Российской Федерации органы и должностные лица местного самоуправления формируются исключительно либо непосредственно населением, либо избранными им представителями. Местное самоуправление в Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопросы местного значения. При этом, местное самоуправление является уровнем публичной власти, его решения являются общеобязательными. Местное самоуправление, согласно новому российскому законодательству, тесно связано с системой органов государственной власти, прежде всего, уровня субъектов РФ. По сути, оно уже не только является связующим звеном между гражданским обществом и государством, но и становится представителем государства на местном уровне, реализующим от имени этого государства властные полномочия. Но, в то же время, этот «представитель» (хотя до известной степени и формально) зависит от населения муниципального образования и претендует на то, чтобы представлять его интересы. Это придает местному самоуправлению общественные черты, поэтому можно говорить о государственном характере местного самоуправления с отдельными общественными чертами. Такая природа местного самоуправления позволяет населению муниципальных образований транслировать свои интересы на уровень государственной власти, но, тем не менее, баланс общественных и государственных интересов на уровне местного самоуправления смещен в пользу государства. Местное самоуправление в Российской Федерации является, таким образом, «связующим звеном» между государственной властью и гражданским обществом.

Г.В. Барабашев указывал, что подчинение муниципалитетов государственной администрации может означать отказ от идеи



местного самоуправления<sup>375</sup>. Такая точка зрения представляется абсолютно обоснованной в случае, если вмешательство государства в дела местного самоуправления не ограничивается только сферой делегированных полномочий. Тогда государство начинает распространять свой контроль на все сферы деятельности местных органов, а это приводит к превращению дуалистической природы местного самоуправления в государственную. Но, безусловно, возможно и обратное движение. При известных условиях (развитие демократических стандартов, появление стремления государства привлечь как можно более широкий круг населения к непосредственному решению вопросов местного значения, активизация общественного самосознания, реализация принципа децентрализации власти и т.д.) происходит противоположный процесс - превращение дуалистической природы в децентрализованную.

Это отчетливо можно проследить на примере ФРГ - государства, наиболее полно реализовавшего дуалистическую теорию. Фактически, в течение всей второй половины XX века можно заметить усиление интеграции местной экономики в общегосударственную хозяйственную систему, усиление степени вмешательства государства в дела местного самоуправления. К концу 80-х гг. XX века общины в ФРГ были полностью подконтрольны государству, которое регулировало все более или менее значимые формы их деятельности. В ряде случаев на местах были учреждены специальные органы управления, ограничивающие и контролирующие деятельность органов самоуправления общин. В период с 1965 по 1977 годы была проведена территориальная реформа, вследствие которой общины были укрупнены, объединены, за счет чего была расширена их ресурсная база. Хотя нельзя не признать, что многие общины при этом, прежде всего расположенные в южной части ФРГ, отстаивали свое право на сохранение местных особенностей.

Эта тенденция к централизации во второй половине 80-х гг. сменилась тенденцией к децентрализации. Во многом этому спо-

<sup>375</sup> Барабашев Г.В. Местное управление и самоуправление в зарубежных странах; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 1996., С. 230.

собствовала и Европейская хартия местного самоуправления. Возобладала концепция партнерства всех уровней власти, в соответствии с которой каждому уровню власти принадлежит особая, важная роль в системе социального управления. Органы местного самоуправления общин получили законодательные гарантии невмешательства государства в их внутреннюю деятельность без особых на то причин. Существенную роль стали играть разного рода ассоциации и союзы местных властей. Именно через них во многом сейчас осуществляется диалог разных уровней власти с местным самоуправлением. Это и есть эволюция дуалистической природы местного самоуправления в направлении децентрализации местного самоуправления.

Что же касается разделения властей «по горизонтали» - между ветвями власти, то в формальном плане данный принцип может быть присущ лишь построению государственной власти (как отмечалось, именно таково требование Конституции Российской Федерации). Муниципальная власть не является государственной, однако, в то же время, она обладает (наряду с властью государственной) таким признаком, как публичность. И отмеченный публичный характер муниципальной власти требует ее построения на принципах сходных с принципами организации власти государственной. В особенности данное положение касается крупных поселений и территориальных муниципальных единиц. С учетом изложенного, следует отметить, что, пожалуй, главной проблемой в реализации принципа разделения властей в России является, скорее, чрезмерная отделенность, удаленность муниципальной власти от государства, основанная на нормах Конституции Российской Федерации (соответствующие положения, отметим, закреплены в ряде основ конституционного строя, т.е. практически неизменны, если не брать в расчет гипотетическую смену конституционного строя в стране, сопровождающегося и принятием новой конституции).

Преодолеть данный разрыв государство, включая судебную власть в лице высшего органа конституционного правосудия - Конституционного Суда Российской Федерации, пыталось в тече-

ние всех 90-х годов прошлого века. И выход был найден именно в акценте на публичном характере местного самоуправления, что предопределяет взаимосвязь государственной и муниципальной власти. Вместе с тем, нельзя забывать и о том, что именно на уровне местного самоуправления находят свое выражение, артикулируются потребности гражданского общества. Именно этот уровень власти наиболее приближен к населению, и в тех случаях, когда есть возможность совместить объект и субъект управления, целесообразно, как представляется, поступиться (отказаться) от формального горизонтального отделения друг от друга ветвей власти, предоставив возможность и совмещения функций и реализации элементов прямого мандата, сопровождающегося прямой подотчетностью местной власти местному же населению.

# **Глава 8.**

## **Разделение властей как проблема теории и практики государственной организации России в практике российского конституционного правосудия**

---

(Шустров Д.Г.)

### **§ 1. Вводные пояснения**

Разделение властей является одним из основополагающих принципов конституционного права и одной из основ конституционного строя России. Конституционный Суд Российской Федерации (далее - КС РФ) неоднократно обращался к принципу разделения властей при разрешении конституционно-правовых споров. Сложилась обширная практика конституционной аргументации на основе данного принципа.

Как и в данной работе в целом, так и в настоящей главе разделение властей понимается широко. Им охватывается не только классическое разделение власти «по горизонтали» между различными органами, но и разделение власти между другими субъектами конституционного права. Сюда относятся такие вопросы, как: участие многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в ее осуществлении; разделение власти между уровнями публичной власти, в т.ч. между государственной властью и муниципальной властью; проблемы делегирования полномочий, в т.ч. делегированное регулирование, делегирование полномочий между уровнями публичной власти и возложение законодателем отдельных публично значимых функций на субъектов, не относящихся к системе публичной власти; место общественных институтов в системе разделения властей; взаимоотношения государства и международных организаций, в т.ч. разделение полномочий между государством и межгосударственными объединениями, которым государство передает часть своих полномочий и др.

Можно представить широкое понимание принципа разделения властей в виде следующей схемы:



Схема: *Разделение властей по Конституции РФ 1993 года и согласно интерпретации Конституционного Суда РФ*

КС РФ обладает компетенцией, которая непосредственным образом связана с реализацией принципа разделения властей.

Осуществляя конституционный нормоконтроль - как абстрактный (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ<sup>376</sup>), так и конкретный (ч. 4 ст. 125), КС РФ проверяет соответствие Конституции РФ нормативных актов, принятых органами государственной власти.

Разрешая споры о компетенции (ч. 3 ст. 125), КС РФ подтверждает или отрицает полномочие соответствующего органа государственной власти.

КС РФ дает официальное толкование Конституции РФ (ч. 5 ст. 125), являющееся обязательным для всех, в т.ч. для органов публичной власти.

<sup>376</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21 июля 2014 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 1 августа 2014 г. СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

КС РФ непосредственно включается в механизм разделения властей, давая заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 7 ст. 125), выступая с законодательной инициативой по вопросам своего ведения (ч.1 ст. 104).

Проверяя на соответствие Конституции РФ вопрос, выносимый на референдум РФ (п. 5.1 ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>377</sup>), КС РФ включается в механизм непосредственного осуществления многонациональным народом России своей власти.

## **§ 2. Государственный суверенитет Российской Федерации**

Вопрос о суверенитете является краеугольным для исследования проблематики разделения властей. Данный вопрос в практике отечественного конституционного правосудия был особо актуален для второй половины 1990-х гг. - начала 2000-х гг.

В Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П378 КС РФ оценивал конституционность положений Конституции Республики Алтай, согласно которым Республика Алтай во внутренней жизни основывается на суверенитете как естественном, необходимом и законном условии существования своей государственности, истории, культуры, традиций, призванных обеспечить мирную жизнь народов республики (ст. 4); Республика Алтай имеет свои государственные символы: герб, флаг, гимн, выражающие суверенитет Республики Алтай, самобытность и традиции многонационального народа республики (ст. 162).

КС РФ отметил: по смыслу данных положений Конституции

---

<sup>377</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 4 июня 2014 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации». СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447 (с посл. изм. и доп.).

<sup>378</sup> Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П. СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Республики Алтай во взаимосвязи с другими ее предписаниями, суверенитет самой Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус, федеративное устройство и полномочия, по существу, рассматриваются как производные от суверенитета, провозглашаемого тем или иным субъектом РФ, что нельзя признать допустимым, поскольку тем самым ограничивались бы суверенитет Российской Федерации, верховенство Конституции РФ на всей территории Российской Федерации, и создавалась бы возможность одностороннего изменения республикой установленных Конституцией РФ федеративного устройства, принципа равноправия республик с иными субъектами РФ, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов (абз. 6 п. 2.2 мотивировочной части, далее - также м.ч.).

Конституция РФ провозглашает суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всю ее территорию, в качестве одной из основ конституционного строя (ч. 1 ст. 4). Носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), который, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов и возрождая суверенную государственность России, принял Конституцию РФ (преамбула).

КС РФ отметил, что суверенитет, по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции РФ, предполагает верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении. Суверенитет представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус (абз. 2 п. 2.1 м.ч.).

Доказательством того, что суверенитетом обладает исключительно федеративное государство в своей целостности, является принцип народного суверенитета. Государственный суверенитет Российской Федерации проистекает из суверенитета многонационального народа Российской Федерации. Конституция РФ не

допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ (абз. 3 п. 2.1 м.ч.).

КС РФ, исходя из конституционного, а не договорного характера происхождения Российской Федерации, указал, что Конституция РФ связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального русского народа - носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве (абз. 4 п. 2.1 м.ч.).

Суверенный в своей целостности многонациональный народ Российской Федерации, принимая Конституцию РФ, тем самым учредил суверенное в своей целостности государство - Российскую Федерацию. Никакая отдельная часть многонационального народа Российской Федерации, пусть и территориально обособленная в рамках конкретного субъекта РФ, не обладает народным суверенитетом, точно также как и сам этот субъект РФ не обладает государственным суверенитетом. Именно поэтому содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. «б») Конституции РФ в их взаимосвязи, республики как субъекты РФ не имеют ста-



туса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным (абз. 5 п. 2.1 м.ч.).

Употребляемое в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ понятие «республика (государство)» не означает - в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. - признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Конституция РФ исходит из принципа равноправия всех субъектов РФ в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Признание же за республиками суверенитета, при том что все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов РФ, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект РФ, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством. Кроме того, отсутствие у субъектов РФ, в т.ч. у республик, суверенитета подтверждается положениями ст. 15 (ч. 4) и 79 Конституции РФ, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе, и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором (абз. 6, 7, 8 п. 2.1 м.ч.).

КС РФ отметил, что признание суверенитета только за Российской Федерацией воплощается в таких конституционных принципах, как государственная целостность и единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенство Конституции РФ и федеральных законов, имеющих прямое действие и применяемых на всей территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 67). Исходя из этих конституционных принципов все правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, в т.ч. конституции республик, не должны противоречить Конституции РФ. Законы же и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федера-

ции до вступления в силу Конституции РФ, подлежат применению лишь в части, ей не противоречащей, а в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора и других договоров действуют положения Конституции РФ (п. 1, 2 раздела второго Конституции РФ). Поэтому положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ (абз. 8, 9, 11 п. 2.1 м.ч.).

Признание суверенитета исключительно за федеративным государством в целом не затрагивает всей полноты государственной власти, которой субъект РФ обладает вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 5 (ч. 3), 73 и 76 (ч. 4) Конституции РФ). Вся полнота государственной власти субъекта РФ в указанных пределах не означает, что такую власть он осуществляет в качестве суверенного государства, поскольку соответствующие полномочия и предметы ведения, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления субъекта РФ, а из Конституции РФ как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России (п. 2.3 м.ч.).

### **§ 3. Власть многонационального народа Российской Федерации**

Конституция РФ закрепляет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Именем многонационального народа Российской Федерации состоялось принятие Конституции РФ (Преамбула).

Как указал КС РФ, многонациональный народ России представляет собой «совокупность граждан различных национальностей и вероисповеданий, соединенных общей судьбой и сохраняю-

щих исторически сложившееся государственное единство»<sup>379</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 3 и ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, многонациональный народ Российской Федерации осуществляет свою власть, а ее граждане участвуют в управлении делами государства, как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Тем самым Конституция РФ устанавливает две формы осуществления власти народом: непосредственно им самим (прямая демократия) и опосредованно - через органы публичной власти (представительная демократия). Указанные формы дополняют друг друга и не должны категорически противопоставляться. Институты непосредственной демократии не должны рассматриваться в качестве альтернативы демократии парламентской и использоваться для подрыва легитимности и деятельности представительных органов, в частности, законодательных органов.

В *Постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П*<sup>380</sup> КС РФ отметил, что в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии. Референдум, обеспечивающий непосредственное участие граждан в управлении делами государства и открытость процессов принятия политических решений, легитимизированных волей народа, не может подменять органы народного представительства. Референдум не может использоваться как противовес институтам представительной демократии, в т.ч. в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений (абз. 3, 4 п. 2 м.ч.).

Оценивая на данной основе запрет на вынесение на референдум вопросов о принятии и об изменении федерального бюджета, КС РФ пришел к выводу, что отсутствие такого запрета, обусловленного особой природой федерального закона о федеральном бюджете,

---

<sup>379</sup> Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П. СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>380</sup> Постановление КС РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П. СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

могло бы приводить к подмене закрепленного в Конституции РФ механизма принятия решений по указанным вопросам Федеральным Собранием как его исключительной прерогативы (абз. 5 п. 3.1 м.ч.).

Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Каждый из институтов непосредственной демократии имеет свою цель и функцию, они не должны подменять друг друга. В первую очередь это касается таких институтов непосредственной демократии как референдум и выборы. Предназначение выборов состоит в формировании и периодической сменяемости состава представительных органов публичной власти. Тем самым противопоставление референдума и выборов может косвенно выразиться в противопоставлении непосредственной и представительной демократии.

В *Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П*<sup>381</sup>, оценивая запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах, КС РФ обратил внимание, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции РФ, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти (абз. 4 п. 1 м.ч.).

В *Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П*<sup>382</sup> КС РФ указал, что названные в Конституции РФ высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Ни одна из них не имеет приоритетной

<sup>381</sup> Постановление КС РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П. СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

<sup>382</sup> Постановление КС РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П. СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

роли (абз. 2 п. 2 м.ч.).

Учитывая принцип периодичности выборов, установление периода, в течение которого граждане РФ не могут выступать с инициативой о проведении референдума РФ и проведение такого референдума не допускается, не противоречит Конституции РФ. Периоды, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в формах референдума и выборов, должны быть соразмерны, что должно обеспечить равные возможности участия граждан РФ в выборах и в референдуме. Во всяком случае, период, в течение которого граждане РФ вправе выступать с инициативой о проведении референдума РФ и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла (абз. 3 п. 2.3 м.ч., п. 1 резолютивной части, далее - также р.ч.).

В процессе осуществления многонациональным народом России своей власти заметную роль играют политические партии. Как отметил КС РФ в *Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П*<sup>383</sup>, поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции РФ и структурированное в ее ст. 3 и ряде иных статей коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ России, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то, по смыслу ст. 13 Конституции РФ, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии (абз. 3 п. 2 м.ч.).

## § 4. Публичная власть и ее уровни

Конституция РФ оперирует следующими понятиями в рамках общей категории «власть»: «власть народа», «государственная власть», «власть в Российской Федерации» (ст. 3), «государственная власть в Российской Федерации», «государственная власть в

---

<sup>383</sup> Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

субъектах Российской Федерации» (ст. 11). Из указанных понятий самым широким является понятие «власть народа». Власть народа осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). В свою очередь, последние два вида органов являются «органами публичной власти (ст. 3, ч. 1 и 2 Конституции РФ)»<sup>384</sup>. Введение понятия «публичная власть», отсутствующего в тексте Конституции РФ, принадлежит КС РФ.

В *Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П*<sup>385</sup> КС РФ употребил понятие «уровни публичной власти»: «определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения РФ и ее субъектов, относится к ведению субъектов РФ и местного самоуправления, что вытекает из смысла положений ст. 72 (п. «н» ч. 1), 73 и 130 Конституции РФ» (абз. 3 п. 1 м.ч.).

Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации существует несколько уровней публичной власти: государственная власть, которая в силу федеративной природы государства подразделяется на государственную власть РФ и государственную власть субъектов РФ, а также муниципальная власть.

Конституция РФ провозглашает самостоятельное в пределах своих полномочий местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, органы которого не входят в систему органов государственной власти (ст. 12, 130).

В ряде решений КС РФ сформулировал правовые позиции, на основе которых можно говорить о существовании наряду с государственной властью такой формы (уровня) публичной власти, как муниципальная власть или власть местного самоуправления.

<sup>384</sup> Абз. 2 п. 2.1 м.ч. Постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П. СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.

<sup>385</sup> Постановление КС РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П. СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

В *Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П*<sup>386</sup> КС РФ, основываясь на ранее выработанных правовых позициях<sup>387</sup>, указал на то, что «публичная власть может быть и муниципальной» (абз. 4 п. 2 м.ч.). В последующих решениях Суд подробно раскрыл содержание данной теории. В частности, он показал, что у муниципальной власти есть своя знаменитая триада составных элементов: свой субъект - местное сообщество, население муниципального образования, своя территория и свои полномочия.

В *Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П*<sup>388</sup> КС РФ, подтвердив тезис «местное самоуправление - публичная (муниципальная) власть» (абз. 2 п. 2 м.ч.), отметил, что понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению. Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступит население муниципального образования. На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти (абз. 1, 3, 4 п. 3 м.ч.).

---

<sup>386</sup> Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. № 3-П. СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>387</sup> См.: п. 4, 5, 7 м.ч. Постановления КС РФ от 24 января 1997 г. № 1-П. СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

<sup>388</sup> Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П. СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

В *Определении от 6 марта 2008 г. № 214-О-П*<sup>389</sup> КС РФ уточнил, что территории, на которых осуществляется местное самоуправление, образуют пространственные пределы муниципальной власти как публичной власти народа в РФ и одновременно - территориальную сферу реализации права на осуществление местного самоуправления (абз. 2 п. 2 м.ч.). Все муниципальные образования независимо от их территориальной основы предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения<sup>390</sup>.

Хотя местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, КС РФ в *Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П*<sup>391</sup> указал, что Конституция РФ прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль над законностью при решении ими вопросов местного значения, т.е. при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления (ст. 132, ч. 2; ст. 15, ч. 2). Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и принятыми в соответствии с нею федеральными законами, и противоречить принципу разделения властей (абз. 5 п. 7 м.ч.). Такой контроль должен осуществляться в отношении законности, а не целесообразности деятельности органов местного самоуправления.

---

<sup>389</sup> Определение КС РФ от 6 марта 2008 г. № 214-О-П. СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2092.

<sup>390</sup> Абзац 1 п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П. СЗ РФ. 2003. № 46 (Ч. II). Ст. 4509.

<sup>391</sup> Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.



## **§ 5. Республиканская форма правления, принцип разделения властей и его интерпретация**

Конституция РФ учреждает Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 3). Конституционные принципы республиканизма и разделения властей тесно связаны. В *Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П*<sup>392</sup>, разбирая вопрос об оптимальном для реализации конституционного принципа республиканизма числе сроков, на которые может избираться лицо в качестве высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), КС РФ указал, что форма государства, указанная ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, предопределяет принципы организации органов государственной власти, саму их организацию, порядок формирования и функционирования, а также характер их взаимодействия в единой системе государственной власти. Соответствующие органы и должностные лица становятся носителями государственной власти в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа на основе волеизъявления большинства и осуществляют свои полномочия в пределах и формах, определяемых Конституцией РФ и законами, причем право на осуществление властных полномочий предоставляется только на определенный срок (срок легислатуры). Выборы должны проводиться периодически. Возобновление этих полномочий в противоречие с требованиями Конституции РФ и соответствующих ей нормативных правовых актов явилось бы нарушением ст. 3 (ч. 4) Конституции РФ, согласно которой никто не может присваивать власть в Российской Федерации (абз. 1, 2 п. 2.1 м.ч.).

Принцип разделения властей провозглашается в ст. 10 Конституции РФ, согласно которой «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодатель-

---

<sup>392</sup> Постановление КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П. СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909..

ную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Разделение властей относится к числу общих принципов демократического правового федеративного государства, закрепляется в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах<sup>393</sup>.

В *Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П*<sup>394</sup> КС РФ указал, что разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно - их взаимодействие. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная, а полномочия одной власти по прекращению деятельности другой допустимы только при условии сбалансированности таких полномочий, обеспечиваемой на основе законодательных решений. Сбалансированность полномочий и стабильность двух властей могут быть достигнуты только в том случае, если полномочия одного органа уравниваются адекватными полномочиями другого (абз. 2-4 п. 3, абз. 10 п. 6 м.ч.).

В *Постановлении от 29 мая 1998 г. № 16-П*<sup>395</sup> КС РФ отметил, что принцип разделения властей предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаимное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие.

---

<sup>393</sup> Абз. 2-4 п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409; абз. 2 п. 2 м.ч. Постановления КС РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

<sup>394</sup> Постановление КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>395</sup> Постановление КС РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

В том виде, как он закреплен в Конституции РФ, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе (абз. 3 п. 2 м.ч.).

В *Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П*<sup>396</sup> КС РФ уточнил, что в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) не допустимо их противоборство, которое не согласуется с тем, что единственным источником, из которого они проистекают, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ России (преамбула, ч. 1 и 2 ст. 3). Провозглашенная в преамбуле Конституции РФ цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, которое в соответствии с Конституцией РФ обеспечивается Президентом РФ (ч. 2 ст. 80). Иное не отвечает конституционному предназначению государственной власти и ставит под угрозу стабильность конституционного строя России как демократического правового государства (абз. 3 п. 2, абз. 1 п. 4 м.ч.).

## **§ 6. Система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти**

В *Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П*<sup>397</sup> КС РФ раскрыл содержание понятия «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти», под которой следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. Система федеральных органов государственной власти обладает внутренним

<sup>396</sup> Постановление КС РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

<sup>397</sup> Постановление КС РФ от 27 января 1999 г. № 2-П. СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

органическим единством, вытекающим из ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, и находящего отражение в положениях ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, провозглашающей единство системы государственной власти в качестве одной из основ федеративного устройства Российской Федерации (абз. 3, 4 п. 2 м.ч.).

Конституция РФ в ч. 1 ст. 11 непосредственно закрепляет те федеральные органы, которые входят в эту единую систему: государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. К конституционным основам организации и деятельности единой системы федеральных органов государственной власти относится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную при обеспечении самостоятельности осуществляющих их органов (ст. 10). Установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, т.е. системы федеральных органов, относящихся ко всем названным ветвям государственной власти, в их единстве и взаимодействии, порядке их организации и деятельности, находится в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) (абз. 1, 2 п. 2 м.ч.).

С понятием «система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти» тесно связано понятие «система федеральных органов исполнительной власти». Толкование данному понятию КС РФ дал в *Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П*.

Являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру. В систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти,

которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» и иных федеральных законов (абз. 1 п. 3 м.ч., п. 1 р.ч.).

Понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предопределяется задачами и полномочиями Правительства РФ по осуществлению исполнительной власти. Для реализации этих полномочий создаются также другие федеральные органы, образующие в своей совокупности вместе с Правительством РФ структуру федеральных органов исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента РФ (абз. 2 п. 4 м.ч., абз. 1 п. 2 р.ч.).

По вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент РФ может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента РФ, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (п. 1, абз. 2 п. 2 р.ч.).

## **§ 7. Функции органов государственной власти**

Каждый орган государственной власти осуществляет присущую ему функцию, указание на которую имеется уже в самих наименованиях видов власти: законодательная, исполнительная, судебная. Тем не менее, каждый из органов, относящийся к тому или иному виду государственной власти, помимо осуществления исключительно ему присущей и образующей его функции, осуществляет и другие функции.

Как отметил КС РФ в *Постановлении от 16 июля 2004 г. № 14-П*<sup>398</sup>, Российская Федерация как демократическое федеративное правовое и социальное государство, действуя в интересах всего общества в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, осуществляет социальную, экономическую, правоохранительную и другие функции (абз. 1 п. 2 м.ч.). Особое место среди таких функций занимает контрольная функция.

В *Постановлении от 1 декабря 1997 г. № 18-П*<sup>399</sup> КС РФ выразил правовую позицию, согласно которой контрольная функция при-суща всем органам государственной власти в пределах компетенции, закрепленной за ними Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, федеральными законами, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления. Если каждый орган законодательной и исполнительной власти как федерального уровня, так и на уровне субъектов РФ действует при осуществлении контроля над исполнением соответствующего закона в пределах своих полномочий, установленных Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, то это не противоречит конституционному принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ (абз. 2, 4 п. 11 м.ч.).

В *Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П*<sup>400</sup> КС РФ указал, что Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации принимает федеральный бюджет, определяет в нем суммы государственных доходов и расходов и контролирует его исполнение. Парламентский контроль над исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодатель-

---

<sup>398</sup> Постановление КС РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П. СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3214.

<sup>399</sup> Постановление КС РФ от 1 декабря 1997 г. № 18-П. СЗ РФ. 1997. № 50. Ст. 5711.

<sup>400</sup> Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П. СЗ РФ. 2004. № 19 (Ч. II). Ст. 1923 (с учетом поправки, опубликованной в СЗ РФ. 2004. № 29).

ного органа Российской Федерации и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей (абз. 1 п. 3 м.ч.).

Согласно Конституции РФ, функция Счетной палаты состоит в «осуществлении контроля над исполнением федерального бюджета» (ч. 5 ст. 101). Как указал КС РФ в данном решении, Счетная палата РФ представляет собой «специализированный постоянно действующий орган парламентского контроля над исполнением федерального бюджета» (абз. 2 п. 3 м. ч.).

## **§ 8. Разделение властей при правовом регулировании общественных отношений**

Полномочием по осуществлению правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации обладают не только органы законодательной власти, но и органы исполнительной власти. Поэтому важно строго разграничивать полномочия законодательной и исполнительной власти по осуществлению правового регулирования общественных отношений, точнее не допускать превышения полномочий исполнительной власти в области правового регулирования и, тем самым, вторжения в полномочия законодательной власти, имеющей в данной сфере приоритет.

Как указал КС РФ в *Постановлении от 22 ноября 2001 г. № 15-П*<sup>401</sup>, конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в сфере правового регулирования предполагает разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство РФ. Поскольку Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению прав и свобод граждан и действует на основании и во исполнение федеральных законов, ни оно само, ни другие органы исполнительной власти не вправе устанавливать не предусмотрен-

<sup>401</sup> Постановление КС РФ от 22 ноября 2001 г. № 15-П. СЗ РФ. 2001. № 50. Ст. 4822.

ные федеральным законом обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права и свободы граждан. Законодатель обязан с необходимой полнотой регламентировать общественные отношения. В противном случае появляется опасность недопустимого в условиях правового государства усмотрения органов исполнительной власти - подзаконными актами Правительства РФ и, тем более, путем ведомственного нормотворчества регулировать основные права и свободы либо придавать иной смысл недостаточно определенным положениям закона (абз. 1, 5 п. 4 м.ч.).

Кроме того, из содержания принципа разделения властей следует, что органы, относящиеся к разным ветвям власти, не должны принимать совместные акты, иное приводило бы к нарушению самостоятельности каждого из них. В *Постановлении от 19 марта 1993 г. № 5-П*<sup>402</sup>, разрешая вопрос о конституционности принятого по поручению Верховного Совета РФ совместного постановления Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ в налоговой сфере, КС РФ отметил, что Президиум Верховного Совета и Правительство РФ вышли за рамки своей компетенции, предусмотренной Конституцией РФ. Принятие совместного постановления нарушает установленный в РФ принцип разделения властей и закрепленное Конституцией разграничение компетенции между высшими органами государственной власти и управления РФ.

Рассматриваемое постановление также было признано противоречащим закрепленному Конституцией РФ разграничению компетенции внутри законодательной ветви власти, поскольку Президиум, как подотчетный Верховному Совету орган, не вправе издавать акты по вопросам, отнесенным к ведению Верховного Совета РФ, в частности, принимать решения по налоговым вопросам, устанавливать ставки налогов, вводить льготы в этой сфере. По своей природе - это преимущественно организационно-распорядительный и контрольный орган, обеспечивающий организацию работы Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. Состав, предназначение, роль и место Президиума в системе органов Верховного Со-

---

<sup>402</sup> Постановление КС РФ от 19 марта 1993 г. № 5-П. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 15. Ст. 536.



вета РФ определяются его вспомогательным характером, а полномочия перечислены в Конституции и законах РФ, и в силу этого его компетенция не может быть произвольно расширена. Отменить налог, увеличить или снизить его ставку вправе лишь Верховный Совет РФ и только законом, поскольку изменение налогового законодательства подзаконными актами не допускается.

Приняв рассматриваемое совместное постановление, за пределы своих полномочий, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством, вышло и Правительство РФ, которое должно осуществлять свои полномочия в установленных формах. В данном случае Правительство вторглось в сферу законодательной власти, чем нарушило установленное Основным Законом разделение властей, превысило свои полномочия. Оно правомочно решать вопросы государственного управления, причем постольку, поскольку они не входят, в соответствии с Конституцией и законами, в компетенцию Съезда народных депутатов, Верховного Совета и Президента РФ. Отмену любого федерального налога, отнесение его суммы на издержки производства, установление новых ставок федеральных налогов действующее законодательство не относит к компетенции Правительства. Это исключительное полномочие законодательных органов (п. 1 м.ч.).

Согласно ст. 76 Конституции РФ, по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (ч. 1), а по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними акты субъектов (ч. 2). В связи с этим, перед КС РФ был поставлен вопрос о том, допустимо ли регулирование предметов ведения РФ и предметов совместного ведения в правовых формах, указание на которые не содержится в ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ.

В *Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П*<sup>403</sup> КС РФ указал, что если на данный вопрос ответить отрицательно, то надо было бы предположить, что по указанным вопросам не предусмотрено издание никаких других нормативных правовых актов, кроме законов,

---

<sup>403</sup> Постановление КС РФ от 9 января 1998 г. № 1-П. СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

а значит, вообще не может быть федеральных нормативных правовых актов подзаконного характера, а по предметам совместного ведения не может быть и индивидуальных правоприменительных актов, притом не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, поскольку издание таких актов, в т.ч. по предметам совместного ведения, в ст. 76 Конституции РФ не предусмотрено. Между тем, как следует из ст. 90, 115, 125 (п. «а» ч. 2) Конституции РФ, Президент РФ и Правительство РФ принимают собственные правовые акты, в т.ч. нормативного характера, по вопросам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов (абз. 5-6 п. 6 м.ч.).

В *Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П*<sup>404</sup> КС РФ, подтвердив правовую позицию 1998 года, отметил, что правовое регулирование общественных отношений посредством федерального закона не исключает возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами, исходя из предписаний Конституции РФ, устанавливающих полномочия Президента РФ (ст. 80, 83, 84, 86, 87 и 89), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства РФ (ст. 110, 112, 113 и 114). Само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент РФ может издавать указы по данным вопросам (абз. 3, 5 п. 3 м.ч.).

В *Постановлении от 25 июня 2001 г. № 9-П*<sup>405</sup> КС РФ подтвердил указанную правовую позицию, указав, что указы нормативного характера могут издаваться Президентом как по предметам ведения РФ, так и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Хотя ст. 76 Конституции РФ непосредственно не предусматривает возможность регулирования по этим предметам ведения в такой

<sup>404</sup> Постановление КС РФ от 27 января 1999 г. № 2-П. СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>405</sup> Постановление КС РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П. СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

правовой форме, как указ Президента РФ, само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению РФ или к совместному ведению РФ и ее субъектов не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами (кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона), которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам и действие во времени которых ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта. Поэтому Президент РФ в осуществление предусмотренного Конституцией РФ полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и в целях исполнения возложенной на него обязанности по охране прав и свобод человека и гражданина вправе предпринять правовое регулирование указом - при условии, что действие такого указа во времени ограничивается моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта (абз. 2, 3 п. 5 м.ч.).

КС РФ также санкционировал практику т.н. восполняющего указного регулирования. В *Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П*<sup>406</sup> КС РФ обратил внимание на то, что состояние законодательства, в котором имеются пробелы, противоречия и устаревшие положения, исправлять которые надлежало законодателю, что своевременно не делалось, существенно увеличивает значимость прямого применения конституционных норм. Точка зрения, согласно которой полномочия Президента РФ могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ.

В *Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П*<sup>407</sup> КС РФ выразил правовую позицию, согласно которой в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является гарантом Конституции РФ и

<sup>406</sup> Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П. СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

<sup>407</sup> Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П. СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого, не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов (абз. 1 п. 4 м.ч.).

## **§ 9. Разделение властей в законодательном процессе**

Разделение властей в рамках законодательной процедуры играет особую роль в государственном механизме.

Как отметил КС РФ в *Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П*<sup>408</sup>, в соответствии со ст. 94, ч. 1 ст. 95, ст. 104-108 Конституции РФ в осуществлении законодательной функции участвуют Совет Федерации и Государственная Дума, а также Президент РФ, другие государственные органы и лица. При этом все участники законодательного процесса обязаны соблюдать установленную Конституцией РФ процедуру законотворчества (п. 2 м.ч.).

В *Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П КС РФ* отметил, что Конституция РФ относит принятие законов к исключительному ведению законодательных органов. Одновременно она предусматривает право вето и промульгацию (подписание и обнародование) федеральных законов главой государства как существенный элемент законотворческой процедуры, обеспечивающей разделение властей, как гарантию от возможных ошибок. В результате закон, принятый органом законодательной власти, обретает силу правового акта единой государственности власти. Принятие и промульгация законов одним и тем же органом нарушили бы баланс властей в сфере законотворчества. Все это существенно и для законодательного процесса на уровне субъекта РФ, где промульгация

<sup>408</sup> Постановление КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П. СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

в принципе осуществляется главой администрации. Глава администрации, тем самым, приобретает право вето в отношении принятых законодательными органами законов, а также право подписать и обнародовать закон. Устав может уравновесить эти полномочия путем закрепления порядка преодоления вето главы администрации и его обязанности подписать закон при выполнении определенных условий (абз. 3 п. 6 м.ч.).

Законопроекты вносятся в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ). Законы, принятые Государственной Думой (ч. 1 ст. 105), передаются на рассмотрение Совета Федерации (ч. 3 ст. 105). В соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ, федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Участие Совета Федерации в законодательной процедуре является крайне важным.

Как указал КС РФ в *Постановлении от 23 марта 1995 г. № 1-П*<sup>409</sup>, участие Совета Федерации призвано обеспечить учет его мнения в законодательном процессе и предоставляет ему возможность выразить свое согласие либо несогласие с Государственной Думой в отношении любого закона. Совет Федерации решает сам, какие из принятых Государственной Думой законов подлежат рассмотрению на его заседании.

В *Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П* КС РФ отметил, что одобрение закона Советом Федерации может быть выражено как в активной форме - путем голосования, так и в пассивной форме: федеральный закон считается одобренным, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации (абз. 2 п. 3 м.ч.).

Исключение из общего правила ч. 4 ст. 105 установлено ст. 106 Конституции РФ, которая дает перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Однако ст. 106 Конституции РФ не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации соответствующих законов.

---

<sup>409</sup> Постановление КС РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П. СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

В *Постановлении от 23 марта 1995 г. № 1-П КС РФ* уточнил, что начав рассмотрение закона в 14-дневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства. Рассмотрение должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения.

Участие (активное либо пассивное) Совета Федерации - обязательный этап законотворческой процедуры. Завершение ее в Федеральном Собрании окончательным принятием федерального закона Государственной Думой возможно лишь в случае, если отклоненный Советом Федерации закон выносится на повторное голосование Государственной Думы и одобряется не менее чем 2/3 от общего числа ее депутатов (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ)<sup>410</sup>.

В *Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П КС РФ* дал толкование понятию «принятый федеральный закон», которым охватываются: 1) законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1, 2, 3 и 4 ст. 105 Конституции РФ; 2) законы, повторно принятые Государственной Думой в предусмотренном ч. 5 ст. 105 Конституции РФ случае; 3) законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ. Не совпадающее содержание этих понятий отражает специфику отдельных стадий законодательного процесса (абз. 6 п. 3 м.ч., п. 1 р.ч.).

В связи с данным толкованием понятия «принятый федеральный закон» КС РФ уточнил, на ком из участников законодательного процесса лежит конституционная обязанность направить такой закон Президенту РФ для подписания и обнародования. Согласно абз. 2 п. 4 м.ч. Постановления, логика законодательного процесса и характер возникающих, развивающихся и прекращающихся право-

---

<sup>410</sup> Абзац 3 п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П.

отношений его участников, их взаимных прав и обязанностей предполагают, что принятый федеральный закон должен направляться главе государства для подписания и обнародования той палатой Федерального Собрания, в которой завершается процедура принятия федерального закона в каждом из трех указанных случаев, т.е. соответственно: Советом Федерации, Государственной Думой, Советом Федерации.

При этом Президент РФ в силу возложенных на него конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80) обязан принимать необходимые меры по обеспечению непрерывности законодательного процесса, в т.ч. по соблюдению палатами Федерального Собрания предусмотренного Конституцией РФ 5-дневного срока направления принятого федерального закона главе государства (абз. 6 п. 4 м.ч.).

В пункте 5 м.ч. Постановления КС РФ дал толкование положению ч. 3 ст. 107 Конституции РФ об отклонении принятого федерального закона Президентом РФ.

Глава государства может воспользоваться правом вето в течение 14 дней с момента поступления к нему федерального закона. Следовательно, решение об отклонении закона, заявленное по истечении указанного срока, не имеет значения вето и не порождает предусмотренные Конституцией РФ юридические последствия.

Президент РФ не может возвращать в палаты Федерального Собрания федеральные законы, принятые с соблюдением требований Конституции РФ и предусмотренных ею условий и процедур, без рассмотрения и без мотивов отклонения. В то же время, в случае нарушения установленного Конституцией РФ порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент РФ вправе, в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом, такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле ч. 1 ст. 107 Конституции РФ, а его возвра-

шение в палаты Федерального Собрания - отклонением в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, поскольку установленные Конституцией РФ требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Споры между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона в случае недостижения согласия могут быть переданы заинтересованными сторонами на рассмотрение КС РФ.

В пункте 6 м.ч. Постановления КС РФ дал толкование содержащегося в ч. 3 ст. 107 Конституции РФ положения об «установленном Конституцией РФ порядке» повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом РФ.

В случае отклонения Президентом РФ федерального закона, Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон. Если Государственная Дума при повторном рассмотрении закона не одобрит его 2/3 голосов в ранее принятой редакции, т.е. не преодолет вето, то сформулированные Президентом РФ замечания к закону могут быть рассмотрены Государственной Думой и Советом Федерации в порядке, предусмотренном ст. 105 Конституции РФ для обычной законодательной процедуры.

При одобрении не менее чем 2/3 голосов депутатов Государственной Думы федерального закона, отклоненного Президентом РФ в ранее принятой редакции, он передается в Совет Федерации. Закон не может считаться одобренным Советом Федерации, если не был им рассмотрен, т.е. если вето Президента РФ не было преодолено путем голосования. Если последний не менее чем 2/3 голосов также одобряет закон, то он считается принятым и подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Если в результате повторного рассмотрения палатами Федерального Собрания отклоненного Президентом РФ закона хотя бы одна из палат не соберет надлежащего большинства голосов для одобрения закона в прежней редакции или примет решение о внесении в него изменений и дополнений, дальнейшее рассмотрение вопроса возможно только в порядке, установленном ст. 105 Конституции РФ для обычной законодательной процедуры.



Вопрос об обязанности Президента своевременно и в установленном порядке подписать принятый закон несколько раз получал оценку КС РФ. В одном из первых своих решений - *Постановлении от 20 мая 1992 г. № 6-П*<sup>411</sup> - КС РФ отметил, что несвоевременное подписание Президентом закона является нарушением Конституции РФ. Президент России обязан подписать Закон в установленный срок после повторного его рассмотрения и принятия, что не лишает Президента права обратиться в КС РФ либо внести в порядке законодательной инициативы по этому вопросу другой законопроект.

В пункте 7 м.ч. Постановления от 22 апреля 1996 г. № 10-П КС РФ указал, что по смыслу ч. 2 ст. 107 и п. «д» ст. 84, ч. 3 ст. 107 Конституции РФ Президент РФ обязан подписать принятый федеральный закон, если в течение 14 дней с момента поступления не отклонит его, также он не вправе не подписать отклоненный им ранее федеральный закон после повторного его одобрения Государственной Думой и Советом Федерации в течение 7 дней со дня получения постановлений палат Федерального Собрания об одобрении закона в первоначальной редакции и обязан обнародовать этот закон.

В *Постановлении от 6 апреля 1998 г. № 11-П*<sup>412</sup> КС РФ, разрешая спор о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой и Президентом РФ об обязанности Президента РФ подписать принятый федеральный закон, отметил, что в ситуации, когда спор между участниками законодательного процесса в течение длительного времени не получил разрешения, сам законодательный процесс оказался заблокированным, а устранение возникших разногласий в ином порядке невозможно, по смыслу ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, согласно которой если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной

---

<sup>411</sup> Постановление КС РФ от 20 мая 1992 г. № 6-П. Российская газета. 02.07.1992

<sup>412</sup> Постановление КС РФ от 6 апреля 1998 г. № 11-П. Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1879.

Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение 7 дней и обнародованию, и с учетом того, что установленные Конституцией РФ требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса, Президент РФ обязан подписать и обнародовать федеральный закон. Необходимость подписания и обнародования Президентом РФ Федерального закона в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, не может рассматриваться как подтверждение его соответствия или несоответствия Конституции РФ, в т.ч. по порядку принятия. После подписания и обнародования федерального закона Президент РФ вправе обратиться в КС РФ с запросом о проверке его конституционности (абз. 5-6 п. 3 м.ч.).

В *Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П*<sup>413</sup>, применительно к уровню власти субъектов РФ, КС РФ отметил, что наличие у главы администрации субъекта РФ полномочий по рассмотрению, одобрению, отклонению, направлению на повторное рассмотрение и по обнародованию закона означает, что обнародование закона предполагает его удостоверение главой администрации. Такое удостоверение может быть осуществлено главой администрации или путем подписания закона, или путем издания специального акта. Исключение необходимости подписания законов главой администрации или осуществление данной функции председателем законодательного органа не соответствуют Конституции РФ, содержащимся в ней принципам единства государственной власти и разделения властей (ч. 3 ст. 5, ст. 10) (абз. 3, 4 п. 4 м.ч.).

## § 10. Делегирование полномочий

### 10.1. Делегированное регулирование

Как законодательная, так и исполнительная власть обладают полномочием по правовому регулированию общественных отношений. Каждая из них реализует это полномочие посредством собственных нормативных правовых актов. Тем не менее, зако-

<sup>413</sup> Постановление КС РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П. Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

нодательная власть может делегировать исполнительной власти полномочие по регулированию отдельных общественных отношений посредством установления в законе оговорки о регулировании данных отношений актом исполнительной власти. Как правило, это связано с необходимостью оперативного регулирования конкретных отношений.

Издание актов Правительства РФ на основании федеральных законов предусмотрено ч. 1 ст. 115 Конституции РФ и ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»<sup>414</sup>. Соответственно, при осуществлении полномочия, предоставленного ему законом, Правительство РФ связано требованиями законодательных актов. Осуществляя такое регулирование, Правительство РФ принимает соответствующие решения не произвольно, а на основе действующего законодательства и, кроме того, учитывая ряд объективных факторов<sup>415</sup>.

Когда нормативный акт Правительства РФ принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, на основании такого уполномочия Правительство РФ непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое, делегированное регулирование)<sup>416</sup>.

<sup>414</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О Правительстве Российской Федерации». СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 (с посл. изм. и доп.).

<sup>415</sup> Абзац 2 п. 2.3 м.ч. Определения КС РФ от 2 ноября 2011 г. № 1625-О-О // СПС «Гарант».

<sup>416</sup> См.: абз. 3 п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 27 января 2004 г. № 1-П. СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

Стоит также отметить, что в случае делегированного регулирования, «судебная проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции Российской Федерации с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Поскольку в данном случае возникает вопрос не просто о законности нормативного акта Правительства Российской Федерации, а именно о его конституционности, судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства», а не производства в суде общей юрисдикции (Верховном Суде РФ) (абз. 3 п. 3 м.ч.).

Такое регулирование, осуществляемое Правительством РФ, должно быть опосредованным, а уполномочивание на основе федерального закона должно быть непосредственным. Делегированное регулирование не будет иметь место, если постановление Правительства РФ принято им непосредственно, т.е. без уполномочивания, содержащегося в федеральном законе<sup>417</sup>. Делегированное регулирование не будет иметь место, и постановление Правительства РФ не будет рассматриваться как принятое на основании уполномочивания, содержащегося в федеральном законе, если оно было принято, например, ранее этого Федерального закона<sup>418</sup>.

Кроме того, как указал КС РФ в *Постановлении от 6 апреля 2004 г. № 7-П*<sup>419</sup>, на правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству РФ те или иные полномочия распространяется принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования. Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству РФ неопределенные по объему полномочия, а Правительство РФ - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство РФ (п. 3 м.ч.).

Следовательно, как указал КС РФ в *Постановлении от 14 июля 2005 г. № 8-П*<sup>420</sup>, федеральный законодатель, наделяя Правительство РФ теми или иными полномочиями в сфере нормотворчества, должен четко определить круг вопросов, по которым Правительство РФ вправе принимать нормативно-обязывающие решения.

---

<sup>417</sup> См., напр.: абз. 3 п. 3 м.ч. Определения КС РФ от 17 октября 2006 г. № 437-О // СПС «Гарант».

<sup>418</sup> См., напр.: абз. 4 п. 2 м.ч. Определения КС РФ от 19 января 2005 г. № 40-О // СПС «Гарант».

<sup>419</sup> Постановление КС РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П. Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

<sup>420</sup> Постановление КС РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (Ч. II). Ст. 3199.

При этом, предметом делегирования, во всяком случае, не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к исключительным прерогативам законодателя (абз. 2 п. 4.1 м.ч.).

Интерес представляет осуществление делегированного регулирования в сфере взимания обязательных платежей.

В ряде решений КС РФ указал, что пределы делегирования законодателем полномочий в налоговой сфере определяются Конституцией РФ. В соответствии с ее ст. 57 в п. 1 ст. 4 Налогового кодекса РФ установлено, что федеральные органы исполнительной власти в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Конституция РФ в ст. 57 провозглашает принцип законного установления обязательных платежей. Раскрывая его нормативное содержание, КС РФ указал, что данный принцип включает в себя формальный и материальный аспекты: требования, обращенные к правовой форме акта, устанавливающего тот или иной обязательный платеж, и к процедуре его принятия, должны быть установлены федеральным законодательным органом в надлежащей форме, т.е. федеральным законом; требования к содержанию этого акта, поэтому не может считаться законно установленным обязательный платеж, не соответствующий, по существу, конституционным принципам и отражающим их основным началам законодательства о налогах и сборах<sup>421</sup>.

В целом ряде решений<sup>422</sup> КС РФ сформулировал правовые по-

<sup>421</sup> См., напр.: п. 5 м.ч. Постановления КС РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П. СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353; п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 18 февраля 1997 г. № 3-П. СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 1010; п. 3 м.ч. Постановления КС РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П. СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339; п. 2 м.ч. Определения КС РФ от 14 декабря 2000 г. № 258-О. СЗ РФ. 2001. № 6. Ст. 606.

<sup>422</sup> Постановление КС РФ от 17 июля 1998 г. № 22-П. СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3800; Определение КС РФ от 8 февраля 2001 г. № 14-О // СПС «Гарант»; Определение КС РФ от 14 мая 2002 г. № 88-О. СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2249; Определение КС РФ от 14 мая 2002 г. № 94-О. Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 6; Определение КС РФ от 7 ноября 2008 г. № 631-О-О. Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 6; Определение КС РФ от 16 декабря 2008 г. № 1079-О-О. Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 3.

зиции, согласно которым обязательные платежи, которые взимаются в публично-правовом порядке, могут быть предусмотрены не только федеральным законодателем, но и Правительством РФ посредством своих нормативных правовых актов, если обязательные платежи не носят налогового характера и допускаются по смыслу федерального закона, возлагающего регулирование исполнения закрепляемых им обязанностей на Правительство РФ. Правительство РФ посредством своих нормативных правовых актов также вправе устанавливать ставки неналоговых платежей (сборов), если это делегировано ему федеральным законом, в котором непосредственно определены плательщики и объект обложения. Такого рода нормативное правовое регулирование не противоречит Конституции РФ с точки зрения разграничения компетенции между Федеральным Собранием и Правительством РФ.

Как уже было сказано, из охарактеризованного общего правила относительно делегированного регулирования есть одно значимое исключение. Нельзя делегировать полномочие на издание акта, имеющего силу закона.

С этим вопросом КС РФ столкнулся уже в самом начале своей деятельности, в период до принятия Конституции РФ 1993 года. В *Постановлении от 19 марта 1993 г. № 5-П*<sup>423</sup>, разрешая вопрос о конституционности принятого по поручению Верховного Совета РФ совместного постановления Президиума Верховного Совета РФ и Правительства РФ в налоговой сфере, КС РФ отметил: «Указание на то, что рассматриваемое постановление принято по поручению Верховного Совета РФ, не соответствует Конституции РФ, т.к. в ней не предусмотрен институт делегирования полномочий на издание актов, имеющих силу закона либо вносящих изменения или дополнения в действующие законы» (абз. 5 п. 1 м.ч.).

Особенно важным это правило является для налоговой сферы. Нельзя делегировать установление налогов органам исполнительной власти. Федеральные налоги следует считать законно установленными в смысле ст. 57 Конституции РФ только тогда, когда все существенные элементы налогового платежа установлены феде-

---

<sup>423</sup> Постановление КС РФ от 19 марта 1993 г. № 5-П. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 15 апреля 1993 г. № 15 ст. 536.

ральным законодательным органом в форме федерального налогового закона с соблюдением конституционной процедуры принятия и введения закона в действие. Конституция РФ не предусматривает возможности делегирования законодательных полномочий и, следовательно, исключает возможность установления налогов иными органами государственной власти всех уровней<sup>424</sup>.

### **10.2. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и недопустимость делегирования органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения**

Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. При этом, как указал КС РФ в *Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П*<sup>425</sup>, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или законодателем субъекта РФ и только в форме закона с учетом установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 71, 72 и 73) (абз. 2 п. 2 м.ч.).

Напротив, делегирование органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения недопустимо. Как указал КС РФ в *Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П*, из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На последние возлагается обязанность

<sup>424</sup> См., напр.: Постановление КС РФ от 19 марта 1993 г. № 5-П, Постановление КС РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П. СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1909; Постановление КС РФ от 1 апреля 1997 г. № 6-П. СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1729; Постановление КС РФ от 11 ноября 1997 г. № 16-П. СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5339 и др.

<sup>425</sup> Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (ст. 12 и 130, ч. 1 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ). Любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (ст. 12 и 130 (ч. 1) Конституции РФ), не может быть ограничен законодателем субъекта РФ (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Возможность передачи органам государственной власти полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме может не только ограничить вопреки требованиям ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование. Этим, однако, не исключается взаимодействие, в т.ч. на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования (абз. 2-4, 6 п. 3 м.ч.).

Местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ, поэтому нельзя упразднить местное самоуправление как таковое на территории определенного муниципального образования и заменить его органами государственной власти. Граждане имеют право на осуществление местного самоуправления. Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в



осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования (абз. 2-4 п. 4 м.ч.).

### **10.3. Возложение законодателем отдельных публично значимых функций на иных субъектов, не относящихся к системе публичной власти**

Процесс приватизации, т.е. возложения (наделения) отдельных властных полномочий на частных субъектов, все больше охватывающий современное публичное право, приводит к тому, что отдельные публичные функции осуществляются субъектами, не имеющими отношения к публичной власти. Это является свидетельством демократичного характера государства, ограничения вмешательства государства в определенные виды деятельности, прекращения избыточного государственного регламентирования, а также предполагает тот факт, что частные субъекты могут осуществлять данные полномочия эффективнее государства.

В своей практике КС РФ неоднократно сталкивался с вопросом о возможности возложения законодателем отдельных публично значимых функций на субъектов, не относящихся к системе публичной власти. Его вывод состоит в том, что осуществление отдельных публично значимых функций может быть возложено законодателем на иных субъектов, не относящихся к системе публичной власти<sup>426</sup>.

<sup>426</sup> В своем особом мнении к Постановлению КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П [СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.] судья А.Л. Кононов критически оценивал данную практику и обращал внимание на то, что «у Конституционного Суда весьма странное видение этой проблемы. Он полагает, что государство просто перелагает на саморегулируемые организации часть своих публично-правовых функций, делегирует им некоторые нормотворческие полномочия, поручает им функцию контроля от своего имени и даже интегрирует их в государственную систему и структуры. При такой трактовке происходит лишь передача государственных полномочий от одной публичной структуры к другой, которая, в силу этого, сама превращается в публичную. Никакого сокращения публично-правовых функций и государственного регулирования при этом не происходит. Это называется опубличиванием частных интересов и огосударствлением общественных организаций, что уже было при советском строе. Свобода деятельности добровольных общественных объединений, гарантированная ст. 30 Конституции РФ, не предполагает возможность интегрирования их в государственно-властные структуры. Очевидно, невозможно и делегирование им полномочий (компетенции) органов государственной власти, равно как и функция правового нормотворчества».

Уже в одном из первых своих решений - *Постановлении от 28 апреля 1992 г. № 4-П*<sup>427</sup> - КС РФ установил, что само по себе осуществление некоторых функций, присущих государственным органам, каким-либо общественным объединением при делегировании их правомочным государственным органом допустимо.

Тем не менее, согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Об иных формах осуществления власти Конституция РФ ничего не говорит.

Между тем, как указал КС РФ в *Постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П*<sup>428</sup>, Конституция РФ, в т.ч. ее ст. 3, 11, не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее ст. 78 (ч. 2 и 3) и 132 (ч. 2), такая передача возможна, при условии, что это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам (абз. 2 п. 3 м.ч.). Данное дело касалось обязательности нотариуса, занимающегося частной практикой, членства в нотариальной палате и осуществления нотариальной палатой организационно-контрольных функций в сфере нотариальной деятельности. Суд установил, что осуществление нотариусами нотариальных функций от имени государства предопределяет их публично-правовой статус, а также то, что нотариальные палаты имеют публично-правовое предназначение и выполняют специфические публично значимые задачи (п. 2 м.ч.). Наделение государством нотариальных палат в соответствии с законом отдельными управленческими и контрольными полномочиями в целях обеспечения в нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан не противоречит Конституции РФ (абз. 3 п. 3 м.ч.).

В *Постановлении от 19 декабря 2005 г. № 12-П*<sup>429</sup> КС РФ отметил, что федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных

---

<sup>427</sup> Постановление КС РФ от 28 апреля 1992 г. № 4-П. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 21. Ст. 1141.

<sup>428</sup> Постановление КС РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П. СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

<sup>429</sup> Постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П. СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 335.

нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты - саморегулируемые организации арбитражных управляющих, призванные выполнять в этой сфере общественных отношений функции саморегулирования в интересах общества, кредиторов и должников. Это, однако, не означает, что государство отказывается как от своего конституционного полномочия по установлению правовых основ единого рынка, особенно в тех случаях, когда представители той или иной профессии наделяются публично-правовыми функциями, а образуемые ими саморегулируемые организации - правом разрабатывать и устанавливать обязательные для своих членов правила профессиональной деятельности, так и от конституционного полномочия влиять на содержание правовых норм, принимаемых саморегулируемыми организациями посредством судебного нормоконтроля, а также иным образом (абз. 4, 7 п. 2 м.ч.). В данном деле, связанном со статусом арбитражных управляющих, Суд указал на публично-правовой характер целей и процедур банкротства, а также на то, что полномочия, которыми для проведения процедур банкротства наделяется арбитражный управляющий, в значительной степени носят публично-правовой характер (п. 3 м.ч.). Государство переложило на саморегулируемые организации арбитражных управляющих часть своих, публично-правовых, функций, в частности, контролирование профессиональной деятельности своих членов в части соблюдения необходимых законодательных требований и установленных ею правил профессиональной деятельности (абз. 3-4 п. 3.1 м.ч.).

Подобным образом КС РФ признал публично-правовой характер деятельности адвокатов, на которых законом возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина (в т.ч. по назначению судов), реализуя тем самым гарантии права каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Такая деятельность не является предпринимательской и не преследует цель извлечения прибыли. Осуществление адвокатами публичных функций обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля над их деятель-

ностью с учетом, однако, того, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов, как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов. С этой целью создаются адвокатские палаты, имеющие публично-правовое предназначение<sup>430</sup>.

#### 10.4. «Доктрина государственных действий»

Из признания возможности возложения законодателем отдельных публично значимых функций на субъектов, не относящихся к системе публичной власти, вытекает очень важное следствие, а именно - возможность граждан защищать свои права в отношении таких субъектов на основе норм конституционного права (добавим: об основных правах).

Традиционно, права человека действуют по вертикали - между человеком и публично-властным субъектом (государством, субъектом федерации, муниципалитетом), т.е. между человеком и органами и должностными лицами. Это одновременно означает, что конституционные права человека могут быть нарушены лишь публично-властным, но не «частным» субъектом. Однако нарушать конституционные права человека могут не только «публичные» субъекты, но и «частные» - граждане и юридические лица. Исходя из традиционного подхода, лишь отраслевые (гражданско-правовые, трудовые и т.п.) права человека могут нарушаться частными субъектами. Так возникает вопрос о горизонтальном действии прав человека, т.е. их действии между частными лицами.

Каждый правопорядок отвечает на этот вопрос по-своему<sup>431</sup>.

---

<sup>430</sup> См.: п. 4 м.ч. Постановления КС РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П. СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 353; п. 2 м.ч. Определения КС РФ от 1 июня 2010 г. № 782-О-О // СПС «Гарант».

<sup>431</sup> Подр. см.: Кумм М., Комелла В.Ф. Особая роль конституционных прав в разрешении частноправовых споров. Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2. С. 51-74; Barak A. Constitutional Rights and Private Law // Israeli Constitutional in the Making / Ed. by G. Sapir, D. Barak-Erez, A. Barak. Oxford & Portland: Hart Publishing, 2013 (Hart Studies in Comparative Public Law). P. 379-400 и др.

КС РФ попытался дать на него ответ в *Постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П*<sup>432</sup>, негласно взяв в качестве образца разработанную Верховным Судом США доктрину государственных действий<sup>433</sup>. В данном деле Суд оценивал конституционность отдельных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>434</sup>, в частности ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 2, в соответствии с которыми действие закона распространяется на обращения, направляемые в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Необходимо было определить, включаются ли в число лиц, на которых возлагается обязанность рассматривать соответствующие обращения, субъекты, не входящие в систему органов публичной власти. Суд еще раз подтвердил свою правовую позицию о том, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем на субъекты, не относящиеся к системе публичной власти. Поскольку характер деятельности отдельных организаций может иметь публично-правовое значение, федеральный законодатель вправе возложить на определенные категории организаций в качестве условия осуществления ими публично значимых функций обязанность рассматривать обращения граждан и их объединений. В качестве критерия для определения того, на какие организации может возлагаться такая обязанность, Суд указал, что деятельность таких организаций должна: 1) быть публично значимой, причем она не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования; 2) затрагивать права и свободы граждан. Если эти критерии удовлетворяются, то обязанность рассматривать такие обращения не будет противоречить природе организаций. Такими организациями, например, являются учреждения и предприятия. Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

<sup>432</sup> Постановление КС РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П. Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

<sup>433</sup> Подр. см.: Бернам У. Правовая система США. М.: РИО «Новая юстиция», 2006. С. 567-570; Кумм М., Комелла В.Ф. Указ. соч. С. 61-70.

<sup>434</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060 (с посл. изм. и доп.).

ципальное образование, в целях обеспечения реализации полномочий своих органов в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах вправе возложить на создаваемые для выполнения работ, оказания услуг в указанных сферах учреждения государственные или муниципальные публично значимые функции в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования, в частности, обязанность по рассмотрению обращений граждан (п. 6 м.ч.).

## **§ 11. Общественные институты в системе разделения властей**

### **11.1. Политические партии**

Политические партии занимают совершенно особое место в политическом механизме государства. Политическая партия, согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»<sup>435</sup>, является общественным объединением, созданным в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. В этом состоит «публичная функция политических партий»<sup>436</sup>.

Как отметил КС РФ в *Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П*<sup>437</sup>, поскольку коллективное участие в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, составляющих в своей совокупности многонациональный народ России, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то именно политические партии, на которые

<sup>435</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О политических партиях». СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950 (с посл. изм. и доп.).

<sup>436</sup> См.: абз. 3 п. 2, абз. 5 п. 3.1, абз. 2 п. 3.3, абз. 3 п. 4, абз. 4 п. 5 м.ч. Постановления КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>437</sup> Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии (абз. 3 п. 2 м.ч.).

Как указал КС РФ в *Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П*<sup>438</sup>, политические партии являются необходимым институтом представительной демократии, обеспечивающим участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства. В открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма они стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле над их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых, групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него - всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия (абз. 3 п. 3 м.ч.).

В *Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П*<sup>439</sup> КС РФ, развивая данную характеристику, добавил, что политические партии являются особым видом общественных объединений. Их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и, в то же время, будучи добровольными объединения-

<sup>438</sup> Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П. СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>439</sup> Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П. СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

ми в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Основное предназначение политической партии в демократическом государстве - формирование и выражение политической воли народа (абз. 1 п. 3.1, абз. 3 п. 4 м.ч.).

Учитывая данное понимание сущности политических партий, можно заключить, что они играют не последнюю роль в реализации принципа разделения властей. При этом необходимо строго различать политические партии и государство. Политические партии не должны отождествляться с властными структурами. Политические партии не являются частью государства, они являются элементом гражданского общества.

В истории России был пример сращивания партии и государства. В *Постановлении от 30 ноября 1992 г. № 9-П*<sup>440</sup> по делу о Коммунистической партии КС РФ отметил, что в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие, власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС. На нижестоящих уровнях управления, вплоть до района, реальная власть принадлежала первым секретарям соответствующих партийных комитетов. Лишь на уровне первичных организаций КПСС имела черты общественного объединения. Оргструктуры КПСС решали многие вопросы, входящие в компетенцию соответствующих органов власти и управления. Назначение высших должностных лиц, присвоение генеральских званий продолжалось только с согласия ЦК КПСС. Происходило прямое сращивание военных и партийных органов. Органы КГБ имели политический характер, осуществляя мероприятия ЦК КПСС и работая под его непосредственным руководством. Приказы председателя КГБ издавались с одобрения

---

<sup>440</sup> Постановление КС РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 11. Ст. 400.



ЦК КПСС. Ни одно серьезное назначение не могло обойтись без предварительного согласования с ЦК КПСС. КПСС контролировала средства массовой информации. КПСС широко использовала государственные средства для своих собственных нужд. Проводилось обеспечение партработников за государственный счет. Тем самым, руководящие структуры КПСС и КП РСФСР присвоили государственно-властные полномочия и активно их реализовали, препятствуя нормальной деятельности конституционных органов власти. Это послужило юридическим основанием для ликвидации данных структур указом Президента РФ. Его действия были продиктованы объективной необходимостью исключить возврат к прежнему положению, ликвидировать структуры, повседневная практика которых была основана на том, что КПСС занимала в государственном механизме положение, не согласующееся с основами конституционного строя. Антиконституционность деятельности руководящих структур КПСС и КП РСФСР исключает возможность их восстановления в прежнем виде. Члены КП РФ вправе создавать лишь новые руководящие структуры в полном соответствии с требованиями действующей Конституции и законов РФ и на равных условиях с другими партиями (п. III м.ч.).

Демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, с необходимостью предполагает существование оппозиции и не допускает монополии на власть<sup>441</sup>. Именно поэтому не может существовать лишь одна политическая партия, которая, в таком случае, неминуемо срасталась бы с государством, но должна существовать реальная многопартийность.

Политические партии создаются лишь на общегосударственном (общефедеральном, общероссийском) уровне. Оценивая конституционность данного положения, КС РФ отметил, что политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как целого, выражать,

<sup>441</sup> Абзац 12 п. 8 м.ч. Постановления КС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П. СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

прежде всего, общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов. В то же время, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов. В современных условиях, когда российское общество не приобрело прочный опыт демократического существования, и имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий - поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных интересов - могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России (абз. 2 п. 3.1, абз. 2 п. 3.2 м.ч.).

Представители партии, попадая во власть и становясь частью этой власти, при правовом регулировании общественных отношений могут начать исходить не только из общенациональных интересов, но и из своих собственных. Например, они могут изменять законодательство, регулирующее статус политических партий, или избирательное законодательство в целях усиления собственных позиций и ослабления позиций своих конкурентов на очередных выборах. КС РФ неоднократно касался данного вопроса. В *Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П* он отметил, что законодатель вправе: урегулировать - на основе Конституции РФ и с учетом положений международно-правовых актов - правовой статус политических партий, в т.ч. условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности; установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом, осуществляемое законодателем регулирование не должно исказить само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических

партий как общественных объединений, т.е. такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям (абз. 5 п. 2 м.ч.).

Особенно важен данный вывод применительно к установлению требований, касающихся создания политических партий, в частности, требований, связанных с численностью политической партии и ее региональных отделений. Для оценки дискреции законодателя КС РФ в *Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П*<sup>442</sup> предложил следующий критерий: с одной стороны, численный состав и территориальный масштаб деятельности политических партий не были чрезмерными и не посягали на само существо (основное содержание) права граждан на объединение, а с другой - чтобы они были способны выполнять свои уставные задачи и функции именно в качестве общенациональных (общероссийских) политических партий, т.е., в конечном счете, должны руководствоваться критерием разумной достаточности, вытекающим из принципа соразмерности. Количественные критерии могут приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на объединение в политические партии, в т.ч. если в нарушение конституционного принципа многопартийности на их основании будет создана лишь одна политическая партия (абз. 1, 3 п. 4 м.ч.).

Развивая приведенные правовые позиции в *Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П*<sup>443</sup>, КС РФ обратил внимание на то, что законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий, исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации. Данные требования могут меняться в ту или иную сторону, если они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Фе-

<sup>442</sup> Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П. СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>443</sup> Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П. СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

дерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение. Установление таких критериев правомерно связывается с реальной способностью политической партии выражать интересы значительной части общества и выполнять возложенную на нее публичную функцию (абз. 5 п. 3.2, абз. 2 п. 3.3 м.ч.).

Публичная функция политических партий особо ярко проявляется в связи с их участием в избирательном процессе в качестве единственных коллективных субъектов. В *Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П КС РФ* указал, что в действующем правовом регулировании избирательной системы политические партии как носители соответствующей публичной функции приобретают качество основных коллективных субъектов избирательного процесса, при том что они могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной власти и ее институционализации только в установленных Конституцией РФ формах и только на определенный срок, и ни одна из них не может обладать монопольным положением (абз. 5 п. 3.1 м.ч.).

В *Постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П<sup>444</sup> КС РФ* указал, что в реализации закрепленного ст. 32 Конституции РФ права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющегося по своей юридической природе индивидуальным правом, существенную роль играют политические партии, являющиеся основными коллективными участниками избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий опосредовано осуществление избирательных прав граждан. Поэтому устанавливаемые законом условия участия политических партий в выборах не должны приводить к нарушению конституционных прав граждан (абз. 1, 2, 4 п. 2.1 м.ч.).

Народ осуществляет свою власть, а граждане участвуют в управлении делами государства, как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч.

---

<sup>444</sup> Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П. СЗ РФ. 2008. № 11 (Ч. II). Ст. 1073.

2 ст. 3; ч. 1 ст. 32). Реализация публичной функции политических партий выражается также в представлении интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В *Постановлении от 28 февраля 2012 г. № 4-П*<sup>445</sup> перед КС РФ встал вопрос: возможно ли исключение из парламентской фракции и досрочное прекращение полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в случае выхода его из политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран и во фракцию которой он входит? Таким образом, дело непосредственно касалось правового положения депутатов и парламентских фракций, в т.ч. в их отношениях с политическими партиями, деятельность которых, в свою очередь, непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти. Необходимо было сбалансировать два принципа: народного суверенитета, реализации которого способствуют политические партии, и независимости парламента.

Суд отметил, что депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти становятся носителями государственной власти в силу принципов народного суверенитета и многопартийности в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и осуществляют свои полномочия на основе принципа независимости парламента. Тем не менее, при пропорциональной избирательной системе, реализация избирательных прав граждан, включенных в список, основывается на принятом политической партией решении. Включение в список конкретных лиц влечет возникновение определенных правоотношений с участием этих лиц, в т.ч. обусловленных их вхождением в качестве депутатов во фракцию данной политической партии. Результаты выборов определяет исключительно голосование избирателей. Ни сама политическая партия, ни тем более ее фракция в парламенте не вправе по своему усмотрению менять его итоги, принимая в дальнейшем в отношении лиц, избранных

---

<sup>445</sup> Постановление КС РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П. СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

депутатами по списку кандидатов, выдвинутому данной политической партией, решения, последствием которых будет прекращение депутатских полномочий. Иное было бы несовместимо с принципом народовластия и конституционно-правовой природой активного и пассивного избирательного права.

Статус депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, амбивалентен. С одной стороны, статус должен обеспечивать его независимость, в т.ч. от чрезмерного партийного давления, а с другой - способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции.

Избрание депутата в составе партийного списка образует явно выраженное условие приобретения им депутатского мандата и осуществления депутатских полномочий, поскольку обеспечить следование партийной предвыборной программе заведомо невозможно, если избранный по партийному списку депутат свободен от обязанностей участия в соответствующей фракции или если он связан обязательствами перед другими политическими партиями. Политическая партия, выдвигая список кандидатов, и кандидаты, соглашаясь со своим партийным выдвижением, дают основания к правомерным ожиданиям избирателей в том, что избранные депутаты войдут в партийную фракцию (к этому их обязывает действующее законодательство) и примут меры к согласованному осуществлению своих полномочий в ее составе до тех пор, пока это не препятствует свободному принятию депутатом решений, отвечающих, по его убеждению, интересам представляемых им граждан.

КС РФ пришел к выводу, что депутат, избранный в составе списка, выдвинутого политической партией, вправе выйти из данной политической партии при одновременном запрете на переход в другую фракцию и на вступление в другую политическую партию, чем достигается баланс между принципом народного суверенитета, реализации которого способствуют политические партии, и принципом независимости парламентария. Такой подход имеет целью воспрепятствовать возможности использования депутат-

ской независимости в отступление от условий своего избрания и не допустить произвольного распоряжения депутатским мандатом вопреки конституционным началам народовластия и многопартийности, которые оказываются нарушенными, если депутат, следуя чужому давлению, в т.ч. связанному с попытками обессилить оппозицию путем поощрения перехода ее участников на сторону партии, имеющей большинство в законодательном органе, переходит в другую фракцию или политическую партию, изменяя тем самым послевыборные фракционные соотношения, а значит, и баланс политических сил в законодательном органе.

### **11.2. Светское государство: отделение религиозных объединений от государства**

Конституция РФ провозглашает Российскую Федерацию светским государством, в котором религиозные объединения отделены от государства (ст. 14). Между ними должно быть проведено четкое различие и запрет вмешательства в дела друг друга.

В *Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П*<sup>446</sup> КС РФ признал не противоречащим Конституции РФ запрет на создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности.

В обоснование своего вывода КС РФ отметил, что конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т.е. органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления. Религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических

---

<sup>446</sup> Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П. СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в т.ч. путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. Это не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в т.ч. священнослужителям, наравне с другими гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Странники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий. Таким образом, в Российской Федерации как демократическом и светском государстве религиозное объединение не может подменять политическую партию, оно надпартийно и неполитично, партия же, в силу своей политической природы, не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Партия, исходя из своего политического предназначения, создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов, в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах (абз. 5–6 п. 3 м.ч.).

В условиях многонациональной и многоконфессиональной России партии, созданные по национальному или религиозному признаку, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) или религиозных групп. Конкуренция таких партий способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России, противопоставлению ценностей, возвеличению одних и принижению других и, в конечном счете, к приданию доминирующего значения не общенациональным ценностям, а какой-либо этнической идеологии или религии. Создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что, в свою очередь, повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентич-



ности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество (абз. 4-5 п. 4.1 м.ч.).

Также использование политической партией в своем наименовании слов и выражений, имеющих прямое отношение к какой-либо религии или национальности, непосредственно связывается с соответствующими идеологическими установками, программными принципами и целями. Понятия «христианский», «мусульманский», «православный», «католический» и т.п. очевидно связаны с религией, имеют религиозный смысл, отражают именно религиозные чувства, интересы и ценности. Поэтому наличие соответствующих терминов в наименовании партий, при всех попытках аргументировать их нерелигиозную направленность, тем не менее, в массовом сознании будет ассоциироваться с догматами той или иной религии, т.е. восприниматься как приверженность партии одному из вероучений, и переноситься на сферу политической борьбы, в т.ч. по национальному вопросу. Недопущение использования в наименованиях политических партий слов и выражений, имеющих прямое отношение к какой-либо религии, церкви или национальности, является производным от запрета на создание и деятельность партий по религиозному и национальному признаку. И в условиях многоконфессионального и многонационального общества имеет целью обеспечить «прозрачность» их участия в политической жизни, а также свободу совести и соблюдение принципа демократического и светского государства и отделения церкви от государства (абз. 4-5 п. 4.1, абз. 3-4 п. 4.2 м.ч.).

## **§ 12. Государство и международные организации: участие России в межгосударственных объединениях и возможность передачи им части государственных полномочий**

Конституция РФ провозглашает суверенитет Российской Федерации (ч. 1 ст. 4). Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации

составляют часть ее правовой системы. Причем, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

В *Постановлении от 27 марта 2012 г. № 8-П*<sup>447</sup> КС РФ обратил внимание на то, что органы государственной власти РФ или уполномоченные организации, в соответствии с предоставленной компетенцией, вправе по своему усмотрению решать вопросы, связанные с заключением, в т.ч. с вступлением в силу, международных договоров РФ, и что РФ не вправе уклоняться от добросовестного выполнения вступивших в силу международных договоров, участником которых она является. Это основано на том, что РФ, обладая государственным суверенитетом (преамбула, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 Конституции РФ), является самостоятельным и равноправным участником межгосударственного общения и одновременно, объявляя себя демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ), должна следовать добровольно принятым на себя в рамках международных соглашений обязательствам, что подтверждается положениями Венской конвенции о праве международных договоров, в силу которых каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры, обязательность которых для него невозможна без выражения соответствующего согласия (ст. 6 и 11). Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26), при этом участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (ст. 27).

Вместе с тем, ст. 79 Конституции РФ предусматривает возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях и передачи им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя.

Международные договоры могут предусматривать создание

---

<sup>447</sup> Постановление КС РФ от 27 марта 2012 г. № 8-П. СЗ РФ. 2012. № 15. Ст. 1810.

международных организаций, служащих выполнению определенных целей и имеющих специальные органы, осуществляющие конкретные функции. Среди таких органов особое место занимают органы, предназначением которых является разрешение споров.

### **12.1. Всемирная торговая организация**

В *Постановлении от 9 июля 2012 г. № 17-П*<sup>448</sup> КС РФ, разрешая вопрос о соответствии Конституции РФ не вступившего в силу международного договора РФ - Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО - отметил, что необходимость, способы и пределы интеграции РФ в мировую экономику, ее участия в международном экономическом сотрудничестве, основанном на признании и соблюдении равных и неотъемлемых прав человека, их защите и создании условий для реализации, определяются суверенной волей многонационального народа России, стремящегося обеспечить ее благополучие и процветание и признающего себя частью мирового сообщества (преамбула Конституции РФ), которую выражают органы государственной власти согласно своей компетенции, определенной в соответствии с Конституцией РФ (абз. 1 п. 3 м.ч.). Россия подписала Протокол о присоединении к Марракешскому соглашению, выразив тем самым свое намерение стать членом ВТО. Исходя из того, что международные договоры, образующие правовую основу создания и функционирования ВТО, призваны обеспечивать предсказуемость и определенность экономической и торговой политики входящих в нее государств, а присоединение к ВТО, в свою очередь - способствовать тому, чтобы государство при реализации своей внешней политики имело возможность использовать признанные данной международной организацией правомерными способы решения своих экономических проблем, ни само Марракешское соглашение, ни Протокол не предполагают введения ограничений прав и свобод граждан РФ и пересмотра основ ее конституционного строя. Вступление в ВТО, означает ориентацию в экономическом развитии на требования мирового рынка и нацеленность на рост национальной конкурен-

<sup>448</sup> Постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. 2012. № 29. Ст. 4169.

тоспособности и интеграцию в мировое сообщество. Присоединяясь к ВТО, государство получает дополнительные возможности для легитимного выхода в международное правовое и экономическое пространство и одновременно: доступ к средствам международно-правовой защиты, гарантируемой правом ВТО, таким как режим наибольшего благоприятствования и национальный режим для товаров и услуг; защита от дискриминационных внутренних налогов, акцизов и таможенных сборов, свобода транзита; защита от дискриминационного применения гаммы технических, санитарных и фитосанитарных барьеров, а также гарантии против произвольного использования других торгово-политических средств, включая квотирование, антидемпинговые и компенсационные меры (абз. 2-4 п. 3.1 м.ч.).

КС РФ признал Протокол о присоединении РФ к Марракешскому соглашению - в той части, в какой он влечет распространение на РФ прилагаемой к Марракешскому соглашению и являющейся его неотъемлемой частью Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров, которая предусматривает учреждение и деятельность в рамках ВТО Органа по разрешению споров, передаваемых на рассмотрение на основе соответствующих положений соглашений, перечисленных в Дополнении 1 к Договоренности - не противоречащим Конституции РФ. Сам по себе международный договор, предусматривающий деятельность органа по разрешению споров, которые возникают в связи с осуществлением государствами-участниками прав и обязанностей, вытекающих из этого международного договора, не может рассматриваться как нарушающий положения ст. 4 (ч. 1) и 10 Конституции РФ, которые закрепляют в качестве основ конституционного строя суверенитет РФ и принцип разделения властей, и как создающий - в нарушение ее ст. 55 (ч. 3) и 79 - дополнительные риски для государственной и общественной безопасности, прав и свобод граждан.

С учетом норм Венской конвенции о праве международных договоров (преамбула и ст. 34), КС РФ указал, что принцип добросовестного выполнения международных обязательств не устраняет возможность создания международным договором органа по разрешению споров в случае их возникновения в связи с осуществле-

нием государствами-участниками вытекающих из него прав и обязанностей. Решения такого органа могут иметь обязательный для государств-участников характер, что, по общему правилу, само по себе не является ущемлением суверенитета, если государство на условиях взаимности допустило осуществление в отношении самого себя такого рода полномочия. Принцип уважения государственного суверенитета в данном случае проявляет свое действие в том, что подобное международное обязательство принимается посредством согласования позиций суверенных государств, воли которых юридически равноправны, в связи с чем международный договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия. Конституция РФ не только не запрещает создание международным договором органов по разрешению споров, возникающих в связи с выполнением РФ обязательств, вытекающих из международного договора, решения которых могут иметь обязательный характер для его участников, но и прямо признает возможность участия РФ в подобных международных соглашениях, в т.ч. в соглашениях, предусматривающих присоединение РФ к межгосударственным объединениям и иным международным, неправительственным организациям, на что указывает ее ст. 46 (ч. 3), согласно которой каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (п. 4 м.ч.).

## **12.2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Европейский Суд по правам человека**

Особое место среди международных договоров РФ занимает Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года<sup>449</sup>. Конвенция обладает собственным механизмом защиты, который включает обязательную юрисдикцию Европейского Суда по пра-

<sup>449</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13 мая 2004 г.). Вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), «Протоколом № 4» об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (Подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.). СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

вам человека (далее - ЕСПЧ) и систематический контроль над выполнением постановлений Суда со стороны Комитета министров Совета Европы.

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по Конвенции и Протоколам, к ней учреждается ЕСПЧ (ст. 19 Конвенции), являющийся международным судебным органом, призванным следить за соблюдением государствами-участниками гарантированных Конвенцией прав и свобод. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней (п. 1 ст. 32 Конвенции). Постановления Суда, в котором признается нарушение гарантированных Конвенцией прав и свобод, имеет обязательную силу, и государство-ответчик обязано его исполнить.

Согласно п. 1 ст. 46 Конвенции, Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по любому делу, в котором они выступают сторонами. В соответствии с данной статьей, Российская Федерация признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»<sup>450</sup>). Постановления Суда в отношении РФ, принятые окончательно, являются обязательными для всех органов государственной власти РФ, в т.ч. и для судов<sup>451</sup>.

Как отметил КС РФ в *Постановлении от 5 февраля 2007 г.*

---

<sup>450</sup> Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». СЗ РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

<sup>451</sup> Абзац 1 п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ». Российская газета. 2003. 2 декабря.

№ 2-П<sup>452</sup>, не только Конвенция о защите прав человека и основных свобод, но и решения ЕСПЧ - в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод - являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права (абз. 2 п. 2.1 м.ч.).

В постановлении от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов против России» (№ 2)<sup>453</sup> ЕСПЧ, опираясь на ранее выработанные им позиции, пришел к выводу, что ст. 46 Конвенции возлагает на государство-ответчика правовое обязательство не только произвести заинтересованным лицам выплаты, присужденные в качестве справедливой компенсации за признанное постановлением Суда нарушение, но и принять меры общего характера, а если необходимо - и индивидуальные меры, с тем чтобы в национальной правовой практике положить конец этому нарушению и устранить, насколько возможно, его последствия, причем такие меры должны предприниматься и в отношении других лиц, оказавшихся в положении заявителя, право которого Суд признал нарушенным.

Таким образом, выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствий этих нарушений для заявителя, а также меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений<sup>454</sup>. Это означает, что государство должно предпринять меры индивидуального характера, которые могут выразиться в пересмотре состоявшегося по делу заявителя

---

<sup>452</sup> Постановление КС РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П. СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932.

<sup>453</sup> На русском языке см. на сайте URL: <http://sutyajnik.ru/documents/2627.html> (дата обращения: 22.09.2014)

<sup>454</sup> Абзац 2 п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ».

решения, а также меры общего характера, которые могут выразиться в необходимости внесения изменений в действующее право и практику его применения.

В Постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П<sup>455</sup>, предметом рассмотрения в котором являлась ч. 2 ст. 392 ГПК РФ, поскольку она выступала основанием для отказа в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам вступившего в законную силу судебного постановления в случае констатации ЕСПЧ нарушения положений Конвенции при рассмотрении судом общей юрисдикции конкретного дела, по которому было вынесено данное судебное постановление, послужившее поводом для обращения заявителя в ЕСПЧ. Таким образом, перед КС РФ встала проблема реализации индивидуальных (частных) мер<sup>456</sup>.

КС РФ отметил, что исходя из особенностей полномочий ЕСПЧ, осуществляющего свою деятельность на основе принципа субсидиарности, и специфики рассматриваемых им дел, не всякое его решение, обязывающее государство-ответчика выплатить соответствующую денежную компенсацию, обеспечивает тем самым и полное восстановление нарушенного права - Суд только констатирует нарушение положений Конвенции в отношении заявителя, но не вправе принять дальнейшие меры, с тем чтобы устранить его, в частности в тех случаях, когда выявленное нарушение носит длящийся характер либо обусловлено допущенными национальным судом существенными нарушениями норм процессуального права. В таких случаях эффективное восстановление нарушенного права может блокироваться вступившим в законную силу национальным

---

<sup>455</sup> Постановление КС РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П. СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1255.

<sup>456</sup> Вместе с тем, как указал КС РФ в данном Постановлении, необходимо учитывать, что само по себе наличие в правовой системе государства процедур реализации индивидуальных мер, т.е. процедур пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, в связи с вынесением которых были констатированы нарушения Конвенции, выступает в качестве меры общего характера, обязательность осуществления которой в целях реализации предписаний данной Конвенции вытекает из её ст. 46 во взаимосвязи со ст. 19, 46 и 118 Конституции РФ, а следовательно, требует законодательного закрепления механизма исполнения окончательных постановлений ЕСПЧ, который позволит обеспечить адекватное восстановление прав, нарушение которых им выявлено (абз. 3 п. 3.5 м.ч.).



судебным актом, в связи с вынесением которого заявитель обратился в ЕСПЧ и который является обязательным на территории соответствующего государства и должен исполняться. Поскольку национальный судебный акт не подлежит пересмотру в системе международной юрисдикции, принятое государством обязательство исполнять окончательные постановления ЕСПЧ, в т.ч. констатирующие такие нарушения Конвенции, для устранения которых требуется отмена судебных актов, вынесенных в рамках национальной юрисдикции, обуславливает введение в национальном законодательстве механизма восстановления прав заинтересованных лиц в случае, если эти права не могут быть восстановлены путем присуждения и выплаты одной лишь денежной компенсации. Во всяком случае, лицо, по жалобе которого вынесено постановление ЕСПЧ, должно иметь возможность обратиться в компетентный суд с заявлением о пересмотре вынесенных по его делу судебных постановлений и быть уверенным, что его заявление будет рассмотрено. Иное свидетельствовало бы об умалении и ограничении права каждого на судебную защиту, предполагающего конкретные гарантии, которые позволяют реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости (абз. 3-5 п. 2.2 м.ч.). Само же решение вопроса о возможности пересмотра обжалуемого судебного постановления должно приниматься компетентным судом исходя из всестороннего и полного рассмотрения доводов заявителя и обстоятельств конкретного дела (абз. 1 п. 3.5 м.ч.)<sup>457</sup>.

---

<sup>457</sup> Основываясь на толковании положений ст. 46 Конвенции, содержащейся в Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (2000) 2 от 19 января 2000 г. «По пересмотру дел и возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека», Пленум Верховного Суда РФ в п. 17 Постановления от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» [Российская газета. 2013. 5 июля] разъяснил, что основанием для пересмотра судебного акта ввиду новых обстоятельств является не всякое установленное Европейским Судом нарушение Российской Федерацией положений Конвенции или Протоколов к ней. Судебный акт подлежит пересмотру в том случае, если заявитель продолжает испытывать неблагоприятные последствия такого акта (напр., если лицо продолжает находиться под стражей в нарушение положений Конвенции) и выплаченная заявителю справедливая компенсация, присужденная Европейским Судом во исполнение ст. 41 Конвенции, либо иные

Одним из основных принципов деятельности ЕСПЧ является принцип субсидиарности, согласно которому защита прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией и Протоколами к ней, возлагается, прежде всего, на органы государства, в т.ч. на национальные суды<sup>458</sup>, которые за исключением случаев, когда предположительно допущенные государством ошибки в фактах и в праве могли нарушить охраняемые Конвенцией права и свободы, должны разрешать вопросы толкования и применения национального законодательства самостоятельно.

Государство-ответчик само определяет средства, с помощью которых в рамках национальной правовой системы будет исполняться правовое обязательство, вытекающее из ст. 46 Конвенции, при условии, что эти средства будут совместимы с выводами, содержащимися в соответствующем постановлении ЕСПЧ<sup>459</sup>.

Окончательное постановление ЕСПЧ направляется Комите-

---

средства, не связанные с пересмотром, не обеспечивают восстановление нарушенных прав и свобод. Одновременно установленное Европейским Судом нарушение позволяет прийти хотя бы к одному из следующих выводов: о том, что решение суда противоречит Конвенции по существу (напр., постановление об административном выдворении лица за пределы Российской Федерации, принято, как установлено Европейским Судом, в нарушение ст. 8 Конвенции); о том, что допущенное нарушение Конвенции или Протоколов к ней, носящее процессуальный характер, ставит под сомнение результаты рассмотрения дела (напр., отказ суда в удовлетворении ходатайства о вызове в судебное заседание свидетеля, показания которого могли иметь решающее значение для дела (ст. 6 Конвенции)). При рассмотрении судом вопроса о необходимости пересмотра судебного акта учитывается причинно-следственная связь между установленным Европейским Судом нарушением Конвенции или Протоколов к ней и неблагоприятными последствиями, которые продолжает испытывать заявитель.

<sup>458</sup> Абзац 3 п. 2.2 м.ч. Постановления КС РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П; абз. 4 п. 2.4 м.ч. Определения КС РФ от 7 июня 2011 г. № 853-О-О. Вестник КС РФ. 2012. № 1; вводный пункт Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней».

<sup>459</sup> Постановление ЕСПЧ от 13 июля 2000 г. по делу «Скоццари и Джунта (Scozzari and Giunta) против Италии», от 30 июня 2005 г. по делу «Ян (Jahn) и другие против Германии», от 29 марта 2006 г. по делу «Скордино (Scordino) против Италии» (№ 1), от 3 июля 2008 г. по делу «Мусаева против России», от 3 июля 2008 г. по делу «Руслан Умаров против России» и др.; абз. 3 п. 2.1 м.ч. Постановления КС РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П.

ту министров, который осуществляет надзор за его исполнением. Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе, после направления официального уведомления этой Стороне, и путем принятия решения большинством голосов в 2/3 от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона своё обязательство исполнять окончательные постановления Суда по делу, в котором она выступает стороной. Если Суд устанавливает факт нарушения, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию. Если Суд не устанавливает факт нарушения, он передает дело в Комитет Министров, который закрывает рассмотрение дела (п. 2, 4-5 ст. 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В практике реализации Конвенции<sup>460</sup> была выработана особая судебная доктрина, получившая название «сферы усмотрения» (англ. «margin of appreciation»; фр. «marge d'appréciation»), в соответствии с которой национальным властям должно быть предоставлено пространство для маневра в выполнении их обязательств в соответствии с Конвенцией<sup>461</sup>. Исходя из данной доктрины, ЕСПЧ должен строго блюсти границы сферы усмотрения, не допуская выхода за их пределы со стороны государств-участников и не позволяя себе вторгаться в их пределы.

Проблемы возникают в ситуации, когда окончательное постановление ЕСПЧ затрагивает особо значимые для государства-ответчика (конституционные) принципы и ценности, связанные с самим существованием государства или его идентичностью. В таких ситуациях государство может столкнуться с необходимостью

<sup>460</sup> Впервые упоминается в решении Комиссии по Кипрскому делу, см.: The Cyprus Case (Greece v. the United Kingdom) // Yearbook of the European Convention on Human Rights. 1958-59. 2. P. 172-197.

<sup>461</sup> Подр. см.: Greer S. The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000 (Human rights files № 17). URL: [http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17\(2000\).pdf](http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-17(2000).pdf) (дата обращения: 22.09.2014).

принятия индивидуальных и общих мер, вытекающих из принятого обязательства по ст. 46 Конвенции. Особую сложность представляют меры общего характера, направленные на предотвращение аналогичных правонарушений в будущем и связанные с обязательством государства приводить в соответствие с Конвенцией национальное законодательство и практику.

С такой проблемой Российская Федерация столкнулась в деле «Маркин против Российской Федерации»<sup>462</sup>. К. Маркин, отец троих детей, которых он воспитывал один, обратился к командованию военной части, в которой он служил, с просьбой предоставить ему отпуск по уходу за ребенком до достижения им 3-летнего возраста. В просьбе ему отказали, поскольку закон предоставляет такой отпуск только военнослужащим женского пола. К. Маркин безуспешно обжаловал решение в судах. 21 мая 2006 г. он обратился в ЕСПЧ с жалобой на нарушение прав, закреплённых в ст. 14 «Запрещение дискриминации» во взаимосвязи со ст. 8 «Право на уважение частной и семейной жизни» Конвенции о защите прав человека и основных свобод. КС РФ отказал в принятии к рассмотрению жалобы К. Маркина на нарушение его конституционных прав примененным в деле законоположением.

В *Определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О*<sup>463</sup> КС РФ указал, что военная служба представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем предопределяется их специальный правовой статус, обусловленный необходимостью выполнения ими долга и обязанности гражданина РФ по защите Отечества. Законодатель, определяя специальный правовой статус военнослужащих, вправе в рамках своей дискреции устанавливать для них как ограничения в части реализации гражданских прав и свобод, так и особые обязанности, обусловленные задачами,

<sup>462</sup> Перевод на русский язык окончательного Постановления ЕСПЧ (Большая палата) от 22 марта 2012 г. см. на сайте: URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4338.html> (дата обращения: 22.09.2014).

<sup>463</sup> Определение КС РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О // СПС «Гарант».

принципами организации и функционирования военной службы, а также специфическим характером деятельности лиц, проходящих военную службу. Поступая на военную службу по контракту, гражданин реализует право на свободное распоряжение своими способностями к труду и тем самым добровольно приступает к осуществлению такой профессиональной деятельности, занятие которой предполагает, во-первых, наличие определенных ограничений его прав и свобод, свойственных данной разновидности государственной службы, а во-вторых, исполнение обязанностей по обеспечению обороны страны и безопасности государства. Соответственно, военнотрудовой обязуется подчиняться требованиям закона, ограничивающим его права и свободы, а также возлагающим на него особые публично-правовые обязанности. Право военнотрудового мужчины на отпуск по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет законодательством не предусмотрено. Соответственно, не допускается совмещение военнотрудовыми мужского пола, проходящими военную службу по контракту, исполнения служебных обязанностей и отпуска по уходу за ребенком для воспитания малолетних детей, что, с одной стороны, обусловлено спецификой правового статуса военнотрудовых, а с другой - согласуется с конституционно значимыми целями ограничения прав и свобод человека и гражданина в связи с необходимостью создания условий для эффективной профессиональной деятельности военнотрудовых, выполняющих долг по защите Отечества. Поскольку военная служба в силу предъявляемых к ней специфических требований исключает возможность массового неисполнения военнотрудовыми своих служебных обязанностей без ущерба для охраняемых законом публичных интересов, отсутствие у военнотрудовых мужского пола, проходящих службу по контракту, права на отпуск по уходу за ребенком не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав и свобод (абз. 1-3 п. 2.1, абз. 3-4 п. 2.2 м.ч.).

ЕСПЧ, сначала Постановлением Палаты, а затем и Постановлением Большой Палаты, признал в деле К. Маркина нарушение прав, гарантированных ст. 14 и 8 Конвенции, отметив в весьма категорической форме, что проведение различия в отношении воен-

нослужащих мужского и женского пола применительно к предоставлению отпуска по уходу за ребенком не может быть оправдано особой социальной ролью матерей в воспитании детей. Кроме того, не может быть сочтена убедительной и достаточно обоснованной, по причине отсутствия конкретных доказательств, предложенная КС РФ аргументация в пользу ограничений прав военнослужащих мужского пола, заключающаяся в том, что уход военнослужащих в отпуск по уходу за детьми негативно скажется на обороноспособности страны.

На Постановление Палаты ЕСПЧ по данному делу Председатель КС РФ В.Д. Зорькин ответил статьёй<sup>464</sup>, в которой предложил установить «предел уступчивости» в отношении решений Страсбургского Суда: «пределом нашей уступчивости является защита нашего суверенитета, наших национальных институтов и наших национальных интересов. К этому обязывает наша Конституция. И подобная защита не имеет ничего общего с оголтелостью, самоизоляцией, ортодоксальностью и так далее. ... Каждое решение Европейского суда — это не только юридический, но и политический акт. Когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет безукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. ... Если нам навязывают внешнее «дирижирование» правовой ситуацией в стране, игнорируя историческую, культурную, социальную ситуацию, то таких «дирижеров» надо поправлять. Иногда самым решительным образом». С подобным взглядом солидаризировались многие политики.

Такой «защитный механизм от таких решений» был выработан КС РФ в *Постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П*<sup>465</sup>, в котором

<sup>464</sup> Зорькин В. Предел уступчивости. Российская газета. 29.10.2010. / URL: <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (дата обращения: 22.09.2014).

<sup>465</sup> Постановление КС РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П. СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

проверялась конституционность п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ во взаимосвязи с ч. 1 и 4 его ст. 11 в той мере, в какой они служат для суда общей юрисдикции основанием принятия решения о пересмотре вступившего в законную силу судебного постановления вследствие установления ЕСПЧ, разрешившим дело заявителя, нарушения в отношении него положений Конвенции при наличии решения КС РФ, содержащего вывод об отсутствии нарушения в конкретном деле конституционных прав того же заявителя положениями законодательства Российской Федерации, применение которых, по мнению ЕСПЧ, приводит к несовместимому с требованиями Конвенции ограничению прав лиц, подпадающих под действие этих законоположений.

КС РФ отметил, что в процессе производства по пересмотру вступившего в законную силу судебного постановления, суд общей юрисдикции может прийти к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без отказа от применения положений законодательства РФ, ранее признанных КС РФ не нарушающими конституционные права заявителя в его конкретном деле. В таком случае перед судом общей юрисдикции встает вопрос о конституционности указанных законоположений, повлекших нарушение соответствующих положений Конвенции в их интерпретации ЕСПЧ (абз. 4 п. 3 м.ч.). Таким образом, в случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания не соответствующими Конституции РФ законоположений, относительно которых ранее КС РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в КС РФ с запросом о проверке конституционности этих законоположений (абз. 2 п. 1 р.ч.).

Если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции РФ, КС РФ - имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления ЕСПЧ - в

рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления ЕСПЧ (абз. 5 п. 3.2 м.ч.).

Стоит обратить внимание на то, что в *Постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П* КС РФ указал, что поскольку права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией - это те же по своему существу права и свободы, что закреплены в Конституции РФ, подтверждение их нарушения соответственно ЕСПЧ и КС РФ - в силу общей природы правового статуса этих органов и их предназначения - предполагает возможность использования в целях полного восстановления нарушенных прав единого институционального механизма исполнения принимаемых ими решений. Несмотря на указанный вывод о существенной схожести прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ и Конвенции 1950 года, об общей природе правового статуса и предназначения КС РФ и ЕСПЧ, а также о возможности использования в целях полного восстановления нарушенных прав единого институционального механизма исполнения принимаемых ими решений, сделанный в 2010 году, последующие постановления ЕСПЧ по делу «*Маркин против Российской Федерации*» и по делу «*Анчугов и Гладков против Российской Федерации*»<sup>466</sup>, а также *Постановления КС РФ 2013 г. № 20-П*<sup>467</sup> и указанное № 27-П показали, что правовые позиции двух уважаемых судов могут, подобно двум уровням правопорядка - национальному (конституционному) праву и наднациональному конвенционному праву - вступать в конфликт.

Летом 2014 г. в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены изменения<sup>468</sup>, направленные на реализацию в процедурном плане меха-

---

<sup>466</sup> См.: СПС «Консультант Плюс».

<sup>467</sup> Постановление КС РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П. СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

Также см.: своеобразный «учет» правовой позиции КС РФ, выработанной по данному делу, законодателем в ст. 2 Федерального закона от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 739.

<sup>468</sup> Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»». СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.



низма, предложенного КС РФ в Постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П, и позволяющие:

- во-первых, Президенту РФ, Совету Федерации, Государственной Думе, 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительству РФ, Верховному Суду РФ, органам законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в порядке абстрактного конституционного контроля обращаться в КС РФ с запросом о проверке конституционности нормативного акта органа государственной власти либо его отдельного положения, «если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки ... официально принятому межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решению, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного акта или договора и необходимость внесения в них изменений, устраняющих отмеченные нарушения» (ст. 84);
- во-вторых, суду при пересмотре в случаях, установленных процессуальным законодательством, дела в связи с принятием межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решения, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, пришедшему к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, обращаться в порядке конкретного конституционного контроля с запросом в КС РФ о проверке конституционности этого закона (ч. 2 ст. 101).

# Глава 9.

## Принцип разделения властей в практике органов конституционного контроля зарубежных стран

---

(Троицкая А.А.)

### § 1. Вводные положения

Как уже подчеркнуто в данной работе, в науке конституционного права принцип разделения властей связывается с необходимостью обеспечить защиту свободы личности от злоупотреблений со стороны публичной власти. В каждом государстве, признавшем соответствующий принцип в качестве базового для создания конструкции власти, формируется своя нормативная основа организации и функционирования различных государственных органов. Это может быть закрепление функций и компетенции составных частей государственного механизма (Индия, Испания, Италия, Литва, США, Швеция) или явное указание на разделение властей на три традиционно выделяемые ветви с последующим уточнением статуса отдельных органов (Бразилия, Польша, Словения, Хорватия), в ряде случаев – со структурным дополнением в виде иных ветвей (Венесуэла). В абсолютном большинстве случаев разделение властей понимается не как полное обособление различных ветвей власти, а как формирование системы взаимного контроля, допускающей их участие в деятельности друг друга, но не позволяющей такого вторжения, при котором полномочия, принадлежащие одной ветви, прямо и в полном объеме осуществлялись бы какой-либо другой ветвью<sup>469</sup>.

Очевидно, что на практике осуществление государственной власти сопряжено с динамическим развитием взаимодействия различных структур, в т.ч. возникновением трений и конфликтов между ними по поводу осуществления того или иного полномочия. Можно сказать даже, что именно этот потенциал конфликтности и способствует тому, чтобы принцип разделения властей достигал

---

<sup>469</sup> См.: The Federalist: A Collection of Essays Written in Favor on a New Constitution // <http://www.constitution.org/fed/federa00.htm>

своих целей; тем не менее, в каждом конкретном случае возникающие споры должны быть урегулированы, и в дальнейшем система должна функционировать с учетом выработанных решений. Подобное постоянное обогащение содержания принципа разделения властей происходит в рамках как политического процесса, так и юридических механизмов разрешения споров между органами государственной власти.

Особую роль в разрешении таких споров играют *органы конституционного контроля*. В данной главе настоящего исследования принцип разделения властей рассмотрен именно сквозь призму их практики. Поэтому основное внимание уделено не статичному описанию положения в системе власти законодательных, исполнительных и судебных органов - это можно было видеть из предшествующих глав работы, а именно вопросам их взаимодействия, причем становящегося предметом внимания органов конституционного контроля.

Следует оговориться, что отдельные проблемные вопросы разделения властей имеют жесткую привязку к форме правления<sup>470</sup>, поэтому нами рассмотрена практика органов конституционного контроля государств с различной базовой конфигурацией системы власти<sup>471</sup>; вместе с тем, некоторые ключевые подходы к выстраиванию пределов и ограничений различных властных структур могут быть учтены и в более широком контексте.

Естественно, что идея разделения властей и исключения концентрации властных полномочий в одних руках является широко признанной. Давно и неоднократно было замечено, что при создании единого центра принятия властных решений всегда сохра-

---

<sup>470</sup> Например, вопросы досрочного роспуска парламента возникают только в парламентарной и смешанной формах и мало актуальны для президентской; принципиально различается положение главы государства в системе разделения властей в президентской, смешанной и парламентарной республиках и т.д.

<sup>471</sup> Кроме того, следует учитывать особенности процедуры рассмотрения дел самими органами конституционного контроля (абстрактный или конкретный, предварительный или последующий, обязательный или факультативный нормоконтроль, вынесение решений с обязательной юридической силой или консультативных), которые имеют результатом вариативность степени учета конкретных обстоятельств дела, применимость решения в будущем и т.д.

няются риски злоупотреблений и нарушения свободы граждан; принцип разделения властей был призван если не устранить полностью, то минимизировать эти риски. Связь разделения властей и обеспечения свободы граждан подчеркивал еще один из основателей соответствующей теории Ш. Монтескье<sup>472</sup>. Не случайно в ст. 16 французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года зафиксирована идея о том, что общество, в котором не обеспечена гарантия прав и не проведено разделение властей, не имеет конституции.

И конечно эта особенность разделения властей учитывается органами конституционного контроля. В частности, как следует из приведенной формулы и современной практики Конституционного совета Франции, нередко рассматривающего споры о компетенции между органами государственной власти с учетом того влияния, которое эти органы окажут на реализацию тех или иных прав<sup>473</sup>, два указанных условия существования конституции следует воспринимать не автономно, так сказать, «через запятую», а в тесной взаимосвязи: разделение властей является именно гарантией прав<sup>474</sup>. На предотвращение тирании и защиту свободы как цели разделения властей был сделан акцент и в одном из особых мнений к решению Верховного суда США<sup>475</sup>: «Доктрина разделения властей была принята Конвентом 1787 года не для того, чтобы способствовать эффективности, а для того, чтобы предотвратить произвол власти. Цель заключалась не в том, чтобы избежать столкновений,

<sup>472</sup> Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1955.

<sup>473</sup> См., напр.: Постановление Конституционного совета Франции от 3 марта 2009 г. № 2009-577 DC (связь разделения властей и свободы выражения мнений) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-577-dc/decision-n-2009-577-dc-du-03-mars-2009.42424.html>

<sup>474</sup> В доктрине сделан и более радикальный вывод - собственно, задачей конституции является именно гарантирование прав и установление рамок осуществления различных функций власти. См.: Verpeaux M., de Montalivet P., Roblot-Troizier A., Vidal-Naquet A. Droit constitutionnel. Les grandes decisions de la jurisprudence. Paris, 2011. P. 120.

<sup>475</sup> См.: Решение Верховного суда США по делу «Майерс против Соединенных Штатов» (Myers v. United States, 272 U.S. 52, 1926), особое мнение судьи Л. Брендайса // <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=272&invol=52>

а в том, чтобы посредством неизбежных столкновений, присущих разделению государственной власти на три ветви, защитить народ от автократии». В этом мнении особенно обращает на себя внимание расстановка приоритетов при определении целей принципа разделения властей: защита от произвола была поставлена выше требования эффективности осуществления власти. Эта идея понятна с учетом того, что более высокий уровень эффективности часто приписывается субъектам властных отношений, сосредоточившим всю полноту власти; хотя эти субъекты способны действовать энергично, принимая решения в сжатые сроки и проводя их в жизнь непосредственно<sup>476</sup>, сопутствующие риски для свободы индивидов не позволяют сделать выбор в пользу такого способа принятия и реализации решений, по крайней мере, в нормальных условиях функционирования государства.

Вместе с тем, как справедливо подчеркивается некоторыми авторами, не следует противопоставлять принцип разделения власти на отдельные ветви и их возможность функционировать эффективно. Речь идет о том, что первичный выбор должен быть сделан в пользу защиты от злоупотреблений властью, т.е. в пользу разделения властей, но разделение властей должно быть осуществлено таким образом, чтобы не допустить бессилия государства, также угрожающего свободе<sup>477</sup>. Именно поэтому принцип разделения властей предполагает не только распределение полномочий между государственными органами, относящимися к различным ветвям (функциональный и организационный аспекты), с целью не допустить концентрации всей власти в руках одного из них, но и установление правил контроля и взаимодействия между этими органами, направленных на обеспечение их сотрудничества<sup>478</sup>. И хотя принцип

---

<sup>476</sup> По этой причине даже конституции, называющие в качестве одной из основ конституционного строя принцип разделения властей, допускают усиление позиции одного из органов власти в исключительных обстоятельствах (чрезвычайное, военное положение, состояние угрозы и т.д.).

<sup>477</sup> См.: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М., 2001. С. 81.

<sup>478</sup> Как представляется, оптимальным образом эта идея выражена в Конституции Республики Польша 1997 года, ст. 10 которой закрепляет принцип разделения и равновесия властей.

разделения властей означает не просто распределение полномочий между отдельными ветвями власти в соответствии с выполняемыми ими функциями, но также возможность одного органа «противопоставить свою точку зрения точке зрения другого органа, хотя и без права ее замены своим решением»<sup>479</sup>, т.е. систему сдерживания, органы публичной власти, как правило, способны выработать различные пути преодоления конфликтов, возникающих между ними, и добиваться искомых результатов в процессе выработки и проведения определенных направлений политики. В отличие от ситуации монополизации власти эта политика проводится в интересах всего общества, а не каких-либо узких его кругов.

В литературе высказаны различные точки зрения относительно характера целей установления принципа разделения властей. Помимо уже упомянутых (борьба с тиранией и повышение эффективности управления), называют, например, такие цели, как действие верховенства права, уравнивание социальных сил и обеспечение плюрализма<sup>480</sup>. Для нас важно принципиально отметить, что *суть разделения властей также может быть предметом концептуального толкования органа конституционного контроля*. В качестве примера: в широком виде инструментальная составляющая принципа разделения властей была подчеркнута в решении Конституционного суда Чехии: «Сущностный анализ с необходимостью ведет нас к выводу о том, что разделение властей не является самоцелью или целью в себе, а преследует цель более высокую. С самого начала создатели конституции подчиняли его *идее службы гражданства и обществу* (выделение добавлено - А.Т.). Любая власть имеет склонность к концентрации, усилению и коррупции; абсолютная власть тяготеет к неконтролируемому разрушению. Если одна ветвь власти выходит за пределы своих конституционных рамок, своих полномочий, или, напротив, не выполняет своих задач и, таким образом, препятствует надлежащему функционированию другой вет-

---

<sup>479</sup> Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 297. Цит. по: Лафитский В. Конституционный строй США. М., 2011. С. 240.

<sup>480</sup> См.: Соболева А.К. Принцип разделения властей // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития /под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. С. 79-80.

ви... контрольный механизм сдержек и противовесов, встроенный в систему разделения властей, должен быть задействован»<sup>481</sup>.

В мире существуют различные варианты организации власти, призванной служить гражданину и обществу. Вместе с тем, подход к принципу разделения властей, в рамках которого «разделение» не означает возведения между различными органами власти непроницаемых стен<sup>482</sup> и, кроме того, выступает своего рода средством для достижения социальных целей и, соответственно, предполагает определенную степень взаимосвязи между структурой и взаимодействием ветвей власти, с одной стороны, и «реальными политико-экономическими и социальными отношениями» - с другой<sup>483</sup>, накладывает отпечаток на функционирование публичной власти в государствах в целом, и, в частности - на решения органов конституционного контроля по делам, затрагивающим отношения между ветвями власти.

## **§ 2. Взаимодействие законодательных и исполнительных органов государственной власти как предмет конституционного контроля**

Некоторыми авторами констатируется отсутствие в зарубежной литературе общепризнанного определения понятия «ветвь государственной власти», что может быть связано с описательным, а не строго юридическим характером этого термина<sup>484</sup>. В самом общем виде ветвь государственной власти предлагается понимать как «обособленную организационно-функциональную систему в целостном механизме (аппарате) осуществления государственной

---

<sup>481</sup> Постановление Конституционного суда Чехии от 28 февраля 2006 г. Pl. US 20/05 // [http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=517&cHash=d26d8e2bb160ad1e447ec9385c8c2a7e](http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews[tt_news]=517&cHash=d26d8e2bb160ad1e447ec9385c8c2a7e)

<sup>482</sup> См.: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*. West, 2010. P. 241.

<sup>483</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2006. С. 293. В данном случае автор пишет о системе сдержек и противовесов применительно к США, однако представляется, что этот вывод может быть распространен и на другие страны.

<sup>484</sup> См.: Чиркин В.Е. *Законодательная власть*. М., 2008. С. 81.

власти, специализированные органы и должностные лица которой реализуют определенную функцию управления в обществе»<sup>485</sup>. Ветви власти присущи и иные признаки, но ключевым здесь видится *функционирование* в определенной сфере, иначе говоря - разграничение между ветвями власти конкретных функций. В соответствии с этим современные парламенты являются представительными по своей социально-политической сущности органами, к основной функции которых относится принятие законов, основной функцией исполнительной власти является исполнение законов (исполнительно-распорядительная деятельность), судебной - отправление правосудия.

Проблема заключается в том, что в действительности к реализации одной и той же функции часто привлекаются органы, относящиеся к разным ветвям, и это особенно верно для, так называемых, политических ветвей - законодательной и исполнительной<sup>486</sup>. Соответственно, точки пересечения становятся источником постоянного напряжения во взаимоотношениях между этими ветвями власти; *органы конституционного контроля сталкиваются с задачей установления пределов власти законодательных и исполнительных органов*. Не претендуя на исчерпывающую полноту, можно выделить некоторые актуальные для ряда государств зоны конфликтов и подходы судов к их разрешению.

Наиболее типичны и нередко доходят до судов, в том числе в связи с их функциями конституционного контроля, проблемы формирования органов исполнительной власти и зачастую обусловленный этим роспуск парламента.

Порядок формирования и дальнейшего функционирования исполнительной власти, допустимые рычаги воздействия исполнительной и законодательной ветвей власти друг на друга, в т.ч. в ходе применения мер ответственности, а также положение главы государства в системе этих отношений - это ключевые черты, на

---

<sup>485</sup> Там же. С. 88.

<sup>486</sup> Хотя можно привести примеры, показывающие, что в сфере «совместных решений» участвует и судебная власть («негативное», а иногда и «позитивное» законотворчество органов конституционного контроля, квазисудебные парламентские процедуры и др.).



основе которых строятся отличия между парламентарной, президентской и смешанной формами правления<sup>487</sup>. Между тем, в рамках всех трех форм могут возникать неопределенности в вопросах использования политико-правовых инструментов, влияющих на создание центральной исполнительной власти и ее последующее взаимодействие с парламентом. В преодолении таких неопределенностей, в их правовое разрешение могут быть «втянуты» и органы конституционного контроля.

Парламентарная форма правления предполагает формирование правительства на основе парламентского<sup>488</sup> большинства (принадлежащего одной партии или коалиции), а также взаимные рычаги, с помощью которых парламент и правительство могут влиять друг на друга. В числе таких рычагов следует выделить, прежде всего, возможность парламента отправить правительство в отставку в результате выражения недоверия и сформировать новое правительство и встречную возможность главы правительства инициировать роспуск парламента, причем иногда эта инициатива увязывается с его правом ставить перед парламентом вопрос о доверии, например, в связи с прохождением важного законопроекта, но иногда существует и автономно. С формально-правовой точки зрения, с учетом правил депутатского голосования по вопросам о доверии (недоверии) правительству *большинством*, не только правительству не грозит отставка, пока его поддерживает парламентское большинство<sup>489</sup>, но и парламенту не грозит роспуск, если он в состоянии принимать важные политические решения (избирать премьер-министра, в установленные сроки принимать бюджет, обеспечивать поддержку законопроектов, которые правительство считает настолько важными для выполнения своей программы, что

---

<sup>487</sup> См.: Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 29-35.

<sup>488</sup> В случае двухпалатного парламента, как правило, значение имеют полномочия только одной из них, нижней палаты. Но существуют и исключения, например, в Италии в процедуре инвеституры задействованы обе палаты парламента.

<sup>489</sup> Правительствонные кризисы будут частыми при такой модели разделения властей, только если избирательная и партийная системы приведут к «фрагментированному» парламенту.

связывает их принятие с вопросами доверия и т.д.).

Однако политика вносит свои коррективы в эту картину. В частности, известна британская практика назначения выборов раньше истечения максимального (пятилетнего) срока полномочий палаты общин исходя из политической конъюнктуры<sup>490</sup>. В ФРГ, также относящейся к парламентарной форме правления, только в республиканской ее ипостаси, ситуация досрочного роспуска Бундестага по инициативе Федерального канцлера была предметом рассмотрения Федеральным конституционным судом. Так, в декабре 1982 г. канцлер Г. Коль (Христианско-демократический союз), имевший в парламенте существенную политическую поддержку, достиг со всеми партиями договоренности о том, что они не выразят ему доверия, с тем чтобы он мог просить Президента распустить Бундестаг и назначить досрочные выборы<sup>491</sup>. Он был заинтересован в таком политическом шаге, поскольку был избран на свою должность не в результате очередных выборов в Бундестаг, а по итогам распада социально-либеральной коалиции в парламенте и выражения вотума недоверия предыдущему канцлеру; в сущности, Коль стремился упрочить свое положение в качестве легитимного главы правительства, сформированного по результатам парламентских выборов. Некоторые депутаты инициировали судебное рассмотрение дела, ссылаясь на то, что их мандат получен от народа, что срок полномочий Бундестага (4 года) зафиксирован с целью стабилизации системы и что канцлер вместе с Президентом и партиями, представлен-

---

<sup>490</sup> Россия и Британия в поисках достойного правления /под ред. И. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000. С. 216-217. Приводится по: Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 477.

<sup>491</sup> Веймарская республика характеризовалась парламентской неустойчивостью. Как ответ на это, Основной закон ФРГ 1949 года не предоставил Федеральному президенту полномочия распустить парламент по своему усмотрению. С другой стороны, Федеральный канцлер не может быть отправлен в отставку простым вотумом недоверия. Для этого необходим конструктивный вотум недоверия, в ходе которого одновременно избирается преемник действующего канцлера (ст. 67 Основного закона ФРГ). Кроме того, канцлер вправе сам поставить вопрос о выражении ему доверия. Бундестаг распускается Президентом только в случае, если вопрос о доверии, поставленный канцлером, не получил требуемого большинства, и канцлер предлагает роспуск, а Бундестаг не в состоянии избрать нового канцлера (ст. 68 Основного закона ФРГ).

ными в парламенте, собираются манипулировать конституцией. Базовый правовой вопрос в данном деле сводился к тому, может ли канцлер инициировать отказ в доверии, когда он располагает поддержкой парламентского большинства, и может ли Президент распустить Бундестаг по просьбе канцлера, с тем чтобы был избран новый состав палаты и заново сформировано правительство, если «утрата» доверия была не более чем хитроумным ходом в политической игре.

В своем решении Федеральный конституционный суд поддержал распоряжение о роспуске, особо подчеркнув, что Президент разумно использовал свои полномочия в свете сложных политических обстоятельств, окружающих вопрос канцлера о доверии и его просьбу о роспуске. Одновременно один из судей подготовил особое мнение, в котором отдал предпочтение более буквальному прочтению текста ст. 68 Основного закона, как предполагающего, что роспуск Бундестага ни в коем случае не возможен, если его большинство поддерживает канцлера<sup>492</sup>.

Причем и позднее подход Суда к проблеме не изменился. Так, в 2005 году канцлер Г. Шредер (Социал-демократическая партия Германии) поставил вопрос о доверии перед Бундестагом, где его сторонники имели небольшой численный перевес. Как объяснил сам канцлер, его целью при постановке вопроса о доверии было именно получение возможности инициировать роспуск Бундестага и проведение новых выборов. Однако он считал этот шаг необходимым с учетом того, что собирался продолжать уже начатые полномасштабные социальные и экономические реформы, а между тем прошедшие выборы в парламенты земель показали серьезную потерю поддержки его партии избирателями, что привело к разногласиям внутри самой партии, а это, в свою очередь, означало неустойчивость парламентского большинства и, следовательно, самого федерального правительства. Бундестаг вполне предсказуемо не выразил доверия канцлеру. Федеральный президент издал указы о роспуске Бундестага и назначении новых выборов, пояснив, что,

<sup>492</sup> 62 BVerfGE 1. Приводится по: Kommers D. P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham, NC; London: Duke University Press, 1997. P. 118-121.

по его оценке, обращение к народу в данном случае соответствует конституционным правилам о роспуске палаты<sup>493</sup>.

Федеральный конституционный суд в ответ на запрос депутатов, полагавших, что Основной закон не допускает поддельного использования постановки вопроса о доверии перед *Бундестагом* для выяснения уровня поддержки проводимой политики *народом*, постановил, что в данном случае Основной закон нарушен не был: «Вопрос о доверии, имеющий целью роспуск Бундестага, конституционен лишь в том случае, если он не только отвечает формальным требованиям, но и соответствует цели ст. 68 Основного закона. Основной закон стремится к созданию жизнеспособного правительства. Жизнеспособность означает не только осуществление Федеральным канцлером политической воли с целью определения общих направлений политики и принятие им на себя ответственности за это, но также и его уверенность в поддержке большинства членов германского Бундестага... Соответственно, обоснованная оценка Федерального канцлера того, что жизнеспособность Федерального правительства затронута в части поддержки парламентского большинства, является достаточной»<sup>494</sup>.

Подобная практика демонстрирует существующую в парламентских режимах возможность глав исполнительной ветви до некоторых пределов использовать конституционно-правовые механизмы балансирования властей для регулирования продолжительности *собственного пребывания* у власти; в более широком контексте речь идет об оценке категории «*стабильность*» применительно к функционированию власти.

Президентская форма правления характеризуется наличием самостоятельного источника легитимности исполнительной власти. Глава государства, одновременно возглавляющий и исполнительную власть, избирается населением (в ходе прямых или косвенных выборов) и, соответственно, получает свой мандат независимо от парламентских выборов и их результатов. Максимально сильная

<sup>493</sup> См.: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015. С. 482.

<sup>494</sup> 2 BvE 4 // [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20050825\\_2bve000405en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20050825_2bve000405en.html).

формула, подобная той, что содержится в ст. 2 Конституции США («Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов»), означающая, что Президент не просто возглавляет исполнительную власть, а осуществляет ее, и положения о выборах Президента народом, по всей видимости, исключают конфликты с законодательной ветвью на почве формирования высшего звена исполнительной власти (об иных должностных лицах см. ниже). Конечно, та же Конституция США предусматривает экстраординарную процедуру избрания Президента (Палатой представителей) и Вице-президента (Сенатом), в том случае, если ни один из кандидатов не получил абсолютного большинства при голосовании в коллегиях выборщиков, но надо заметить, что, во-первых, палаты делают выбор из числа кандидатов, получивших в коллегиях выборщиков наибольшее число голосов, не предлагая новых кандидатур, а во-вторых, современная двухпартийная система США не оставляет много места для использования этих экстраординарных процедур в принципе<sup>495</sup>. Споры при определении победителя президентских выборов не исключены, но на практике они касаются избирательных процедур<sup>496</sup>, а не разногласий между ветвями власти.

Ситуация становится более сложной в том случае, если глава государства, избираемый гражданами и фактически и формально возглавляющий исполнительную власть, должен также определить кандидатуру премьер-министра. Так, в Южной Корее избираемый народом Президент является председателем Государственного совета (правительства), а его заместителем в Совете является Премьер-министр; проблема, однако, заключается в том, что Премьер-министра в соответствии с Конституцией Президент назначает с согласия парламента - Национального собрания (ч. 1 ст. 86). На первый взгляд, речь идет о заметном сдвиге формы прав-

---

<sup>495</sup> Экстраординарная процедура избрания Президента была применена дважды, как указывается в литературе, «на заре истории США» - выборы Т. Джефферсона в 1800 году и Д. Адамса в 1824. См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии /Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2001. С. 79.

<sup>496</sup> См., напр.: Дело «Буш против Гопа (George W. Bush et al. v. Albert Gore et al., 531 U.S. 98, 2000) // <http://www.law.cornell.edu/supct/html/00-949.ZPC.html>

ления в сторону смешанной<sup>497</sup>, однако практика затрудняет однозначные выводы. Так, Конституционный суд Южной Кореи в 1998 году рассматривал дело, возникшее в связи с тем, что всенародно избранному Президенту Ким Дэ Чжуну противостояло парламентское большинство, относившееся к другому политическому лагерю. Президент стремился получить согласие парламента на назначение своей кандидатуры на должность Премьер-министра, для чего Национальное собрание было созвано его спикером на чрезвычайную сессию; однако в ходе этой сессии депутаты не смогли прийти ни к какому выводу - решения относительно назначения просто не было вынесено. В результате Президент назначил исполняющего обязанности Премьер-министра без согласия Национального собрания, а депутаты парламентского большинства обратились в Конституционный суд, указав, что Президент действовал с нарушением полномочий парламента. По решению Конституционного суда (за которое высказались пять судей из девяти) заявление было отклонено, отчасти по процедурным соображениям, поскольку депутаты были сочтены ненадлежащим субъектом обращения в Суд<sup>498</sup>, но также и с учетом системы разделения властей: «Если бы Президент назначил Премьер-министра, не запрашивая согласия Национального собрания, или если бы назначение состоялось, несмотря на противодействие Национального собрания, Суд мог бы решить это дело иначе. Но в данном случае Президент направил

---

<sup>497</sup> Элементы смешанной формы проявляются также в том, что парламент может отстранить Премьер-министра от должности абсолютным большинством голосов, причем в ст. 63 Конституции речь идет именно о политической ответственности; импичмент как мера конституционно-правовой ответственности урегулирован отдельно ст. 65; однако, вместе с тем, Конституция не упоминает возможности роспуска самого парламента. В итоге, возможно, такую форму правления правильнее всего было бы характеризовать как «нетипичную». О нетипичных формах правления (в т.ч. смешанных республиках) см., напр.: Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М., 2006. С. 421-424.

<sup>498</sup> Некоторые судьи указали, что обращение в Суд могло направить только Национальное собрание в целом по решению его большинства, некоторые - что отдельные депутаты могут обратиться в Суд, только если принадлежат к меньшинству, т.е. не могут повлиять на решение всей палаты. В обоих случаях депутаты большинства признаются ненадлежащим субъектом обращения.

запрос, а Национальное собрание оказалось неспособно принять решение о назначении. Президент назначил исполняющего обязанности Премьер-министра, чтобы избежать бездействия и возможности последующего нарушения порядка. Следовательно, образ действий Президента не посягал на право заявителей высказываться по поводу назначения Премьер-министра. Кроме того, заявители, образуя большинство в Собрании, могли сами разрешить спор посредством голосования. Поскольку они не исчерпали всех имеющихся правовых средств, Суд не может решать этот вопрос». Очевидно, что приведенное решение большинства судей способствовало сохранению в системе разделения властей сильных позиций Президента, не уделяя особенно много внимания «парламентарной» составляющей назначения Премьер-министра<sup>499</sup>, в то время как в совместном особом мнении еще троих судей указывалось, что предметом рассмотрения Суда не являлся вопрос о том, могли ли заявители самостоятельно наложить вето на решение Президента; по их мнению, статья Конституции требует, чтобы согласие Национального собрания было получено *прежде* назначения на должность Премьер-министра и не оставляет места для иного толкования. Если назначение было произведено без выраженного согласия парламента, Конституция оказывается явным образом нарушена, безотносительно от того, что должностное лицо именуется «исполняющим обязанности Премьер-министра»<sup>500</sup>.

Как показывает практика, уход от «чистых» моделей президентской и парламентской республик при потенциальном увеличении гибкости управления в ситуациях политических кризисов<sup>501</sup>, может вместе с тем означать и увеличение рисков конфликтов. Если

---

<sup>499</sup> Не случайно форму правления Южной Кореи комментаторы часто называют президентской, вероятно, с учетом не только формально определенного круга функций и полномочий главы этого государства, но и его фактического положения. См., напр.: [http://kommentarii.org/strani\\_mira\\_ekiklopediy/korey.html](http://kommentarii.org/strani_mira_ekiklopediy/korey.html).

<sup>500</sup> Решение Конституционного суда Южной Кореи от 15 июля 1998 г., 29 КССГ 583, 98 Hun Ra 1. Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op.cit. P. 305-307.

<sup>501</sup> См.: Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2012. С. 130.

в приведенном выше примере с роспуском Бундестага ФРГ речь шла, скорее, о своего рода чрезмерном согласии ветвей власти (в условиях поддержки Федерального канцлера парламентским большинством, и отсутствия у Федерального президента стремления противопоставить им какую-либо свою позицию) и возможным, благодаря этому, согласию «манипулированию» буквальным толкованием норм конституции, в смешанной республике способно выявить себя подлинное напряжение между высшими органами государственной власти, особенно в ситуации разделенного меньшинства (когда в парламенте отсутствует устойчивое большинство какой-либо политической силы, которое поддерживало бы главу государства или главу правительства) или разделенного большинства (когда большинство в парламенте и глава правительства принадлежат к одному политическому лагерю, а глава государства – к другому)<sup>502</sup>. Если глава государства при этом обладает чрезвычайными полномочиями или имеет право роспуска парламента собственным решением, существует риск злоупотребления им своими полномочиями под предлогом необходимости обеспечения эффективного функционирования власти, особенно в государстве, где нет устоявшихся демократических традиций. Так, в Пакистане в 1993 году в своем эмоциональном обращении к нации Премьер-министр указал, что ему мешают работать определенные политические круги, действующие под патронажем Президента<sup>503</sup>, и что, несмотря на это, он, Премьер-министр, не намерен уходить в отставку и инициировать роспуск парламента, а будет продолжать бороться. После этого обращения Президент со ссылкой на п. 2 (b) ст. 58 распустил нижнюю палату парламента, отправил в отставку Премьер-министра и назначил новые выборы. В соответствии

---

<sup>502</sup> См.: Skach C. The «Newest» Separation of Powers: Semipresidentialism // International Journal of Constitutional Law. 2007. № 1. P. 93-121.

<sup>503</sup> Сложность модели формы правления Пакистана заключается в том, что глава государства, на которого возложена и исполнительная власть в федерации, избирается не населением напрямую, а избирательной коллегией, состоящей из членов палат парламента и членов провинциальных собраний. При этом в стране существует и правительство, возглавляемое Премьер-министром, с 1990 года определяемого парламентом большинством, и наделенное своим кругом полномочий.



с указанной нормой Президент может распустить Национальное собрание по своему усмотрению, если возникла ситуация, при которой правительство не может дальше продолжать свою деятельность и появляется необходимость обращения к избирателям<sup>504</sup>. Верховный суд Пакистана, рассматривая возникший конфликт по обращению Премьер-министра, указал, в частности, следующее: «В свете этих новых положений утверждалось, что Президенту должна быть приписана доминирующая роль. К сожалению, вера в то, что он обладает некими неотъемлемыми или подразумеваемыми полномочиями, кроме тех, что явным образом предоставлены ему статьями Конституции, является ошибочным. В Конституции, установленной писаным актом, в котором права и обязанности различных учрежденных им органов сформулированы с точностью, только сами формулировки Конституции исполняются и применяются, и эти формулировки никогда не могут быть преодолены или дополнены посторонними принципами или не уточненными полномочиями, не включенными явным образом в саму Конституцию. Президент не может отправить в отставку Премьер-министра, пока тот пользуется доверием большинства членов Национального собрания. Без сомнений, ожидается, что оба (Президент и Премьер-министр) будут работать в согласии и сотрудничестве для эффективного управления делами государства. В настоящем деле было заявлено, что выступление Премьер-министра повлекло за собой

---

<sup>504</sup> Появление этой нормы в Конституции не случайно. В 1977 году в стране прошли выборы, результаты которых практически сразу были поставлены под сомнение; протесты охватили всю страну. Оппозиционные партии призывали к новым выборам, но распустить Национальное собрание можно было только по решению Премьер-министра, который отказывался это делать. Для исправления ситуации и возвращения ее в нормальное русло потребовалось вмешательство армии. Этого можно было бы избежать, если бы Президент также располагал полномочием роспуска нижней палаты парламента, для чего в 1985 году в Конституцию и была внесена соответствующая поправка. Тем не менее, еще в 1989 году Верховный суд указал, что добавленное полномочие Президента «не может рассматриваться как абсолютное» и подлежит судебному контролю. См.: Решение Верховного суда Пакистана по делу Хаджи Мухаммад Сейфулла против Пакистана (Haji Muhammad Saifullah v. Federation of Pakistan). Приводится по: Newberg P. R. Judging the State: Courts and Constitutional Politics in Pakistan. Cambridge, 1995. P. 210.

слом механизма правительства, поскольку после этого выступления две опоры государства не могут сосуществовать. Однако никто не может распустить орган, состоящий из избранных народных представителей, если только не существует бесспорной, серьезной и достаточной причины для этого действия». Суд признал, что обращение Премьер-министра не являлось такой причиной, и вынес решение о восстановлении в его должности и отмене решения о роспуске Национального собрания<sup>505</sup>.

Приведенные решения иллюстрируют сразу несколько особенностей дел, связанных с взаимоотношениями между законодательной и исполнительной ветвями власти в таких вопросах, как их формирование и политическая ответственность. Во-первых, нормы современных конституций чаще всего отражают *исторический опыт* функционирования публичной власти в конкретном государстве. Одной из целей создателей конституций является установление такой конфигурации власти, которая позволяла бы если не избегать полностью, то хотя бы *преодолевать возникающие политические кризисы*, особенно уже хорошо знакомые данной системе, без посягательства на *демократические основы устройства* государства и без потери *способности к управлению* делами общества. Именно с выполнением этой задачи связано появление различных вариантов формирования исполнительной власти и наличие или отсутствие в системе обоюдоострого оружия досрочного прекращения полномочий высших органов власти. Это приводит к тому, что тезис о независимых и самостоятельных ветвях власти в действительности может получать самое разное содержательное наполнение. Во-вторых, ключевой характеристикой подобных споров является их политическая составляющая. Формирование исполнительной власти - вопрос принципиально политический, кроме того, в его решении оказывается задействован и глава государства. Если речь идет о президентской республике, глава государства осуществляет и исполнительную власть. Что касается парламентарной и смешанной форм правления, здесь отчетливо проявляется такая функция

<sup>505</sup> Решение Верховного суда Пакистана по делу Наваз Шариф против Пакистана (Muhammad Nawaz Sharif v. Federation of Pakistan, PLD, 1993 S. C. 473). Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op.cit. P. 259-262

главы государства, как обеспечение согласованного действия всей публичной власти посредством его арбитража (при том что главе государства в этих условиях может принадлежать и некоторая часть исполнительных полномочий). Роспуск парламента - это также достаточно деликатный политический вопрос, поскольку стабильность его деятельности является важной частью его независимости и способности осуществлять свои задачи. Предположительно, именно с политической составляющей проблем формирования исполнительной власти и роспуска парламента связана третья особенность, а именно - некоторая *сдержанность*, по крайней мере, в ряде случаев проявляемая органами конституционного контроля при рассмотрении указанных дел. Как видно из приведенных примеров, эти органы вовсе не всегда стремятся к максимально строгому, буквальному прочтению конституционных норм, регулирующих порядок назначения главы правительства или роспуска парламента. Напротив, органы конституционного контроля иногда демонстрируют готовность учитывать более широкий политический контекст возникновения напряжения между ветвями власти. Эта особенность проявляется и в иных категориях дел, связанных с реализацией принципа разделения властей, представленных далее.

### **§ 3. Вопросы назначения на должность /отстранения от должности**

Производство назначений на публичные должности (не обязательно даже относимые к самой исполнительной власти) представляет собой предмет для споров в разных государствах независимо от их формы правления. Это связано не только с имеющей подчас место неопределенностью регулирования соответствующих вопросов в конституции, но и стремлением различных властных структур удерживать за собой контроль в данной сфере, расширяя степень своего влияния на функционирование системы публичной власти в целом. Примечательно, что здесь можно выделить позиции различных органов конституционного контроля в связи с формированием органа, ответственного за национальное теле- и радиовещание;

вместе с тем, соответствующие примеры не отменяют того факта, что в практике государств проблема порядка назначения и отстранения от должности существует применительно к широкому кругу должностных лиц.

Так, в Венгрии, после крушения коммунистической системы представлявшей собой вариант германской парламентарной (с лидирующим положением главы правительства) системы, возникали, тем не менее, серьезные конфликты между Президентом и Премьер-министром; один из этих конфликтов был связан с полномочиями по назначению председателя национального телевидения. В 1991-1992 годы в Венгрии существовала только одна телевизионная станция (она была государственной), и Правительство, придя к выводу, что эта станция не демонстрирует ему особенной поддержки, обратилось к Президенту, наделенному Конституцией полномочием назначать и смещать ряд должностных лиц, с просьбой поддержать предложение Премьер-министра отправить в отставку председателя национального телевидения. В результате председателем должен был стать его заместитель, приемлемый для правительства, но критикуемый оппозицией за слишком сильную приверженность правящей политической силе. Закон о назначении председателя национального телевидения требовал поддержки парламентского большинства в 2/3, иными словами, согласия между большинством и меньшинством. В данном случае о таком согласии речи не шло. Президент ответил отказом на предложение Премьер-министра освободить от должности председателя национального телевидения.

Как указал Конституционный суд, куда Премьер-министр обратился с запросом об абстрактном толковании норм Конституции, касающихся полномочий Президента назначать и отправлять в отставку должностных лиц, «Президент Республики находится вне исполнительной ветви и, как глава государства, располагает собственной сферой полномочий. В Конституции нет положений, которые могли бы быть истолкованы как указывающие на то, что Правительство и Президент Республики совместно возглавляют исполнительную власть, принимая решения, основанные на кон-

сенсусе, взаимно ограничивая и сдерживая друг друга... В соответствии с § 29 (1) Конституции, Президент выражает национальное единство и стоит на страже демократического функционирования государственного аппарата». Представив толкование права на отказ от назначения в связи с указанной функцией «стражи», Суд подчеркнул, что отказ последовать предложению о назначении (увольнении) должен быть обоснован: «в ситуации отказа, обоснованного серьезными причинами, существует обязанность сотрудничества. Если Президент отказывается произвести назначение по серьезным причинам, его решение должно содержать указание на те факты, с учетом которых Президент обоснованно пришел к выводу, что удовлетворение просьбы может повлечь за собой подрыв демократического функционирования государственного аппарата»<sup>506</sup>. Таким образом, право на отказ от назначения (отстранения от должности) было истолковано не как самостоятельное полномочие Президента, а как часть его общей задачи защиты демократического функционирования государственного аппарата.

Еще более жестко оценил полномочия Президента Конституционный трибунал Польши. Его решение тем более примечательно, что Польша относится к числу смешанных республик, где исполнительную власть в соответствии с явным указанием ст. 10 Конституции осуществляют Президент и Совет министров<sup>507</sup>. Рассматривая конституционность закона, меняющего порядок фор-

---

<sup>506</sup> Решение Конституционного суда Венгрии 36 /1992 (VI.10) AB // <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DA6CAEF75D9C7CF7C1257ADA00528F45?OpenDocument>

<sup>507</sup> При этом акты Президента, чтобы быть действительными, должны быть контрассигнованы председателем Совета министров в соответствии с ч. 2 ст. 144 Конституции, а в ч. 3 этой же статьи содержится достаточно внушительный перечень полномочий, осуществляемых Президентом самостоятельно, в рамках своей прерогативы. Из этого перечня видно, что в прерогативе Президента находятся те полномочия, которые он осуществляет как верховный арбитр в отношениях между политическими ветвями власти и как глава государства; полномочия же в сфере исполнительной власти по большей части требуют контрассигнатуры, предполагающей определенный уровень согласованности действий обоих исполнительных органов - Президента и Совета министров. См.: Вашкевич А. Основы конституционного права Республики Польша. Минск, 2007. С. 122, 132.

мирования Общепольского совета по телевидению и радиовещанию и предоставившего Президенту полномочие по назначению и смещению председателя этого Совета, Трибунал указал следующее: «Перечень из тридцати так называемых прерогатив Президента (полномочий Президента по изданию официальных актов, касающихся специфических вопросов) закрепленных в ч. 3 ст. 144 Конституции, имеет исчерпывающий характер. Полномочия государственных органов не могут быть выведены по аналогии; они должны всегда основываться на явным образом сформулированных правовых положениях. В частности, этот принцип применим к полномочиям, имеющим исключительный характер по сравнению с типичным функционированием органа (в данном случае - по сравнению с требованием контрасигнатуры). Следовательно, перечень президентских прерогатив не может быть расширен законом ни в соответствии с принципом «продолжения» полномочия, освобожденного от требования контрасигнатуры, ни по аналогии полномочий. Хотя назначение членов Национального совета по телевидению и радиовещанию - это президентская прерогатива, названная в вышеуказанной ч. 3 ст. 144 (п. 27) Конституции, здесь нет правомочия назначения или смещения председателя Совета». Поскольку, по мнению Трибунала, спорное полномочие не могло быть осуществляемо и при условии контрасигнатуры (это нарушало бы конституционный порядок, т.к. в соответствии со ст. 10 Конституции Совет находится вне схемы разделения властей), закон в этой части был признан неконституционным<sup>508</sup>. Хотя в приведенном решении речь шла о проблеме назначения должностного лица, нельзя не подчеркнуть более широкое значение введенного здесь *барьера на пути выявления, так называемых, скрытых полномочий главы государства*.

Смешанная форма правления и бифидальная исполнительная власть существуют и во Франции. Соответственно, Президент Республики является не только главой государства, но и частью ис-

---

<sup>508</sup> Решение Конституционного Трибунала от 23 марта 2006 г. по делу К 4/06 // <http://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions/>

полнительной власти<sup>509</sup>. С учетом введенной в Пятой Республике системы рационализированного парламентаризма<sup>510</sup> и необходимости постоянно контролировать соблюдение границ полномочий законодательной и исполнительной ветвями, Конституционный совет постоянно сталкивается с задачей установления рамок деятельности Президента.

Достаточно проблематичное с точки зрения принципа разделения властей решение было принято Конституционным советом в связи с передачей полномочия по назначению и отстранению от должности руководителей государственных программ вещания от Высшего совета аудиовизуальных средств (независимого административного органа) Президенту страны. Статья 13 Конституции Франции регулирует вопросы назначения должностных лиц: в соответствии с ней, Президент назначает на гражданские и военные государственные должности; органический закон определяет должности, в отношении которых право назначения, принадлежащее Президенту, осуществляется после публичного заключения компетентной постоянной комиссии каждой палаты; Президент в этих случаях не может провести назначение, если сумма голосов «против» в каждой комиссии составляет, по меньшей мере, 3/5 от суммы голосов, поданных в обеих комиссиях. Несмотря на доводы заявителей, оспоривших закон о передаче полномочия и указывавших, что он нарушает свободу выражения мнений и конституционную цель многообразия образов мыслей и мнений, Конституционный совет не только признал правомерным назначение Президентом

---

<sup>509</sup> См.: *Droit constitutionnel / Coord. L. Favoreu*. Paris, 2004. P. 589. Эта особенность статуса Президента Республики была подчеркнута в решении Государственного совета Франции, выступившего с критикой положения, при котором в ходе определении времени выступления в СМИ (распределяемого между парламентским большинством и меньшинством) не учитывался контекст и содержание выступлений Президента; с учетом двойственности полномочий главы государства, Совет фактически предложил признать, что Президент не всегда выступает только как «внеполитический» арбитр, стоящий на страже Конституции. См.: Решение Государственного совета Франции от 8 апреля 2009 г. № 17 CE // <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/5/article24.fr.html>

<sup>510</sup> Данное решение обычно связывают с несбалансированной системой полномочий, перекосом в пользу парламента и, как следствие, постоянными правительственными кризисами, характерными для Четвертой Республики.

руководителей каналов телевидения и радиовещания, сочтя достаточной гарантией независимости СМИ то условие, что Президент будет производить назначения с согласия Высшего совета аудиовизуальных средств, но и подчеркнул, что противоречит Конституции положение оспариваемого закона, в соответствии с которым компетентные постоянные комиссии могли бы накладывать вето на решения Президента об отставке руководителей программ, поскольку «последний абзац ст. 13 Конституции делает такое вето возможным только применительно к полномочиям Президента по осуществлению назначения». Распространение той же процедуры на случаи отстранения от должности, посягают, по мнению Конституционного совета, на принцип разделения властей<sup>511</sup>. Тем самым в данном решении Совет представил такое понимание принципа, в рамках которого следует считать его нарушением всякое вмешательство одной ветви власти в деятельность другой, которое не предусмотрено Конституцией прямо.

Здесь можно проследить связь с более ранними решениями Совета, в соответствии с которыми принцип разделения властей понимался как распределение функций и полномочий Конституцией: если отход от разделения в каком-либо вопросе предусмотрен самой Конституцией, здесь не может быть нарушен принцип разделения властей<sup>512</sup>. Однако нетрудно заметить, что в таком понимании принцип разделения властей лишается собственного содержания, на основе которого он мог бы предложить что-либо, кроме того, что явно и недвусмысленно зафиксировано в Конституции, на случай возникновения спорных ситуаций. Логически рассуждая, если в предусмотренных Конституцией случаях участия одного органа в осуществлении полномочия другого нет нарушения принципа раз-

<sup>511</sup> Постановление Конституционного совета Франции от 3 марта 2009 г. № 2009-577 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-577-dc/decision-n-2009-577-dc-du-03-mars-2009.42424.html>

<sup>512</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Совета Франции от 8 июля 1989 г. № 89-258 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1989/89-258-dc/decision-n-89-258-dc-du-08-juillet-1989.8648.html>. В этом решении речь шла о допустимости закона об амнистии (который, хотя и представляет собой вмешательство в осуществление судебных полномочий, может быть принят на основе ст. 34 Конституции Франции).



деления властей, отсюда еще не следует с необходимостью вывод о том, что принцип будет нарушен, если вмешательство одной ветви власти в деятельность другой Конституцией прямо не предусмотрено. Следует согласиться с комментаторами в том, что принцип разделения властей, в действительности направленный на взаимное сдерживание ветвей власти, в данном случае был применен парадоксальным, чтобы не сказать больше, образом, поскольку Совет помешал парламентским комиссиям поставить юридические барьеры на пути усмотрения Президента<sup>513</sup>.

Общая конфигурация формы правления в США и положения американской Конституции, регулирующие назначения должностных лиц, позволили Верховному суду обосновать дифференцированный подход к установлению пределов вмешательства Конгресса в соответствующие процедуры. Так, в 1976 году Верховный суд рассматривал акт, которым Конгрессу предоставлялись полномочия назначения четырех из восьми членов Федеральной избирательной комиссии, призванной контролировать финансирование и проведение парламентских и президентских выборов. Все шесть членов комиссии с правом решающего голоса<sup>514</sup> (включая двоих, назначаемых Президентом) должны были проходить процедуру утверждения большинством обеих палат Конгресса. Рассматривая функции Комиссии, Суд пришел к выводу, что значительную часть ее полномочий составляют исполнительные и судебные полномочия; соответственно, Конгресс не может определять должностных лиц, ответственных за осуществление таких полномочий - они должны быть назначены в соответствии с разделом 2 ст. 2 Конституции<sup>515</sup>, т.е. либо единолично Президентом, судом или главой департамен-

<sup>513</sup> См.: Verpeaux M., de Montalivet P., Roblot-Troizier A., Vidal-Naquet A. Op. cit. P. 118-121.

<sup>514</sup> Еще двумя членами Комиссии без права решающего голоса по должности должны были становиться секретарь Сената и руководитель аппарата Палаты представителей.

<sup>515</sup> Президент «назначает на должности и по совету и с согласия Сената вводит в должности... всех других должностных лиц Соединенных Штатов, введение в должности которых в ином порядке не предусмотрено Конституцией и должности которых установлены законом, но Конгресс может посредством принятия закона предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких он сочтет возможными, Президенту единолично, судам либо главам департаментов».

та, либо Президентом с согласия Сената. В своем решении Суд указал также, что если полномочия формируемого органа имеют «в основном следственный и информационный характер», то Конгресс может назначать его должностных лиц<sup>516</sup>. Ориентируясь на это решение, Конгресс, во-первых, изменил оспаривавшиеся положения, выбрав второй вариант назначения (Президентом с согласия Сената), а во-вторых, позднее, при создании Комиссии по гражданским правам в 1983 году, предусмотрел в законе свое право назначать четырех из восьми ее членов, с учетом того, что в основном она должна была осуществлять следственные полномочия. Президент, который назначал оставшихся четырех человек, признал правомерность такого решения<sup>517</sup>.

Что касается отстранения от должности, то Конституция США также обходит этот вопрос молчанием (за исключением процедуры импичмента, применяемой в случаях признания должностных лиц виновными в тяжкие преступлениях и проступках). С одной стороны, с учетом последнего положения раздела 8 ст. 1 Конституции<sup>518</sup> Верховный суд признал право Конгресса создавать должность и устанавливать условия ее занятия<sup>519</sup>, с другой - указал, что нет ни малейшего сомнения в том, что полномочие отстранять должностных лиц, назначенных Президентом с согласия Сената, принадлежит единолично Президенту, поскольку в противном случае он не сможет обеспечить выполнение собственной обязанности - контроля над надлежащей реализацией законов<sup>520</sup> (в решении речь шла о начальнике почтового отделения, т.е. должностном лице с

---

<sup>516</sup> Дело Бакли против Валео (Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 1976) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>

<sup>517</sup> См.: Fisher L. American Constitutional Law. Durham, 1999. P. 208.

<sup>518</sup> Конгресс имеет право «издавать все законы, которые необходимы и уместны для осуществления вышеперечисленных полномочий и всех других полномочий, предоставленных настоящей Конституцией правительству Соединенных Штатов, или какому-либо его департаменту, или должностному лицу».

<sup>519</sup> См.: Дело Шартлефф против Соединенных Штатов (Shurtleff v. United States, 189 U.S. 311, 1903) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/189/311/>

<sup>520</sup> См.: Дело Майерс против Соединенных Штатов (Myers v. United States, 272 U.S. 52, 1926) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/>

исполнительными полномочиями). Возникшее напряжение между двумя идеями было снято самим Судом, подтвердившим право Конгресса ограничивать своими законами полномочия Президента по отстранению должностных лиц органов, наделенных квази-законодательными и квази-судебными полномочиями<sup>521</sup>. Иными словами, Верховный суд США поставил вопрос о назначении и снятии с должности в зависимости от *характера полномочий* соответствующего органа, обеспечивая действие в этом вопросе механизма сдержек и противовесов.

Таким образом, формирование различных государственных органов может потребовать участия представителей разных политических ветвей. Даже урегулировав вопрос о назначениях, создатели конституций часто оставляют без внимания вопрос об отставках; между тем, на работу того или иного органа можно серьезно влиять и с помощью отстранения его должностных лиц. Применительно к проблемам назначения и отставки, возникающим в результате на практике, во всяком случае следует учитывать положение главы государства в системе органов власти: при его существенном влиянии на исполнительную власть с точки зрения принципа разделения властей представляется предпочтительным не оставлять под его полным контролем состав, по крайней мере, тех органов, которые не относятся к системе исполнительной власти. Как видно из приведенных решений, органы конституционного контроля могут использовать потенциал толкования спорных положений конституции для установления баланса между ветвями власти.

## **§ 4. Пределы исполнительной власти / делегирование полномочий / законодательное вето**

На самом базовом уровне понимания принципа разделения властей, ожидания в отношении исполнительной власти связаны

<sup>521</sup> См.: Дело Винер против Соединенных Штатов (*Wiener v. United States*, 357 U.S. 349, 1958) // [http://www.oyez.org/cases/1950-1959/1957/1957\\_52](http://www.oyez.org/cases/1950-1959/1957/1957_52). См. также: *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 1935 // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/602/case.html>

с тем, что она будет осуществлять законы, принятые парламентом. На практике, однако, возникают вопросы, до какой степени исполнительная власть может осуществлять полномочия, не вытекающие из законов напрямую (и особенно эта проблема актуальна в чрезвычайной ситуации и (или) в ситуации необходимости использования вооруженных сил), и до какой степени возможна передача полномочий от законодательной ветви власти к исполнительной.

Классическим примером конфликта первого типа является дело, рассмотренное Верховным судом США в 1952 году. Во время войны в Корее, в ответ на провал переговоров между работодателями и работниками сталелитейных заводов (целью этих переговоров должно было стать заключение нового коллективного договора), за несколько часов до начала объявленной забастовки Президент распорядился передать эти заводы под контроль государства, поскольку полагал, с учетом значения стали для изготовления оружия, что остановка работы в этой области промышленности поставит под угрозу национальную обороноспособность. По иску владельцев заводов Верховный суд указал следующее: «Полномочие Президента по изданию приказов должно вытекать либо из акта Конгресса, либо из самой Конституции. Не существует закона, который бы явным образом предоставлял Президенту полномочие принимать владение собственностью, как он это сделал в данном случае... Больше того, использование техники конфискации для решения трудовых споров, чтобы предотвратить остановку работы, не просто не было разрешено каким-либо актом Конгресса; еще прежде этого конфликта Конгресс выразил отказ принять такой метод разрешения трудовых споров... Ясно, что если бы Президент имел полномочие издать такой приказ, как он издал, оно должно было бы находиться в каких-либо положениях Конституции». Однако Верховный суд отказался признать, что соответствующее полномочие может быть выведено из положений Конституции, закрепляющих, что «исполнительная власть предоставляется Президенту» и что он «является главнокомандующим армии и флота» (разделы 1 и 2 ст. 2). Как бы тщательно не следил Президент за надлежащим исполнением законов и как бы широко не трактовалось понятие «театр военных

действий», Конституция, по мнению суда, не оставляет никаких сомнений в том, кто должен принимать законы, которые будет исполнять Президент - это должен быть национальный законодатель: «Основатели государства передали полномочия принятия законов только Конгрессу на случай как хороших, так и плохих времен... Приказ Президента не может быть поддержан»<sup>522</sup>.

Помимо того, что здесь можно увидеть ответ на вопрос, вправе ли исполнительная власть восполнять своего рода правовые пробелы, возникшие в результате «молчания» законодателя<sup>523</sup>, и проследить идею ограничения «скрытых» полномочий главы государства, обращает на себя внимание жесткость избранного подхода к разделению властей в целом. Сам Верховный суд вовсе не всегда придерживался его<sup>524</sup>. Здесь представляет интерес совпадающее мнение судьи Джексона: он сделал акцент на том, что: «Хотя Конституция распределяет полномочия, чтобы лучше обеспечить свободу, она предполагает также, что практика объединит рассредоточенные полномочия в работоспособную власть. Она устанавливает раздельность, но и взаимозависимость властей, их самостоятельность, но и взаимодействие». Указав, что полномочия Президента не являются жестко зафиксированными, но флуктуируют в зависимости от их сочетания или разобщения с полномочиями Конгресса, он предложил разделять три ситуации: максимальное количество полномочий Президента, когда он действует по явному или подразумеваемому разрешению Конгресса; «сумеречная зона» конкуренции между Конгрессом и Президентом, когда первый не выразил ни согласия, ни возражений на осуществление полномочий, и второй

<sup>522</sup> Дело: Листопрокатная и трубопрокатная компания Янгстауна против Сейера (Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579, 1952) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>

<sup>523</sup> Этот вопрос связан с проблемой определения намерения законодателя. Следует различать ситуацию, когда какой-либо предмет должен быть урегулирован, но законодатель не делает этого, и ситуацию, когда законодатель воздерживается от принятия закона, например, потому что полагает, что какая-либо сфера общественной жизни должна остаться свободной от регулирования. См.: особое мнение судьи Франфуртера по делу Янгстаун.

<sup>524</sup> См.: Лобов М. Верховный суд США и проблема разделения властей: пределы правового подхода // Конституционный суд как гарант разделения властей. М., 2003. С. 64-65.

может опираться только на свою независимую власть; нижний уровень полномочий Президента, когда он принимает меры вопреки явной или подразумеваемой воле Конгресса, обладая только конституционными полномочиями за вычетом всех конституционных полномочий Конгресса по данному вопросу.

Позднее более гибкий подход, выраженный в этом мнении, до некоторой степени был воспринят на практике<sup>525</sup>. Кроме того, следует учитывать, что решение по делу *Янгстаун* было принято по конкретному спору. Хотя оно содержит ряд общих соображений относительно пределов полномочий исполнительной ветви, жесткость его связана с тем, что в основе конфликта было посягательство на частную собственность в контексте ведения военных действий. В делах относительно собственно использования вооруженных сил США по решению Президента Верховный суд демонстрировал готовность предоставить Президенту гораздо больше полномочий, в т.ч. с учетом того, что последний является верховным главнокомандующим и, невзирая на положение Конституции о том, что объявление войны и мира относится к ведению Конгресса<sup>526</sup>.

Федеральный конституционный суд Германии также сталкивался с необходимостью установления пределов полномочий исполнительной власти, соотнося их с полномочиями законодателя в ситуации использования вооруженных сил. Так, в 1983 году несколько граждан ФРГ обжаловали в Суд предстоящее размещение на территории Западной Германии ракет с ядерными боеголовками как результат решения, принятого министрами обороны и иностранных дел государств-участников НАТО. Один из пунктов конституционной жалобы касался принципа разделения властей, поскольку Бундестаг принял по данному вопросу не закон, а лишь резолюцию, в которой указал, что поддерживает действия федерального правительства.

В своем решении Суд разъяснил, что согласие исполнительной власти на размещение ракет основывалось на существующем

---

<sup>525</sup> См.: Там же.

<sup>526</sup> См.: Алебастрова И. А.. Основы конституционного права Соединенных Штатов Америки // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть /Отв. ред. Б.А. Страшун. М, 2006. С. 91

международном договоре (Североатлантическом) и не требовало принятия нового закона в силу абзаца 2 ст. 59 Основного закона<sup>527</sup>. Более того, Суд указал, что «оспариваемое действие выдержало бы проверку в рамках конституционного контроля, даже если бы оно было предпринято независимо от договора, поскольку согласие, данное в этом случае, не могло бы быть отнесено ни к «политическим отношениям», ни к «предметам федерального законодательства». Это строгое разграничение полномочий в соответствии с абз. 2 ст. 59 является элементом разделения властей. Концентрация политической власти, которая произошла бы, если бы Бундестагу были приписаны центральные полномочия по принятию решений исполнительного характера во внешних делах сверх полномочий, предоставляемых ему Основным законом, шла бы вразрез со структурой распределения власти, ответственности и контроля, зафиксированного в настоящее время Основным законом. Это ни в какой мере не меняется тем обстоятельством, что на федеральном уровне только члены Бундестага избираются непосредственно народом. Особый порядок распределения и равновесия государственной власти, который Основной закон хочет видеть гарантированным, не должен подрываться монизмом полномочий, ложным образом выведенным из принципа демократии в виде всеохватывающего резервирования полномочий за парламентом. Принцип парламентской ответственности правительства с необходимостью предполагает ядро собственной ответственности исполнительной власти. Демократия, учрежденная Основным законом - это демократия под принципом правового государства, а это означает, применительно к взаимоотношениям между органами государства, прежде всего, демократию с разделением властей»<sup>528</sup>. Обращает на

<sup>527</sup> Договоры, регулирующие политические отношения Федерации или относящиеся к вопросам федерального законодательства, требуют одобрения или содействия органов, компетентных в данном случае осуществить федеральное законодательство, в форме принятия федерального закона. К административным соглашениям соответственно применяются предписания о федеральной администрации.

<sup>528</sup> 66 BV erf GE 39 (1983). Кроме приведенных аргументов Суд использовал также своеобразную доктрину политического вопроса, указав, что не имеет критерия оценить целесообразность и риски соответствующего политического решения, связанного с размещением ракет. Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Op. cit. P. 330-331.

себя внимание тот факт, что в данном деле Суд стремился установить пределы, скорее, вмешательства законодательной власти в действия исполнительной, на что направлена, в частности, особая трактовка соотношения принципов разделения властей и демократии.

Особый подход к пределам законодательной и исполнительной ветвей власти был избран во Франции, где уже на уровне Конституции очерчен круг вопросов, по которым парламент вправе законодательствовать, с одновременным отнесением иных вопросов к регламентарной власти (ст. 34 и 37). Конституционный совет Франции, чьей основной задачей изначально был как раз контроль над соблюдением границ между законодательной и регламентарной властью, неоднократно акцентировал необходимость соблюдения независимости каждой из властей и соблюдения правил о размежевании компетенции<sup>529</sup>.

Помимо конституционного распределения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти, на практике во многих государствах возникает вопрос *о допустимости делегирования законодательных полномочий*. Еще в эпоху Просвещения звучали голоса против такого делегирования<sup>530</sup>, но позднее подобные утверждения были скорректированы практикой. Задачей многих создателей конституций и органов конституционного контроля стало не предотвращение делегирования как такового, а, скорее, *установление его пределов*. Так, применительно к Франции следует выделять не только уже упомянутую сферу регламентарной власти, но и возможность Правительства (если это нужно для выполнения его программы) обратиться к Парламенту за разрешением осуществить путем издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятий, обычно входящих в область законодательства (ст. 38 Конституции).

Осуществляя толкование этой нормы, Конституционный совет

---

<sup>529</sup> См.: Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. С. 362-368.

<sup>530</sup> Так, еще Дж. Локк писал о том, что законодатель не вправе переуступить свои законодательные полномочия. См.: Локк Дж. Два трактата о правлении // [http://grachev62.narod.ru/lock/lokk\\_2\\_11.html](http://grachev62.narod.ru/lock/lokk_2_11.html)



неоднократно указывал, что на Правительстве лежит обязанность одновременно с представлением проекта закона о делегировании полномочий указать цели тех мер, которые планируется предпринять<sup>531</sup>, хотя данная обязанность не предполагает представление Правительством на этом этапе содержания ордонансов, которые будут приняты в результате после проведения соответствующей работы, когда станут известны детали<sup>532</sup>. Вместе с тем, в практике Совета был сформулирован и сущностный критерий оценки законов, оставляющих исполнительной власти полномочия по регулированию общественных отношений. В частности, Конституционный совет настаивает на том, что определенные сферы общественной жизни, относящиеся к защите прав человека, должны быть урегулированы строго законом (напр., установление преступлений или деликтов<sup>533</sup>), что восходит к ст. 4 Декларации прав человека и гражданина 1789 года, в соответствии с которой «осуществление естественных прав человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Эти границы могут быть установлены только законом».

Эта же концепция была воспринята во многих других государствах, хотя и допускающих делегирование законодательных полномочий, но обеспечивающих строгий конституционный контроль над процедурой принятия соответствующих актов и их содержанием. Так, в Испании, где, с одной стороны, закреплено регулирование осуществления прав только законом (ст. 53 Конституции), но с другой стороны, Генеральные Кортесы могут делегировать Правительству право принятия норм, имеющих силу закона, в определен-

<sup>531</sup> См., напр.: Решение Конституционного совета Франции от 12 января 1977 г. No. 76-72 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1977/76-72-dc/decision-n-76-72-dc-du-12-janvier-1977.7519.html>

<sup>532</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции от 26 июня 1986 г. No. 86-207 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1986/86-207-dc/decision-n-86-207-dc-du-26-juin-1986.8271.html>

<sup>533</sup> Решение Конституционного совета Франции от 26 июня 1969 г. No. 69-55 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1969/69-55-l/decision-n-69-55-l-du-26-juin-1969.7145.html>

ной форме, на определенный предмет и с указанием срока действия таких законодательных полномочий (ст. 82), Конституционный суд указал: «принцип оговорки о законе является существенной гарантией нашего правового государства. Его значение заключается в обеспечении того, что регулирование гражданских свобод зависит исключительно от воли представителей граждан. Принцип не исключает возможности того, что законы предусматривают делегирование, но такое делегирование делает невозможным независимое регулирование исполнительной властью и регулирование, не подчиненное закону»<sup>534</sup>.

На практике возникает вопрос о степени подчиненности регулирования, осуществляемого исполнительной властью, закону. В частности, слишком узкое толкование требования, связанного с тем, чтобы ограничения прав (а тем более - регулирование их осуществления) устанавливались только законом, было бы проблематичным, поскольку если не любые, то очень многие меры, принимаемые государством, могут затрагивать статус индивидов. В действительности, требуется устанавливать допустимость делегирования, если в принципе конституция его не исключает, с учетом конкретных обстоятельств. Так, согласно ст. 80 Основного закона ФРГ, закон может уполномочить Федеральное правительство, федерального министра или правительство земель издать правовые постановления; при этом законом должны быть определены содержание, цель и объем предоставленного полномочия<sup>535</sup>. Ввиду положений Основного закона о правилах ограничения основных прав (законом или на основании закона), Федеральный конституционный суд указал, что принцип правового государства и предписания демократии возлагают на законодателя обязанность преимущественно самостоятельно формулировать установления, имеющие решающее значение для осуществления основных прав, не остав-

---

<sup>534</sup> Решение Конституционного Суда Испании от 24 июля 1984 г. No. 83/1984. Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. *Op.cit.* P. 277.

<sup>535</sup> Как отмечают комментаторы, это положение демонстрирует стремление уйти от практики времен Веймарской республики, когда исполнительной власти передавались практически неограниченные полномочия по осуществлению воли законодателя. См.: Munch I. *Grundgesetz Kommentar*. Munich, 1983. Band 3. S. 246.

ляя это исполнительной власти<sup>536</sup>. Однако очевидно, что в этой формуле присутствуют оценочные категории, способные вызвать вопросы. В одном из дел Суд рассматривал закон об атомной энергии, которым устанавливалась необходимость получения лицензии при производстве такого вида энергии. Администрация могла предоставлять лицензию в случае принятия получателем «всех необходимых мер предосторожности в свете существующих научных представлений и уровня технологии для предотвращения вреда», какой мог бы быть вызван строительством и работой соответствующих установок; на основе этого положения административными органами была разработана сложная система выдачи лицензий. Одна из лицензий была выдана на первый этап строительства АЭС в Калькаре. По обращению административного суда земли Северный Рейн-Вестфалия Федеральный конституционный суд должен был решить вопрос, не должен ли был законодатель установить более конкретные критерии для оценки допустимости возведения АЭС. Как указал Федеральный конституционный суд, «из принципа законности следует, что акты исполнительной власти, которые значительно затрагивают свободу и равноправие граждан, должны быть основаны на законе. Разделение властей не указано специально в Основном законе. Его действительность, однако, следует из абз. 3 ст. 20<sup>537</sup>. Интерпретация этого принципа претерпела существенные изменения в последние годы, особенно в свете его демократического компонента. Сегодня наша устойчивая практика проясняет, что законодатель обязан... принимать все важнейшие решения в основных нормативных сферах, особенно в тех случаях, когда основные права становятся предметом правительственного регулирования. Чтобы определить те области, где правительственные акты требуют основы в виде законов, следует рассматривать предмет и «интенсивность» планируемого или уже введенного регулирования, особо принимая во внимание основные права, предоставляемые Основным законом». По мнению Суда, в данном случае законодатель урегулировал с достаточной точностью требования к строительству

---

<sup>536</sup> BVerfGE 130, 1990 // <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083130.html>

<sup>537</sup> Законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие - законом и правом.

и работе АЭС, приняв на себя политическую ответственность за прагматическое решение в отношении допустимости использования атомной энергии с учетом имеющихся научных представлений. Что же касается использования в законе такого неопределенного термина, как «существующие научные представления», то он, в случае споров, может быть истолкован в судебном порядке, и сам по себе отражает стремление законодателя к тому, чтобы регулирование оставалось в русле научного и технологического развития. Это способствует динамично выстроенной защите основных прав, в т.ч. права на жизнь и права собственности, в то время как установление жестких стандартов безопасности в законе, скорее, мешало бы исполнительной власти учитывать при принятии решений различные обстоятельства, знание о которых постоянно развивается<sup>538</sup>. В данном случае Суд еще раз подтвердил своего рода эластичность принципа разделения властей, требующего взаимного сдерживания, но и взаимодействия властей.

Конституция США представляет собой пример документа, во все не предусматривающего напрямую возможность делегирования полномочий. В рамках более жесткой конструкции разделения властей, принятой здесь, «все законодательные полномочия» ст. 1 отнесены к Конгрессу США. Это обстоятельство вызвало к жизни соответствующую доктрину (*nondelegation doctrine*), уточняемую, однако, решениями Верховного суда. Так, в 1892 году Суд, указав, что «отсутствие у Конгресса права делегировать законодательные полномочия Президенту является принципом, в отношении которого общепризнано, что он является жизненно важным для целостности и сохранения системы правления, установленной Конституцией», вместе с тем признал, что полномочие установления тарифов (таможенных пошлин), делегированное рассматриваемым в деле законом, не является полномочием по созданию закона и позволяет исполнительной ветви действовать просто как агент Конгресса<sup>539</sup>.

Позднее, Суд принял решение, в котором указал, что делегирование Конгрессом законодательных полномочий представляет

---

<sup>538</sup> 48 BVerfGE 89, 1978. Цит. по: Kommers D. P. Op. cit. P. 139-144.

<sup>539</sup> Дело Филд против Кларка (Field v. Clark, 143 U.S. 649, 1892) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/143/649/case.html>

собой его подразумеваемое полномочие (*implied power*), являющееся конституционным постольку, поскольку Конгресс обеспечивает «принцип вразумительности» (*intelligible principle*), чтобы руководить исполнительной ветвью: «Чтобы определить, что Конгресс может делать в поисках содействия других ветвей, степень и характер этого содействия должны быть установлены в соответствии со здравым смыслом и присущими правительственной координации нуждами»<sup>540</sup>. В ряде случаев положения законов, делегирующих Президенту полномочия (практика, особенно воспринятая в период великой депрессии), были признаны не выдерживающими проверки именно в связи с тем, что Конгресс в них не предусматривал критериев для направления курса Президента<sup>541</sup>.

Больше того, отношения между ветвями власти развивались по линии усиления стремления Президента к регулированию без принятия соответствующего закона. Президент Г. Гувер получил полномочие преобразования исполнительных органов в отсутствие закона, принятого обеими палатами парламента; вместо этого было согласовано условие, в соответствии с которым любая из палат могла отменить реорганизацию, приняв соответствующую резолюцию, и которое получило наименование законодательного вето. Постепенно оно распространилось на другие сферы, включая вопросы иммиграции, поставок оружия, ведения военных действий, расходования средств и др.<sup>542</sup>

Только в 1983 году Верховный суд признал законодательное вето неконституционным, поскольку оно нарушает принцип бикамерализма и, кроме того, не соответствует положению раздела 7 ст. 1 Конституции, не предусматривающего такого вето. Как было указано в решении большинства, когда действия Конгресса имеют «целью и результатом изменение юридических прав, обязанностей

---

<sup>540</sup> Дело Хэмптон против Соединенных Штатов (J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States 276 U.S. 394, 1928) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/276/394/case.html>

<sup>541</sup> См., напр.: Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388 (1935) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/293/388/case.html>; A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States 295 U.S. 495 (1935) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/295/495/case.html>

<sup>542</sup> См.: Fisher L. Op. cit. P. 234.

и отношений между лицами» за пределами законодательной власти, он должен действовать путем принятия закона обеими палатами и представления его Президенту<sup>543</sup>. Примечательно, что в этом решении достаточно формальная попытка защитить Президента от вмешательства со стороны Конгресса, скорее, противоречила интересам исполнительной власти, стремившейся усилить свои полномочия, действуя благодаря инструменту законодательного вето в отсутствие необходимости ожидания дополнительных законов. Больше того, и после решения Верховного суда, практика законодательного вето продолжила свое существование в мало измененном виде<sup>544</sup>.

Таким образом, различные государства демонстрируют готовность выстраивать систему делегирования законодательных полномочий исполнительной власти, и эта готовность мало зависит от формы правления и стоящей за ней степени жесткости разделения властей. С неизбежностью оценка правомерности предпринимаемых при этом действий оказывается среди задач органа конституционного контроля, способного, с одной стороны, не *допустить перехода функции*, которую должны выполнять представители народа к исполнительной власти, что было бы сопряжено с рисками злоупотребления со стороны последней<sup>545</sup>, а с другой - *обеспечить оперативное принятие решений* в случае необходимости с санкции законодательной ветви.

## **§ 5. Иммунитеты исполнительной власти / расследование ее деятельности**

Одна из проблемных линий взаимосвязи между исполнительной и законодательной ветвями связана с установлением и рабо-

---

<sup>543</sup> Дело Служба иммиграции и натурализации против Чада (INS v. Chadha, 462 U.S. 919, 1983) // <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/462/919>

<sup>544</sup> См.: Лафитский В.И. Указ. соч. С. 287.

<sup>545</sup> О соответствующих рисках и угрозе суперпрезиденциализма см.: Ackerman B. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. 2000. Vol. 113. P. 633-729.

той механизмов контроля<sup>546</sup> парламента (одной из его палат) над деятельностью правительства. Несмотря на различия в механизмах контроля, доступных депутатам в государствах с разной формой правления, можно выделить и некоторые общие формы; применительно к ним особенно четко прослеживается позиция органов конституционного контроля разных государств, стремящихся обеспечить, с одной стороны, открытый характер деятельности правительства и его подотчетность (с целью не допустить злоупотребления его полномочиями), а с другой стороны - возможность правительства оперативно принимать необходимые решения, связанные с реализацией определенной политики, и эффективно проводить их в жизнь, что предполагает, в свою очередь, пределы вмешательства в его деятельность со стороны законодательного органа.

В качестве примера здесь можно привести два близких дела, касающихся заявления об исполнительной привилегии в связи с парламентским (и последующим судебным) расследованием. В одном из дел, возникшем на основе расследования эпизода установления прослушивающего оборудования в избирательной штаб-квартире демократов, Верховный суд США высказался по поводу заявленной привилегии представителей исполнительной власти и их нежелания на этой основе предоставить интересующие Конгресс, суд и широкую общественность записи переговоров в Белом доме, которые могли бы пролить свет на обстоятельства конфликта и, особенно, причастность к нему Президента от Республиканской партии Р. Никсона: «...ни доктрина разделения властей, ни потребность в конфиденциальности переговоров, происходящих на высоком уровне, без дополнительного обоснования не могут означать абсолютную, безоговорочную привилегию Президента на иммунитет от судебных процедур при любых обстоятельствах. Когда приви-

---

<sup>546</sup> В данном случае речь идет об узком значении контроля как наблюдения парламента за политическими и административными действиями правительства. См. Маклаков В.В. Указ. соч. С. 667. В широком понимании направленными на осуществление контроля можно полагать самые разные политические и юридические элементы взаимодействия между ветвями и уровнями власти (включая вопросы назначения, меры ответственности и т.д.), а также вмешательство представителей общества. См.: Валадес Д. Контроль над властью. М., 2006. С. 13.

легия основывается только на широком, недифференцированном утверждении о том, что конфиденциальность переговоров представляет собой публичный интерес, возникает конфликт с другими ценностями». С учетом особенностей распределения власти между тремя ветвями и отсутствия у них абсолютной независимости, Суд пришел к выводу, что не просто привилегия исполнительной власти (в данном случае - конфиденциальность переговоров) может быть сопоставлена с легитимными потребностями судебного процесса, но что вторая ценность перевешивает первую<sup>547</sup>.

В 1984 году Федеральный конституционный суд ФРГ принял похожее решение, указав, что министерство финансов должно выдать внутренние записи парламентскому комитету, расследовавшему налоговое освобождение, предоставленное одной из корпораций на доход, полученный от продажи акций «Даймлер-Бенц». Комитет расследовал дело по обвинению некоторых влиятельных лиц из управленческой иерархии корпорации в том, что они выплачивали крупные суммы высокопоставленным должностным лицам и политикам в обмен на получение этого освобождения от налога. Министерство отказывалось выдать записи на том основании, что они содержат коммерческие и налоговые тайны, сохранность которых должна быть обеспечена в соответствии с налоговым кодексом. Как указал Суд, право парламентского комитета, проводящего расследование деятельности федерального правительства, на сбор доказательств (абз.1 ст. 44 Основного закона) включает в себя право запрашивать документальные свидетельства. Хотя Суд признал существование «основного ядра исполнительной автономии», в рамках которого «ряд инициатив, консультаций и действий защищены от парламентского наблюдения», он счел, что в данном случае министерство нарушило ст. 44, не выполнив запрос комитета: «Когда кабинет подотчетен парламенту... предоставление документов является составной частью парламентского контроля». Суд подчеркнул, что право парламента на доступ к документальным доказательствам представляет собой существенный аспект принципа

---

<sup>547</sup> См.: Дело Соединенные Штаты против Никсона (United States v. Nixon, 418 US 683, 1974) // <http://supreme.justia.com/us/418/683/case.html>



разделения властей. Что касается правомерной заботы исполнителя о конфиденциальности, то последняя не была бы нарушена изучением документов в ходе закрытого заседания комитета<sup>548</sup>.

Вместе с тем, если характеризовать правила создания и работы комитетов по расследованию деятельности правительства, следует подчеркнуть вслед за органами конституционного контроля, что свобода усмотрения палат при создании таких комитетов не является абсолютной. В одном из дел, связанном с рассмотрением резолюции Сейма о создании следственного комитета для проверки решений, принимавшихся в ходе трансформации банковского сектора, и деятельности органов, контролирующих кредитные организации с 1989 по 2006 годы, Конституционный Трибунал Польши детально рассмотрел статус следственных комитетов, акцентировав, в частности, то обстоятельство, что Конституция 1997 года отбросила идею верховенства какого-либо из органов государства: «Сейм представляет собой один из органов государства. Его полномочия и, следовательно, рамки его деятельности зафиксированы в Конституции и законах. Тот факт, что Сейм имеет существенную власть, не означает, что он «может делать все, что угодно», поскольку то, что «он может», должно оставаться в рамках, предписанных Конституцией и законами. Это касается и следственных комитетов...». Сейм признал ряд оспариваемых положений резолюции неконституционными, причем не только по той причине, что деятельность следственных комитетов может простирается не на любые органы и не на любых должностных лиц (в частности, за рамками деятельности таких комитетов остаются органы, имеющие черты независимости и отделенности, напр., суды, трибуналы, а также Национальный банк Польши), но и по той причине, что определяя предмет расследования, Сейм в данном случае использовал неопределенные категории («решения», «деятельность органов, контролирующих кредитные организации»)<sup>549</sup>.

Пределы полномочий парламента могут оказаться предметом

---

<sup>548</sup> 67 Bverf GE 100, 129 (1984). Цит. по: Kommers D. P. Op. cit. P. 122-123.

<sup>549</sup> Решение Конституционного Трибунала от 22 сентября 2006 г. по делу U /06 // <http://trybunal.gov.pl/en/case-list/judicial-decisions/>

спора и в связи со стремлением определить, какие решения могут им приниматься по результатам расследования. В Латвии, являющейся парламентарной республикой, имел место спор, связанный с тем, что ст. 26 Конституции определяет право следственной комиссии парламента (Сейма) проверять деятельность исполнительной власти, но не определяет того, какие постановления может принимать Сейм по итогам работы такой комиссии. В частности, парламент, который провел проверку соответствия тарифной политики уполномоченных представителей Совета по телекоммуникационным тарифам требованиям Закона «О телекоммуникациях», претендовал на то, что он может принять постановление, содержащее политический призыв, адресованный правительству, и это будет частью его контрольной деятельности (в данном случае Кабинету министров поручалось отстранить от должности членов Совета по телекоммуникационным тарифам и в течение месяца образовать новый Совет), а Кабинет указывал на отсутствие у Сейма привилегий верховного руководства и невозможность без законного основания ограничивать управленческую деятельность исполнительной ветви. Как заключил Конституционный суд Латвии, принцип деления власти «гарантирует равновесие и взаимный контроль между ними и способствует умеренности власти. Следственная комиссия является «парламентской», и Сейм может использовать результаты ее деятельности, чтобы принять «парламентские» акты - изменения в действующие законы или новые законы, выразить недоверие правительству в целом, Президенту министров или министру, декларировать отношение к той или другой проблеме и т.д. Принимая постановления в связи с результатами работы следственной комиссии, Сейм должен соблюдать Конституцию, Регламент и другие законы». Особо выделив идею о том, что концепция подчинения исполнительной власти парламенту осталась в советском прошлом, Суд признал право Сейма принимать акты различного вида, в т.ч. и такие, которые лишь формулируют его отношение или мнение по какому-либо вопросу, но подчеркнул, что такие акты не могут быть направлены на создание, изменение, констатацию или прекращение прав или на наложение обязанностей, что имело место

в данном случае. С точки зрения результатов работы следственной комиссии особенно важен следующий вывод Суда: «Незаконный акт, изданный находящимся в подчинении Кабинета министров государственным органом, может быть отменен в установленном законом порядке. Если Сейм считает, что акт такого органа является незаконным, он может задать вопрос, может внести запрос, может решать о выражении недоверия Кабинету министров, Президенту министров или отдельному министру, может подать заявление о возбуждении дела в Конституционном суде. Следовательно, Сейм может оценивать соответствие деятельности и актов Совета по тарифам закону, но не может принимать обязывающее Кабинет министров постановление об отстранении Совета по тарифам»<sup>550</sup>. Такого рода решения также демонстрируют, что хотя существует определенный «разлом в стенах» между ветвями власти, через который, собственно и может осуществляться взаимный контроль, это не означает, что какая-либо из ветвей попадает в подчинение другой.

В целом, обращаясь к практике выстраивания отношений законодательных и исполнительных органов, можно найти множество подтверждений тому, что речь действительно идет не столько о разделении, сколько о поиске равновесия взаимодействующих и сдерживающих друг друга ветвей. При этом обращает на себя возможность выделить, по крайней мере, два подхода судов к решению возникающих конфликтных ситуаций, обозначаемых условно как *формальный (предполагающий отделение ветвей и необходимость для каждой из них посвятить себя выполнению только своей функции)* и *функциональный (подчеркивающий, что ветви власти не действуют абсолютно независимо друг от друга)*<sup>551</sup>. При том, что использование обоих подходов (иногда - по очереди одним и тем же органом конституционного контроля) не добавляет решению споров пред-

---

<sup>550</sup> Дело Совета по тарифам No. 03-05 (1999) // <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=19>

<sup>551</sup> Соответствующий вывод давно был сделан в литературе применительно к практике Верховного суда США (см.: Merril Th.W. The Constitutional Principle of Separation of Powers // The Supreme Court Review. 1991. P. 226), но по-видимому, может быть распространен и на другие органы конституционного контроля.

сказуемости, само по себе их укоренение в практике явно не случайно. По-видимому, только в определенном сочетании они могут обеспечить, с одной стороны, элементы политической стабильности во взаимоотношениях ветвей, а с другой - целевое развитие содержания принципа разделения властей с учетом задач, которые государства должны выполнять в современном мире, и эволюции различных сфер общественных отношений и, соответственно, институтов конституционного права (основ правового статуса личности, политического плюрализма, партийного строительства и т.д.). Конечно, здесь возникают и вопросы, связанные с взаимодействием политических ветвей власти с судебной: последняя, хотя и играет существенную роль в установлении конфигурации принципа разделения властей, не делает этого «единолично».

## **§ 6. Взаимодействие законодательных и судебных органов государственной власти**

В рамках разделения властей основное предназначение судебной ветви власти - независимое отправление правосудия по различным категориям дел на основе норм, принятых законодателем. Как писал Монтескье, в силу законодательной власти учреждение создает законы, исправляет и отменяет их, задача же судебной власти заключается в том, чтобы карать преступления и разрешать столкновения между лицами<sup>552</sup>. Однако на практике возникают ситуации, которым далеко до такого однозначного распределения ролей между законодателем и судами.

### **6.1. Пробел в нормах права / правила восполнения**

Одна из проблем, с которыми сталкиваются суды при рассмотрении дел - отсутствие законодательной нормы, непосредственно регулирующей спорные общественные отношения. Ответ на эту проблему строится по-разному, в зависимости даже не от формы правления государства, а, скорее, от нахождения его в русле разви-

---

<sup>552</sup> См.: Монтескье Ш.-Л. Указ. соч.

тия той или другой правовой системы. Так, известно, что в рамках англо-саксонской правовой системы признается существование такого источника права, как судебный прецедент. Ситуация является менее однозначной в странах, относимых к романо-германской правовой системе. С одной стороны, здесь ожидается, что суды будут разрешать споры на основе принятых в установленном порядке нормативных правовых актов, содержащих систему логически выстроенных и внутренне непротиворечивых норм, с другой - в случаях отсутствия таких актов суды все же не вправе уклониться от рассмотрения спора.

Соответствующая проблема была рассмотрена, например, в Германии. Одно из дел было связано с гражданским иском о возмещении ущерба, причиненного в результате диффамации. Ответчики (газета и свободный журналист) опубликовали выдуманное интервью с принцессой Сорайей, бывшей супругой иранского шаха, содержавшее подробности ее частной жизни. Ни один закон не допускал возмещение ущерба, заявленного истицей - возникшего в результате вмешательства в частную жизнь (подобное вмешательство в соответствии с германским правом составляло уголовное правонарушение, но не гражданское), при этом возмещение ущерба в рамках гражданского права признавалось возможным только «в случаях, предусмотренных писаным законом». Однако Федеральная судебная палата вынесла решение о взыскании с ответчиков суммы ущерба, исходя из изменившихся социальных условий и такой фундаментальной ценности, закрепленной в Основном законе ФРГ, как право на защиту личности.

Конституционность этого решения была оспорена в Федеральном конституционном суде, в частности, на том основании, что суд общей юрисдикции превысил свои полномочия, установленные Основным законом. Как указал Федеральный конституционный суд, «традиционно судья связан законом. Это неотъемлемый элемент принципа разделения властей и, следовательно, принципа верховенства права. Однако ст. 20 нашей Конституции в некоторой степени изменила традиционную формулировку, установив, что судья связан «законом и правом». В рамках превалирующего подхода

происходит отказ от тесных рамок формально принятых законов. Право не тождественно совокупности писаных законов. При некоторых обстоятельствах закон может существовать помимо позитивных норм, устанавливаемых государством – это закон, который имеет своим источником конституционный правовой порядок как значимую, всеохватывающую систему, и который корректирует писанные нормы. В задачу суда входит выявление такого закона и превращение его в реальность обязательными решениями». Иными словами, Суд в данном случае предусмотрел новую концепцию судебной функции, предполагающую, что «задача судьи не ограничивается выявлением и применением решений законодателя. Судья может столкнуться с ситуацией, когда он должен будет выносить решение на основе ценностей (акт, с неизбежностью содержащий волевые элементы), т.е. выявить и использовать в своих решениях такие ценностные концепции, которые присущи конституционному правовому порядку, но которые не выражены, или выражены неадекватно, в языке писаных законов. Когда писанный закон не выполняет своего предназначения, судебное решение заполняет существующий пробел, используя здравый смысл и «общие идеи о праве, принятые в сообществе». Естественно, сформулировав такого рода задачу судей, Федеральный конституционный суд, опасаясь произвола, не мог не озаботиться и установлением пределов соответствующих полномочий. Универсальных пределов им не было разработано, но применительно к конкретной сфере частного права Суд учел «возраст кодификации» (гражданский кодекс действовал на тот момент свыше 70 лет и, соответственно, требовал адаптации к изменившимся за это время отношениям) и сложности пересмотра крупных законодательных актов в обычном законодательном порядке (два проекта, направленные на решение проблемы невозможности взыскания в гражданском процессе денежного возмещения ущерба, причиненного нематериальным благам, прежде проваливались в Бундестаге, хотя законодатель не формулировал явно и намерения сохранить существующее положение вещей).

В результате, по мнению Суда: «Никто не может критиковать судью, если тот, будучи вынужден решать каждый вопрос, постав-

ленный перед ним, и не имея возможности положиться на неопределенное будущее вмешательство законодателя, не может твердо придерживаться буквального смысла существующего писаного закона в ситуации, когда строгое соблюдение правил означало бы принесение в жертву права. Прием, с помощью которого Федеральная судебная палата вынесла решение в данном случае, с конституционной точки зрения не вызывает возражений по следующей причине: этот прием отклонялся от писаного закона только в степени, абсолютно необходимой для решения правовой проблемы, поставленной перед судом. Суд только добавил одну ситуацию в законодательный перечень ситуаций, в которых денежное возмещение может быть взыскано за причинение ущерба нематериальным интересам. Федеральная судебная палата посчитала подобное дополнение строго обоснованным в свете развития социальных условий, а также появления нового закона высшего уровня, а именно - ст. 1<sup>553</sup> и 2<sup>554</sup> Конституции. Таким образом, Федеральная судебная палата и другие суды, следовавшие этой логике, не отказывались от системы правопорядка и не выражали намерения самостоятельно принимать политические решения. Они просто сделали дальнейший шаг на пути развития и конкретизации базовых идей, неотъемлемых от правового порядка, формируемого Конституцией, и сделали это средствами, которые были доступны в рамках этой системы»<sup>555</sup>.

Из приведенного дела могут быть выведены далеко идущие заключения относительно возможностей судов, функционирующих

---

<sup>553</sup> (1) Достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его - обязанность всей государственной власти. (2) Исходя из этого, немецкий народ признает неприкосновенные и неотчуждаемые права человека в качестве основы всякого человеческого сообщества, мира и справедливости на земле. (3) Нижеследующие основные права обязательны для законодательной, административной и судебной власти в качестве непосредственно действующего права.

<sup>554</sup> (1) Каждый имеет право на свободное развитие своей личности в той мере, в какой он не нарушает прав других и не посягает на конституционный строй или нравственный закон. (2) Каждый имеет право на жизнь и физическую неприкосновенность. Свобода личности ненарушима. Вмешательство в эти права допустимо только на основании закона.

<sup>555</sup> 34 BVerfGE 269, 1973. Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Указ. соч. С. 689.

в рамках континентальной правовой традиции, по восполнению пробелов в законодательстве. Даже если в конституции государства нет нормы, подобной той, что содержится в Основном законе ФРГ и устанавливает связанность судов не только законом, но и правом, эта идея может быть выведена, например, из принципа правового государства, верховенства права и тому подобных норм. Вместе с тем, важно акцентировать связанность судов общей юрисдикции законом: как показывает дело принцессы Сорайи, такой суд может восполнить пробел, но не пойти против прямо выраженной воли законодателя, по крайней мере, до тех пор, пока не будет констатирована неконституционность закона (об этой проблеме см. ниже). Кроме того, обращает на себя внимание политический аспект дела - суды общей юрисдикции не могут подменять собой законодательную ветвь власти, когда речь идет о принятии политического решения, за которое законодатель несет политическую ответственность перед избирателями, а суд - нет.

С этой точки зрения приведенное дело, где специально было упомянуто, что Федеральная судебная палата не принимала политического решения, может быть сопоставлено с другим делом, также рассмотренным Федеральным конституционным судом ФРГ по обращению граждан, проживающих недалеко от аэропорта и обжалующих, в частности, упущение законодателя, хотя и принявшего закон против шума самолетов, но оказавшегося неспособным защитить их от шума аэропорта, как того требует, по мнению заявителей, статья Основного закона, защищающая право на жизнь и физическую неприкосновенность. В своем решении Суд занял достаточно взвешенную позицию. Он напомнил, как неоднократно пояснял, что конституция может требовать от законодателя изменить закон, даже если на момент принятия закон ей соответствовал. Со ссылкой на (приводившееся выше) решение по делу АЭС в Калькаре, Суд подтвердил, что по результатам вновь полученных знаний может потребоваться проверка, не ведут ли изменившиеся обстоятельства к пересмотру однажды принятых решений.

По мнению Суда, «можно утверждать, что законодатель обязан изменить изначальный закон против шума, поскольку часто-



та полетов значительно увеличилась с момента принятия закона, а переход на реактивные самолеты серьезно усложнил ситуацию с шумом». Вместе с тем, Суд признал, что законодательная и исполнительная ветви власти самостоятельно определяют, с помощью каких мер они выполняют свои обязанности, а Суд может сделать вывод о неконституционности непринятия определенных мер, только если очевидно, что изначальные нормы стали дефектными в изменившихся обстоятельствах, а законодатель, несмотря на это, не предпринял никаких усилий или принял явно неверные меры для того, чтобы исправить ситуацию. В данном случае, с учетом отсутствия релевантных научных исследований о пределах терпимого шума от самолетов и необходимости поддерживать международное воздушное сообщение, Суд не смог заключить, что законодатель явно пренебрег своими конституционными обязанностями<sup>556</sup>.

Указания конституционных судов, в соответствии с которыми законодателю надлежит урегулировать определенный вопрос - не такой уж редкий случай в практике. Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что иногда оно формулируется в более мягкой форме. Так, рассматривая в одном из дел конституционность положений Гражданского кодекса о способах раздела имущества между долевыми собственниками, Конституционный совет Казахстана хотя и счел возможным дать им своего рода конституционное истолкование и не устранять их из правовой системы, отметил, что он принимает во внимание вытекающее из принципа правового государства требование определенности законодательства и «соглашается с мнением некоторых участников конституционного производства о том, что в целях устранения разночтений оспариваемого в деле положения Гражданского кодекса целесообразны соответствующие законодательные меры, а также дача разъяснений по вопросам судебной практики», и в резолютивной части решения постановил «рекомендовать Правительству Республики Казахстан рассмотреть вопрос об инициировании изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Казахстан... в целях приведения его в соответствие с правовыми позициями Конституционного Со-

---

<sup>556</sup> 56 BVerfGE 54, 1981. Цит. по: Kommers D. Op. cit. P. 128-131.

вета», а также «рекомендовать Верховному Суду Республики Казахстан на основании ст. 81 Конституции Республики Казахстан в целях обеспечения единой судебной практики принять нормативное постановление, разъясняющее вопросы применения» оспоренных положений в соответствии с их конституционно-правовым смыслом<sup>557</sup>.

В контексте этого решения интерес представляет не только уход от высказывания прямых указаний законодателю, но и роль высшего суда общей юрисдикции, в чьи полномочия входит издание нормативного (!) постановления с разъяснениями. По-видимому, при решении вопроса *о соотношении полномочий судебной и законодательной ветвей власти в сфере совершенствования правовых норм* следует исходить из ряда факторов, включая: предмет спора, требующий или не требующий принятия самостоятельных политических решений; наличие нормы, хотя бы и несовершенной, регулирующие соответствующие отношения и поддающейся истолкованию в русле соответствия конституции, или пробела в праве; круг актов, принимаемых судебными органами; позиция самого органа конституционного контроля в системе разделения властей, в том числе отнесение его к судебным или квазисудебным органам. В более широком контексте, вопрос этот, оказывается, связан также с пониманием не только принципа разделения властей, но и иных принципов конституционного строя (демократии, правового государства, независимости суда и др.).

## **6.2. Конституционный контроль / автономия парламента / доктрина политического вопроса**

Одна из точек если не конфликта, то напряжения между законодательной и судебной властью - это собственно осуществление судами конституционного контроля, т.е. особого вида правоохра-

---

<sup>557</sup> Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 июня 2014 г. № 2 «О проверке конституционности пункта 6 статьи 218 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. № 268-ХІІІ по представлению Карагандинского областного суда» // <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=9&rid=958>

нительной деятельности, направленной на проверку различных нормативных правовых актов, в т.ч. законов, на предмет соответствия конституции. Появление судебного конституционного контроля связывают обычно с делом Мэрбери против Мэдисона, в котором Верховный суд США вышел на рассмотрение вопроса о том, может ли акт, противоречащий Конституции, стать законом страны. Поскольку народ, принимая Конституцию, не только учредил различные структуры и наделил их определенными полномочиями, но и установил определенные границы, которые те или иные органы власти не должны переходить, «полномочия законодателя определены и ограничены писаной Конституцией. Зачем ограничивать полномочия и зачем устанавливать ограничения в писаном документе, если эти ограничения могут быть в любой момент нарушены теми, кто должен был бы быть ограничен? Различия между правительствами с ограниченными или неограниченными полномочиями уничтожаются, если эти ограничения не связывают тех лиц, на которых они наложены, и если акты запрещенные и акты разрешенные одинаково обязательны. Совершенно очевидно и не может быть оспорено, что конституция отменяет любой законодательный акт, противоречащий ей; в противном случае законодатель мог бы менять конституцию обычным актом».

Ключевым моментом дела стал вопрос о том, будет ли суд связан таким недействительным актом законодателя. По мнению Верховного суда, «в компетенцию и обязанности судебной ветви входит определение того, что есть закон. Те, кто применяет норму к конкретным делам, с необходимостью должны излагать и толковать эту норму. Если два закона противоречат друг другу, суды должны решать вопрос о действии каждого из них. Так что, если закон противоречит конституции и если и закон, и конституция применимы в конкретном деле, то суд должен решить дело либо в соответствии с законом, не принимая во внимание конституцию, либо в соответствии с конституцией, не учитывая закон; суд должен определить, какая из двух конфликтующих норм регулирует конкретный случай. Это самая суть судебных полномочий. Очевидно, что основатели конституции задумывали этот инструмент как

норму для правления судей, так же как законодателей»<sup>558</sup>.

Эта впервые возникшая модель судебного децентрализованного конституционного контроля не случайно была тщательно обоснована в решении с опорой на полномочия суда<sup>559</sup>: напрямую текст Конституции США не предусматривал (и не предусматривает) такого института, поэтому возможность определять, на какую норму опираться при рассмотрении дела и, соответственно, решать вопросы конституционности как «самая суть судебных полномочий» имела большое значение в контексте возложения на суды указанной функции. Тем не менее, в доктрине это вызвало обсуждение проблемы соотношения конституционного контроля и демократии (прежде всего - представительной, воплощенной в статусе законодательных органов) как элементов конституционализма<sup>560</sup>. Позднее эта проблема возникла и на континенте в связи созданием и проведением в жизнь модели централизованного судебного контроля: уже при самом начальном обосновании этой модели, в предвидении возражений, указывалось на необходимость обеспечить защиту конституции, в т.ч. от неправомерных действий законодателя, точнее, текущего парламентского большинства<sup>561</sup>. Тем не менее, государства, стремившиеся по разным причинам оградить право законодателя на принятие законов от проверки со стороны судебной власти, могли варьировать доступные суду виды контроля (предварительный или последующий, абстрактный или конкрет-

---

<sup>558</sup> Дело Мэрбери против Мэдисона (Marbury vs. Madison, 5 U.S. 137, 1803) // <http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137>

<sup>559</sup> Еще потому идея проверки конституционности актов, принимаемых законодателем, была не чужда американской конституционной доктрине, что в период перед принятием Конституции 1787 года конституции отдельных штатов имели «перекос» в сторону полномочий легислатур, и по результатам функционирования такой системы был актуализирован вопрос о контроле над соблюдением границ полномочий именно законодательной власти. См.: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994. № 78.

<sup>560</sup> См., напр.: Spector H. Judicial Review, Rights, and Democracy // *Law and Philosophy*. 2003. Vol. 22. No. 3/4. P. 315-323.

<sup>561</sup> См.: Kelsen H. La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle) // *Revue du droit public et de la science politique*. 1928. No. 2. P. 204-223.

ный, обязательный или факультативный и др.), или даже выбрать модель квазисудебного конституционного контроля (конституционный совет).

Здесь, однако, следует помнить о путях эволюции органов конституционного контроля, не всегда соответствующих изначальной идее их создателей. Одним из самых ярких примеров здесь является Конституционный совет Франции, изначально задумываемый (с учетом восходящей к идеям Просвещения догмы непогрешимости законодателя, представляющего народ) как орган с очень ограниченными полномочиями, направленными, в основном, на контроль соблюдения разграничения законодательной власти парламента и регламентарной власти Правительства, произведенного Конституцией 1958 года<sup>562</sup>. Позднее Совет самостоятельно дополнил Конституцию иными актами<sup>563</sup>, получившими по его решению столь же высокую юридическую силу и соответствующий уровень защиты и открывающими дорогу рассмотрению оспариваемых актов на предмет соответствия конституционным правам и свободам, что радикально изменило соотношение между законодательной властью и органом конституционного контроля в рамках разделения властей<sup>564</sup>.

Конституционный контроль, действительно, делает крайне

---

<sup>562</sup> Favoreu L., Philippe X. La place du Conseil constitutionnel dans la Constitution de 1958 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-18.17365.html>

<sup>563</sup> Речь идет о Декларации прав человека и гражданина 1789 года, преамбуле Конституции 1946 года, содержащей, в свою очередь, ссылку на основные принципы, признанные законами Республики. См.: Решение Конституционного Совета от 16 июля 1971 г. // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>; от 15 января 1975 г. // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1975/74-54-dc/decision-n-74-54-dc-du-15-janvier-1975.7423.html>

<sup>564</sup> Изменения стали еще более явными после внесения поправок в Конституцию в 2008 году, в соответствии с которыми высшие судебные инстанции получили право оспаривать в Совете законодательные положения, нарушающие конституционные права и свободы, что означает введение элементов последующего конституционного контроля.

проблематичной идею верховенства или суверенитета парламента, акцентируя внимание на том, что суверенитет принадлежит всему государственному порядку, а не какому-либо из его органов<sup>565</sup>. Этот подход получил развитие даже в тех государствах, которые заимствовали вестминстерскую модель организации власти<sup>566</sup>. Например, Верховный суд Индии указал: «Хотя наша Конституция отражает федеративное устройство, она устанавливает систему, выстроенную подобно Британской парламентской системе... Доктрина парламентского суверенитета, как она существует в Англии, не получила в Индии преимуществ свыше той меры, которая установлена Конституцией. В соответствии с нашей Конституцией, ни одна из высших частей Государства не является верховной, а только Конституция верховная»<sup>567</sup>. Органы конституционного контроля последовательно проводят идею проверки законов на предмет конституционности не только с точки зрения соблюдения процедуры принятия, но и с точки зрения содержания законов<sup>568</sup>.

Отдельного упоминания заслуживает проблема усиления компетенции органа конституционного контроля за счет расширения круга актов, которые могут быть подвергнуты проверке. В частности, уже в целом ряде стран эти органы высказались в том ключе, что будут осуществлять проверку законов, вносящих изменения собственно в конституцию, причем в некоторых случаях для этого не было даже такой формальной предпосылки, как существование в тексте конституции так называемых «вечных положений»

---

<sup>565</sup> См.: Kelsen H. Op. cit.

<sup>566</sup> В самой Великобритании некоторые лорды-судьи Апелляционного комитета Палаты лордов официально выступили в пользу того, что суды могут контролировать деятельность Парламента на предмет соответствия принимаемых законов конституционным установлениям. См.: Jackson and others v. Her Majesty's Attorney-General, 2005 UKHL 56 // <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/56.html>. См. также: Эллиотт М. Великобритания: двухпалатный парламент, суверенитет и неписаная конституция. Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. С. 34.

<sup>567</sup> Kesavananda v. Kerala, S.C.R. 1, 221, 227, 1973 // <http://indiankanoon.org/doc/257876/>

<sup>568</sup> См., напр.: Решение Конституционного Трибунала от 24 июня 1998 г. по делу К 3/98.

(eternalclauses)<sup>569</sup>. Аргументы при этом выдвигались различные, в т.ч. указывалось на необходимость защищать основную структуру конституции<sup>570</sup>, или на невозможность замещения конституции вместо изменения<sup>571</sup>. Примечательно, что здесь речь идет о соотношении судебной власти даже уже не с законодательной, а с учредительной<sup>572</sup>. Не случайно некоторые органы конституционного контроля, в частности, Конституционный совет Франции, чьи позиции по отношению к законодательной, а тем более - учредительной власти изначально не подразумевались как сильные, воздерживают от вынесения решений в отношении поправок к конституции<sup>573</sup>.

Однако можно обозначить и подходы, означающие пределы вмешательства органов конституционного контроля и оставляющие место для защиты самостоятельности законодательных органов. Особенно это касается правил их внутренней организации и процедур работы. Автономия палат - важный принцип их статуса, что подтверждается решениями многих судов. Так, в США члены республиканской партии, бывшей на тот момент в меньшинстве в

<sup>569</sup> Когда такие «вечные положения» в тексте конституции присутствуют, вполне логичным выглядит осуществление органом конституционного контроля проверки предлагаемых изменений на предмет того, не посягают ли они на такие положения. См., напр.: решение Федерального конституционного суда ФРГ по делу о свободе сообщений: 30 BVerfGE 1, 1970 // Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Указ соч. С. 85.

<sup>570</sup> См.: Kesavanandav. Kerala, S.C.R. 1, 221, 227, 1973. См. также: Якобсон Г. Неконституционная конституция? Сравнительный обзор. Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 4. С. 145-161.

<sup>571</sup> Эту идею в серии решений обосновал Конституционный суд Колумбии. См.: Берналь К. Неконституционные поправки к конституции в судебной практике Колумбии: анализ обоснования и значения доктрины замещения конституции. Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 68-83.

<sup>572</sup> См.: Троицкая А.А. Пределы пересмотра конституции: формальный и содержательный аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 2010. № 1. С. 58-67.

<sup>573</sup> См.: Решение Конституционного совета Франции от 6 ноября 1962 г. № 62-20 DC // : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1962/62-20-dc/decision-n-62-20-dc-du-06-novembre-1962.6398.html>; от 26 марта 2003 г. № 2003-469 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2003/2003-469-dc/decision-n-2003-469-dc-du-26-mars-2003.857.html>.

Палате представителей Конгресса, обжаловали в судебном порядке решение партии большинства, в соответствии с которым республиканцы получили непропорционально малое представительство в некоторых постоянных комитетах, в частности, в комитете по бюджету. Ссылаясь на норму раздела 5 ст. 1 Конституции США, в соответствии с которой «каждая палата может устанавливать свой регламент»<sup>574</sup>, окружной суд выступил в пользу исключительного контроля законодателя (а по сути - большинства палаты) за процедурами своей работы, не оставляющего места вмешательству суда.

Апелляционный суд округа Колумбия также отказался поддержать заявителей, хотя и на несколько иных основаниях. Признав принципиальную возможность судебного вмешательства в рассматриваемую сферу (поскольку система комитетов может служить предметом манипулирования, не отвечающего критериям разумности), Суд, тем не менее, пришел к выводу, что с учетом принципа разделения властей ему не кажется привлекательной идея указывать Конгрессу, какие именно процедурные правила он должен принимать, и сколько именно демократов следует назначать в постоянные комитеты<sup>575</sup>. Это достаточно типичное обоснование своего рода автономии палаты парламента в решении ее внутренних вопросов<sup>576</sup>.

Похожее дело рассматривалось и в Германии, но применительно к следственному комитету. В 1986 году партия «зеленых» оспорила в Федеральном конституционном суде тот факт, что была отстранена от работы в специальном комитете, пять членов которого были вы-

<sup>574</sup> В некоторых русскоязычных источниках термин «the Rules of its Proceedings» переводится как «правила проведения своих заседаний». Однако речь здесь идет, конечно, не только о правилах проведения заседаний палаты, но и процедурах ее работы в целом, поэтому, возможно, термин «регламент» был бы более корректен.

<sup>575</sup> См.: Vander Jagt v. Thomas P. O'Neill, 699 F.2d 1166 (D.C. Cir. 1983) // <http://vlex.com/vid/guy-vander-jagt-appellants-thomas-neill-37006333>

<sup>576</sup> См.: Castello J.E. The Limits of Popular Sovereignty: Using the Initiative Power to Control Legislative Procedure // California Law Review. Vol. 74. 1986. No. 2. P. 554. О значении оппозиционных партий в контрольной деятельности парламента см. также: Троицкая А. Парламентская оппозиция в системе разделения властей: организационные гарантии и доступные инструменты контроля. Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 1. С. 67-81.



браны парламентским большинством для того чтобы контролировать деятельность секретных служб. «Зеленые» ссылались при этом на свои права, присущие им как «представителям всего народа», на участие в работе всех парламентских комитетов. Федеральный конституционный суд не поддержал жалобу, указав, что парламент автономен в вопросах, касающихся его собственных процедур, и хотя процедура формирования комитета по усмотрению парламентского большинства является необычной и может вести к нарушению прав меньшинства, этого не произошло в данном случае, поскольку три члена комитета были представителями правящей коалиции, и два - представляли оппозицию<sup>577</sup>.

Признание автономии палат находится в русле устойчивой практики и Конституционного трибунала Польши. Так, в деле, представленном группой депутатов на рассмотрение Трибунала в связи с принятием Сеймом резолюции об отставке одного из вице-маршалов (запрос был связан с тем, что ни Регламент Сейма, ни Закон об осуществлении мандата депутата и сенатора 1996 года не содержали правил смещения лиц с позиций маршала и вице-маршалов), Трибунал указал, что «принцип автономии парламента, выраженный в Конституции, означает исключительное право каждой законодательной палаты регулировать свои собственные дела. Значимым элементом этой автономии является право каждой палаты независимо формулировать свой регламент, определяя свою внутреннюю организацию и порядок деятельности. Эти вопросы не могут быть урегулированы законом, поскольку в законодательную процедуру вовлечена и исполнительная власть, и вторая палата парламента». Указав, что из Конституции не следует, что порядок отстранения вице-маршалов от должности должен быть урегулирован законом, либо регламентом (напротив, он может сложиться на основе парламентской практики), Трибунал признал запрос неприемлемым<sup>578</sup>.

Вместе с тем, в отношении регламента палат существуют и противоположные примеры. Например, во Франции, в соответствии

---

<sup>577</sup> См.: 70 BVerfGE 324 (1986); Kommers D. Op. cit. P. 170-172.

<sup>578</sup> Решение Конституционного Трибунала от 9 июля 2002 г. по делу К 1/02.

со ст. 61 Конституции, регламенты палат Парламента до начала их применения в обязательном порядке представляются в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции. Эта норма означает, что контроль проводится в отношении всего текста регламента и независимо от выражения воли субъектов, полномочных обращаться в Совет с запросом, что означает, что Совет вынужден оценивать все нормы регламента в отсутствие представленных ему конкретных претензий к каким-либо из них<sup>579</sup>.

В одном из первых своих решений, в 1959 году, Конституционный совет обнаружил около десятка положений регламента Национального собрания, противоречащих Конституции (в т.ч. препятствующих официальному опубликованию политических заявлений парламентских групп, а равно формированию самих этих групп; ограничивающих выступление членов правительства на заседании палаты пятью минутами; устанавливающих правила проведения закрытого заседания; предусматривающих возможность принятия резолюций, направляющих деятельность Правительства и др.), а в отношении остальных указал просто, что они соответствуют Конституции, без подробного их анализа<sup>580</sup>, который едва ли и был бы возможен на практике.

В решениях, принятых Советом по результатам проверки положений регламентов палат, отчетливо проявляется роль органа конституционного контроля, принимающего в данном случае акты юридического, а не только политического значения, и стре-

---

<sup>579</sup> Больше того, речь идет о «двойной» проверке, потому что положения, которые будут признаны не соответствующими Конституции, подлежат изменению, и новые нормы регламента должны быть снова представлены на контроль. См.: Verpeaux M., de Montalivet P., Roblot-Troizier A., Vidal-Naquet A. *Op. cit.* P. 168-170.

<sup>580</sup> Постановление Конституционного совета Франции от 24 июля 1959 г. № 59-2 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1959/59-4-dc/decision-n-59-4-dc-du-24-juillet-1959.6242.html>. Тот же подход Совет сохраняет и до сих пор. См.: Постановление Конституционного совета Франции от 25 июня 2009 г. № 2009-581 DC // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-581-dc/decision-n-2009-581-dc-du-25-juin-2009.42749.html>

мящегося обеспечить соблюдение парламентом конституционных границ его полномочий, включая порядок его работы. Думается, кроме исторических причин, вызвавших во Франции к жизни рационализированный парламентаризм, здесь следует учитывать и сложную природу регламентов палат парламента, нормы которых часто адресованы не только им самим, но и другим субъектам конституционно-правовых отношений. Соответственно, принцип разделения властей находит свое продолжение в этих нормах, и поэтому освобождение их от конституционного контроля не выглядит бесспорным решением.

Кроме правил внутренней организации и работы законодательного органа, существуют и иные вопросы, по отношению к которым многие органы конституционного контроля проявляют определенную сдержанность<sup>581</sup>. Известность получила доктрина «политических вопросов», появление которой в США может быть связано с идеей судьи Маршала, прозвучавшей еще в решении по делу Мэрбери против Мэдисона: «Вопросы, политические по своему характеру не могут быть решены в этом суде». Множество решений, принятых органами конституционного контроля как в США, так и в других странах, указывают на стремление судов избежать участия в политических конфликтах иных органов власти<sup>582</sup>. Верховный суд США стремился сформулировать критерии, по которым вопрос может быть отнесен к числу политических (напр.: отнесение какой-либо сферы к компетенции не находящегося в подчинении (*coordinate*) политического органа; отсутствие стандартов для решения вопроса, которые можно было бы выявить и провести в судебном порядке; необходимость сделать находящийся за рамками судебной власти выбор направления политики; невозможность

---

<sup>581</sup> Проблема самоограничения судов при выполнении функции конституционного контроля возникла достаточно быстро после появления самой этой функции. См.: особое мнение судьи Гибсона по делу Икен против Рауба, рассмотренном Верховным судом Пенсильвании (Eakin v. Raub 12 S. & R. 330, 1825) // <http://web.utk.edu/~scheb/decisions/eakin.html>

<sup>582</sup> См., напр.: дело Бэйкер против Карра (Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 1962) // <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=369&invol=186>; из практики Федерального конституционного суда ФРГ упомянутые выше дела об АЭС в Калькаре или о баллистических ракетах.

для суда вынести решение без того, чтобы отказаться от уважения не находящихся в подчинении ветвей власти; необычная потребность в безоговорочном присоединении к уже сделанному политическому решению и др.).

Сами эти критерии, однако, нуждаются в уточнении и развитии<sup>583</sup>, поскольку содержат неопределенные и оценочные категории; кроме того, своего рода помехой на пути выстраивания внутренне непротиворечивой доктрины политических вопросов служит то обстоятельство, что практически любой конституционный вопрос может оказаться «политическим», а «наличие конституционного предмета спора со значимым политическим звучанием не требует автоматического применения доктрины политических вопросов»<sup>584</sup>. Но самая интересная позиция заключается в том, что, в сущности, в случае применения доктрины политических вопросов сложно констатировать отказ суда от осуществления контроля: суд «не отказывается вынести решение относительно власти политических ветвей; он выносит решение, просто подтверждая, что у них есть власть, которая была оспорена, и что Конституция не запрещает какого-то конкретного ее осуществления»<sup>585</sup>. Тем самым доктрина политического вопроса может проявить себя не как инструмент отказа от конституционного контроля, а как определенный его уровень.

В целом связи между законодательной и судебной властью имеют характер взаимообеспечительных<sup>586</sup>. Суды действуют на основе норм права, созданных законодателем, и со своей стороны обеспечивают применение этих норм в ходе разрешения споров. Тем не менее, приведенные аспекты функционирования законодательной и судебной ветвей показывают, что в отношениях между двумя этими ветвями власти содержится и большой потенциал конфликтно-

---

<sup>583</sup> См.: Дело Галлиган против Моргана (Galligan v. Morgan, 413 U.S. 1, 1973) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/413/1/>; дело Никсон против Соединенных Штатов (Nixon v. United States, 506 U.S. 224, 1993) // <http://www.law.cornell.edu/supct/html/91-740.ZO.html> и др.

<sup>584</sup> См.: Дело Служба иммиграции и натурализации против Чада.

<sup>585</sup> Henkin L. Is there a «Political Question» Doctrine? // *The Yale Law Journal*. Vol. 85. 1976. No. 5.

<sup>586</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 163.

сти, связанный в значительной степени с тем, что судебная власть в современном конституционном государстве осуществляет полномочия, выходящие за рамки правосудия во исполнение законов. Предметом обсуждения является не столько сама способность судов влиять на создание и существование норм законодательства, сколько степень, в какой суды, в том числе функционирующие в рамках романо-германской правовой системы, могут позволить себе вторжение в сферу правотворчества, не посягая при этом на демократические устои общества и государства.

## **§ 7. Взаимодействие исполнительных и судебных органов государственной власти**

Основные линии взаимодействия исполнительных и судебных органов должны выстраиваться таким образом, чтобы обеспечить *независимость судебной власти*, при том что именно исполнительная власть может представлять собой основную угрозу этой независимости. Сам по себе принцип разделения властей уже дает необходимый вклад в дело создания независимых судов, однако, как справедливо подчеркивается в литературе, институциональный аспект (создание суда как института, не зависящего от законодательной и исполнительной ветвей) не достаточен; необходимо еще обеспечить независимость каждого отдельного судьи, с тем, чтобы он мог принимать решения, руководствуясь законом<sup>587</sup>. Кроме того, в правовом государстве должен быть обеспечен контроль, в том числе судебный, за правомерностью действий органов исполнительной власти, который, тем не менее, имеет некоторые пределы.

### **7.1. Создание судебных органов / назначение и отставка судей**

Существование механизма эффективной судебной защиты - важнейшая составляющая принципа правового государства. По общему правилу рассмотрение дел независимыми судами не должно

---

<sup>587</sup> См.: Singh M.P. Securing the Independence of the Judiciary. The Indian Experience // Indiana International & Comparative Law Review. 2000. P. 246-248. Доступно на сайте: <https://journals.iupui.edu/index.php/iiclr/article/view/17703/17886>

подменяться вынесением решений внесудебными органами, особенно теми из них, которые рискуют оказаться под воздействием со стороны исполнительной власти<sup>588</sup>. Примечательное решение было вынесено Судебным комитетом Тайного совета Великобритании по запросу Апелляционного суда Ямайки<sup>589</sup> в связи с созданием парламентом Ямайки нового суда, призванного рассматривать правонарушения, совершенные с применением огнестрельного оружия. Одновременно были введены серьезные санкции, в т.ч. длительные сроки заключения, причем окончательные сроки должны были определяться не судом, а членами специальной ревизионной коллегии (*Review Board*), которые не были судьями.

С учетом специфики вестминстерской модели разделения властей, Тайный совет указал следующее: «Не вызывает сомнений, что базовый принцип разделения властей должен применяться к осуществлению соответствующих функций тремя видами органов управления. Поэтому обычно конституция не содержит явно выражаемого запрета на осуществление законодательных полномочий исполнительной властью, или на отправление правосудия законодателем и исполнителем. Что касается судебной ветви, особенно если предполагалось, что ранее созданные суды будут продолжать функционировать, конституция может даже не содержать никакого положения, специально передающего судебные полномочия судам. Тем не менее, существует четко установленное правило, применимое, когда речь идет о конституционных инструментах, определяющих структуру правления, и в соответствии с этим правилом отсутствие явно выраженных положений не мешает тому, чтобы законодательная, исполнительная и судебная власти нового государства осуществлялись бы исключительно законодателем, исполнителем и судами соответственно. Что подразумевается самой

---

<sup>588</sup> О взаимосвязи независимости судов и правового государства см.: Виноградов В.А. Принцип правового государства // Основы конституционного строя России: двадцать лет развития /под ред. А.Н. Медушевского. М., 2013. С. 30.

<sup>589</sup> Ямайка, будучи членом Британского Содружества, признает Судебный комитет Тайного совета Великобритании в качестве верховной апелляционной инстанции. Апелляции возможны, в частности, по делам, связанным с толкованием Конституции Ямайки.

структурой конституции вестминстерской модели, так это возможность осуществления судебной власти, как бы она ни распределялась между различными судами, только лицами, назначенными на судейские должности в соответствии с процедурой и на сроки, зафиксированные в разделе о судебной власти, даже если это явным образом не озвучивается конституцией». Подчеркнув, что наименование вновь учреждаемого органа не влияет на решение вопроса о природе его юрисдикции и что полномочия, изначально осуществляемые судьями, не могут быть переданы «неким новым должностным лицам», не назначаемым в той же процедуре, что и судьи, даже если ничто не свидетельствует о пристрастности этих лиц, Совет признал соответствующий закон Ямайки недействительным<sup>590</sup>.

Те же идеи были выражены Верховным судом Ирландии, рассматривавшим закон, которым выбор наказания оставлялся на усмотрение исполнительной власти: «Существует четкое различие между установлением фиксированного наказания и выбором наказания в конкретном случае. Установление фиксированного наказания - это закрепление общей нормы, что характерно для законодательства; это совершенно не то же самое, что выбор наказания, применимого в определенном случае... Законодатель не предписывает, какое наказание должно быть наложено на конкретного гражданина; он устанавливает общую норму, а применение такой нормы - это дело судов... Определение наказания представляет собой составную часть осуществления правосудия и, как таковое, не может быть передано исполнительной власти»<sup>591</sup>.

Когда речь идет об осуществлении судебной власти, внимания и реакции требует не только подмена судей должностными лицами исполнительной власти, но и создание исполнительной властью внесудебных органов, которые могли бы влиять на решения, вы-

---

<sup>590</sup> Hinds vs. The Queen, [1977] AC 195 // [http://www.bailii.org/uk/cases/UKPC/1975/1975\\_22.pdf](http://www.bailii.org/uk/cases/UKPC/1975/1975_22.pdf)

См. также: Rowe D. P. Trial by Jury: Right or Privilege? // University Miami International and Comparative Law Review. 1999-2000. Vol. 115.

<sup>591</sup> Deaton vs. Attorney-General and the Revenue Commissioners, IR 170, 1963. Цит. по: Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S. Comparative constitutionalism: Cases and materials. Thomson West, 2003. P. 318.

носимые судьями. Неоднозначность ответа на вопрос, насколько допустимо создание таких органов, демонстрирует дело, рассмотренное Верховным судом США в связи с созданием Комиссии по приговорам, состоящей из назначаемых Президентом семи человек, трое из которых должны быть федеральными судьями, и обозначенной в законе как «независимая комиссия в рамках судебной ветви». Само ее создание было ответом на то обстоятельство, что федеральные суды выносили слишком различающиеся приговоры в отношении схожих преступлений и преступников, что не соответствовало целям правосудия. В задачу Комиссии входила разработка обязательных указаний (*mandatory sentencing guidelines*), уточняющих границы допустимых наказаний за различные правонарушения с учетом различных обстоятельств, при которых правонарушения были совершены. Большинство судей Верховного суда было принято решение о том, что в данном случае делегирование полномочий Конгресса Комиссии в сопровождении детальных ориентиров для принятия ею решений удовлетворяло требованию разумности и являлось конституционным. Следуя замечанию судьи Джексона, высказанному им в особом мнении по делу Янгстаун, о том, что разделение властей предполагает интеграцию разделенных властей в работоспособное правительство, Суд признал конституционность «сумеречной зоны», в которой осуществляется совместно деятельность отдельных ветвей. По мнению Суда, «практические последствия» отнесения Комиссии к судебной ветви не содержат угрозы подрыва единства судебной власти или ее выхода за конституционные рамки в результате объединения политических или квази-судебных полномочий Комиссии и судебных полномочий судов». Основная проблема, однако, заключалась не в том, что судебная власть (усилившись за счет полномочий Комиссии) могла угрожать другим ветвям, а в том, что предписания Комиссии, назначенной Президентом, могли угрожать независимости самой судебной власти. Довод Суда, в соответствии с которым «он просто не может представить себе, что федеральные судьи будут ориентировать свои действия на пожелания Президента с тем, чтобы получить назначение в Комиссию по приговорам» звучит эмоционально,



но не решает этой проблемы, как и указание на то, что Комиссия должна представить правила, «рационализирующие процесс, который осуществляется и будет далее осуществляться только судебной властью», и поэтому она будет действовать в нейтральном ключе<sup>592</sup>. Проблематичность решения большинства была подчеркнута в особом мнении судьи Скалиа, не согласным, в частности, с тем, что Комиссия может быть отнесена к судебной власти.

Значение независимости судебной системы также было подчеркнуто применительно к кадровым вопросам. Так, в своей практике Конституционный суд Литвы определил условия беспристрастности судей, связав институциональные гарантии и гарантии в отношении самоуправления судебных органов: «Судьи и суды не будут достаточно независимы, если не обеспечена независимость судов как системы институтов судебной власти. В соответствии с принципом разделения властей все власти автономны, независимы и способны уравнивать друг друга. Судебная власть, будучи самостоятельна, не может зависеть от других властей еще и потому, что она представляет собой единственную власть, формируемую на профессиональной, а не политической основе. Только будучи самостоятельна и независима от других властей, судебная власть сможет осуществлять свою функцию - отправление правосудия. Самодостаточность и независимость судебной власти предполагает ее самоуправление. Самоуправление судов включает в себя организацию работы судов и деятельность профессионального корпуса судей. Обеспечивая независимость судей и судов, очень важно отделить деятельность судов от деятельности исполнительной власти. Конституция запрещает вмешательство исполнительной власти в управление правосудием, оказание с ее стороны любого воздействия на суды...». На основе этой идеи Суд признал, что полномочия министра юстиции предлагать Президенту кандидатуры на должности судей, назначать заместителей председателей судов, председателей подразделений судов, определять количество судей, внутреннюю организацию судов и сроки полномочий судей, зани-

<sup>592</sup> Дело Мистретта против Соединенных Штатов (*Mistretta v. United States*, 488 U.S. 361, 1989) // <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/488/361/case.html>

маться вопросами финансовой поддержки судов нарушают конституционный принцип независимости судебной власти<sup>593</sup>.

Заметим, что организация власти в Литве характеризуется чертами смешанной республики; Президент как избираемый напрямую гражданами глава государства одновременно имеет весомые полномочия в исполнительной сфере власти; тем не менее, его полномочия по назначению судей в данном деле, рассматриваемом в порядке абстрактного нормоконтроля, не были поставлены под вопрос, поскольку они закреплены Конституцией<sup>594</sup>. Вместе с тем, реализация главой государства полномочий по назначению/смещению судей в конкретной ситуации может привести к спору.

Примером здесь может служить чешская конституционная система, где назначение судей является одним из полномочий Президента. Проблема, однако, заключалась в наличии некоторой «сумеречной зоны» применительно к усмотрению Президента при принятии соответствующего решения. Поскольку кандидаты на должность судьи должны были сдать экзамен, пройти трехлетнюю стажировку и сдать итоговый (государственный) экзамен, само назначение после этого было автоматическим, а полномочие Президента — скорее, символическим. Но в 2005 году Президент отказался назначить группу судей-стажеров, которые отвечали всем требованиям, предъявляемым к лицам, назначаемым на должность судьи, по официально заявленной причине молодости этих кандидатов для работы судьями. Верховный административный суд Чехии, рассматривавший дело, специально оговорил, что в чешской конституционной системе Президент выполняет двоякую функцию: с одной стороны, он носитель суверенной власти и глава госу-

---

<sup>593</sup> Дело о назначении судей, Постановление от 21 декабря 1999 г. // <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1221a.htm>

<sup>594</sup> Назначение судей главой государства является достаточно распространенным способом формирования судебной системы. Судьи высших судов, как правило, назначаются главой государства не единолично, а с участием парламента (или одной из его палат), реализуемым в разных формах; также в процедурах назначения могут участвовать органы судебной администрации, но формирование и объем полномочий самих этих органов вариативны, кроме того, председателем соответствующего совета в некоторых государствах является также глава государства.

дарства, с другой - он являет собой часть системы исполнительной власти и действует как административное должностное лицо особого типа. В качестве административного должностного лица Президент ограничен законом и, если он решает не назначать на должность судьи лицо, представленное Правительством, он может так поступить только в соответствии с основаниями, перечисленными в законе<sup>595</sup>.

Еще большая неопределенность возникла в связи с вопросом о том, может ли Президент смещать назначенных им судей, поскольку Конституция Чехии не регулирует этого вопроса. В 2006 году Президент сместил председателя Верховного суда, опираясь только на норму Закона о судах, которой устанавливалось, что председатель суда или его заместитель может быть смещен с должности по решению лица, назначившего его на эту должность, в случае серьезного или повторяющегося нарушения им обязанностей, предписанных законом, в процессе осуществления государственного администрирования судов. Рассматривая конституционность этой нормы, Конституционный суд Чехии, в сущности, должен был сделать выбор между двумя возможностями: первая заключалась в том, что в отсутствие прямого закрепления в Конституции полномочия Президента освобождать от должности председателя Верховного суда, Президент не может осуществлять это полномочие; вторая - в том, что, несмотря на «молчание» Конституции, председатель Верховного суда может быть освобожден от занимаемой должности тем же путем, каким был назначен, в соответствии с принципом: «тот, кто назначает, может отозвать»<sup>596</sup>.

Подчеркнув отсутствие единого способа администрирования в судебной сфере и даже выделив три модели администрирования с участием высшего совета судебной власти (магистратуры), Суд указал, что «в молчании Конституции не может быть найдена пол-

---

<sup>595</sup> См.: Бобек М. Администрирование судов в Чешской Республике: в поиске конституционного баланса. Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 28-37.

<sup>596</sup> См.: Бобек М. Администрирование судов в Чешской Республике: в поиске конституционного баланса. Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 28-37.

ностью неограниченная власть Президента смещать с должности председателя Верховного суда», поскольку толкование, нацеленное на выявление такого «подразумеваемого» полномочия, противоречило бы конституционно защищаемой ценности независимости судебной власти и ее отделения от власти исполнительной; поскольку смещение с должности председателя Суда одновременно затрагивает статус судьи, такое смещение возможно только в результате процедур самого судейского сообщества<sup>597</sup>.

В приведенных решениях примечательно стремление к *ограничению влияния главы государства* (имеющего двойственный статус) на процесс подбора кадров судебных органов и к ограждению их от выстраивания тех связей, которые могли бы привести к субординации, подчиненному положению судей по отношению к главе государства.

## 7.2. Защита от злоупотреблений

Выше уже были рассмотрены проблемы обеспечения судами пределов исполнительной власти при взаимодействии ее с законодательным органом, когда речь шла о корректном распределении полномочий между ними. В таких случаях речь идет, как правило, не о приемлемости того или иного выбора политического решения как такового, а о том, кем - исполнительной властью или парламентом - должен быть сделан соответствующий выбор. Однако на практике возникают и вопросы, связанные с судебным контролем правомерности осуществления исполнительной властью ее полномочий, то есть тех полномочий, в отношении которых спор возникает не об их принадлежности исполнительной власти, а о конституционности выбора средств и процедур их реализации.

На пути к эффективному осуществлению исполнительной власти важнейшей задачей становится защита от злоупотреблений с ее стороны; это предполагает внимание не только к содержанию самого принципа разделения властей, но и к аргументации, связан-

---

<sup>597</sup> Pl. US 18/06, 2006 // [http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=509&cHash=cd40a8988c8a1a1af96510a7167061f8](http://www.usoud.cz/en/decisions/?tx_ttnews[tt_news]=509&cHash=cd40a8988c8a1a1af96510a7167061f8)

ной с защитой прав личности.

Ярким примером, демонстрирующим сложность соединения этих аспектов является дело, рассмотренное Верховным судом Израиля в связи с применением Общей службой безопасности при допросах лиц, подозреваемых в совершении преступлений против безопасности Израиля, средств физического воздействия (встряхивание, лишение сна и т.д.). Эти средства применялись на основе директив, принятых правительственным комитетом в связи с необходимостью предотвращать многочисленные террористические акты. В своем решении Суд отметил реальность для государства Израиль опасности, которую представляют собой террористические акты, и необходимость выполнения Общей службой безопасности функции по борьбе с терроризмом, в частности, сбора ею информации, касающейся террористов, для предотвращения совершения ими новых атак. Иными словами, допустимость проведения допросов подозреваемых в причастности к террористической деятельности в данном случае не ставилась под сомнение; обсуждению подлежала допустимость применения в ходе этих допросов мер физического воздействия, отказ от которых, по мнению представителей исполнительной власти, подорвал бы способность Службы эффективно пресекать смертоносные атаки террористов. По мнению Суда, «полномочие проводить допросы, как любое административное полномочие, предназначается для достижения особых целей и должно осуществляться в соответствии с основными принципами демократического режима. При установлении правил допроса сталкиваются две ценности. С одной стороны, имеется стремление выяснить правду в целях раскрытия и предотвращения преступлений, что вполне согласуется с общественным интересом. С другой стороны, существует необходимость защитить достоинство и свободу лица, подвергаемого допросу». При соотношении этих ценностей Суд пришел к выводу, что «разумный допрос с необходимостью исключает применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения. Такой вывод соответствует международным договорам, подписанным Израилем и запрещающим использование пыток, жестокого,

бесчеловечного и унижающего обращения. Эти запреты являются «абсолютными». Они не имеют исключений и не оставляют места для поиска баланса»; в связи с этим полномочие проведения допроса было признано не включающим использование большинства методик физического воздействия, упомянутых в деле. Примечательно в этом деле то, что оценив способы проведения допроса максимально строго, с использованием аргумента об абсолютности запрета пыток, Суд одновременно указал: «общие директивы, регулирующие использование средств физического воздействия, должны исходить из уполномочивающих предписаний закона... Предоставление сотрудникам Общей службы безопасности полномочия применять средства физического воздействия в ходе допросов лиц, подозреваемых в причастности к враждебным террористическим актам, затрагивая, таким образом, свободу и достоинство этих лиц, поднимает базовые вопросы права и общества, этики и политики, принципа верховенства права и безопасности. Эти вопросы и соответствующие ответы должны быть определены законодательной ветвью. Таково требование принципов разделения властей и верховенства права, в рамках нашего понимания демократии».

Таким образом, принятие директив о допустимости использования при допросах мер физического воздействия было однозначно устранено Судом из ведения правительства. Однако поскольку Суд использовал в качестве довода не только необходимость защиты достоинства личности, но и принцип разделения властей, гипотетически может возникнуть вопрос, будут ли правомерны средства физического воздействия, если их применение органами исполнительной власти действительно предусмотрит законодатель. Как подчеркнул Суд: «Мы не занимаем никакой позиции по данному вопросу в настоящее время. Это законодателем должны быть взвешены различные соображения. Там могут происходить обсуждения. Это законодатель может принять требуемый акт, обеспечив, конечно, чтобы закон соответствовал ценностям Государства Израиль, был принят с надлежащей целью и не ограничивал бы [свободу

подозреваемого] сверх необходимого»<sup>598</sup>. Некоторая неоднозначность решения может быть отнесена на счет особых обстоятельств, с которыми сталкивается Израиль; очевидно, что Суд в любом случае оставил за собой возможность итоговой проверки действий исполнительной власти, даже если они будут осуществляться на базе закона, что следует признать основательной гарантией контроля.

В целом, возможность судебного контроля деятельности исполнительной власти обычно не ставится под вопрос. Если речь не идет о высших органах исполнительной власти, то такой контроль даже не требует вмешательства специализированных органов конституционного контроля, а осуществляется судами общей юрисдикции или – при их наличии – административными судами. Соответствующие процедуры предусмотрены процессуальным законодательством, и здесь нет необходимости подробно на них останавливаться. Вместе с тем, конституционная доктрина разных государств сталкивается с проблемой свободы усмотрения глав государств при осуществлении ими своих полномочий, при том, что в некоторых формах правления эти полномочия могут быть отнесены к исполнительной ветви власти.

Эта проблема в контексте действия принципа разделения властей была раскрыта, в частности, Конституционным судом Южной Кореи в связи с рассмотрением дела об импичменте Президента. В соответствии со ст. 65 Конституции Национальным собранием страны было выдвинуто обвинение против Президента в связи с нарушением Конституции и законов (ему вменялись в вину действия по оказанию покровительства определенной политической партии, неуважительные действия в отношении конституционных институтов, коррупция, порожденная властью и др.). Как указал Конституционный суд, «Все государственные институты обязаны соблюдать Конституцию... и законы... Вопрос о том, соблюдали ли исполнительная и судебная ветви власти законы, принятые властью законодательной, непосредственно связан с вопросом о соответствии их действий доктрине разделения властей и принципом верховенства

---

<sup>598</sup> Решение Верховного суда Израиля от 6 сентября 1999 г. // [http://elyon1.court.gov.il/files\\_eng/94/000/051/a09/94051000.a09.htm](http://elyon1.court.gov.il/files_eng/94/000/051/a09/94051000.a09.htm)

права согласно Конституции». Далее Суд признал, что некоторые действия Президента действительно представляли собой нарушения Конституции и законов, но затем озвучил следующую идею: «Согласно одной интерпретации... Закона о Конституционном Суде Конституционный Суд должен автоматически принять решение об отстранении от должности, поскольку имеются законные основания для импичмента, установленные ст. 65 (1) Конституции. ... Согласно данной интерпретации, если Конституционный Суд придет к выводу, что отдельные действия ответчика нарушают закон, то Конституционный Суд обязан принять решение об отстранении должностного лица от должности, без исследования серьезности нарушения. Полагать, что ответчик должен быть отстранен от должности за любые нарушения закона, допущенные им в ходе исполнения своих служебных обязанностей, противоречило бы принципу пропорциональности, согласно которому конституционная санкция должна соответствовать тяжести содеянного ответчиком. Поэтому, наличие «законных оснований для ходатайства о проведении судебного разбирательства по импичменту»... означает, что имело место серьезное нарушение закона, достаточное для того, чтобы оправдать отстранение должностного лица от занимаемой им/ей должности, а не просто любое нарушение закона». При этом серьезность нарушения предлагалось балансировать с последствиями принятия решения об отстранении от должности должностного лица, тем более, если речь идет о всенародно избранном Президенте, который «как глава государства и глава исполнительной власти обладает весьма значительным статусом». С учетом тех нарушений, которые выявил в действиях Президента Суд (а речь шла о нарушении нейтральности в период выборов и заявлениях, порочащих действующий избирательный закон; нарушений, которые были бы связаны с коррупцией, Суд не усмотрел) ходатайство о вынесении судебного решения об импичменте было отклонено<sup>599</sup>. Проблема,

---

<sup>599</sup>Решение от 14 мая 2004 г., 16-1KCCR609, 2004Hun-Na1//[http://english.ccourt.go.kr/home/english/decisions/mgr\\_decision\\_view.jsp?seq=237&code=3&pg=1&sch\\_code=&sch\\_sel=sch\\_title&sch\\_txt=Impeachment of the President \(Roh Moo-hyun\) Case&nScale=15](http://english.ccourt.go.kr/home/english/decisions/mgr_decision_view.jsp?seq=237&code=3&pg=1&sch_code=&sch_sel=sch_title&sch_txt=Impeachment of the President (Roh Moo-hyun) Case&nScale=15). Цит. по: Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Указ. соч. С. 615-623.



однако, заключается в том, что «серьезность» нарушений, даже с учетом названных в решении Суда форм (причинение ущерба государственным интересам, злоупотребление полномочиями при вмешательстве в деятельность других органов, нарушение прав и свобод, фальсификации итогов голосования на выборах с привлечением государственного ресурса) является оценочной категорией, увязанной вдобавок с потерей доверия граждан, рассчитывавших, что Президент будет защищать основной порядок свободной демократии и добросовестно осуществлять государственные функции.

Еще больше вопросов возникает в связи с принятием главой государства мер чрезвычайного характера. Принятие соответствующих мер часто ложится именно на исполнительную власть, поскольку требует оперативности, но актуализирует вопрос о контроле в отношении этих мер. Так, среди полномочий Президента Франции, осуществляемых им в отсутствие контрасигнатуры, особенно проблематичным является его полномочие введения чрезвычайного положения. Согласно первоначальной редакции ст. 16 Конституции, «когда институты Республики, независимость нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных государственных властей прекращено, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом». Эта статья была применена генералом де Голлем в период алжирского кризиса (с 23 апреля по 29 сентября 1961 г.)<sup>600</sup>. На практике возник вопрос о мерах контроля за деятельностью Президента в этой ситуации как за самим введением чрезвычайного положения, так и за действиями в период сохранения этого режима, в частности, установлением по его решению военных трибуналов. Как указал Государственный совет<sup>601</sup>, решение о введении чрезвычайного положения есть акт

<sup>600</sup> См.: Жакке Ж.П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 292.

<sup>601</sup> Во Франции конституционный контроль актов, исходящих от законодательной власти, осуществляет Конституционный совет, актов, исходящих от исполнительной власти - Государственный совет.

управления (*act dugouvernement*), проверку законности и продолжительности действия которого он не может осуществлять; что касается мер, которые Президент может принимать для обеспечения возврата к конституционному порядку, то они могут охватывать как вопросы, перечисленные в ст. 34 и отнесенные к ведению законодательной власти, так и вопросы, относящиеся в соответствии со ст. 37 Конституции к ведению власти регламентарной. Поскольку уголовное судопроизводство и создание новых юрисдикций отнесено к законодательной сфере, вмешательство в которую было осуществлено Президентом по результатам консультации с Конституционным советом, Государственный совет признал, что соответствующее решение Президента не может быть предметом проверки с его стороны<sup>602</sup>.

Тем самым Государственный совет подтвердил, что может осуществлять проверку только административных по своей природе актов Президента. Что касается актов, регулирующих вопросы, которые в обычной ситуации должны бы быть урегулированы законодателем, то хотя они и приняты в чрезвычайных условиях Президентом, под контроль Государственного совета они не попадают. Что же касается Конституционного совета, то в его компетенцию входил контроль конституционности законов на этапе от их принятия до промульгирования, но не решений Президента. В условиях чрезвычайного положения Президент действительно осуществлял консультации с Конституционным советом по поводу принимаемых мер, но понимаемые в строгом смысле слова консультации не восполняли конституционного контроля как такового. Таким образом, вполне отчетливо проявилась проблема недостатка контроля над действиями Президента, имеющего в условиях чрезвычайного положения возможность в нарушение принципа разделения властей вмешиваться в полномочия других высших органов государственной власти. Позднее, с целью исправления этой ситуации текст Конституции был дополнен нормами, усилившими полномочия Конституционного совета в отношении чрезвычайных полно-

<sup>602</sup> Решение Государственного совета Франции от 2 марта 1962 г. 18 CE // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007636269>.

мочий главы государства (ст. 16, 61.1).

В целом, отправление правосудия независимыми судебными органами, в т.ч. при рассмотрении споров, связанных с пределами полномочий исполнительной власти, является важнейшей составной частью принципа разделения властей и имеет колоссальное значение для всей системы функционирования связанных конституцией органов государственной власти. Как показывает практика рассмотрения отдельных конфликтов, затравивавших помимо судов и собственно административных органов также и глав государств, в ряде случаев вовлеченных в осуществление функций исполнительной власти, исполнительная власть в современном мире имеет тенденцию к выходу за рамки «ведомой» законодательными органами<sup>603</sup>. Стремление к эффективному осуществлению механизмами исполнительной власти различных направлений внутренней и внешней политики, в т.ч. в чрезвычайных условиях, актуализируют вопросы ее подконтрольности.

## § 8. Заключительные выводы

Представленные решения органов конституционного контроля зарубежных стран показывают основные подходы, воспринятые в их практике, к рассмотрению различных споров между высшими органами государственной власти. Принцип разделения властей, выступающий конституционной основой механизма власти в государстве, эксплицитно или имплицитно содержится во многих современных конституциях, однако соответствующие формулировки, как правило, достаточно лаконичны, широки и оставляют много простора для уточнения понимания данного принципа. В связи с этим в задачу судов входит содержательное наполнение широко сформулированных конституционных положений относительно организации и функционирования органов власти и детализация порядка применения этих положений в конфликтных ситуациях.

Конституция каждого государства содержит специфические

<sup>603</sup> См.: Шайо А. Указ. соч. С. 174.

нормы, определяющие конфигурацию власти. Иногда эти нормы представляют собой своего рода ответ, реакцию на те или иные исторические события, в т.ч. эпизоды прошлого, характеризовавшиеся кризисами власти. Даже в ситуации конституционного заимствования переносимые конструкции могут представлять в новом свете. До некоторой степени органы конституционного контроля учитывают это. Кроме того, следует принимать во внимание положение самих органов конституционного контроля: будучи органами, решающими споры на основе принципа разделения властей, они также являются составной частью этого разделения, элементом системы сдержек и противовесов, имеющей свои особенности в каждом государстве. С учетом этих и иных факторов политического и правового развития разных государств неудивительно, что на практике возникает вариативность подходов к пониманию основных аспектов осуществления власти.

Однако отдавая должное уникальности опыта государств, не следует недооценивать значение его исследования, позволяющего обогащать представления о конституционно-правовых принципах организации власти. Даже если с учетом особенностей тех или иных моделей организации властных отношений и ситуаций напряженности нельзя рассчитывать на получение готового ответа на возникшие вопросы, упорядочивание и использование на практике знаний о действии принципа разделения властей, различных подходах к его толкованию, логических ходах аргументации при рассмотрении конфликтов сохраняют свое значение.

Кроме того, комплекс решений зарубежных органов конституционного контроля позволяет лучше уяснить фактические основания возникновения конфликтов и средства правового реагирования на них. Здесь могут быть сделаны определенные выводы общего характера. Прежде всего, принцип разделения властей представляет собой находящуюся в постоянном развитии основу построения механизма государственной власти. Очевидна его инструментальная составляющая, нацеленность на достижение такой цели как развитие властных отношений в русле служения обществу и личности. Органы конституционного контроля демонстрируют стремление

---

использовать этот инструмент с целью предупреждения концентрации власти в одних руках, чреватой злоупотреблением ею, потерей в долгосрочной перспективе способности принимать оптимальные для данного общества политические решения и нарушением прав и свобод индивидов. В решениях органов конституционного контроля прослеживается линия на обеспечение динамического равновесия различных ветвей власти, представляющего собой внутреннее ограничение их полномочий и постоянную актуализацию механизмов взаимного контроля.

Особенно отчетливо по зарубежной практике можно проследить идею установления пределов усиления исполнительной власти. Само это усиление связано, в частности, с тем, что многие конституционные нормы и судебные решения были приняты в те моменты, когда наибольшие опасения связывались с чрезмерным влиянием законодательных органов и рисками потери управляемости делами общества и государства; в современном мире эта тенденция поддерживается за счет изменения функциональной составляющей государства применительно к внутренней политике (распространение функций социального государства, экономического планирования, финансового выравнивания и т.д.), а также расширения и усложнения международных связей, в которых часто органы исполнительной власти оказываются задействованы в большей степени, нежели парламенты государств. Однако, как показывают многочисленные приведенные решения, идея контроля власти может быть сохранена и при таких условиях. Ограничение выявления «скрытых», «подразумеваемых» и чрезвычайных полномочий глав государств; определение условий правомерности принятия решений на основе и за рамками делегирования законодательной власти; гарантии деятельности политической оппозиции, сохраняющей самый высокий уровень заинтересованности в контроле над действиями исполнительной власти, поддерживаемой парламентским большинством; сохранение статуса независимых административных органов, обеспечение независимости судов и судей - вот далеко не полный перечень барьеров на пути создания единого центра принятия решений в целом и чрезмерного усиления

ния исполнительной власти в частности.

Обращает на себя внимание использование в решениях органов конституционного контроля взаимосвязи принципа разделения властей с иными принципами конституционализма - верховенства права, демократии и др., представляющих собой противовес усилению исполнительной власти. Обращение к этим принципам представляется тем более важным, что вопросы организации власти - это преимущественно политические вопросы, и политический аспект явно присутствует в судебных решениях, вынесенных по ним; принципы конституционализма могут в этих условиях выступать фактором, обеспечивающим правовой характер, в том числе предсказуемость выносимых решений.

Научное исследование отечественного опыта действия принципа разделения властей должно не просто следовать принимаемым на практике решениям, а ориентировать их эволюцию. Эта работа предполагает использование различных методов, в т.ч. сравнительно-правового. Отсюда следует необходимость обращения к теоретическим позициям, которые были разработаны зарубежными органами конституционного контроля в ходе разрешения споров между органами государственной власти и которые могут быть развиты и применены в дальнейшем.

## Библиография

---

**оптимизация конструкции российской конституционной модели разделения властей: преодоление текущей консервации политической системы россии для укрепления ее долгосрочной стабильности (по итогам оценки научных источников на русском и английском языках в крупнейших российских и зарубежных (доступных удаленно) научных центрах)**

**Прудентов Р.В.**

Проблема разделения властей затрагивается во многих работах в сфере права, политики, социологии, философии и истории, полный перечень которых составит несколько десятков томов. В связи с этим, в настоящей библиографии представлены лишь отдельные работы, которые, на наш взгляд, в наибольшей степени характеризуют конституционную модель разделения властей.

К примеру, большинство исследований и учебных материалов по общим вопросам истории политических и правовых учений, теории и философии государства, президентства, парламентаризма, конституционного контроля, законодательного процесса так или иначе затрагивают проблематику разделения властей. В настоящей библиографии представлены работы, которые, как представляется, наиболее полно раскрывают указанную проблематику.

Количество иностранных источников на порядок выше по сравнению со многими работами на русском языке. Вместе с тем, настоящая библиография ориентирована на российского читателя, который может испытывать сложности с восприятием текстов на иностранных языках и с бесплатным доступом к ним. Основные российские библиотеки имеют достаточно ограниченный объем источников на иностранных языках по рассматриваемой проблематике. В интернете (<http://journals.cambridge.org/>, <http://home.heinonline.org/>) большинство иностранных работ доступны лишь за определённую (зачастую существенную для россиян) плату, а в бесплатном доступе имеются лишь немногие материалы (<http://books.google.co.uk/>, <http://www.jstor.org/>). В связи с вышеизложенным, в настоящей библиографии приводится примерно одинаковое количество источников на русском и иностранных языках.

Теоретическую базу большинства исследований проблем разделения властей составляют работы французских просветителей и отцов-основателей США. Отечественные дореволюционные исследования в основном лишь в небольшой степени затрагивали вопросы разделения властей. Среди современных авторов в библиографию внесены те, кто в той или иной степени внёс вклад в исследование вопросов разделения властей.

В настоящей библиографии не приводятся исследования по вопросам разделения властей «по вертикали» между центральными и местными органами власти, т.е. связанные с проблемами федерализма и политико-территориального устройства государства, а также по вопросам разделения властей между светской и духовной властью.

Библиографии к диссертациям по отдельным вопросам разделения властей в силу их природы не структурированы и включают работы по различным вопросам, которые были доступны и как-либо использовались соответствующим автором; зачастую имеются ссылки на отдельные малоизвестные статьи вместо диссертационного и(или) монографического исследования того же автора по тому же вопросу. В настоящей библиографии мы постарались наиболее точно указать выходные данные работ, привести наиболее репрезентативную подборку исследований. При этом сделан акцент на диссертациях, обобщающих результаты большинства предшествующих исследований соответствующего автора. Кроме того, диссертации более доступны по сравнению с монографическими изданиями и сборниками статей, которые зачастую издаются небольшим тиражом и отсутствуют в открытом доступе.

Полагаем, что деление настоящей библиографии на подразделы по предмету или по виду работ не целесообразно. Большинство приведённых исследований носит комплексный характер и затрагивает сразу несколько аспектов рассматриваемой проблемы. Отсутствие деления по виду работ позволяет легче найти наиболее релевантные исследования каждого конкретного автора.



## Источники на русском языке

---

1. Абашмадзе В.В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси, 1972.
2. Аблязова Ю.Н. Принцип разделения властей как основа современного государственно-правового развития // Научные чтения - 2011: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции (Казань, 24 марта 2011 г.). М., Казань, 2011. С. 65-69.
3. Абросимова Е.Б. Суд в системе разделения властей: российская модель (конституционно-теоретические аспекты): Учебное пособие. М., 2002.
4. Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента России: проблемы, требующие юридических решений. Законодательство. 1999. № 3.
5. Авакьян С.А. Закон и указ: что главнее? // Независимая газета. 1994. 20 янв.; Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 146-149.
6. Авакьян С.А. О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2-6; Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 479-489.
7. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция правового статуса // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 8-40; Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М., 2010. С. 230-259.
8. Авакьян С.А. Федеральное Собрание - парламент России. М., 1999.
9. Авдеев Д.А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 16-21.
10. Авдеев Д.А. Разделение властей и дуалистическая природа исполнительной власти в России. Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 14-18.
11. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002.
12. Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А. и др. Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы. М., 1996.
13. Автономов А.С., Любимов А.П., Румянцева Т.С. и др. Парламентское право России: Учебное пособие /Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999.
14. Агабеков Г.Б. Концепция разделения властей: история и современ-

- ность. Научно-аналитический обзор. М., 1992.
15. Ажахова М.К. Место судебной власти в системе разделения властей (Сборник статей). Нальчик, 1999.
  16. Азаркин Н.М. Монтескье. М., 1988.
  17. Азаркин Н.М. Политико-правовое учение Монтескье: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981.
  18. Азаркин Н.М. Учение Монтескье о разделении властей. Правоведение. 1982. № 1. С. 56-62.
  19. Азаров Д.В. Конституционно-правовое регулирование регионально-го парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
  20. Азаров Н.И. Идея разделения властей и ее реализация в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия. Политология. Социология. Психология. 1994. Вып. 1. С. 19-20.
  21. Айбатов М.М. Конституционный принцип разделения властей в учении С.А. Котляревского // Научные труды РАЮН. Вып. 9. В 3-х томах. Т. 1. М., 2009. С. 733-739.
  22. Акберов Р.Р. Западный опыт эволюции принципа разделения властей. Право и политика. М., 2009. № 4. С. 875-879.
  23. Аккаева Х.А. Принцип разделения власти - конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
  24. Алексеев А.А. К учению о парламентаризме // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1908. № 4. С. 71-120; № 5. С. 63-104.
  25. Алексеев А.А. Контрасигнирование, его значение и объем в конституционном праве // Журнал Министерства юстиции. СПб., 1906. № 3. С. 92-155.
  26. Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. Ее основы, роль и современное положение. Харьков, 1910.
  27. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907.
  28. Алексеев А.С. Политическая доктрина Ж.Ж. Руссо в ее отношении к учению Монтескье о равновесии властей и в освещении одного из ее новейших истолкователей. СПб., 1905.
  29. Алехин А.П., Бережнов А.Г., Кирсанова Н.В. и др. Разделение властей: Учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004.
  30. Алехина О.М. Арбитражные суды в механизме современного Российского государства (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид.

- наук. Тамбов, 2004.
31. Алешкова И.А., Власова Т.В. Судебная власть в системе разделения властей в Российской Федерации: современное понимание // Российский судья. М., 2012. № 8. С. 5-8.
  32. Алиев А.Ф. Институт президентства и его особенности в условиях России: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2000.
  33. Алиев С.А. Конституционные основы разделения властей и становления парламентаризма в Турции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
  34. Алиева М.Н. Проблемы толкования принципа разделения властей применительно к судебной власти в Российской Федерации // Сборник научных статей студентов юридического факультета СКФ РПА Минюста России. Махачкала, 2014. Вып. 30. С. 115-119.
  35. Амиров М.Г., Магомедова З.Ш. Принцип разделения властей в контексте совершенствования механизмов осуществления государственной власти в Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. Махачкала, 2013. № 4. С. 18-21.
  36. Андреева А.С., Жадан В.Н. Принцип разделения властей и его реализация в государственной власти России // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции: Материалы XI международной заочной научно-практической конференции (28 марта 2013 г.). М., 2013. С. 8-12.
  37. Андриянов В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). Иркутск, 2011. № 1. С. 146-150.
  38. Арановский К.В. Разделение властей как условие конституционной демократии. Журнал конституционного правосудия. 2012. № 6. С. 16-21.
  39. Арутюнян А.Ш. Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
  40. Арутюнян Г.Г. Конституционный Суд в системе государственной власти (сравнительный анализ): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
  41. Арутюнян Г.Г. Разделение властей и обеспечение независимости конституционных судов в условиях общественной трансформации (Доклад на II Всемирном конгрессе конституционных судов, Рио-де-Жанейро, 16-18 января 2011 г.) // Арутюнян Г.Г. Конституционализм: уроки, вызовы, гарантии. Сборник избранных публикаций и выступлений на международных форумах, посвященных данной проблематике. Киев, 2011. С. 54-74.

42. Астафичев П.А. Принцип разделения властей в правовых позициях Конституционного Суда России // Научные труды РАЮН. Вып. 2. В 2-х томах. Т. 1. М., 2002. С. 653-659.
43. Ачкасов В.А. Президент РФ и Государственная Дума: перспективы взаимоотношений. Правоведение. 1995. № 4-5. С. 67-71.
44. Ашаев Д. Исполнительные полномочия Президента России и их место в системе разделения властей. Федерализм. 2003. № 1. С. 153-172.
45. Бабай А.Н. «Разделение властей» как принцип правового государства и роль органов внутренних дел в его осуществлении // Формирование правового государства и совершенствование деятельности органов внутренних дел: Сборник научных трудов. Хабаровск, 1991. С. 33-40.
46. Бабай А.Н., Соловьев Ю.Б. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): Монография. Хабаровск, 2005.
47. Баглай М.В. Правовое государство: от идеи к практике. Коммунист. 1989. № 6.
48. Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. М., 2012.
49. Байкин И.М. Взаимоотношения прокуратуры и президентской власти в системе разделения властей России. Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 6-9.
50. Байкин И.М. Переосмысление общих положений теории разделения властей Ш.Л. Монтескье // Научные труды РАЮН. Вып. 9. В 3-х томах. Т. 1. М., 2009. С. 52-55.
51. Байкин И.М. Прокуратура как элемент системы сдержек и противовесов в структуре власти Российской Федерации. Современное право. М., 2008. № 8. С. 35-37.
52. Байкин И.М. Современный взгляд на проблему теории разделения властей Ш.Л. Монтескье. Современное право. М., 2010. № 7. С. 11-14.
53. Байтякова Т.В. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции РФ 1993 года // Актуальные проблемы в праве XXI века. Международная научно-практическая студенческая конференция, 4 декабря 2002 г. М., 2003. С. 78-82.
54. Баишев Ж.Н. Конституционный суд в системе государственной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
55. Бакулина Л.Т. Принцип разделения властей в теории конституционализма // Современное законотворчество и правоприменение: Тезисы

- докладов Международной научно-практической конференции, посвященной 60-летию юридического факультета Пермского государственного университета (г. Пермь, Пермский университет, 17 октября 2008 г.). Пермь, 2008. С. 12-15.
56. Балуцкая Г.А. Принцип разделения властей как основание функционирования российского конституционализма // Современная юриспруденция: тенденции развития: Материалы международной заочной научно-практической конференции (10 января 2012 г.). Новосибирск, 2012. С. 116-120.
  57. Бальжинова С. Президент РФ в системе разделения властей // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: Международная научно-практическая конференция, посвященная 120-летию со дня рождения первого декана юрид. фак. ИГУ, проф. В.П. Доманжо (Иркутск, 9 апреля 2011 г.). В 3-х томах. Т. 1. Иркутск, 2011. С. 92-94.
  58. Бандорина Н. Участие органов государственной власти (государственных органов) в гражданском судопроизводстве в контексте конституционного принципа разделения властей. Арбитражный и гражданский процесс. М., 2009. № 6. С. 13-16.
  59. Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М., 2003.
  60. Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: Учебное пособие. М., 1996.
  61. Баренбойм П.Д. Американские суды в системе разделения властей. Советское государство и право. 1985. № 7. С. 97-104.
  62. Баренбойм П.Д. Вето президента США. Советское государство и право. 1977. № 12. С. 96-99.
  63. Баренбойм П.Д. Взаимоотношения президента и конгресса США в сфере финансовых полномочий: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.
  64. Баренбойм П.Д. Дух Конституции России и восточное происхождение «западной» доктрины разделения властей. Законодательство и экономика. М., 2004. № 1. С. 16-20; Правовая реформа. Судебная реформа. Конституционная экономика: Сборник статей. М., 2004. С. 190-199.
  65. Баренбойм П.Д., Деев Н.Н. Взаимоотношения президента и конгресса США и буржуазная теория разделения властей. Правоведение. 1980. № 1. С. 81-90.
  66. Барнашов А.М. Единство власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР /Под ред. А.И. Кима. Томск, 1979.

67. Барнашов А.М. Единство как свойство государственной власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1974.
68. Барнашов А.М. Классовая сущность теории разделения властей // Конституционное законодательство и вопросы совершенствования государственного управления. Томск, 1987. С. 31-42.
69. Барнашов А.М. Некоторые особенности российской модели разделения властей по Конституции Российской Федерации 1993 года // Актуальные проблемы правоправедения в современный период: Сборник статей. Томск, 1996. С. 38-41.
70. Барнашов А.М. О предпосылках возникновения теории разделения властей // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1970 г.). Томск, 1971. С. 42-49.
71. Барнашов А.М. Организация государственной власти: системное единство, разделение и взаимодействие ее звеньев // Актуальные проблемы правоправедения в современный период: Сборник статей. Томск, 1991. С. 33-35.
72. Барнашов А.М. Политические идеи древнегреческих мыслителей и концепция разделения властей // Конституционное законодательство и вопросы государственного управления. Томск, 1987. С. 211-217.
73. Барнашов А.М. Принцип разделения властей и механизм современного буржуазного государства // Конституционное законодательство и государственное управление в условиях совершенствования социалистического общества: Сборник статей. Томск, 1988. С. 129-138.
74. Барнашов А.М. Судебная власть и конституционное правосудие в системе единства, разделения и взаимодействия ветвей государственной власти // Вестник Томского государственного университета. Томск, 2003. № 279. С. 12-17.
75. Барнашов А.М. Теория разделения властей (доктрина и практика) // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1970 г.). Томск, 1971. С. 49-54.
76. Барнашов А.М. Теория разделения властей и политические взгляды Жан-Жака Руссо // Актуальные вопросы государства и права на современном этапе: Сборник статей. Томск, 1984. С. 33-54.
77. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение /Под ред. А.И. Кима. Томск, 1988.
78. Баталов Э. Какая нам нужна республика? Народный депутат. 1993. № 4.
79. Баталов Э. Парламент и президент в конституциях зарубежных стран.

- Российская Федерация. 1994. № 5.
80. Бахмутский А.А. Развитие теории разделения властей и проблемы ее совершенствования на современном этапе // Инновации в государстве и праве России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 19-20 апреля 2007 г.). В 2-х частях. Ч. 1. Нижний Новгород, 2007. С. 18-24.
  81. Безруков А.В. Единство государственной власти и законодательная власть в системе разделения властей // Проблемы права. Челябинск, 2012. № 6. С. 21-26.
  82. Безруков А.В. Законодательная власть в системе разделения властей в России. Современное право. М., 2010. № 2. С. 34-37.
  83. Безруков А.В. Народное представительство и законодательная власть: проблемы соотношения и функционирования в системе разделения властей // Актуальные проблемы истории, политики и права: Сборник научных трудов преподавателей и адъюнктов. Екатеринбург, 2012. Вып. 12. С. 3-8.
  84. Безуглов А.А., Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Государство и право. 1998. № 10. С. 119-121.
  85. Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении (политологические аспекты): Учебное пособие /Отв. ред. Е.С. Фролов. М., 1990.
  86. Белякова А.М. Смешанная форма правления и теория разделения властей в трудах мыслителей античности, средневековья и нового времени // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород, 2005. Вып. 4. С. 17-24.
  87. Бендюрина С.В. Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
  88. Берг О.В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении. Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 36-38.
  89. Беретарь Т.А. Конституция Республики Адыгея: особенности механизма разделения и взаимодействия властей. Журнал российского права. 1999. № 7-8. С. 57-64.
  90. Бехзат З.М. О природе конституционно-правовых отношений президента с органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Федерация. М., 2008. № 7. С. 4-8.
  91. Блажич Н.И. Модели разделения властей в правовом государстве:

- Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
92. Бланкенагль А. Конституционный суд как гарант разделения властей. Введение // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 2004. № 2. С. 39-43.
  93. Бобракова Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: Монография. Краснодар, 2009.
  94. Бобракова Н.В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
  95. Богомолов Б.И. Книга, посвященная концепции разделения властей. Разделение властей: история и современность: Спецкурс /Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрид. колледж МГУ, 1996. 425 с. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1997. № 6. С. 119-123.
  96. Боер В.М., Григонис Э.П., Янгол Н.Г. Правовое государство. Проблемы организации и функционирования государственного механизма Российской Федерации. СПб., 1997.
  97. Болдырева Р.С. Разделение властей: теоретико-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
  98. Бондарец Е.Б. Президент России и механизм разделения государственной власти /Под ред. А.В. Кочеткова. М., 2013.
  99. Бондарец Е.Б. Президент Российской Федерации и реализация конституционного принципа разделения власти // Право и управление. XXI век. М., 2012. № 2. С. 103-109.
  100. Бондарь Н.С. Конституционный Суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 2. Вып. 2. С. 5-17.
  101. Бондарь Н.С. Место конституционного правосудия в системе разделения властей // Правовое государство. Правовая политика. Правовая жизнь. СПб., 2012. С. 26-34.
  102. Борноволоков П.А. К вопросу о принципе разделения властей на уровне местного самоуправления // Академический вестник ТГА-МЭУП. Тюмень, 2013. № 1. С. 43-48.
  103. Борова И.Л. Органы конституционного контроля в системе публичной власти Российской Федерации // Государство, право и управление: Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. М., 2003. Вып. 1. С. 160-165.
  104. Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О разделении и взаимодействии властей в России. Государство и право. 2002. № 5. С. 13-16.



105. Бочка И.С. Разделение властей и система «сдержек и противовесов» // Вопросы теории права и государства: Сборник студенческих научных работ (16 апреля 1998 г.). М., 1998. Вып. 1. С. 18-22.
106. Брежнев О.В. Судебный конституционный контроль за реализацией полномочий Президента Российской Федерации в законодательном процессе // Ежегодник - 2004: Сборник научных статей преподавателей Курского института государственной и муниципальной службы. Курск, 2005. С. 39-45.
107. Бреславцев М.В. Реализация принципа разделения властей в системе органов государственной власти США // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Ставрополь, 2013. С. 22-24.
108. Буга Д. Разделение властей и конституционная реформа в Республике Беларусь. Конституционное и муниципальное право. 1998. № 1. С. 43-47.
109. Букин А.М. Система высших органов государственной власти Республики Мордовия: поиск оптимальной модели. Государство и право. 1995. № 2. С. 10-13.
110. Булаков О.Н. Представительная власть в системе разделения властей. Законодательство и экономика. М., 2004. № 8. С. 19-23.
111. Булаков О.Н. Разделение властей, парламент и парламентаризм // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. М., 2004. № 1. С. 406-428.
112. Буланов В.В. Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе разделения властей (на примере Вологодской области) // Право и демократия: региональные аспекты развития федерализма в России: Сборник материалов всероссийской конференции, посвященной 20-летию провозглашения государственного суверенитета России (г. Вологда, 25 ноября 2011 г.). Вологда, 2012. С. 36-41.
113. Буринова Л.Д. Реализация принципа разделения властей в практике организации государственной власти Республики Калмыкия // Научные труды РАЮН. Вып. 3. В 3-х т. Т. 1. М., 2003. С. 415-423.
114. Буринова Л.Д. Система органов государственной власти в Республике Калмыкия в свете теории разделения властей // Право и государство: теория и практика. М., 2009. № 9. С. 39-42; Аграрное и земельное право. М., 2010. № 3. С. 101-104.
115. Бурковская В.А. Разделение властей в условиях развития федерализма в современной России: Дис. ... канд. политич. наук. Орел, 2006.

116. Бурмистров А.С. Конституционные (уставные) суды в системе разделения властей и основания отнесения их к контрольной власти. *Российская юстиция*. М., 2011. № 5. С. 39-42.
117. Бутаков А.В. Российская система разделения властей: традиции и новации. *Правоведение*. 1997. № 1. С. 9-17.
118. Бухарин Н.И. Разделение властей в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. *Власть*. М., 2004. № 1. С. 66-74.
119. Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
120. Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации. *Российский следователь*. М., 2008. № 10. С. 32-34.
121. Ванюшин Я.Л. Формы реализации конституционной модели системы «сдержек и противовесов» в федеральных органах законодательной и исполнительной власти РФ. *Юридическая теория и практика*. Челябинск, 2009. № 1. С. 7-8.
122. Варламова Н. Игры с парламентаризмом // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение*. М., 1999. № 3. С. 168-180.
123. Васильева Н.Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
124. Вашакидзе Н.А. Взаимоотношения Президента Республики Грузия с судебной властью. *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 10. С. 72-75.
125. Вашакидзе Н.А. Эволюция и современное состояние конституционно-правового статуса Президента Грузии (в контексте сравнительного анализа со статусами Президентов России и США): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
126. Ведяхина К.В. Разделение властей как принцип российского права. *Право и политика*. М., 2002. № 5. С. 15-23.
127. Веснин Р.М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2006.
128. Викулин А.Ю., Тосунян Г.А. Деньги и власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. Ч. 1 /Отв. ред. А.М. Экмалян. М., 2000.
129. Вилков А.А., Кузнецов И.И. Единая? Неделимая!... Опыт ретроспективного анализа теории разделения властей в России. Саратов, 2001.
130. Виноградов В.А. Место и роль главы государства в системе государственных органов. Полномочия Президента РФ в сфере исполни-

- тельной, законодательной и судебной власти // Проблемы конституционного и муниципального права: Сборник научных трудов. М., 2010. С. 46-50.
131. Виноградов И.П. Место и роль органов российской прокуратуры в механизме разделения властей (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2000.
  132. Власов И. Конституционный Суд и Парламент России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1996. № 3-4. С. 46-54.
  133. Воеводина Т.Н. Конституционный Суд РФ как гарант реализации принципа «системы сдержек и противовесов» в системе разделения властей РФ. Вестник Российской правовой академии. М., 2009. № 3. С. 7-12.
  134. Воеводина Т.Н. Роль судебной власти в системе разделения властей // Актуальные проблемы правопедения. Самара, 2009. № 2-3. С. 183-186.
  135. Волков Л.Б. Сильный президент, сильный парламент, ответственное правительство. Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 42-45.
  136. Володченко Ю.Н. Теоретические основы разделения властей и реалии современности. Вестник Прикамского социального института. Пермь, 2010. № 4. С. 3-8.
  137. Волощенко И.Л. Институт президента в Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999.
  138. Воробей Г.А. Конституционный Суд в системе разделения властей // Право: теория и практика. М., 2004. № 2. С. 53-56.
  139. Воробьева Е.В. Судебная власть в системе разделения властей (международный опыт). Международное уголовное право и международная юстиция. М., 2011. № 4. С. 3-8.
  140. Воробьева Н.А. Место и роль Президента РФ в системе органов государственной власти. Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов, 2007. № 1. С. 67-70.
  141. Воробьева Н.А. Правовое регулирование организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации (вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Сочи, 2008.
  142. Воробьева Н.А. Судебная власть в системе разделения властей. Северо-Кавказский юридический вестник. Ростов-на-Дону, 2005. № 4. С. 95-100.
  143. Воробьева Н.А., Лебедева Н.В. Институт Президента в России с точ-

- ки зрения теории разделения властей // Проблемы развития российской правовой системы: Межвузовский сборник научных трудов. Сочи, 2007.
144. Воробьева Н.А., Лебедева Н.В. Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти // Проблемы развития российской правовой системы: Межвузовский сборник научных трудов. Сочи, 2009. С. 52-58.
145. Вороненков Д.Н. Теоретические и нормативные основы судебного контроля в механизме разделения властей: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009.
146. Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871.
147. Выголовский Д.С. Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
148. Вырлеева-Балаева О.С. Принцип разделения власти в системе правовых ограничений государственной власти. Вопросы российского и международного права. 2012. № 2. С.15-31.
149. Вырлеева-Балаева О.С. Система правовых ограничений государственной власти в современной России: теоретико-инструментальный и сравнительный анализ: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012.
150. Гаг Л.В. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Часть 1. Томск, 1999.
151. Габричидзе Б. Советы: «работающие корпорации» или разделение властей? Народный депутат. 1991. № 13. С. 85-90.
152. Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности. Государство и право. 2003. № 3. С. 88-91.
153. Гаганова Н.А. Новые идеи в концепции разделения властей // Молодежь в юридической науке: Статьи студентов академического правового университета. М., 2002. Вып. 3. С. 3-18.
154. Гаджиев Г. Партнерство и контроль. Федеральное Собрание и Конституционный Суд. Российская Федерация. М., 1994. № 8. С. 10-12.
155. Гаджи-Заде Э.А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005.
156. Гайдарбекова А.М. Роль Президента Российской Федерации в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия ор-

- ганов государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2012.
157. Галиева Л.Ш. Разделение власти в субъектах федерации: историко-теоретическое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
  158. Гаптрахманов В.М. Принцип разделения власти как основа устройства современного государства // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Тольятти, 2006. Вып. 56. С. 236-242.
  159. Гарапшин Р.К. О некоторых особенностях понимания и применения принципа разделения властей в России // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2006. Вып. 7. Т. 1. С. 166-172.
  160. Гарапшин Р.К. Разделение властей: история и современность // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. Казань, 2005. Вып. 6. С. 146-155.
  161. Гатауллин А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Казань, 2009.
  162. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения /Под ред. М.А. Рейснера. В 3-х ч. Рига, без указания года издания (1912-1913).
  163. Геворкян Т.И., Ховрина Л.Е. Проблемы взаимоотношений конституционных (уставных) судов с другими ветвями власти, судами общей юрисдикции, арбитражными судами и Конституционным судом РФ // Модернизация права: зарубежный и отечественный опыт: Сборник научных статей. Пенза, 2004. С. 208-224.
  164. Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1918.
  165. Глигич-Золотарева М.В., Хабриева Т.Я. Взаимодействие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с другими органами // Ученые записки. Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. Институт права. СПб., 2001. Вып. 7. С. 4-9.
  166. Голубева Л.А. Нетипичные ветви государственной власти в механизме современного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
  167. Гончаров В.В., Жилин С.М. Принцип разделения властей и его роль в процессе формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации. Право и политика. М., 2009. № 12. С. 2416-2420.
  168. Горрес Р. Так работают правительство и парламент: организация, со-

- трудничество и контроль в парламентской системе правления. М., 1993.
169. Гордеевцев Е.И. Разделение властей в современном российском обществе: Учебно-методическое пособие. Ковров, 2003.
170. Горлова С.В. Нужна ли нам такая система сдержек и противовесов? // Проблемы юридической ответственности: история и современность: Статьи по итогам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2004. Ч. 1. С. 216-218.
171. Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и права человека. Журнал российского права. 1998. № 4/5. С. 166-173.
172. Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
173. Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998.
174. Гостева С.Р. История становления и развития современного парламентаризма в России (На материалах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации): Дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2001.
175. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1 /Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1994.
176. Гошуляк В.В. Государственная власть субъектов Российской Федерации. М., 2001.
177. Гошуляк В.В. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1999.
178. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Пенза, 1999.
179. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. Лекции, читанные в 1885 году /Под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1895.
180. Градовский А.Д. Политические теории XIX столетия: Собрание сочинений. В 9-ти т. Т. 3. СПб., 1899. С. 2-268.
181. Гранкин И.В. Парламент России. М., 1999.
182. Гранкин И.В. Проблемы совершенствования конституционно-правового регулирования деятельности законодательных органов в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
183. Грацианский П.С., Егоров С.А., Кизяковский В.В. и др. История буржуазного конституционализма XIX в. /Отв. ред. В.С. Нерсисянц. М., 1986.
184. Григонис Э.П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект): Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000.
185. Григонис Э.П. Механизм государства: вопросы теории и практики.

- СПб., 1999.
186. Григонис Э.П. Механизм правового государства. СПб., 1999.
  187. Григонис Э.П. Понятие и сущность судебной власти в системе разделения властей // Мир юридической науки. СПб., 2012. № 4. С. 4-9.
  188. Грошева И.А. Система сдержек и противовесов в мировой практике осуществления общественного контроля // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (2-3 ноября 2012 г.). Тюмень, 2012. Вып. 9. С. 99-103.
  189. Дашковская Е.Р. Теоретические проблемы разделения властей в Украине: Дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1997.
  190. Дегтев Г.В. Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.
  191. Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005.
  192. Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
  193. Демина И.А. Закрепление принципов организации и системы органов государственной власти в уставном законодательстве области как субъекте Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2006.
  194. Демченков К. Конституционный контроль в системе организации государственной власти в Российской Федерации. Право и жизнь. М., 2001. № 37. С. 141-154.
  195. Десницкий С.Е. Представление о учреждении законодательной, судебной и наказательной власти в Российской империи. СПб., 1905.
  196. Джангирян Ж.Д. Государственная власть Республики Армения: система органов и механизм их взаимодействия. М., 2003.
  197. Джангирян Ж.Д. К дискуссии о разделении властей и единстве власти: опыт Армении. М., 2003.
  198. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика: Монография. М., 2003.
  199. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
  200. Джангирян Ж.Д. Соотношение теории разделения и единства властей. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 6-11.

201. Джапаркулов Н.Б. Конституционные принципы разделения и взаимодействия ветвей власти в Республике Казахстан: Дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2000.
202. Джапаркулов Н.Б. Конституционный принцип организации власти в Республике Казахстан. Алматы, 2003.
203. Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния. Л., 1990.
204. Дзидзоев Р.М., Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти как элемент разделения властей // Роль социальных факторов в реализации конституционных прав и свобод личности в России: Сборник научных статей и докладов. Ставрополь, 2007. С. 93-106.
205. Дзидзоев Р.М., Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти в системе разделения властей // Ленинградский юридический журнал. Научно-теоретический и информационно-практический межрегиональный журнал. СПб., 2007. № 4. С. 5-17.
206. Диноршоев А.М. Конституционные основы разделения властей в Республике Таджикистан: Дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2006.
207. Дмитриев В.К. Разделение властей и механизм сдержек и противовесов в эссе «Идея совершенного государства» Дэвида Юма // Мир юридической науки. СПб., 2013. № 1-2. С. 19-22.
208. Дмитриев С.А. Конституционно-правовой статус Правительства Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
209. Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002.
210. Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека. Государство и право. 1997. № 8. С. 44-50.
211. Дмитриева И.С. Разделение властей как основа конституционного строя России // Эволюция государства и права: история и современность: Сборник научных статей. В 3-х ч. Ч. 1. Курск, 2012. С. 95-98.
212. Дмитриева Л.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей по Конституции РФ 1993 года. Право: теория и практика. М., 2003. № 12. С. 5-12.
213. Дмитриева Л.И. Участие Президента Российской Федерации в законодательном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
214. Доброхотов Л.Н., Колодежный В.Н., Кожокина А.И. и др. Ельцин - Хасбулатов: единство, компромисс, борьба /Под ред. М.К. Горшкова, В.В. Журавлева. М., 1994.
215. Долматов А.С. Система сдержек и противовесов: Россия и зарубеж-



- ный опыт // Научный вестник юридического факультета: Сборник научных трудов. М., 2007 Вып. IV. С. 351-354.
216. Дорошенко Е.С. Место прокуратуры в системе разделения властей. Закон и право. М., 2009. № 8. С. 108-110.
217. Дорошенко Е.С. Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.
218. Дряхлов С. Принцип разделения властей и мировая юстиция. Рос-сийская юстиция. 2004. № 4. С. 9-10.
219. Дураев Т.А. Конституционный Суд РФ в системе разделения властей // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов, 2009. № 1. С. 23-27.
220. Дьяченко О.В. Место судебной власти в системе разделения властей // Научные труды кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного гуманитарно-технологического уни-верситета № 6. Пятигорск, 2012. С. 83-91.
221. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / Пере-вод с французского языка А. Ященко, В. Краснокутского и Б. Сыро-мятникова. М., 1908.
222. Дюков К.В. Принципы разделения, тенденции развития и пути со-вершенствования государственной власти в новейшей истории Рос-сии: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2005.
223. Евграфов В.Л. Влияние принципа разделения властей на форму орга-низации государственной власти в субъектах Российской Федерации // Место и роль органов внутренних дел в системе уголовной юсти-ции: Материалы межвузовской научной конференции слушателей, курсантов, студентов (май 2006 г.). Омск, 2007. Вып. 11. С. 88-90.
224. Евдокимов В.Б. Конституционный (уставной) суд как элемент раз-деления властей в субъектах Российской Федерации. Право и обра-зование. М., 2013. № 6. С. 85-90.
225. Евзеров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России. Общественные науки и современность. 1999. № 1. С. 83-93.
226. Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспек-ты /Отв. ред. А.А. Мишин. М., 1993.
227. Егоров С.А., Крылова Н.С., Мишин А.А. Принцип разделения вла-стей в конституционном механизме США. М., 1984 // Советское го-сударство и право. 1985. № 5. С. 134-135.
228. Ежов Д.А. Президентство и парламентаризм в современной России: концепции и сценарии развития: Дис. ... канд. политич. наук. М.,

- 2004.
229. Езерская А.И. Институты контрольно-надзорной власти в системе разделения властей: политико-правовой анализ // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: Актуальные проблемы юридической науки: Материалы V юбилейной международной научно-практической конференции. Ч. 1. Тольятти, 2008. С. 44-51.
230. Езерская А.И. Политико-правовая трансформация контрольных функций государственной власти в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
231. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.
232. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М., 1997.
233. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004.
234. Еникеева Д.Р. Принцип разделения властей на уровне местного самоуправления (опыт России и США) // Личность, общество, государство, право. Проблемы соотношения и взаимодействия: Материалы международной научно-практической конференции 15-16 сентября 2011 г. Прага, Пенза, Сургут, 2011. С. 122-124.
235. Еникеева Д.Р. Проблема применения системы сдержек и противовесов на уровне местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) // Актуальные проблемы теории и практики применения Российского законодательства: Материалы II Всероссийской заочной научно-практической конференции (25 февраля 2011 г.). Сибай, 2011. С. 85-89.
236. Еремина Н.В. Место прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
237. Ершов В.В. Статус суда в правовом государстве. М., 1992.
238. Ершов В.В. Судебная власть в правовом государстве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1992.
239. Ерыгина В.И. Политические партии как институт парламентаризма (из истории политико-правовой мысли России конца XIX - начала XX вв.). Белгород, 2013.
240. Ефимов В.И. Система государственной власти: Монография. М., 1994.
241. Ефимов В.И. Система государственной власти: теоретико-организационные основы и политическая динамика: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994.

242. Жигжитжапов Б.Ж. Контрольная функция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ее роль в системе «сдержек и противовесов». Политика и общество. М., 2009. № 10. С. 26-37.
243. Жмакин А.С. Место и роль прокуратуры в конституционной системе государственных органов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
244. Жуков А.П. Институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (в условиях нового порядка наделения полномочиями). Конституционное и муниципальное право. 2007. № 14. С. 28-29.
245. Жуков А.П. Конституционно-правовая природа ответственности органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов РФ // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета: Сборник научных трудов. Ставрополь, 2005. Вып. 8. С. 67-74.
246. Жуков А.П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
247. Жуков А.П. Парламентский контроль в системе сдержек и противовесов органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вестник Российской правовой академии. М., 2007. № 2. С. 32-33.
248. Журавлев А.Л., Султанов А.Ш. Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации /Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1997.
249. Зайцева Е.С. Принцип разделения властей как основание деятельности Конституционного Суда РФ // Онтология и аксиология права: тезисы докладов и сообщений Четвертой международной научной конференции (16-17 октября 2009 г.). Омск, 2009. С. 60-64.
250. Зайцева И.В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004.
251. Залесский В.Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе. М., 1909.
252. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Юридическое исследование. Новочеркасск, 1912.

253. Звягин Ю.Г. Право безотлагательного вето Президента - на весах конституционного правосудия. Заметки с заседания Суда. Журнал российского права. 1998. № 6. С. 45-52.
254. Звягин Ю.Г. Разделение властей - конституционное требование. Журнал российского права. 1998. № 8. С. 171-172.
255. Здоровцева А.А., Климова О.В. Система сдержек и противовесов: практическая реализация // Научные труды РАЮН. Вып. 12. В 2-х томах. Т. 1. М., 2012. С. 130-133.
256. Зелент И. Государственная власть одна, хотя ветви разные. Российская Федерация. 1997. № 2.
257. Зенкин С. Закон о Правительстве. Вариант третий. Последний ли? Российская Федерация. 1997. № 10.
258. Зенкин С. Закон о Правительстве. Каким видит его Государственная Дума. Российская Федерация. 1996. № 24.
259. Зимин А.В. Конституционный контроль в системе разделения властей (теоретико-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
260. Зорина Е.Ю. Идея разделения властей в российской политико-правовой мысли конца XIX - начала XX в.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
261. Зорькин В. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное правосудие: Вестник конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2-3. С. 26-48.
262. Зюзина Е.Б. Институт президентства в США и России (сравнительный анализ): Дис. ... канд. политич. наук. Воронеж, 2002.
263. Зюзина Т.Е. Единство и разделение властей в западно-европейской политико-правовой мысли: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
264. Ибрагимова Н.Ш. Институт президентства в системе принципов единства государственной власти и разделения властей // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь, 2007. Вып. 15. С. 31-35.
265. Иванов А.С. Исполнительная власть современной России: демократические и недемократические тенденции становления: Дис. ... канд. политич. наук. Уфа, 2004.
266. Иванов В.В. Принцип разделения властей в Конституции США 1787 г. и Конституции Франции 1791 г.: сравнительный анализ. Государство и право. 2000. № 12. С. 80-84.

- 
267. Иванов Л., Рябов А., Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. 2-е изд., доп. и перераб. М.: РОССПЭН, 2003 // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 2004. № 2. С. 230-233.
268. Иванов Ю.А. Конгресс США и внешняя политика. Возможности и методы влияния (1970 - 1980 гг.). М., 1982.
269. Ижуткина И.В. Участие органов исполнительной власти в законодательном процессе в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
270. Илюхин В. Нужен ли России институт президентства? Российская Федерация сегодня. М., 1998. № 22.
271. Илюхина Т.Г. Закрепление принципа единства и взаимодействия властей в конституционном и уставном законодательстве субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
272. Искакова М.К. Механизм Советского общенародного государства: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984.
273. Искевич И.С. Принцип разделения властей в конституционных проектах Временного правительства // Вопросы современной науки и практики: Материалы II научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (24-26 октября 2012 г., Тамбов). Тамбов, 2013. Вып. 44. С. 49-55.
274. Исмагилов И.Х. Проблема реализации принципа разделения властей в системе органов государственной власти Российской Федерации на региональном уровне // Актуальные проблемы государственно-правового развития Российской Федерации: Материалы республиканской студенческой научно-практической конференции. Уфа, 2013. С. 58-61.
275. Истиховская М.Д. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ в системе разделения властей (на примере Республики Коми). Общество и право. Краснодар, 2009. № 2. С. 54-59.
276. Исхаков И.И., Петрунин С.Г. Некоторые проблемы трансформации государственной власти в свете реализации принципа разделения властей // Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (9 февраля 2011 г.). Уфа, 2011. С. 30-34.
277. Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

278. Ишеков К.А. Принцип разделения властей в системе основ конституционного строя. Современное право. 2010. № 3. С. 17-19.
279. Ишеков К.А. Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации. Российская юстиция. 2009. № 12. С. 7-9.
280. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации /Под ред. П.П. Сергуна. Саратов, 2010.
281. Ишеков К.А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап. Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8. С. 43-46; Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 36-39.
282. Кадыша И.А. Теория разделения властей: законодательная и исполнительная власти в России в механизме обеспечения реализации законности. Альманах гуманитарных исследований. М., 2007. № 4. С. 95-99.
283. Казачанская Е.А. Разделение властей (опыт III Республики во Франции): Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2001.
284. Кайль А.К. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Федерации в системе органов власти (на примере края, области): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
285. Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1999.
286. Кайнов В.И. Президентская республика как форма правления: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995.
287. Кайнов В.И. Роль прокуратуры Российской Федерации в системе разделения властей: теоретико-правовой аспект. История государства и права. 2007. № 9. С. 4-5.
288. Калинина Е.В. Теория разделения властей: истоки проблемы и ветхозаветное видение системы «сдержек» и «противовесов». История государства и права. 2011. № 15. С. 22-25.
289. Калинович А.Э. Разделение властей как критерий различения формы правового и неправового государства // Актуальные проблемы гуманитарной науки и гуманитарного образования: Сборник научных трудов. СПб., 2007. С. 160-175.
290. Калинович А.Э. Формы правления в правовом государстве (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008.
291. Камбуров В.Г. Томас Гоббс и его политическое учение. Принцип разделения властей и его значение в науке: Пробные лекции, читанные в присутствии Юридического факультета Императорского Универ-

- ситета св. Владимира 19 и 27 мая 1900 г., для приобретения звания приват-доцента. Киев, 1900.
292. Кандриков С.В. Принцип разделения властей в современной России: теория и практика его реализации: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2004.
293. Канксиди М.Д. Понятие «судебная власть» в теории разделения властей // Юридическая мысль. СПб., 2010. № 4. С. 68-71.
294. Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005.
295. Карасев А.Т., Морозова А.С. Глава государства в системе разделения властей: некоторые вопросы характеристики полномочий. Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 65-67.
296. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в России (конституционно-правовое исследование). Екатеринбург, 2008.
297. Каримский А.М., Малькин А.С., Марченко М.Н. Конституция США: история и современность. М., 1988.
298. Касаева Т.В., Милушева Т.В. Механизм разделения и взаимодействия властей как основа самоограничения государственной власти // Юридическая наука в правовом поле России: ценностные ориентиры и перспективы развития: Муромцевские чтения: Материалы XII Международной научной конференции (Москва, 5 апреля 2012 г.). М., 2012. С. 145-156.
299. Каскулов К.А. Место уполномоченного по правам человека в системе органов государственной власти РФ в свете концепции разделения властей // Право и государство: теория и практика. М., 2009. № 11. С. 19-21.
300. Кашкин С.Ю., Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. Законодательство и экономика. М., 2004. № 9. С. 79-81.
301. Кашкин С.Ю., Марино И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции): Дис. ... канд. юрид. наук // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2005. Вып. 3. С. 150-152.
302. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей. Гражданин и право. М., 2001. № 9. С. 26-29; № 10. С. 26-32.

303. Керимов А.Д. Обеспечен ли в проекте Конституции принцип разделения властей? Конституционный вестник. М., 1991. № 9. С. 24-31.
304. Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М., 1998.
305. Керимов А.Д. Правомерно ли выделение лишь трех ветвей государственной власти? // Право евразийских государств: опыт и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции. Орехово-Зуево, 2012. С. 68-71.
306. Керимов А.Д. Французские политические деятели, юристы - за расширение полномочий парламента. Государство и право. 1995. № 6. С. 110-116.
307. Керимов А.Д. Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
308. Кильметова Р.Р. Глава Республики Северная Осетия-Алания - высшее должностное лицо Республики: Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2011.
309. Кириллова Н.Ю. Место Президента в системе разделения властей. Закон и практика. Чита, 2004. № 6. С. 33-35.
310. Клыков Н.В. Совершенствование института ответственности Президента РФ как фактор, укрепляющий систему «сдержек и противовесов» // Международная научно-практическая конференция «Традиции и новации в системе современного российского права». М., 2013. С. 60-61.
311. Кобзарь О.В. Разделение властей как признак правового государства // Сборник статей преподавателей колледжа предпринимательства и права г. Омск. Омск, 2004. С. 125-129.
312. Ковалев А.М. Институт Президента в системе разделения властей (Сравнительный опыт Франции и России): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
313. Ковалевская О.В. Судебная власть в системе разделения властей // Вестник Астраханского государственного технического университета. Астрахань, 2008. № 4. С. 175-177.
314. Ковачев Д.А. Законодательство зарубежных стран. Высший представительный орган, высший коллегиальный орган государственной власти и президент в европейских социалистических государствах (конституционная регламентация). Обзорная информация. Вып. 122. М., 1976.
315. Ковачев Д.А. Принцип разделения властей в конституциях государств Восточной Европы // Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование: Сборник статей и обзоров. М., 1995. С. 82-90.
316. Ковлер А.И. Суперпрезидент или колосс на глиняных ногах? // Кон-



- ституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1993. № 4; 1994. № 1.
317. Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
318. Коврякова Е.В. Парламентский контроль. Зарубежный опыт и российская практика. М., 2005.
319. Козловская А.Н. Принцип разделения властей - одна из ценных идей конституционных проектов декабристов // Юридические записки студенческого научного общества: Сборник научных статей. Ярославль, 2013. Вып. 13. С. 10-11.
320. Козырев А.А. Принцип разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации. М., 2001.
321. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912.
322. Колбая С.Г. Отрешение президента от должности: мировой опыт и проблемы российского законодательства. Журнал российского права. 2004. № 4. С. 98-106; Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей. М., 2008. С. 258-267.
323. Колосков А.А. Место и роль арбитражных судов в системе разделения властей РФ. Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2009. № 2. С. 228-231.
324. Колпаков Н.В. Разделение властей в современном Российском государстве. Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 18-36.
325. Колпаков Н.В. Теоретическая модель разделения властей на примере современной России. Юридическое образование и наука. М., 2001. № 2. С. 24-26.
326. Колюшкина Л.Ю. Право отклонения Президентом РФ принятых Федеральным Собранием РФ законов (право вето): мотивы, основания отклонения законов // Актуальные проблемы современной юридической науки: Сборник научных трудов юридического факультета. Ростов-на-Дону, 2008. Вып. 2. С. 23-28.
327. Комарова В.В. Глава государства и судебная власть (федеральный и региональный аспект). Российский судья. М., 1999. № 3. С. 5-10.
328. Комарова В.В. Полномочия главы государства в Российской Федерации в отношении законодательной власти. Юрист. 1999. № 1.
329. Комарова В.В., Андрианова В.В., Баранов М.Л. и др. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации: Учебное пособие /Отв. ред. В.В. Кома-

- рова. М., 2013.
330. Комарова В.В., Магомедов Ш.Б. Глава государства, региона Российской Федерации /Под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1999.
331. Комарова В.В., Полянский И.А. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации. Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 33-36.
332. Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
333. Конституционный строй России: Вопросы парламентского права. Вып. 2 / Редкол.: Глушко Е.К., Козлова А.Е., Степанов И.М. М., 1995.
334. Конституционный суд как гарант разделения властей: Сборник докладов шестого Международного форума по конституционному правосудию /Под ред. О.М. Валуевой, М.Л. Гаскаровой, Р.В. Золотарева. М., 2004.
335. Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894.
336. Корнев А.В. К вопросу о разделении властей: из истории российского парламентаризма // Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики: Сборник научных статей к 60-летию заслуженного юриста РФ, д.ю.н., профессора Исакова Владимира Борисовича. М., 2010. С. 137-142.
337. Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России второй половины XIX - начала XX века: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
338. Корнев В.Н. Проблемы теории государства в либеральной правовой мысли России конца XIX - начала XX века. М., 2005.
339. Корнилаева А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2002.
340. Коровникова Е.А. Отрешение Президента от должности как форма парламентского контроля. Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17.
341. Косов Р.В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей): Монография. Тамбов, 2005.
342. Косов Р.В. Теория разделения властей как политико-правовой принцип и научная теория. Вестник ТГТУ. Тамбов, 2004. Т. 10. № 4.
343. Косов Р.В. Теория разделения властей: Учебное пособие. Тамбов, 2005.

344. Косолапов М.Ф. Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
345. Косопкин А.С., Нефедова Т.И. Президент, конгресс, законодательство (Опыт взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей в Соединенных Штатах Америки). Государство и право. 1998. № 1. С. 79-91.
346. Котелевская И. Взаимодействие властей в законотворчестве: разногласия и поиски компромиссов. Проблемы парламентского права России. М., 1996. С. 57-73.
347. Котелевская И.В. Современный парламент. Государство и право. 1997. № 5. С. 5-13.
348. Котенков А.А. Актуальные проблемы взаимоотношений Президента РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ в законодательном процессе (статья II). Государство и право. 1998. № 10. С. 15-17.
349. Котенков А.А. Конституционно-правовые основы, практика и проблемы повышения эффективности взаимодействия Президента Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческой сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
350. Котенков А.А. На чем основано право Президента России возвращать принятый федеральный закон без рассмотрения. Журнал российского права. 1997. № 11. С. 49-51.
351. Котенков А.А. Президент - Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе (статья I). Государство и право. 1998. № 9. С. 5-8.
352. Котляревский С.А. Власть и право. Проблема правового государства. СПб., 2001.
353. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов /Под ред. В.А. Томсинова. М., 2004.
354. Котляревский С.А. Сущность парламентаризма. М., 1913.
355. Котляров С.Б., Чичеров Е.А. К вопросу о принципе разделения властей по Конституции Российской Федерации 1993 года // 20 лет Конституции Российской Федерации: юридическая наука и практика в современной России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Саранск, 11 декабря 2013 г.). Саранск, 2013. С. 148-152.

356. Кох Г. Очерки по истории политических идей и государственного управления. СПб., 1892.
357. Кочетков В.В. Модернизация российской политической системы: конституционный аспект. Федерализм. 2010. № 1. С. 97-110.
358. Краснов М.А. Глава государства: властитель или хранитель? // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути. Труды кафедры конституционного и муниципального права. М., 2008. Вып. 3. С. 71-91.
359. Краснов М.А. Доктрина «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства в российской конституционно-правовой практике. Конституционный вестник. 2010. № 2. С. 68-81.
360. Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость и сервилизм? Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 91-103.
361. Краснов М.А. Искажение смысла российской Конституции - следствие несбалансированной системы власти // Конституционное право и политика: Сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова (28-30 марта 2012 г.). М., 2012. С. 30-41.
362. Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий (Опыт сравнительно-правового анализа). Государство и право. 2003. № 10. С. 16-23.
363. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008.
364. Краснов Ю.К. Принцип разделения властей в России: теория и практика. Право и управление. XXI век. 2005. № 1.
365. Краюшкина С.В. Принцип разделения властей и его реализация в современной России: Дис. ... канд. политич. наук. М., 1998.
366. Кривенко Л.Т. Система разделения властей: теория, конституционные модели, преподавание, практика // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права /Под ред. С.А. Авакьяна. М., 1999.
367. Кроткова Н.В. Проблема разделения властей в государственно-правовом учении С.А. Котляревского. Право и политика. М., 2006. № 12. С. 127-133.
368. Крохина Ю.А. Особенности проявления принципа разделения властей в финансовой деятельности Российской Федерации (на примере бюджетного процесса). Российская юстиция. 2013. № 12. С. 2-5.
369. Крутоголов М.А. Парламент Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М., 1988.

370. Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение /Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1980.
371. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Практическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963.
372. Крылов Б.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов. Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3-9.
373. Куанова И.З. Проблемы реализации системы сдержек и противовесов в судебной системе // Суды и их роль в укреплении государственной независимости: Материалы международной научно-практической конференции (15-16 марта 2001 г.). Астана, 2001. С. 154-158.
374. Куанова И.З. Судебная власть и система сдержек и противовесов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Челябинск, 2001. № 8. Вып. 1. С. 106-110.
375. Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. Караганда, 1998.
376. Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998.
377. Кудряшова Е.В. Проблемы «системы сдержек и противовесов» в сфере государственного финансового планирования: зарубежная практика. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. М., 2010. № 6. С. 93-95.
378. Кузнецов И.И. Политическая институционализация разделения властей в современной России: Дис. ... докт. политич. наук. Саратов, 2010.
379. Кузнецов И.И. Политические механизмы разделения властей в современной России. Саратов, 2010.
380. Кузнецов И.И. Разделение властей в современной России: динамика модели переходного периода: Дис. ... канд. политич. наук. Саратов, 1999.
381. Кузнецов И.Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов государственной власти. М., 1965.
382. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969.
383. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти СССР: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1974.
384. Кулинченко О.М. Реализация принципа разделения властей в свете взаимодействия законодательной и судебной власти (на примере Республики Адыгея). Журнал российского права. 2000. № 9. С. 44-51.

385. Куличков А.А. Принцип разделения властей в интерпретации Конституционного Суда РФ // Правовые вопросы современности: теория и практика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (15 мая 2009 г. Курган). 2009. С. 55-58.
386. Куличков А.А. Теория разделения властей в истории политико-правовой мысли // Актуальные вопросы государственного права: Сборник научных трудов по материалам Общероссийской научно-практической конференции (6 декабря 2007 г.). Тамбов, 2008. С. 55-60.
387. Куплеваский Н. Принцип разделения властей в строе современного государства. Юридический вестник. М., 1882. № 11. С. 357-400.
388. Кураженков Д.С. Толкование права как элемент механизма сдержек и противовесов // Проблемы развития правовой системы современной России: Материалы II Всероссийской научно-теоретической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (14-15 мая 2010 г.). Курган, 2010. С. 8-11.
389. Курденбанский В.А. Проблемы толкования принципа разделения властей применительно к судебной власти в РФ нач. XXI в. // Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе: Сборник материалов Всероссийской конференции курсантов, слушателей и студентов (23 апреля 2009 г.). Белгород, 2009. С. 62-65.
390. Курдюкова З.Н. Политическая форма государства и система «сдержек и противовесов» (опыт президентской Республики США). Актуальные проблемы правоповедения. Самара, 2009. № 2-3. С. 48-50.
391. Курюкин А.Н. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества: Дис. ... канд. политич. наук. Тула, 2000.
392. Кухтик С.Н. Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
393. Куцин И.В. О месте Конституционного Суда в системе разделения властей. Российский юридический журнал. Екатеринбург, 1997. № 4. С. 82-92.
394. Кучеренко П.А. Полномочия президента США в системе сдержек и противовесов. Вестник Российского университета дружбы народов. М., 2010. № 4. С. 92-101.
395. Кучеренко П.А. Представительная и исполнительная власть: проблема соотношения в современном государстве (сравнительно-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011.
396. Лавеле Э. Парламентаризм и демократия: Перевод с французского /

- Под ред. И.Т. Тарасова. М., 1906.
397. Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт Советского государства. Коммунист. 1988. № 16. С. 10-14.
  398. Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт Советского государства. Социалистическое правовое государство. Проблемы и суждения. М., 1989. С. 146-159.
  399. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
  400. Лазарев Б.М. Принцип разделения властей: проблемы реализации // Клуб «Реалисты»: Информационно-аналитический бюллетень. 1995. С. 32-35.
  401. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. I: Конституционное право. СПб., 1913.
  402. Лапшина И.К. Разделенное правление в политической истории США второй половины XX века (вопросы внутренней политики): Дис. ... докт. ист. наук. Владимир, 2009.
  403. Лапшина И.К. Разделенное правление в США. М., 2008.
  404. Латышев С.Н. Исполнительная власть и ее осуществление органами местного самоуправления (организационно-правовые формы): Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.
  405. Латышев С.Н. Принцип разделения властей в системе местного самоуправления. Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов, 2007. № 3. С. 25-27.
  406. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. М., 2011.
  407. Лебедев В.А. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации. Челябинск, 1999.
  408. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000.
  409. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
  410. Ледах И.А., Савицкий В.М. Правовое государство и разделение властей // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. М., 1990. С. 197-202.
  411. Леонов Н.С. Крестный путь России 1991-2000. М., 2002.
  412. Леттер Д. Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов в конституции Соединенных Штатов // Верховенство права. Сборник: Перевод с английского. М., 1992. С. 97-115.
  413. Лещева Е.С. Принцип разделения властей в системе органов госу-

- дарственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
414. Лигарова В.А. Судебная власть в системе разделения властей: концептуальные положения классической теории и современное российское государство // Актуальные проблемы современного государства и права: Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов, студентов. СПб., 2007. С. 80-83.
415. Лигарова В.А. Судебная власть в системе сдержек и противовесов современного правового государства // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы: Материалы международной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 11-12 декабря 2009 г.). В 2-х ч. Ч. 1. СПб., 2009. С. 79-82.
416. Линецкий А.В. Государственная Дума в общественно-политической жизни Российской Федерации (1994-1999 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. Славянск-на-Кубани, 2007.
417. Литаврина Ю.В. Разделение властей как основной принцип построения правового государства и гражданского общества // Всероссийская научно-практическая конференция курсантов, слушателей, студентов и адъюнктов «Преступность в России: состояние и проблемы борьбы с ней»: Сборник материалов. Воронеж, 2008. С. 124-126.
418. Лихтарович И.А. Конституционный Суд Словакии в системе разделения властей // Российское правоведение: Трибуна молодого ученого: Сборник статей. Томск, 2010. Вып. 10. С. 41-42.
419. Личковаха А.В. «Вертикаль власти» и конституционный принцип разделения властей. Право и образование. 2010. № 9. С. 67-72.
420. Логинов А.Л. Модернизация «системы сдержек и противовесов» в деятельности публичных институтов власти в современной России // Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (8 февраля 2006 г.). Тюмень, 2006. С. 27-28.
421. Локк Дж. Два трактата о правлении: Сочинения. В 3-х т. Т. 3. Перевод с английского и латинского языков / Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин. М., 1988. С. 135-405.
422. Локк Дж. Избранные философские произведения /Под ред. А.А. Макаровского. В 2-х т. Т. 2. М., 1960.
423. Лубенченко К.Д., Вьюницкий В.Ю., Иванченко А.В. О разделении властей и проблемах российской государственности // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная



- комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 годы). В 6-ти т. Т. 3: 1992 год. Книга третья (Строительство новой Федерации) /Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 772-785.
424. Луганская Е.В. Специфика воплощения теории разделения властей в устройстве современного российского государства: Законодательство России: проблемы и решения // Молодая наука: Законодательство России: проблемы и решения: Сборник статей студентов юридического факультета. Пермь, 2006. Вып. 1. С. 5-13.
425. Лузин В.В. Парламентарная модель разделения властей (на примере Великобритании). Право и политика. М., 2000. № 6.
426. Лузин В.В. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции). Право и политика. М., 2000. № 1. С. 31-40.
427. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США). Государство и право. М., 1999. № 3. С. 82-90.
428. Лузин В.В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. Сравнительно-правовое исследование на примере США, Великобритании и Франции: Монография. Нижний Новгород, 1997.
429. Лузин В.В. Принцип разделения властей. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции). Парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании). Право и политика. М., 2000. № 10. С. 148-149.
430. Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент. Государство и право. 1996. № 7. С. 138-144.
431. Луковка Е.А. К вопросу о сущности теории разделения властей. М., 1999.
432. Луковка Е.А. Конституционно-правовое регулирование разделения и взаимодействия властей в краях - субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
433. Луковка Е.А. Осуществление разделения и взаимодействия властей в Ставропольском крае - субъекте Российской Федерации. М., 1998.
434. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен. Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55-67.
435. Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996.
436. Лучин В.О., Мазуров А.В. Президент - гарант Конституции. Право и политика. М., 2000. № 3.
437. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.
438. Лучин В.О., Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей // Российская цивилизация: история

- и современность: Межвузовский сборник научных статей. Воронеж, 2000. Вып. IX.
439. Лыхмус У. Роль Президента в системе разделения властей Эстонии // Конституционный суд как гарант разделения властей: Сборник докладов. М., 2004. С. 153-160.
440. Магдилов М.М. Теоретико-правовые проблемы разделения властей в субъектах Российской Федерации (по материалам Республики Дагестан): Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004.
441. Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института президента Республики Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы (опыт политико-правового исследования). Алматы, 2001.
442. Макоев А.В., Хамуков А.В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации. Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 5. С. 7-9.
443. Максимов А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве. Иваново, 1997.
444. Малиновский В.А. Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох. Астана, 2012.
445. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан и Парламент Республики Казахстан: взаимоотношения, системы сдержек и противовесов. Астана, 2005.
446. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти: Дис. ... докт. юрид. наук. Алматы, 2004.
447. Малый А.Ф. Контроль в системе разделения власти // Вестник Поморского университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». Архангельск, 2006. Спец. выпуск. С. 57-64.
448. Малый А.Ф. Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Северодвинск, 2000.
449. Малый А.Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации. Архангельск, 1999.
450. Мальцан А.Л. Современный парламентаризм: кризис или обновление идеи? Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 43-46.
451. Мальцев И.А. К вопросу о системе разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации. Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 18-21.
452. Мальцев И.А. К вопросу об эволюции понимания разделения властей

- в рамках системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. История государства и права. 2012. № 13. С. 8-11.
453. Мальцев И.А. Проблемы реализации принципа разделения властей в системе современного государственного устройства субъектов Российской Федерации. Пробелы в российском законодательстве. М., 2011. № 5. С. 29-33.
454. Мальцев И.А. Совершенствование законодательного механизма реализации принципа разделения властей в субъектах РФ // Актуальные вопросы юридического образования и науки: Сборник. М., 2012. С. 90-96.
455. Малюшин А.А. Вопросы взаимодействия суда и законодательной власти. Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8. С. 8-10.
456. Мамут Л.С. «Разделение властей» или разделение публично-властных полномочий? Право. М., 2009. № 4. С. 3-11.
457. Мандрыка Е.В. Реализация принципа разделения властей в России и в Украине (сравнительно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
458. Маринин С. Механизм взаимоотношений президента и конгресса США. Советское государство и право. 1967. № 8. С. 121-125.
459. Марино И. Президент Российской Федерации: конституционно-правовые отношения. От Конституционного совещания до современной практики. М., 2007.
460. Марино И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений Президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
461. Мартынова Г.В. Особенности сдержек и противовесов и их влияние на осуществление государственной власти в субъектах РФ // Актуальные вопросы экономики и права: Сборник статей и материалов. Брянск, 2008. Вып. 1. С. 35-40.
462. Мартынова Г.В. Принцип разделения властей и его реализация в субъекте Российской Федерации (на материалах Брянской области): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
463. Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1994. № 4. С. 14-25.
464. Марченко М.Н. Соотношение законодательной и исполнительной властей в современной России // Вестник Московского университе-

- та. Серия 11. Право. 2001. № 6. С. 3-13.
465. Марченко М.Н. Теория разделения властей и различные ее модификации на Западе. Журнал российского права. 1997. № 4. С. 81-91.
466. Маршалова В.А. Единство государственной власти и принцип разделения властей: разумное сочетание при организации государственной власти в субъектах Российской Федерации: Сборник аспирантских научных работ. Казань, 2006. Вып. 7. Т. 1. С. 329-335.
467. Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
468. Матюшин М.Н. Разделение властей как фактор построения правового государства в России: Дис. ... канд. социологич. наук. Ярославль, 2000.
469. Махлаева Т.И. Судебная власть в системе разделения властей. М., 2003.
470. Машьянов Н.В. Высшее должностное лицо (руководитель высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ в системе государственной власти: основные конституционно-правовые характеристики: Дис. канд. юрид. наук. Пермь, 2007.
471. Медведев М.А. Единство и разделение власти в механизме обеспечения ее легитимности. Закон и право. М., 2004. № 11. С. 14-16.
472. Медушевский А.Н. Идея разделения властей. Вестник Российской академии наук. М., 1994. Т. 64. № 1. С. 21-31.
473. Медушевский А.Н. Идея разделения властей: история и современность. Социологический журнал. 1994. № 1.
474. Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы. Закон. 2013. № 12. С. 41-52.
475. Мелекаев Р.К. Разделение властей в России // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета: Сборник научных трудов. Ставрополь, 2004. Вып. 7. С. 74-76.
476. Мельникова Т.Н. Теория разделения властей в трудах русских мыслителей XVIII-XIX веков // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции (14 апреля 2005 г.). Омск, 2005. Ч. 1. С. 18-23.
477. Меркулова Н.Ю., Серегин В.П. Основные идеи П.Д. Баренбойма в книге «3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера». Законодательство и экономика. М., 2004. № 11. С. 33-35.
478. Метельский С.А. Эффективность государственной власти в современной России: сущность, проблемы, методы оптимизации: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2004.

479. Мещеряков А.Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
480. Мижув П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб., 1906.
481. Милль Дж.С. Рассуждения о представительном правлении /Перевод с английского языка. Челябинск, 2006.
482. Милованов К.Ю. Концепция правового государства в философско-исторической мысли Просвещения: Дис. ... канд. ист. наук. М., 2009.
483. Милушева Т.В. Исполнительная власть как форма реализации права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.
484. Милушева Т.В. Пределы деятельности государственной власти в России: вопросы теории и практики /Под ред. О.И. Цыбулевской. Саратов, 2011.
485. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): Дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011.
486. Милушева Т.В. Разделение властей как способ ограничения государственной власти. Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 3. С. 84-93.
487. Минаев А.В. Система сдержек и противовесов в Конституции Российской Федерации // Конституция как основа правовой системы государства в XXI веке: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 30-31 октября 2008 г.). М., 2009. С. 193-197.
488. Миронов О.О. Парламентский контроль - функция Федерального собрания России. Право и образование. М., 2010. № 10. С. 102-111.
489. Митюков М.А., Барнашов А.М. Президент и Федеральное Собрание: конституционные основы взаимоотношений // Актуальные вопросы государства и права в современный период. Томск, 1994.
490. Михайличенко А.А. Разделение властей и их единство в истории государственно-правовой мысли России. Альманах гуманитарных исследований. М., 2007. № 4. С. 122-129.
491. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
492. Мишин А.А. Американская доктрина «сдержек и противовесов». Советское государство и право. 1981. № 7. С. 93-101.
493. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972.
494. Мишин А.А. Центральные органы власти США - орудие диктатуры

- монополистического капитала. М., 1954.
495. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985.
496. Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма. Критический анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1990.
497. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
498. Мозолев В.В. Участие Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
499. Монтескье Ш. О духе законов: Избранные произведения /Под ред. М.П. Баскина. М., 1955. С. 157-733.
500. Моро Ф. В защиту парламентаризма /Перевод с французского Кагана. СПб., 1908.
501. Морозова О.Г. Единство государственной власти: историко-теоретический правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003.
502. Морозова О.Г. К вопросу о разделении властей и их единстве в России: некоторые исторические аспекты // Ученые записки ДЮИ. Ростов-на-Дону, 2010. Т. 37. С. 41-46.
503. Муравский В.А. Органическая концепция разделения властей. Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2010. № 2. С. 22-31.
504. Мусаева Р.М. Законодательная власть в субъектах Российской Федерации (теоретико-правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006.
505. Мутинов М.Х. Проблемы толкования принципа разделения властей применительно к судебной власти: Сборник научных статей студентов юридического факультета СКФ ФГБОУ ВПО РПА Минюста России. Махачкала, 2013. Вып. 29. С. 186-189.
506. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007.
507. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Монография. М., 2007.
508. Назарова И.С., Назарова Д.И. Функционирование системы «сдержек и противовесов» в механизме осуществления государственной власти. Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 2. С. 32-33.

509. Напсо М.Б. Современный взгляд на проблему деабсолютизации роли государства, перераспределения государственного суверенитета и разделения властей // Власть и право в меняющейся России: Сборник научных трудов по материалам Общероссийской научно-практической конференции (16 мая 2008 г.). Тамбов, 2008. С. 245-249.
510. Невинский В.В. Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Вестник Тюменского государственного университета. Тюмень, 2009. № 2. С. 55-59.
511. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
512. Немова С.В. Закрепление принципа разделения властей в Конституции: теория и практика. Юрист. 1998. № 4. С. 51-54.
513. Немыкина О.Е. Конституционный принцип разделения властей как гарантия правового государства // Власть и право в меняющейся России: Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (15-16 ноября 2010 г.). Тамбов, 2010. С. 176-181.
514. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Екатеринбург, 2004.
515. Несмеянова С.Э. Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.
516. Николаев А. Взаимодействие органов государственной власти в условиях отсутствия разделения властей. Право и жизнь. М., 2001. № 35. С. 43-48.
517. Николаев А. Некоторые проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции РФ. Право и жизнь. М., 2000. № 25. С. 146-154.
518. Николаев А. Разделение властей в условиях парламентской формы правления. Право и жизнь. М., 2001. № 33. С. 18-31.
519. Николаев А. Разделение властей в условиях президентской республики. Право и жизнь. М., 2000. № 32. С. 5-18.
520. Николаев А.М. Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 года и текущем законодательстве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
521. Николаев А.М. Реализация принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации 1993 года и текущем законодательстве: проблемы и перспективы // «Черные дыры» в Российском законода-

- тельстве. М., 2003. № 4. С. 100-118.
522. Николаенко А.Э. Принцип разделения властей на уровне субъектов РФ: деформация. Вестник Московского университета МВД России. М., 2006. № 8. С. 25-28.
523. Новиков А.В. К вопросу о новом понимании концепции разделения власти (властей). Закон и право. М., 2010. № 11. С. 42-44.
524. Новицкая Т.И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
525. Носов Ю.Р. Президент: замечательные страницы истории американского президентства от Джорджа Вашингтона до Барака Обамы. М., 2009.
526. Нуязин А.Н. О праве Президента РФ возвращать принятые федеральные законы. Некоторые дискуссионные вопросы. Журнал российского права. 2001. № 10. С. 38-42.
527. Ныпорко Ю.И. Конституционный механизм взаимоотношений Президента и Конгресса США в области внешней политики: Дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1978.
528. Овсепян А.Г. Понятие и признаки парламентского контроля (теоретическая характеристика). Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 24-29.
529. Овсепян Ж.И. Конституционный механизм «разделения властей» в РФ. США: Экономика. Политика. Идеология. М., 1993. № 5. С. 31-43.
530. Овсепян Ж.И. Российский путь к «разделению властей». США: Экономика. Политика. Идеология. М., 1993. № 5. С. 20-30.
531. Овсепян Ж.И. Судебный конституционный контроль в механизме «разделения властей». Теоретический аспект исследования. В 2-х ч. Правоведение. 1993. № 4. С. 80-87; № 5. С. 44-51.
532. Овчаренко А.Л. Разделение властей в Российской Федерации: история развития идеи и особенности ее реализации // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VIII Общероссийской научной конференции аспирантов, студентов и молодых ученых. Тамбов, 2013. С. 74-78.
533. Овчинников В.А. Конституционный принцип разделения властей в современной России (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
534. Ожиганов Э.Н., Платон Ф., Сахаров Н.А. и др. Президент - Правительство - исполнительная власть: российская модель: Сборник /Под ред. И.Г. Шаблинского. М., 1997.
535. Окатова А.С. Учение В.М. Гессена о государстве: Дис. ... канд. юрид.



- наук. Тамбов, 2009.
536. Окуньков Л.А. Некоторые проблемы статуса и полномочий Президента и практика Конституционного Суда. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 3. С. 53-60.
537. Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием. Законодательство. М., 2000. № 9. С. 52-57.
538. Окуньков Л.А. Правительство и Президент (границы взаимодействия). Журнал российского права. 1998. № 9. С. 77-88.
539. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти). Журнал российского права. 2001. № 2. С. 3-10.
540. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
541. Окуньков Л.А. Разделение и взаимодействие властей в государствах СНГ и Прибалтики. Право и экономика. М., 1997. № 23-24. С. 3-13.
542. Окуньков Л.А., Рошин В.А. Вето Президента: Научно-практическое пособие. М., 1999.
543. Омаров М.Д. Судебная власть в системе разделения власти. Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Тольятти, 2002. Вып. 22. С. 128-133.
544. Орландо В. Принципы конституционного права /Перевод с французского языка. М., 1907.
545. Орлова Э.А. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
546. Осавелюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах. Государство и право. 1993. № 12. С. 105-114.
547. Осавелюк А.М. Форма правления и государственный режим по Конституции Российской Федерации: варианты поиска эффективности осуществления государственной власти. Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 22-25.
548. Осетров С.А. Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010.
549. Осетров С.А. Место президента в системе разделения властей: уровень теоретического познания и конституционного воплощения. Право. Законодательство. Личность. Саратов, 2009. № 1-2. С. 56-59.
550. Осипян С. Президентская власть и защита Конституции Российской Федерации (проблемы конституционного надзора). Право и жизнь.

- М., 1998. № 15. С. 50-65.
551. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) /Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993.
552. Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
553. Панюта В.Ю. К вопросу о разделении властей и системе «сдержек и противовесов» // Вопросы теории права и государства. По материалам третьей научной конференции студентов юридического факультета (23 апреля 2001 г.). М., 2001. Вып. 4. С. 93-100.
554. Парламент и Президент (опыт зарубежных стран): Труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 1995. Вып. 58.
555. Пархоменко А.Г. Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
556. Пархоменко А.Г. Разделение властей в современной России: конституционная модель. Право и государство: теория и практика. М., 2012. № 11. С. 13-19.
557. Пастухова Н.Б. Особенности государственного суверенитета и принципа разделения властей в РФ. Закон. М., 2010. № 5. С. 36-40.
558. Пахомов В.Г. Принцип разделения властей как правовая проблема и отношение к нему основоположников марксизма // Проблемы теории правового и социального государства: Сборник статей. М., 2008. Вып. 5. С. 4-15.
559. Пахомов В.Г., Чурилов С.Н. К вопросу об отношении к принципу разделения властей классиков марксизма. История государства и права. 2012. № 10. С. 17-20.
560. Пашковский П.В. Конституционный суд России в системе разделения властей. Философия права. Ростов-на-Дону, 2005. № 1. С. 48-52.
561. Переломов Л.С. Конфуций и доктрина разделения властей (размышления по прочтении книги Петра Баренбойма «3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера»). Государство и право. 1997. № 3. С. 122-126.
562. Першина Е.А. Особенности взаимодействия губернаторов с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ в рамках Южного федерального округа // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: Сборник научных статей. М., 2006. Вып. 15. Ч. 4.

- 
563. Петров А. Судебная власть - необходимый элемент системы разделения властей на региональном уровне // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1999. № 4. С. 23-28.
564. Плеханова Л.Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.
565. Плюта Ю.В. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012.
566. Плясуля Г.И. Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в современной России: Учебное пособие. Новосибирск, 2005.
567. Подмарев А.А. Принцип разделения властей и нормотворчество Президента Российской Федерации. Вестник Саратовской государственной академии права. 2004. № 1. С. 72-75.
568. Полторыпавленко О.В. Еще раз о республике как форме правления и разделении властей // Актуальные проблемы юридической деятельности: Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов, студентов. СПб., 2008. С. 20-26.
569. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти. Правоведение. 1999. № 4. С. 18-27.
570. Полянский И.А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
571. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации. Юрист. 2000. № 12. С. 2-6; Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1. С. 33-36.
572. Попова Т.Н. Парламентская демократия или диктатура? (Кризис парламентаризма в ФРГ). М., 1968.
573. Попова Ю.А. Правовые идеи разделения властей и их реализация в России // Правовой порядок: актуальные проблемы социально-правовой теории: Межвузовский сборник научных трудов. Ростов-на-Дону, 2010. Ч. I. С. 51-59.
574. Потехин С.В. Президент РФ в системе разделения властей: Президент и исполнительная власть в Российской Федерации // Проблемы современного российского права. Международная научно-практическая конференция студентов и молодых ученых, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки РФ, члена-корреспондента Петровской ака-

- демии наук и искусств Ивана Яковлевича Дюрягина (14-15 мая 2010 г.): Сборник статей. Челябинск, 2010. С. 122-123.
575. Поярков С.Ю. Принцип разделения властей в идеологии российского конституционализма. Право и политика. М., 2009. № 6. С. 1240-1244.
576. Проблемы становления президентской республики в современной России: теория и практика. М., 2001.
577. Прозоров Д.А. Разделение властей - базовый принцип формирования правового государства в России // Российское законодательство: современное состояние и перспективы развития: материалы 14 Межрегиональной научной студенческой конференции с международным участием (Вологда, 22-23 апреля 2012 г.). Вологда, 2012. С. 314-315.
578. Прозорова Н.С. Теория «разделения властей» и современное буржуазное государство. Советское государство и право. 1974. № 9. С. 92-98.
579. Прокошенкова Е.Е. Воплощение принципа разделения властей в государствах смешанной формы правления (на примере Республики Франции) // Правовые основы становления и развития торговли в России: Материалы научно-практической конференции (23-24 апреля 2002 г.). М., 2002. С. 319-327.
580. Прокошенкова Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
581. Прохоров А. Сущность и основные положения теории разделения властей. Вестник ЛГУ. Серия 6. Право. 1988. № 4.
582. Пряхина Т.М. Конституционный Суд в системе разделения властей // Конституционное развитие России: Межвузовский научный сборник. Вып. 2. Саратов, 1996. С. 146-154.
583. Пряхина Т.М. Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. Саратов, 1997. С. 72-87.
584. Пугина А.И. К вопросу о разделении властей // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции (14 апреля 2005 г.). Омск, 2005. Ч. 1. С. 14-17.
585. Пугина А.И. Место прокуратуры в системе разделения властей // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции (14 апреля 2005 г.). Омск, 2005. Ч. 1. С. 59-63.
586. Пустоваров В.М. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в процессе формирования государственных политических инсти-

- тутов российского общества с точки зрения теории разделения властей // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление: Научно-практический журнал. Ростов-на-Дону, 2009. № 2. С. 24-26.
587. Путьгина А.Г. Разделение властей - конституционный принцип законотворческого процесса в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010.
588. Пучнин А.С. Разделение властей как юридическая форма реализации идей и института ограничения силы. Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Тольятти, 2003. Вып. 35. С. 12-21.
589. Пяткин В.Н. Конституционный принцип разделения властей как правовая фикция // VIII Державинские чтения в Республике Мордовия: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Саранск, 27 апреля 2012 г.). Саранск, 2012. С. 180-185.
590. Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации /Под ред. Б.С. Эбзеева. Саратов, 2000.
591. Радченко В.И. Президент Российской Федерации в системе разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1995.
592. Разделение властей и парламентаризм: Сборник статей /Редакционная коллегия: Глушко Е.К., Степанов И.М., Шульженко Ю.Л. М., 1992.
593. Разделение властей: история и современность: Спецкурс /Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996.
594. Рахманина Т.Н. Принцип разделения властей в конституционном механизме V Французской республики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1977.
595. Ржевский В., Чепурнова Н. Судебная власть в конституционной системе разделения властей. Российская юстиция. М., 1997. № 7. С. 3-4.
596. Родионова Г.С. Институт отрешения от государственной должности в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
597. Романенко В.Б. Место главы государства в системе разделения властей: вопросы теории. Право и государство: теория и практика. М., 2009. № 10. С. 18-20.
598. Романенко В.Б. Проблемные вопросы теории разделения властей в Российской Федерации. Право и государство: теория и практика. М., 2012. № 7. С. 20-23.
599. Романенко В.Б. Развитие теории разделения властей в работах В.М. Гессена и Ф.Ф. Кокошкина. Право и государство: теория и практика. М., 2010. № 7. С. 123-125.
600. Романенко В.Б. Трансформация разделения властей социального го-

- сударства постсоветской России. Ростов-на-Дону, 2012.
601. Ромашов Р.А. Формирование теории разделения властей (XVII-XIX века) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия, политология, социология, психология, право. 1995. Вып. 3. С. 100-104.
602. Рубцов Ю.В. Из пике кризиса: роль президентской власти в современной России. М., 2002.
603. Румянцева В.Г. Теория разделения властей в русской либеральной правовой мысли конца XIX - начала XX века. История государства и права. 2003. № 6. С. 27-29.
604. Рунец С.В. Ответственность главы государства (Россия и зарубежный опыт): Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.
605. Руссо Ж.Ж. Избранные сочинения. В 3-х т. /Составитель И.Е. Верцман. М., 1961.
606. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права. Об общественном договоре: Трактаты /Перевод с французского языка; отв. ред. Г.Э. Кучков. М., 1998. С. 195-322.
607. Руссо Ж.-Ж. Общественный договор, или Начала политического права: Политические сочинения /Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. СПб., 2013. С. 116-239.
608. Руссо Ж.-Ж. Письма с Горы: Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. СПб., 2013. С. 268-484.
609. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении и основаниях неравенства между людьми. Об общественном договоре: Трактаты / Перевод с французского языка; отв. ред. Г.Э. Кучков. М., 1998. С. 51-150.
610. Руссо Ж.-Ж. Соображения об образе правления в Польше и о плане его переустройства, составленном в апреле 1771 г.: Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; отв. ред. И.А. Исаев. СПб., 2013. С. 497-588.
611. Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Составители В.С. Алексеев-Попов и А.Д. Хаютин. М., 1969.
612. Рустамов Р.М. Вопросы соотношения принципа разделения властей и принципа единства государственной власти // Современные проблемы публичного права: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 20 октября). Челябинск, 2011. С. 155-157.
613. Рустамов Р.М. Единство и разделение государственной власти: про-

- блемы сочетания и реализации // Проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых исследователей: Сборник тезисов докладов и сообщений на всероссийской научно-практической конференции (26 ноября 2010 г.). Тюмень, 2010. С. 26-27.
614. Рустамов Р.М. К вопросу о реализации принципов единства государственной власти и разделения властей в Российской Федерации. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Челябинск, 2011. № 40. Вып. 28. С. 109-111.
615. Рутковская Н. Система разделения властей в правовом государстве // IV Державинские чтения в Республике Мордовия: Материалы региональной научно-практической конференции (г. Саранск, 29-30 апреля 2008 г.). Саранск, 2008. С. 187-190.
616. Рыжков В. Право контролировать работу правительства парламент еще не проиграл. Беседа с депутатом Государственной Думы В. Рыжковым /записал В. Зубков. Российская Федерация сегодня. М., 2001. № 17. С. 16-17.
617. Рыжков Н. Треугольник власти: правительство, парламент, президент. Беседа с членом Совета Федерации Н. Рыжковым /записал Ю. Феофанов. Российская Федерация сегодня. М., 2004. № 1. С. 32-34.
618. Рябов А. Конституция 1993 года и некоторые особенности российской модели разделения властей. Конституционное право: восточно-европейское обозрение. Спец. выпуск. М., 2003. № 4. С. 107-111.
619. Савельев В.А. Президент и принцип разделения властей: история и современность. США: Экономика. Политика. Идеология. М., 1992. № 1. С. 38-47.
620. Савельева М.В. Принцип разделения властей - один из основных принципов в конституции РФ // Личность, общество, право: проблема ценностей и приоритетов: Материалы третьей Всероссийской научно-практической конференции. Магнитогорск, 2012. С. 248-251.
621. Савоськин А.В. Представительная (законодательная) власть в России (конституционно-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.
622. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие. Государство и право. 2000. № 1. С. 5-11.
623. Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации. Полис: политические исследования. М., 1996. № 1. С. 7-32.
624. Салмин А.М. Российское президентство как институциональная

- проблема. Вестник фонда «Российский общественно-политический центр». М., 1996. Май. С. 21-33.
625. Сатышев В.Е. Генезис теории разделения властей: Труды ВЮЗИ. Т. 22. Ч. 2. М., 1971. С. 61-88.
626. Сафарова М.Р. Разделение властей и конституционное реформирование высших законодательных и исполнительных органов власти России и других суверенных республик СНГ // Актуальные проблемы конституционного законодательства: Труды. М., 1992. № 51. С. 78-87.
627. Сахаров А.Н. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
628. Сацкевич Т.К. Права человека и принцип разделения государственной власти в Российской Федерации: теоретические вопросы взаимосвязи: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008.
629. Седетов А.В. Разделение властей как критерий классификации формы государства. Общество и право. Краснодар, 2009. № 1. С. 63-66.
630. Семенченко А.Г., Тимофеев А.Е. Система разделения властей в России и место Президента в ней // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства Российской Федерации: Сборник тезисов докладов (по материалам Всероссийской ежегодной научной студенческой конференции, Саратов, 15-16 апреля 2009 г.). Саратов, 2009. С. 199-201.
631. Сергевнин С.Л. Судебная власть и конституционное правосудие в контексте принципа разделения властей. Журнал конституционного правосудия. М., 2012. № 2. С. 9-15.
632. Сергевнин С.Л. Судебная власть и современное понимание принципа разделения властей // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства: Сборник научных трудов. Казань, 2011. Вып. VI. С. 374-380.
633. Сергеев Д.Б. Теория разделения властей и система сдержек и противовесов как основы построения структуры муниципального образования. Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 12. С. 17-21.
634. Сергеев Д.Н. Взаимодействие органа конституционного контроля и законодательной ветви власти в системе разделения властей: Сборник статей аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. М., 2005. С. 55-62.
635. Сергеев С.Г. Внеконституционные политические институты в российской системе сдержек и противовесов. Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2012. № 1. С. 25-32.
636. Сергунин А.А. Лоббизм исполнительной власти в конгрессе США (о



- некоторых особенностях развития взаимоотношений президента и конгресса на современном этапе) // Государство и общество. Ежегодник советской ассоциации политических наук, 1984. М., 1985. С. 132-141.
637. Сердюк И.В. К вопросу о разделении властей в работах Ш. Монтескье // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VIII Общероссийской научной конференции аспирантов, студентов и молодых ученых. Тамбов, 2013. С. 150-154.
638. Серебрякова С. Президент - не Серый волк, а парламент - не Красная шапочка (О некоторых проблемах толкования Конституции Российской Федерации). Российская Федерация сегодня. М., 2000. № 5. С. 43-45.
639. Сеферова Б.М. К вопросу о принципе разделения властей в Российской Федерации // Юридическая наука и развитие российского законодательства в условиях модернизации: Материалы Международной научной конференции. М., 2013. С. 200-205.
640. Симонишвили Л.Р. Разделение властей в русской политико-правовой мысли XVIII - начала XIX вв. История государства и права. 2012. № 3. С. 26-29.
641. Скитович В.В. Судебная власть и принцип разделения властей. Вестник Московского университета. Серия 11. Право. М., 1994. № 3. С. 20-26.
642. Скуратов Ю. Парламент и Президент в Конституции Российской Федерации. Российская Федерация. 1994. № 5.
643. Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций. Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 60-73.
644. Слизкая И.Н. Актуальные проблемы организации и функционирования государственного механизма России: роль и место Президента в системе разделения властей // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика: Материалы межрегиональной научно-практической конференции (г. Волжский, 16-17 мая 2008 г.). Волжский, 2008. Ч. 1. С. 153-158.
645. Смольяков А.А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика: Монография. СПб., 2011.
646. Собко О. Правительство и Дума: враги или союзники. Российская Федерация сегодня. М., 1999. № 20.
647. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей. Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1. С. 34-39.

648. Соколов В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
649. Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России в 1906-1914 годы: механизмы взаимодействия: Дис. ... докт. ист. наук. М., 2012.
650. Соловьев Ю.Б. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): Дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004.
651. Соломатина Е.А. Сущность, основные черты и формы осуществления контрольной функции законодательной власти в механизме разделения властей. Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 5. С. 22-26.
652. Станских С.Н. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей. Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 8-9.
653. Статкявичюс М. Перспективы развития импичмента в современном демократическом государстве. Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 20-25.
654. Статкявичюс М. Перспективы развития института импичмента в современном демократическом государстве. Правоведение. 2004. № 5. С. 42-50.
655. Степаненко Д.М. Институт роспуска представительного органа государственной власти в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
656. Степанова А.А. Закрепление принципа разделения властей в Конституции Республики Саха (Якутия) // Основы конституционного развития Республики Саха (Якутия). Якутск, 1993. С. 17-19.
657. Степанова А.А. Система высших органов государственной власти Республики Саха (Якутия): Дис. ... канд. юрид. наук. Якутск, 1995.
658. Степина В.К. Парламентский контроль и парламентское расследование в парламентских республиках и монархиях. Международное публичное и частное право. 2007. № 2. С. 48-52.
659. Степина В.К. Парламентский контроль и парламентское расследование в президентских и полупрезидентских республиках. Юридический мир. 2007. № 4. С. 58-64.
660. Стребкова Е.Г. Судебная власть в конституционной концепции разделения властей: проблемы и тенденции // Актуальные проблемы

- теории и практики применения Российского законодательства: Материалы II Всероссийской заочной научно-практической конференции (25 февраля 2011 г.). Сибай, 2011. С. 250 -255.
661. Суворов В.Н. Глава Российского государства (правовой статус, положение в системе власти). М., 2000.
662. Суворов В.Н. Конституционные пределы полномочий Президента Российской Федерации (по материалам Конституционного Суда РФ) // Труды Московской государственной юридической академии: Сборник статей. М., 1998. № 3. С. 3-19.
663. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000.
664. Суворов В.Н. Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений Труды Московской государственной юридической академии: Сборник статей. М., 1999. № 4.
665. Суворов В.Н. Разделение властей: проблемы использования зарубежного опыта. Право и жизнь. М., 1994. № 5. С. 107-126; 1995. № 7. С. 57-73.
666. Султанов А.Ш. Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
667. Сумароков Г.П. Использование законодательной и исполнительной властью системы сдержек и противовесов в региональном творчестве. Пробелы в российском законодательстве. М., 2010. № 2. С. 45-47.
668. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: Сравнительно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1999.
669. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации: Сравнительно-правовое исследование. Иркутск, 1999.
670. Суркова И.С. К вопросу о реализации принципа разделения властей в Российской Федерации // Актуальные проблемы юридической науки: Материалы международной научно-практической конференции (Ставрополь, 17 сентября 2004 г.). Ставрополь, 2004. С. 277-282.
671. Сычугова Н.Г. Реализация принципа разделения властей на уровне местного самоуправления // Российское право: опыт, проблемы и перспективы: Сборник материалов V межрегиональной научно-практической конференции (18 апреля 2008 г.). Киров, 2008. С. 194-197.
672. Танчев Е. Разделение властей и принцип господства права в сравни-

- тельной и болгарской перспективе // Конституционные ценности в теории и судебной практике: Сборник докладов. М., 2009. С. 192-218.
673. Танчев Е. Разделение властей по Конституции Болгарии 1991 года. Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 29-37.
674. Тарасов В.Ю. Институт правосудия в системе разделения властей (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
675. Тарасов И.П. Место и роль органов российской прокуратуры в механизме разделения властей (теоретико-правовое исследование): Дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2000.
676. Тарасов О.Н. Конституционный суд в системе разделения властей. Проблемы правождения. Вып. 3. Белгород, 2005. С. 42-46.
677. Тарасова О.Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект): Дис. ... канд. философ. наук. Красноярск, 2004.
678. Тарбер Дж., Мези М., Пфиффнер Дж. и др. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом /Под общ. ред. Дж. Тарбера. Перевод с английского. М., 1994.
679. Тарбер Дж., Мизи М., Пфиффнер Дж. и др. Президент и парламент. Сотрудничество и конфликты: Сборник на основе сокращенного перевода книги «Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress» (James A. Thurber ed., Washington, 1991) / Перевод с английского Л.В. Калинкиной и Г.М. Квашнина, отв. ред. Г.И. Иванов. М., 1993.
680. Тарханян Р.Э. Президент РФ в системе разделения властей // Проблемы юридической науки в условиях современного социально-экономического развития России: Материалы межрегиональной научно-практической конференции студентов, молодых ученых, аспирантов, преподавателей. Ростов-на-Дону, 2009. С. 144-145.
681. Татаринов С.А. Вопросы конституционного законодательства в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992-2001 годы): Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002.
682. Татаринов С.А. Вопросы реализации принципа разделения властей в постановлениях Конституционного Суда РФ (1992-1993 годы) // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 1 /Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 1999. С. 153-157.
683. Тенчов Э.С. Функции прокуратуры и ее место в системе разделения властей // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры: Материалы научно-практической конференции. М., 1997. С. 208-211.

684. Тереза Д.Б. Судебная власть в составе российской модели разделения властей. Юрист-Правоведь. Ростов-на-Дону, 2008. № 5. С. 100-103.
685. Теремичкий Г.Н. «Разделение властей» в теории и практике буржуазных государств: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951.
686. Тимошина Н.П. Закрепление принципов единства государственной власти и разделения властей в Конституции Российской Федерации 1993 года // Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность. Материалы V международного форума: В 2-х кн. СПб., 2007. Т. 2. Кн. 1. С. 284-292.
687. Тиунова Л.Б. Разделение властей в Российской Федерации: конституционная модель // Правоведение. 1996. № 4. С. 40-47.
688. Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение. Советское государство и право. 1990. № 2. С. 35-43.
689. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968.
690. Тихомиров Ю.А. Государственная власть и проблемы управления в советском обществе: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1969.
691. Тихомиров Ю.А. Разделение властей или разделение труда? Советское государство и право. 1967. № 1. С. 14-22.
692. Глеубаев Ж.С. Механизм сдержек и противовесов в органах власти: пути совершенствования. Проблемы права. Челябинск, 2012. № 2. С. 22-24.
693. Томилов Д.А. Развитие демократии и совершенствование механизма разделения властей как основа становления гражданского общества // Эволюция государственно-правовых систем современности: Материалы научно-практической конференции (21 марта 2012 г., г. Абакан). Абакан, 2012. С. 272-279.
694. Томилов И.Г. Реализация принципа разделения властей в деятельности государственных органов по руководству Вооруженными Силами Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
695. Топорнин Б.Н. Права человека и разделение власти. Права человека: время трудных решений. М., 1991. С. 4-49.
696. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 3-49.
697. Топорнин Б.Н. Суд и разделение властей. Вестник Верховного Суда СССР. М., 1991. № 6. С. 26-28.
698. Торгашина С.Ю. Обеспечение единства государственной власти в Российской Федерации в аспекте разделения властей // Эффективность правового регулирования общественных отношений в России: Сборник статей и тезисов научно-практической студенческой кон-

- ференции (16 апреля 2006 г.). М., 2007. С. 99-104.
699. Трайнин И. Разделение властей. Советское строительство. 1937. № 7-8.
700. Трофимов А.И. Президентская власть в современном государстве: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000.
701. Труевцев К.М. Партитура для парламента и партия президента. Закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России. М., 2001.
702. Тузова Е.В. Реализация принципа разделения властей в построении системы центральных органов государственной власти Германии // Государство и гражданское общество: механизмы взаимодействия: Материалы межвузовской научно-практической конференции (Иркутск, 5-6 апреля 2012 г.). Иркутск, 2012. С. 269-277.
703. Туманов С.Н. Исторический аспект формирования теории функций государства в России. История государства и права. 2013. № 2. С. 12-19.
704. Тусупов Е. Концепция разделения властей Ш. Монтескье. Право и жизнь. М., 2001. № 34. С. 147-155.
705. Тхабисимова Л.А. Оптимизация системы государственной власти: принцип разделения властей. Юристъ-Правоведъ. Ростов-на-Дону. 2007. № 1. С. 53-56.
706. Тхабисимова Л.А. Органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики: вопросы организации и деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
707. Тюрин С.Е. Критика реализации системы сдержек и противовесов в Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе: Сборник материалов XV Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2013. С. 84-90.
708. Уайт Р. Разделение властей и верховенство законодательной власти // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: реферативный журнал. М., 2012. № 2. С. 21-27.
709. Увачев В.А. Механизм разделения властей в правовом государстве. М., 2003.
710. Улымжиев А.Д. О законодательном обеспечении реализации принципа разделения властей во взаимоотношениях Конституционного Суда и Народного Хурала Республики Бурятия // Роль правоохранительных органов в современном обществе: Проблемы научно-практического обеспечения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (7-8 апреля 2005 г.). Улан-Удэ, 2005. С. 266-269.

- 
711. Урвачева И.И. Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2000.
  712. Урвачева И.И. Правовое регулирование взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации /Под ред. Н.С. Бондаря. Краснодар, 2000.
  713. Урсов К.Ю. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Ставрополь, 2007. Вып. 15. С. 46-47.
  714. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ /Отв. ред. Н.С. Крылова. М., 1988.
  715. Усанов В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России. Государство и право. 2005. № 12. С. 13-22.
  716. Уэйд Е.С., Филипс Д.Д. Конституционное право /Перевод с английского А.С. Никифорова, под ред. С.Б. Крылова. М., 1950.
  717. Фальбек. Современный парламентаризм /Перевод с французского Н.В. Сорина. СПб., без указания года издания.
  718. Фарафонов Д.В. Проблемы реализации полномочий Президента Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2003.
  719. Федералист. Политические эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея /Перевод с английского, под общ. ред. Н.Н. Яковлева. М., 1994.
  720. Фетисов А.С. Разделение властей - критерий демократического государства. Социально-политический журнал. 1995. № 6. С. 88-96.
  721. Фетищев Д.В. Судебная власть в системе разделения властей. Российский следователь. М., 2008. № 10. С. 35-37.
  722. Филиппов И.В. Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
  723. Фоков А. Судебная власть в системе разделения властей. Российский судья. М., 2007. № 10. С. 2-4; 2009. № 11. С. 2-3.
  724. Фоков А.П. Разделение властей в современной Франции и Англии (Рецензия на работы В.В. Лузина «Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции) и парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании)». Право и политика. 2000. № 1 и № 6 // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 15-16.

725. Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей (Научно-правовые, философские и исторические аспекты). Государство и право. 2000. № 10. С. 51-56.
726. Фролов Д.А. Принцип разделения властей в устройстве современных государств // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков: Материалы конференции, посвященной 40-летию Юридического факультета ДВГУ. Владивосток, 1998. Ч. 1. С. 430-432.
727. Хазов Е.Н. Особенности реализации принципа разделения властей в системе высших органов государственной власти Российской Федерации // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: Тезисы выступлений и докладов адъюнктов и соискателей Московского университета МВД России на научно-практической конференции (12 мая 2005 г.). М., 2005. С. 55-58.
728. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997.
729. Хаманева Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
730. Хафизов А.А. Разделение властей в унитарном и федеративном государстве: историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2014.
731. Херцог Р. Разделение властей и конституционная реформа в Республике Беларусь. Конституционное и муниципальное право. 1998. № 1. С. 43-47.
732. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ /Перевод с немецкого Е.А. Сидоровой, под ред. Н.А. Сидорова. М., 1981.
733. Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1993. № 4; 1994. № 1.
734. Хорошильцев А.И. Власть государства и государственная власть: модель разграничения. Российская юстиция. 2013. № 6. С. 60-62.
735. Храмушин В.В. Взаимодействие ветвей власти на региональном уровне: Дис. ... канд. политич. наук. Саратов, 1997.
736. Хугаева Р.Г. Ответственность высших органов государственной власти в контексте принципа разделения властей // Конституция и конституционная законность: Материалы V-й Северо-Кавказской региональной научно-практической конференции. Владикавказ, 2008. С. 166-179.
737. Хутинаев И.Д. Институт Президента Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.



738. Хутинаев И.Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006.
739. Хутинаев И.Д. Институционализация системы государственной власти в Российской Федерации. М., 2005.
740. Хутинаев И.Д. Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М., 2006.
741. Цалиев А.М. О реализации конституционного принципа разделения властей в контексте организации судебной власти субъекта Российской Федерации. Законы России: опыт, анализ, практика. М., 2013. № 4. С. 63-69.
742. Цалиев А.М. Судебная власть в системе разделения властей субъекта РФ. Российская юстиция. М., 2009. № 2. С. 6-9.
743. Цветков Ю.Д. Генезис механизма сдержек и противовесов в политико-правовой практике США // Развитие законодательства на современном этапе: Доклады и сообщения VIII Международной научной конференции (Москва, 17 апреля 2008 г.). М., 2008. С. 490-495.
744. Чабан О.И. Современный парламентаризм: теория, практика, перспективы: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
745. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997.
746. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
747. Чепиков В.С. Правовые основы организации системы президентской власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003.
748. Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России и их место в системе разделения властей (историко-теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
749. Чесноков А.С. Президент и правительство: модель взаимодействия при осуществлении государственной власти в Российской Федерации. М., 2005.
750. Четвернин В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993.
751. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М., 2000.
752. Чиркин В.Е. Единство государственной власти и разделение ее ветвей в ценностном измерении // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации: Материалы Международной научно-теоретической конференции (4-6 декабря 2008 г.). В 2-х т. Т. 1. М., 2010. С. 159-169.

753. Чиркин В.Е. Контрольная власть. Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18.
754. Чиркин В.Е. О понятии «ветвь государственной власти». Право и политика. М., 2003. № 4. С. 4-6.
755. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997.
756. Чиркин В.Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 114-121.
757. Чиркин В.Е. Президентская власть. Государство и право. 1997. № 5. С. 15-23.
758. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты. Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3-12.
759. Чиркин В.Е. Судебная власть в системе разделения властей // Судебная власть России: история, теория, практика: Сборник статей по материалам научно-практической конференции (Москва, 14 декабря 2004 г.). М., 2005. С. 14-17.
760. Чукин Д.Ю. Принцип разделения властей: баланс ветвей власти (теоретико-правовое исследование): Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород, 2003. Вып. 3. С. 58-65.
761. Чупилкина А.Ф. Судебная власть в системе разделения властей: классическая доктрина и современные проблемы: Научные труды РАЮН. Вып. 14. В 2-х т. Т. 1. М., 2014. С. 286-291.
762. Шаблинский И. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России. Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1996. № 3-4. С. 2-9; 1998. № 2. С. 20-27.
763. Шаблинский И.Г. Выключенный механизм: сдержки и противовесы в российской конституционной практике. Сравнительное конституционное обозрение. М., 2010. № 2. С. 107-115.
764. Шаблинский И.Г. Конституционные реформы в России и принцип разделения властей: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997.
765. Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995 годы). М., 1997.
766. Шаблинский И.Г. Сдержки и противовесы в Конституции РФ: 15-летний опыт применения // Конституционный строй России: пятнадцать лет пути: Труды кафедры конституционного и муниципального права. М., 2008. Вып. 3. С. 44-54.

- 
767. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) /Перевод с венгерского. М., 2001.
768. Шалев А.В. Категории «государственная власть» и «орган государственной власти» как основа понятийно-категориального аппарата концепции разделения государственной власти. Юридическая мысль. 2011. № 3. С. 44-49.
769. Шаповал В.Н. Особенности восприятия и реализации идеи разделения властей в постсоветских странах // Проблемы применения норм права в условиях модернизации российского общества и государства: Сборник статей Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Юридического факультета Челябинского государственного университета. Челябинск, 2011. С. 55-59.
770. Шарапов А.А. Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике - субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
771. Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Ч. 1. Разделение властей «по горизонтали». М., 2004.
772. Шевченко А.А. Система «сдержек и противовеса» в механизме формирования и осуществления внешней политики США // Проблемы правоповедения. Республиканский межведомственный научный сборник. Киев, 1989. Вып. 50. С. 36-39.
773. Шевченко В.Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2009.
774. Шершеневич Г.Ф. Общее учение о государстве и праве. М., 1908.
775. Шестакова О.В. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей в Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2010. Ч. 46. С. 87-89.
776. Шестакова О.В. Обеспечение единства государственной власти при реализации принципа разделения властей // Государство и право: актуальные проблемы современной юридической науки и практики: Сборник научных статей. Новокузнецк, 2011. С. 139-146.
777. Шеян А.Н. Институт правительственной ответственности в России: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.
778. Шириков А.С. Разделение властей в бюджетном процессе в субъектах Российской Федерации: факторы и условия институционального выбора: Дис. ... канд. политич. наук. М., 2007.
779. Ширяев Ю.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998.

780. Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие Армении в системе разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
781. Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие в системе разделения властей /Под ред. В.Е. Чиркина. М., 2001.
782. Шмавонян Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении. Государство и право. 2000. № 1. С. 87-97.
783. Шмитт Карл. Государство и политическая форма /Перевод с немецкого языка О. Кильдюшова. М., 2010.
784. Шоффель. Парламентаризм /Перевод с немецкого Н. Памирской, под ред. Ю. Бартенева. М., 1907.
785. Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997.
786. Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
787. Шувалов И.И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: Монография. М., 2004.
788. Шульженко Ю.Л. Парламент и специализированный орган конституционного контроля и надзора // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 110-126.
789. Шхагапсоев З.Л. Президент России в системе разделения власти РФ: место и роль. Общество и право. Краснодар, 2007. № 2. С. 24-30.
790. Эмих В.В. Уполномоченные по правам человека в механизме разделения властей. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 16-18.
791. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.
792. Эсмен А. Общие основания конституционного права /Перевод с французского языка, под ред. В. Дерюжинского. СПб., 1898.
793. Юрина Е.В. О влиянии решений Конституционного Суда РФ на модель разделения властей в Российской Федерации. Актуальные проблемы российского права. М., 2008. № 2. С. 38-44.
794. Юрина Е.В. Российская модель разделения властей в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
795. Яковченко Н.С. Идея разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли: Ученые записки ДЮИ. Ростов-на-Дону, 2008. Т. 34. С. 195-201.
796. Яндиев М.А. Законодательная власть Республики Ингушетия в си-

- стеме разделения властей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
797. Ярошенко Н.И. Место судебной власти в системе разделения властей в России, СНГ, Европейском Союзе: Сравнительно-правовой анализ. Вестник Российского университета дружбы народов. М., 2011. № 1. С. 58-68.
798. Ярошенко Н.И. Особое место судебной власти в системе разделения властей в России // Межвузовская научно-практическая конференция «Современные проблемы Конституционного и муниципального права» (19 мая 2009 г.) и студенческая конференция, посвященная юбилею профессора кафедры конституционного и муниципального права РУДН Ивановой В.И. М., 2010. С. 196-200.

## Источники на иностранных языках

---

799. A Historical Essay on the English Constitution, 1771.
800. A Question of Balance / Edited by Thomas E. Mann. Washington, D.C., 1990.
801. Acherley, R. The Britannic Constitution. London, 1727.
802. Ackerman, Bruce. The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy. Cambridge, MA, 2005.
803. Ackerman, Bruce. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. Vol. 113. No. 3. Jan., 2000. P. 633-729.
804. Ackerman, Wendy E. Separation of Powers and Judicial Service on Presidential Commissions // The University of Chicago Law Review. Vol. 53. No. 3. Summer 1986. P. 993-1025.
805. Adams, John. Defence of the Constitutions of Government of the United States of America, 1787. Boston, 1865.
806. Adams, John. Letter to Richard Henry Lee, 15 Nov. 1775 // Works. Vol. IV. Boston, 1865.
807. Adams, John. Novanglus, or a History of the Dispute with America // Works. Vol. IV. Boston, 1865.
808. Aiken, P.F. A Comparative View of the Constitutions of Great Britain and the United States of America. London, 1842.
809. Allan, T.R.S. Law, Liberty, and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism. Oxford, 1994.
810. Allen, Ira. Some Miscellaneous Remarks. Hartford, Conn., 1777.
811. Almond, G.A., and James Coleman, eds. The Politics of the Developing Areas. Princeton, N.J., 1960.
812. Amery, L.S. Thoughts on the Constitution. London, 1947.
813. Amisshah, A.N.E. The Contribution of the Courts to Government: A West African View. Oxford, 1981.
814. Aristides. Remarks on the Proposed Plan of a Federal Government. Annapolis, Md., 1788.
815. Auld, L. Patrick. Justice Byron White and Separation of Powers // Presidential Studies Quarterly. Vol. 28. No. 2. Spring 1998.
816. Austin, John. The Province of Jurisprudence Determined. London, 1861.
817. Aznam, Suhaini. Separating the Powers (Malaysia) // Far Eastern Economic Review. Vol. 34. December 1986.
818. Bacot, G. L'Esprit des Lois, la séparation des pouvoirs et Charles Eisenmann // Revue du droit publique. No. 3. May-June 1992.
819. Bagaric, Mirko. Separation of Powers Doctrine in Australia: De Facto Human Rights Charter // International Journal of Punishment and Sentencing. Vol. 7. No. 1. January 2011.

- 
820. Bagehot, Walter. *The British Constitution (1867) / Introduction by R.H.S. Crossman*. London, 1964.
821. Bakshi, P.M. *Comparative Law: Separation of Powers in India // American Bar Association Journal*. Vol. 42. No. 6. June 1956. P. 553-555, 594-595.
822. Baldwin, Alice M. *The New England Clergy and the American Revolution*. Durham, N.C., 1928.
823. Ball, Howard, and Murphy, Paul L. «We Have a Duty»: *The Supreme Court and the Watergate Tapes Litigation*. New York, 1990.
824. Ball, Terence, and Pocock, J.G.A. *Conceptual Change and the Constitution*. London, 1988.
825. Barante, A.B. de. *La vie politique de M. Royer-Collard*. Paris, 1863.
826. Barber, N.W. *Prelude to the Separation of Powers // The Cambridge Law Journal*. Vol. 60. No. 1. Mar. 2001. P. 59-88.
827. Barckhausen, M. *Montesquieu, ses idées et ses oeuvres*. Paris, 1907.
828. Barnhart, John D. *The Tennessee Constitution of 1796: A Product of the Old West // The Journal of Southern History*. Vol. IX. 1943.
829. Bastid, P. *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*. Paris, 1945.
830. Bastid, P. *Le gouvernement d'assemblée*. Paris, 1956.
831. Bastid, P. *Les discours de Sieyès dans les débats constitutionnels de l'An III*. Paris, 1939.
832. Bastid, P. *Sieyès et sa pensée*. Paris, 1939.
833. Bellamy, Richard. 'Dethroning Politics': *Liberalism, Constitutionalism and Democracy in the Thought of F. A. Hayek // British Journal of Political Science*. Vol. 24. No. 4. 1994.
834. Bentham, Jeremy. *A Fragment on Government*. London, 1776.
835. Bentham, Jeremy. *A General View of a Complete Code of Laws (1802) // The Works of Jeremy Bentham*. Vol. 3. New York, 1962.
836. Bentham, Jeremy. *The Book of Fallacies*. London, 1824.
837. Bentham, Jeremy. *The Constitutional Code*. London, 1825.
838. Bentham, Jeremy. *The Elements of the Art of Packing*. London, 1821.
839. Berger, Raoul. *Executive Privilege: A Constitutional Myth*. Cambridge, Mass., 1974.
840. Berger, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge, Mass., 1973.
841. Berlin, E.P. *The Federal Sentencing Guidelines' Failure to Eliminate Sentencing Disparity - Governmental Manipulations Before Arrest // Wisconsin Law Review*. No. 1. 1993.
842. Blackstone, Sir William. *Commentaries on the Laws of England*. London, 1765-1769.

843. Bland, Richard. *The Colonel Dismounted*. Williamsburg, Va., 1764 // *Pamphlets of the American Revolution, 1750-1776*, edited by B. Bailyn. Cambridge, Mass., 1965.
844. Blocq-Mascart, M. *Chroniques de la Résistance*. Paris, 1945.
845. Blondel, Jean. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N.J., 1973.
846. Blum, Léon. *La réforme gouvernementale*. Paris, 1936.
847. Blumoff, Theodore Y. *Separation of Powers and the Origins of the Appointment Clause* // *Syracuse Law Review*. Vol. 37. 1987.
848. Bluntschli, J.C. *Allgemeine Staatslehre*. Stuttgart, 1875.
849. Bogus, Carl T. *The Battle for Separation of Powers in Rhode Island* // *Administrative Law Review*. Vol. 56. No. 1. Winter 2004. P. 77-134.
850. Boissy d'Anglas, François Antoine // *Le Moniteur Universel*. No. 283. Vol. 25. Paris, 1840-1847.
851. Bolingbroke, Henry St. John. *A Dissertation on Parties*. London, 1735.
852. Bolingbroke, Henry St. John. *Of the Constitution of Great Britain* // *A Collection of Political Tracts*. London, 1748.
853. Bolingbroke, Henry St. John. *Remarks on the History of England*. London, 1743.
854. Bondy, William. *The Separation of Governmental Powers: In History, in Theory, and in the Constitutions* // *Studies in History, Economics and Public Law*. Vol. V. No. 2. New York, 1896.
855. Bonnefon, J. *Le régime parlementaire sous la Restauration*. Paris, 1905.
856. Bonno, G. *La constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*. Paris, 1932.
857. *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s* / Edited by Anthony King. Washington, D.C., 1983.
858. Bowman, Ann O'm, Woods, Neal D., and Stark, Milton R. *Governors Turn Pro: Separation of Powers and the Institutionalization of the American Governorship* // *Political Research Quarterly*. Vol. 63. No. 2. June 2010.
859. Bradford, Gamaliel. *The Lesson of Popular Government*. New York, 1899.
860. Bradley, S.R. *Vermont's Appeal to the Candid and Impartial World*. Hartford, Conn., 1780.
861. Brennan, Ellen E. *Plural Office-Holding in Massachusetts, 1760-1780*. Chapel Hill, N.C., 1945.
862. Brennan, G., and Hamlin, A. *A Revisionist View of the Separation of Powers* // *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 6. No. 3. July 1994.
863. Brenner, Ph. *The Limits and Possibilities of Congress*. New York, 1983.
864. Broglie, Victor, duc de. *Vues sur le gouvernement de la France*. Paris, 1870.
865. Brougham, Henry. *Political Philosophy*. 3 vols. London, 1842-1843.
866. Brougham, Henry. *The British Constitution*. London, 1860.



- 
867. Brown, W. Jethro. *The Separation of Powers in British Jurisdictions* // *The Yale Law Journal*. Vol. 31. No. 1. Nov. 1921. P. 24-52.
  868. Bruff, Harold H. *Balance of Forces: Separation of Powers Law in the Administrative State*. Carolina, 2005.
  869. Brunhouse, R.L. *The Counter-Revolution in Pennsylvania, 1776-1790*. Philadelphia, 1942.
  870. Bryce, James. *The American Commonwealth*. London, 1890.
  871. Buchanan, George. *De Jure Regni apud Scotos*. English edition. 1680.
  872. Burdeau, G. *Traité de science politique*. Paris, 1957.
  873. Burnham, James. *Congress and the American Tradition*. Chicago, 1959.
  874. Burns, James MacGregor. *The Deadlock of Democracy*. Englewood Cliffs, N.J., 1967.
  875. Bybee, J.S. *Advising the President: Separation of Powers and the Federal Advisory Committee Act* // *Yale Law Journal*. Vol. 104. No. 1. October 1994.
  876. Bybee, Jay S., and Samahon, Tuan N. *William Rehnquist, the Separation of Powers, and the Riddle of the Sphinx* // *Stanford Law Review*. Vol. 58. No. 6. April 2006. P. 1735-1762.
  877. Calabresi, S.G., and Larsen, J.L. *One Person, One Office – Separation of Powers or Separation of Personnel?* // *Cornell Law Review*. Vol. 79. No. 5. 1994.
  878. Calabresi, Steven G. *Separation of Powers and the Rehnquist Court: The Centrality of Clinton V. City of New York* // *Northwestern University Law Review*. Vol. 99. No. 1. Fall 2004.
  879. Calabresi, Steven G., and Bady, Kyle. *Is the Separation of Powers Exportable?* // *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 33. No. 1. Winter 2010.
  880. Calabresi, Steven G., Berghausen, Mark E., and Albertson, Skylar. *The Rise and Fall of the Separation of Powers* // *Northwestern University Law Review*. Vol. 106. No. 2. 2012.
  881. Calhoun, John C. *A Disquisition on Government*. New York, 1854.
  882. Cameron, Maxwell A. *Democracy and the Separation of Powers: Threats, Dilemmas, and Opportunities in Latin America* // *Canadian Journal of Latin American & Caribbean Studies*. Vol. 27. No. 53. January 2002.
  883. Campbell, James E. *The Presidential Pulse of Congressional Elections*. Lexington, 1993.
  884. Carcassonne, E. *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIIIe siècle*. Paris, 1927.
  885. Carey, George W. *In Defense of the Constitution*. Indianapolis, Ind., 1995.
  886. Carey, George W. *Separation of Powers and the Madisonian Model: A Re-*

- ply to the Critics // *The American Political Science Review*. Vol. 72. No. 1. March 1978. P. 151-164.
887. Carnot, Lazare // *Le Moniteur Universel*. No. 194. Vol. 20. Paris, 1840-1847.
888. Carolan, Eoin. *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*. Oxford, 2009.
889. Carpenter, William Seal. *The Separation of Powers in the Eighteenth Century* // *The American Political Science Review*. Vol. XXII. No. 1. February 1928. P. 32-44.
890. Carré de Malberg, R. *Contribution à la théorie générale de l'état*. Paris, 1922.
891. Carroll, Ethan L. *The Institutional Speech or Debate Protection: Nondisclosure as Separation of Powers* // *Duke Law Journal*. Vol. 63. No. 5. February 2014.
892. Carrubba, Clifford J., and Zorn, Christopher. *Executive Discretion, Judicial Decision Making, and Separation of Powers in the United States* // *The Journal of Politics*. Vol. 72. No. 3. July 2010. P. 812-824.
893. Cartwright, John. *An Appeal on the Subject of the English Constitution*. Boston, Lincolnshire, 1797.
894. Cartwright, John. *The English Constitution Produced and Illustrated*. London, 1823.
895. Casper, Gerhard. *An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices* // *William and Mary Law Review*. Vol. 30. 1989.
896. Casper, Gerhard. *Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson* // *Stanford Law Review*. Vol. 47. No. 3. Feb., 1995. P. 473-497.
897. Centinel. *To the People of Pennsylvania. Philadelphia, 1787* // J.B. McMaster and F. D. Stone, *Pennsylvania and the Federal Constitution, 1787-1788*. Philadelphia, 1888.
898. Ceterchi, I. *Institutional Problems of Transition in Romania* // *Revue d'études comparatives est-ouest*. Vol. 23. No. 4. 1992.
899. Chapman, Nathan S., and McConnell, Michael W. *Due Process as Separation of Powers* // *The Yale Law Journal*. Vol. 121. No. 7. May 2012.
900. Charles I, King of England. *His Majesties Answer to the XIX Propositions Of Both Houses of Parliament*. London, 1642.
901. Chemerinsky, Erwin. *Restoring Separation of Powers* // *Human Rights*. Vol. 35. No. 4. Fall 2008. P. 6-7.
902. Chipman, Nathaniel. *Principles of Government*. Burlington, Vt., 1833.
903. Chipman, Nathaniel. *Sketches of the Principles of Government*. Rutland, Vt., 1793.

- 
904. Chiu, H.D. Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan // *Issues and Studies*. Vol. 29. No. 1. 1993.
  905. Choper, Jesse H. *Judicial Review and the National Political Process: A Functional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*. Chicago, 1980.
  906. Chorin, J. Les entreprises publiques: statut, le code du travail et le principe de s paration des pouvoirs // *Droit social*. No. 12. December 1993.
  907. Claeys, Eric R. Progressive Political Theory and Separation of Powers on the Burger and Rehnquist Courts // *Constitutional Commentary*. Vol. 21. No. 2. Summer 2004.
  908. Clark, Tom S. The Separation of Powers, Court Curbing, and Judicial Legitimacy // *American Journal of Political Science*. Vol. 53. No. 4. Oct. 2009. P. 971-989.
  909. Club Jean Moulin. *Bulletin du Club Jean Moulin*. No. 31. Juin-juillet 1962.
  910. Club Jean Moulin. *L'Etat et le citoyen*. Paris, 1961.
  911. Cole, A.C., ed. *The Constitutional Debates of 1847*. Springfield, Mass., 1919.
  912. Cole, Kenneth C. «Government,» «Law,» and the Separation of Powers // *The American Political Science Review*. Vol. 33. No. 3. June 1939. P. 424-440.
  913. Comit Consultatif Constitutionnel. *Travaux préparatoires de la Constitution*. Paris, 1960.
  914. Committee on Ministers' Powers. *Minutes of Evidence*, HMSO. London, 1932.
  915. Condorcet, Marie-Jean. *La pensée politique de Montesquieu*. Caen, 1985.
  916. Condorcet, Marie-Jean. *Plan de constitution présenté à la Convention Nationale* // *Oeuvres*. Vol. XVIII. Paris, 1804.
  917. Condren, C. *George Lawson's Politica and the English Revolution*. Cambridge, 1989.
  918. *Congress and the President: Allies and Adversaries* / Edited by Ronald C. Moe. Pacific Palisades, Calif., 1971.
  919. *Congress: The First Branch of Government* / Edited by Alfred DeGrazia. Garden City, New York. 1967.
  920. Conkin, P.K. *Self-Evident Truths: Being a Discourse on the Origins and Development of the First Principles of American Government – Popular Sovereignty, Natural Rights, and Balance and Separation of Powers*. Bloomington, Ind., 1974.
  921. Constant, Benjamin. *Collection compl te des ouvrages de M. Benjamin de Constant*. Paris, 1818.
  922. Cooper, F.E. *Administrative Agencies and the Courts*. Ann Arbor, Mich.,

- 1951.
923. Cooper, Joseph. *Assessing Legislative Performance: A Reply to the Critics of Congress // Congress and the Presidency*. Spring, 1986. No. 13. P. 21-40.
924. Cooper, S.W. *Considering Power in Separation of Powers // Stanford Law Review*. Vol. 46. No. 2. 1994.
925. Corwin, E.S. *The Progress of Constitutional Theory, 1776 to 1787 // American Historical Review*. Vol. XXX. No. 3. 1925.
926. Coulter, Merton E. *Early Frontier Democracy in the First Kentucky Constitution*. *Political Science Quarterly*. Vol. 39. 1924.
927. Courteney, C.P. *Montesquieu and Burke*. Oxford, 1963.
928. Cox, Homersham. *The Institutions of the English Government*. London, 1863.
929. Crabb, Cecil V. Jr., and Holt, Pat M. *Invitation to Struggle: the President, and Foreign Policy*. Washington, D.C., 1989.
930. Croly, Herbert. *Progressive Democracy*. New York, 1915.
931. Crovitz, L. Gordon and Rabkin, Jeremy A., eds. *The Fettered Presidency: Legal Constraints on the Executive Branch*. Washington, D.C., 1989.
932. Curlin, J.W. *Science and Technology Under Constitutional Separation of Powers // Technology in Society*. Vol. 14. No. 1. 1992.
933. Currie, D.P. *Separation of Powers in the Federal Republic of Germany // American Journal of Comparative Law*. Vol. 41. No. 2. 1993.
934. Cutler, Lloyd N. *The Cost of Divided Government // New York Times*. 22 November 1987.
935. Cutler, Lloyd N. *To Form a Government // Foreign Affairs*. Fall, 1980. No. 59.
936. Dahl, Robert A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, 1956.
937. Dallison, Charles. *The Royalists Defence*. 1648.
938. Dawson, Edgar. *The Separation of Powers in Our Government // The North American Review*. Vol. 206. No. 740. July 1917. P. 90-98.
939. Debré, Michel. *Ces princes qui nous gouvernent*. Paris, 1957.
940. Debré, Michel. *La Nouvelle Constitution // Revue française de science politique*. Vol. 9. March 1959.
941. Debré, Michel. *La République et son pouvoir*. Paris, 1950.
942. Dedieu, J. *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France*. Paris, 1902.
943. Dellinger, Walter, and Powell, H. Jefferson. *The Attorney General's First Separation of Powers Opinion // Constitutional Commentary*. Vol. 13. No. 3. Winter 1996.
944. Demophilus. *The Genuine Principles of the Ancient Saxon or English Constitution*. Philadelphia, 1776.
945. Diamond, Ann Stuart. *The Zenith of Separation of Powers Theory: The*

- Federal Convention of 1787 // *Publius*. Vol. 8. No. 3. Dimensions of the Democratic Republic: A Memorial to Martin Diamond. Summer 1978. P. 45-70.
946. Diamond, Martin. The Separation of Powers and the Mixed Regime // *Publius*. Vol. 8. No. 3. Dimensions of the Democratic Republic: A Memorial to Martin Diamond. Summer 1978. P. 33-43.
947. Dicey, A.V. *The Law of the Constitution*. London, 1931.
948. Ding, A.S. The Debate on the Supervisory Powers of the People's Congresses (1986-9) // *Issues and Studies*. Vol. 28. No. 5. 1992.
949. *Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress* / Edited by James A. Thurber. Washington, 1991.
950. Doerfer, Gordon, Piersol, Lawrence L., and Netsch, Dawn Clark. The Courts, the Legislature, and the Executive: Separate and Equal? // *Judicature*. Vol. 87. No. 5. March-April 2004.
951. Doidge, J.R. Is Purely Retroactive Legislation Limited by the Separation of Powers? - Rethinking *United States v. Klein* // *Cornell Law Review*. Vol. 79. No. 4. 1994.
952. Dolan, Michael W. Congress, the Executive, and the Court: The Great Resale Price Maintenance Affair of 1983 // *Public Administration Review*. Vol. 45. November 1985.
953. Douglass, E.P. *Rebels and Democrats*. Chapel Hill, N.C., 1955.
954. Dry, Murray. The Separation of Powers and Representative Government // *The Political Science Reviewer*. Vol. III. Fall 1973.
955. Duguit, Léon. La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789 // *Revue d'Economie Politique*. Vol. 7. 1893.
956. Duguit, Léon. *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, 1923.
957. Duguit, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1921-1923.
958. Dunn, John. *The Identity of the History of Ideas // Political Obligation in Its Historical Context: Essays in Political Theory*. Cambridge, 1980.
959. Duvergier de Hauranne, Prosper. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. Paris, 1874.
960. Ebeku, K.S.A. The Separation of Powers in Local Government in Nigeria // *Journal of African Law*. Vol. 36. No. 1. Spring 1992.
961. Edwards III, George C. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven, Conn., 1989.
962. Edwards III, George C. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco, 1980.
963. Eisenmann, Charles. *L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs // Mélanges R. Carré de Malberg*. Paris, 1933.
964. Elder, Sonja Ralston. *Standing Up to Legislative Bullies: Separation of*

- Powers, State Courts, and Educational Rights // *Duke Law Journal*. Vol. 57. No. 3. December 2007.
965. Eliot, Jared. Give Cesar His Due. New London, 1738.
966. Entin, Jonathan L. Congress, the President, and the Separation of Powers: Rethinking the Value of Litigation // *Administrative Law Review*. Vol. 43. No. 1. Winter 1991. P. 31-60.
967. Erskine, Thomas. *Armata: A Fragment*. London, 1817.
968. Essayian, Lisa G. Separation of Powers - The Federal Sentencing Commission: Unconstitutional Delegation and Threat to Judicial Impartiality? // *The Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 80. Winter 1990.
969. Fairlie, John A. The Separation of Powers // *Michigan Law Review*. Vol. 21. No. 4. Feb., 1923. P. 393-436.
970. Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven, Conn., 1937.
971. Fellman, David. The Separation of Powers and the Judiciary // *The Review of Politics*. Vol. 37. No. 3. July 1975. P. 357-376.
972. Ferne, Dr. H. *Conscience Satisfied. That there is no Warrant for the Armes now taken up by Subjects*. Oxford, 1643.
973. Field, Matthew O. *Congress, the Constitution, and Divided Government*. El Paso, TX 2013.
974. Filmer, Sir Robert. *The Anarchy of a Limited or Mixed Monarchy*. London, 1648.
975. Fink, Z.S. *The Classical Republicans: An Essay in the Recovery of a Pattern of Thought in Seventeenth-Century England*. Evanston, III, 1945.
976. Fischer, David H. The Myth of the Essex Junto // *William and Mary Quarterly*. Vol. XXI. No. 2. April 1964.
977. Fisher, Louis. Judicial Misjudgments About the Lawmaking Process: The Legislative Veto Case // *Public Administration Review*. Vol. 45. November 1985.
978. Fisher, Louis. Separation of Powers: Interpretation Outside the Courts // *Pepperdine Law Review*. Vol. 18. 1990.
979. Fisher, Louis. The Efficiency Side of the Separation of Powers // *American Studies*. Vol. 5. No. 2. August 1971.
980. Fisher, Louis. The Legislative Veto: Invalidated, It Survives // *Law and Contemporary Problems*. Vol. 56. No. 4. Autumn 1993.
981. Fisher, Louis. *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*. College Station, TX 1998.
982. Fitzgerald, John L. *Congress and the Separation of Powers*. New York, 1986.
983. Fletcher, F.T.H. *Montesquieu and English Politics (1750–1800)*. London,

- 1939.
984. Fletcher, George P. *The Separation of Powers: A Critique of Some Utilitarian Justifications* // *Nomos*. No. XX. New York, 1979.
985. Fontana, David. *The Second American Revolution in the Separation of Powers* // *Texas Law Review*. Vol. 87. No. 7. June 2009.
986. Ford, Henry Jones. *Rise and Growth of American Politics*. New York, 1898.
987. Ford, P.L., ed. *The Writings of Thomas Jefferson*. New York, 1892-1899.
988. *Foundations of Freedom: or an Agreement of the People*. London, 1648.
989. *Four letters on Interesting Subjects*. Philadelphia, 1776.
990. Frank, J. *The Levellers. A History of the Writings of Three Seventeenth-Century Social Democrats: John Lilburne, Richard Overton, William Walwyn*. Cambridge, Mass., 1955.
991. Freedman, J. *Crisis and Legitimacy*. New York, 1978.
992. Fuzier-Herman, E. *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé*. Paris, 1880.
993. Galligan, D.J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford, 1986.
994. Gardner, James A. *Democracy without a Net? Separation of Powers and the Idea of Self-Sustaining Constitutional Constraints on Undemocratic Behavior* // *St. John's Law Review*. Vol. 79. No. 2. Spring 2005.
995. Genovese, Michael A. *The Power of the American Presidency: 1789-2000*. New York, 2001.
996. Gibb, M.A. *John Lilburne: The Leveller, A Christian Democrat*. London, 1947.
997. Gilmour, Robert S., Halley, Alexis A., and Evans, Diana. *Who Makes Public Policy?: The Struggle for Control between Congress and the Executive*. Chatham, NJ, 1994.
998. Goldwin, Robert A., and Kaufman, Art, eds. *The Separation of Powers - Does It Still Work?* Washington, D.C., 1986.
999. Gooch, G.P. *English Democratic Ideas in the Seventeenth Century*. New York, 1959.
1000. Gooch, R.K. *Modern French Views on the Separation of Powers I* // *Political Science Quarterly*. Vol. XXXVIII. No. 4. December 1923. P. 578-601.
1001. Gooch, R.K. *Modern French Views on the Separation of Powers II* // *Political Science Quarterly*. Vol. XXXIX. No. 1. March 1924. P. 19-34.
1002. Goodnow, Frank. *Politics and Administration*. New York, 1900.
1003. Gordon, Richard. *The New Sovereigns?* // *New Law Journal*. Vol. 145. April 14, 1995.
1004. Graham, C., and Prosser, T. *Waiving the Rules: The Constitution Under Thatcherism*. Milton Keynes, 1988.

1005. Granpré Molière, Jean-Jacques. *La théorie de la constitution anglaise chez Montesquieu*. Leiden, 1972.
1006. Graydon, Alexander. *Memoirs of a Life Chiefly Passed in Pennsylvania*. Edinburgh, 1822.
1007. Green, Frederick. *Separation of Governmental Powers* // *The Yale Law Journal*. Vol. 29. No. 4. Feb. 1920. P. 369-393.
1008. Grenville, George. *The Speech of a Right Honourable Gentleman*. London, 1769.
1009. Gressman E. *Separation of Powers: The Third Circuit Dimension* // *Seton Hall Law Review*. 1989. Vol. 3.
1010. Grey, Earl Henry George. *Parliamentary Government considered with Reference to a Reform of Parliament*. London, 1858.
1011. Grofman, B., and Wittman, Donald. *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, 1989.
1012. Guizot, François. *De la démocratie en France*. Paris, 1849.
1013. Guizot, François. *Du gouvernement représentatif et de l' état actuel de la France*. Paris, 1816.
1014. Gulick, Luther. *Politics, Administration and the 'New Deal.'* // *Annals of the American Academy*. Vol. 169. September 1933.
1015. Gwyn, William B. *The Indeterminacy of the Separation of Powers and the Federal Courts* // *George Washington Law Review*. Vol. 57. No. 3. January 1989.
1016. Gwyn, William B. *The Indeterminacy of the Separation of Powers in the Age of the Framers* // *William and Mary Law Review*. Vol. 30. No. 2. Winter 1989.
1017. Gwyn, William B. *The Meaning of the Separation of Powers: An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution* // *Tulane Studies in Political Science*. Vol. IX. New Orleans, 1965.
1018. Haines, Charles Grove. *Ministerial Responsibility Versus the Separation of Powers* // *The American Political Science Review*. Vol. 16. No. 2. May 1922. P. 194-210.
1019. Hall, John. *Confusion Confounded: or a Firm Way of Settlement Settled and Confirmed*. London, 1654.
1020. Haller, W. *Liberty and Reformation in the Puritan Revolution*. New York, 1944.
1021. Halton, William. *Separating Powers: Dialectical Sense and Positive Nonsense* // *Judging the Constitution* / Edited by Michael W. McCann and Gerald L. Houseman. Glenview, Ill., 1989.
1022. Hamilton, Alexander, Madison, James, and Jay, John. *The Federalist Papers* / Edited by Clinton Rossiter. New York, 1961.



- 
1023. Hamilton, Lee H., and Dusen, Michael H. Van. Making the Separation of Powers Work // *Foreign Affairs*. Vol. 57. No. 1. Fall 1978. P. 17-39.
  1024. Harden, Ian, and Lewis, Norman. *The Noble Lie: The British Constitution and the Rule of Law*. London, 1986.
  1025. Hardin, Charles M. *A Challenge to Political Science* // *PS*, Washington, D.C., September 1989.
  1026. Harriger, Katy J. Judicial Supremacy or Judicial Defense? The Supreme Court and the Separation of Powers // *Political Science Quarterly*. Vol. 126. No. 2. Summer 2011. P. 201-221.
  1027. Harriger, Katy J. Separation of Powers and the Politics of Independent Counsels // *Political Science Quarterly*. Vol. 109. No. 2. Summer 1994.
  1028. Harrington, James. *The Commonwealth of Oceana*. London, 1656.
  1029. Harrington, James. *The Humble Petition of Divers Well-affected Persons*. London, 1659.
  1030. Hawke, D. *In the Midst of a Revolution*. Philadelphia, 1961.
  1031. Hayek, F.A. *Law, Legislation and Liberty*. London, 1982.
  1032. Hayek, F.A. *The Constitution of a Liberal State* // *Il Politico*, Vol. XXXII, 1967.
  1033. Hazo, Robert G. Montesquieu and the Separation of Powers // *American Bar Association Journal*. Vol. 54. No. 7. July 1968. P. 665-668.
  1034. Hendel, Samuel. Separation of Powers Revisited in Light of «Watergate» // *The Western Political Quarterly*. Vol. 27. No. 4. Dec. 1974. P. 575-588.
  1035. Herle, Charles. *A Fuller Answer to a Treatise Written by Dr. Ferne*. London, 1642.
  1036. Herle, Charles. *An Answer to Dr. Ferne's Reply*. London, 1643.
  1037. Horn, Stephen. *The Cabinet and Congress*. New York, 1960.
  1038. Howe, Mark de Wolfe, and Louis F. Eaton, Jr. *The Supreme Judicial Power in the Colony of Massachusetts Bay* // *New England Quarterly*. September 1947.
  1039. Howe, Zach. Balancing the Separation of Powers and Right-Remedy Principles in *Minneci V. Pollard*, 132 S. Ct. 617 (2012) // *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 36. No. 2. Spring 2013.
  1040. Hunton, Philip. *A Treatise of Monarchy*. London, 1643.
  1041. Hunton, Philip. *A Vindication of the Treatise of Monarchy*. London, 1644.
  1042. *Improving Management in Government: The Next Steps*. Report to the Prime Minister. The Efficiency Unit, HMSO. London, 1988.
  1043. Iredell, James. *Answers to Mr. Mason's Objections*. Newbern, N.C., 1788.
  1044. Jackson, Johnathan. *The Political Situation of the United States of America*. Worcester, Mass., 1788.
  1045. Jacobi, Tonja. *The Impact of Positive Political Theory on Old Questions*

- of Constitutional Law and the Separation of Powers // *Northwestern University Law Review*. Vol. 100. No. 1. 2006.
1046. Jefferson, Thomas. Notes on the State of Virginia. Philadelphia, 1781.
1047. Jefferson, Thomas. Summary View of the Rights of British America. Williamsburg, Va., 1774.
1048. Jeffrey, Francis // *Edinburgh Review*. Vol. X. No. XX. July 1897.
1049. Jenkins, David. The Lockean Constitution: Separation of Powers and the Limits of Prerogative // *McGill Law Journal*. Vol. 56. No. 3. April 2011.
1050. Jenks, E. The Constitutional Experiments of the Commonwealth. Cambridge, 1890.
1051. Jensen, Christian B., and McGrath, Robert J. Making Rules about Rulemaking: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems // *Political Research Quarterly*. Vol. 64. No. 3. September 2011.
1052. John Dickinson. An Essay of a Frame of Government for Pennsylvania. Philadelphia, 1776.
1053. Jones, Charles O. Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency. New York, 1999.
1054. Jones, Charles O. The Presidency in a Separated System. Washington, D.C., 1994.
1055. Jones, Gordon S., and Marini, John A. The Imperial Congress. New York, 1988.
1056. Joyner, Conrad. A Liberal Dilemma: Presidential Power and Separation of Powers // *The Western Political Quarterly*. Vol. 27. No. 4. Dec. 1974. P. 593-596.
1057. Judson, Margaret A. The Crisis of the Constitution: An Essay in Constitutional Thought in England, 1603-1645. New Brunswick, N.J., 1949.
1058. Kales, M. Unpopular Government in the United States. Chicago, 1914.
1059. Kant, Immanuel. The Philosophy of Law (1796) / Translated by W. Hastie. Edinburgh, 1887.
1060. Katyal, Neal Kumar. Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within // *The Yale Law Journal*. Vol. 115. No. 9. July 2006.
1061. Kelley, Darwin. Jefferson and the Separation of Powers in the States, 1776-1787 // *Indiana Magazine of History*. Vol. 54. No. 1. March 1958. P. 25-40.
1062. Key, V.O., Jr. Politics and Administration // *The Future of Government in the United States*, edited by J.D. White. Chicago, 1942.
1063. Kirwan, Kent A. The Use and Abuse of Power: The Supreme Court and Separation of Powers // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 537. January 1995. P. 76-84.
1064. Kligler, Samuel. The Goths in England: A Study in Seventeenth- and Eighteenth-

- teenth-Century Thought. Cambridge, Mass., 1952.
1065. Klimowsky, E. Die englische Gewaltenteilungslehre bis zu Montesquieu. Berlin, 1927.
1066. Kline, Matthew Thomas. The Line Item Veto Case and the Separation of Powers // *California Law Review*. Vol. 88. No. 1. The Brennan Center Symposium on Constitutional Law. Jan., 2000. P. 181-232.
1067. Koch, Adrienne. Jefferson and Madison: The Great Collaboration. New York, 1964.
1068. Koh, H.H. Transnational Public Law Litigation // *Yale Law Journal*. Vol. 100. No. 8. 1991.
1069. Korn, Jessica. Improving the Policy-Making Process by Protecting the Separation of Powers - Chadha and the Legislative Vetoes in Education Statutes // *Polity*. Vol. 26. No. 4. 1994.
1070. Korn, Jessica. The Power of Separation // *The Good Society*. Vol. 7. No. 2. Spring 1997. P. 69-74.
1071. Kovvali, Aneil. Seminole Rock and the Separation of Powers // *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 36. No. 2. Spring 2013.
1072. Kravchuk, R.S. Liberalism and the American Administrative State // *Public Administration Review*. Vol. 52. No. 4. July-August 1992.
1073. Krent, Harold J. Separating the Strands in Separation of Powers Controversies // *Virginia Law Review*. Vol. 74. No. 7. Oct. 1988. P. 1253-1323.
1074. Krotoszynski, Ronald J., Jr. Cooperative Federalism, the New Formalism, and the Separation of Powers Revisited: Free Enterprise Fund and the Problem of Presidential Oversight of State-Government Officers Enforcing Federal Law // *Duke Law Journal*. Vol. 61. No. 8. May 2012.
1075. Kurland, Philip B. The Rise and Fall of the «Doctrine» of Separation of Powers // *Michigan Law Review*. Vol. 85. No. 3. Dec. 1986. P. 592-613.
1076. Kurland, Philip B. Watergate and the Constitution. Chicago, 1978.
1077. L'Estrange, Sir Roger. A Plea for a Limited Monarchy. London, 1660 // *Harleian Miscellany*. Vol. 1. Pp. 17-23.
1078. Labaree, L.W. Conservatism in Early American History. Ithaca, New York, 1959.
1079. Lacy, Dean, and Paolino, Philip. Downsian Voting and the Separation of Powers // *American Journal of Political Science*. Vol. 42. No. 4. Oct., 1998. P. 1180-1199.
1080. Lamartine, A. de. La France parlementaire. Paris, 1865.
1081. Landis, James. The Administrative Process. New Haven, Conn., 1938.
1082. Laurie, J.S. Sketches of the English Constitution. London, 1864.
1083. Lawson, Gary. The Rise and Rise of the Administrative State // *Harvard Law Review*. Vol. 107. 1994.

1084. Lawson, George. *An Examination of the Political Part of Mr. Hobbs his Leviathan*. London, 1657.
1085. Lawson, George. *Politica Sacra et Civilis*. London, 1660.
1086. Levi, Edward H. Some Aspects of Separation of Powers // *Columbia Law Review*. Vol. 76. No. 3. April 1976. P. 371-391.
1087. Levinson, Daryl J., and Pildes, Richard H. Separation of Parties, Not Powers // *Harvard Law Review*. Vol. 119. No. 8. June 2006.
1088. Levinson, Sanford. *Framed: America's Fifty-One Constitutions and the Crisis of Governance*. New York, 2012.
1089. Lewis, Sir George Cornwall. *A Dialogue on the Best Form of Government*. London, 1863.
1090. Lilburne, John. *The Earnest Petition of Many Free-born People*. London, 1648.
1091. Lilburne, John. *The Picture of the Counsel of State*. London, 1649.
1092. Lincoln, C.H. *The Revolutionary Movement in Pennsylvania, 1760-1776*. Philadelphia, 1901.
1093. Locke, John. *Two Treatises of Government (1690)*. A Critical Edition / Edited by Peter Laslett. London, 1960.
1094. Lolme, Jean Louis de. *Constitution of England*. London, 1775.
1095. Love, Jeffrey A., and Garg, Arpit K. Presidential Inaction and the Separation of Powers // *Michigan Law Review*. Vol. 112. No. 7. May 2014.
1096. Luce, Robert. *Legislative Problems: Development, Status, and Trend of the Treatment and Exercise of Lawmaking Powers*. Boston, 1935.
1097. Maas, Arthur. *Congress and the Common Good*. New York, 1983.
1098. Mably, Gabriel Bonnot, l'Abbé de. *De l'étude de l'histoire*. 1778.
1099. Mably, Gabriel Bonnot, l'Abbé de. *Droits et devoirs du citoyen*. 1758.
1100. Mably, Gabriel Bonnot, l'Abbé de. *Observations sur les Romains*. 1751.
1101. Macey, Jonathan R. Separated Powers and Positive Political Theory: The Tug of War over Administrative Agencies // *Georgetown Law Journal*. Vol. 80. 1992.
1102. Mackworth, Sir Humphrey. *A Vindication of the Rights of the Commons of England*. London, 1701.
1103. Maclean, A.H. George Lawson and John Locke // *The Cambridge Historical Journal*. Vol. IX. 1947.
1104. Magill, M. Elizabeth. Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law // *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 150. No. 2. Dec. 2001. P. 603-660.
1105. Magill, M. Elizabeth. The Real Separation in Separation of Powers Law // *Virginia Law Review*. Vol. 86. No. 6. Sep., 2000. P. 1127-1198.
1106. Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers'

- Departments and Their Executive Agencies. Report to the Prime Minister. The Efficiency Unit, HMSO. London, 1991.
1107. Manin, Bernard. Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitutional Debate of 1787 // *The Invention of the Modern Republic* / Edited by Biancamaria Fontana. Cambridge, 1994.
1108. Manin, Bernard. Frontières, freins et contrepoids: La s paration des pouvoirs dans le débat constitutionnel Américain de 1787 // *Revue fran aise de science politique*. Vol. 44. No. 2. April 1994.
1109. Manning, John F. Separation of Powers as Ordinary Interpretation // *Harvard Law Review*. Vol. 124. No. 8. June 2011.
1110. Manuel, Paul Christopher, and Cammissa, Anne Marie. Checks and Balances? How a Parliamentary System Could Change American Politics. Boulder, CO, 1999.
1111. Marchisio, Lee. Executive Privilege under Washington’s Separation of Powers Doctrine // *Washington Law Review*. Vol. 87. No. 3. October 2012.
1112. Marcus, Maeva. Separation of Powers in the Early National Period // *William and Mary Law Review*. Vol. 30. 1989.
1113. Marshall, William P. Abstention, Separation of Powers, and Recasting the Meaning of Judicial Restraint // *Northwestern University Law Review*. Vol. 107. No. 2. 2013.
1114. Martin, Andrew D. Congressional Decision Making and the Separation of Powers // *The American Political Science Review*. Vol. 95. No. 2. June 2001. P. 361-378.
1115. Mason, Edward C. The Veto Power: Its Origin, Development and Fundction in the Government of the United States, 1789-1889 // *Harvard Historical Monographs*, No. 1. Boston, 1890.
1116. Mason, George. The Objections of the Hon. George Mason. 1787 // P.L. Ford, Pamphlets on the Constitution of the United States. New York, 1888.
1117. Masterman, Roger. The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom. Cambridge, 2010
1118. Mayer, Kenneth R. With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power. Princeton, NJ, 2001.
1119. McClellan, James. Liberty, Order and Justice - An Introduction to the Constitutional Principles of American Government. Cumberland, Va., 1989.
1120. McClellan, James. The Constitution from a Conservative Perspective. Washington, D.C., 1988.
1121. McConnell, Michael W. Religious Freedom, Separation of Powers, and the Reversal of Roles // *Brigham Young University Law Review*. Vol. 2001. No. 2. 2001.

1122. McGinnis, J.O. Constitutional Review by the Executive in Foreign Affairs and War Powers – A Consequence of Rational Choice in the Separation of Powers // *Law and Contemporary Problems*. Vol. 56. No. 4. 1993.
1123. McGowan, Carl. The President's Veto Power: An Important Instrument of Conflict in our Constitutional System // *San Diego Law Review*. Vol. 23. No. 4. July-August 1986.
1124. McKay, David. Review Article: Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States // *British Journal of Political Science*. Vol. 24. No. 4. 1994.
1125. McKinley, Charles. Federal Administrative Pathology and the Separation of Powers // *Public Administration Review*. Vol. 11. No. 1. Winter 1951. P. 17-25.
1126. McMaster, J.B., and Stone, F.D. *Pennsylvania and the Federal Constitution, 1787-1788*. Philadelphia, 1888.
1127. Meader, L.H. The Council of Censors // *The Pennsylvania Magazine*. Vol. XXII. No. 3. 1898.
1128. Mellis, Paul de. *Le principe de la séparation des pouvoirs d'après l'Abbé de Mably*. Toulouse, 1907.
1129. Mény, Y. Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs? // *Pouvoirs*, Vol. 64. 1993.
1130. Merrill, Thomas W. The Constitutional Principle of the Separation of Powers // *The Supreme Court Review*. 1991. Chicago, 1992. P. 225-260.
1131. Merry, H. *Five-Branch Government: The Full Measure of Constitutional Checks and Balances*. Urbana, 1980.
1132. Merry, Henry J. *Montesquieu's System of Natural Government*. West Lafayette, Ind., 1970.
1133. Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures*. Durham, N.C., 1979.
1134. Mezey, Michael L. *Congress, the President and Public Policy*. Boulder, Colo., 1989.
1135. Michel, H., and Mirkine-Guetz vitch, B. *Les idées politiques et sociales de la Résistance*. Paris, 1954.
1136. Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. New York, 1958.
1137. Miller, Arthur S. An Inquiry into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers with Special Emphasis upon the Doctrine of the Separation of Powers // *27 Arkansas Law Review*. 583. 1974.
1138. Miller, Arthur S. Separation of Powers: an Ancient Doctrine under Modern Challenge // *Administrative Law Review*. Vol. 28. No. 3. Summer 1976. P. 299-325.
1139. Miller, Ben R. The Presidency and Separation of Powers // *American Bar*

- Association Journal. Vol. 60. No. 2. February 1974. P. 195-197.
1140. Miller, Geoffrey P. The President's Power of Interpretation: Implications of a Unified Theory of Constitutional Law // *Law and Contemporary Problems*. Vol. 56. No. 4. 1993.
1141. Milton, John. *Character of the Long Parliament*. London, 1681.
1142. Milton, John. *Eikonoklastes*. London, 1649.
1143. Milton, John. *The Ready and Easy way to Establish a Free Commonwealth // Works*. Vol. II. Amsterdam, 1698.
1144. Mirabeau, Honoré-Gabriel, comte de. *Courier de Provence*. No. 41. September 1789.
1145. Mirkine-Guetzévitch, B. *Le gouvernement parlementaire sous la Convention // Cahiers de la Révolution française*. No. VI. 1937.
1146. Mirkine-Guetzévitch, B., and Henri Puget, eds. *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu*. Paris, 1952.
1147. *Modern Parliaments: Change or Decline / Edited by Gerhard Loewenberg*. Chicago, 1971.
1148. Moe, Terry M., and Wilson, Scott A. *Presidents and the Politics of Structure // Law and Contemporary Problems*. Vol. 57. No. 2. 1994.
1149. Moellers, Christoph. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, 2013.
1150. Mohl, R. von. *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*. Erlangen, 1855.
1151. Montesquieu, Baron Louis de Secondat. *De l'Esprit des Lois*. Edited by J. Brette de la Gressaye. Paris, 1950.
1152. Montgomery, B.P. *Nixon Legal Legacy - White House Papers and the Constitution // American Archivist*. Vol. 56. No. 4. 1993.
1153. Morgan, Robert J. *Madison's Theory of Representation in the Tenth Federalist // The Journal of Politics*. Vol. 37. 1974.
1154. Morrison, Herbert. *Government and Parliament*. London, 1964.
1155. Mosca, G. *Die herrschende Klasse: Grundlagen der politischen Wissenschaft*. Bern, 1950.
1156. Mount, F. *The British Constitution Now*. London, 1992.
1157. Mullenix, L.S. *Unconstitutional Rulemaking - The Civil Justice Reform Act and Separation of Powers // Minnesota Law Review*. Vol. 77. No. 6. 1993.
1158. Naden, Corinne J., and Blue, Rose. *Marbury v. Madison: The Court's Foundation*. Tarrytown, NY, 2005.
1159. Nares, R. *Principles of Government Deduced from Reason*. London, 1792.
1160. Nedham, Marchamont. *A True State of the Case of the Commonwealth*. London, 1654.

1161. Nedham, Marchamont. *The Excellencie of a Free State*. London, 1656.
1162. Negretto, Gabriel L. *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina* // *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 65. No. 1. Jan.-Mar. 2003. P. 41-76.
1163. Nesmes-Desmonets, R. *Les doctrines politiques de Royer-Collard*. Montpellier, 1908.
1164. Neustadt, Richard E. *Presidential Power*. New York, 1960.
1165. Nevins, A. *The American States During and After the Revolution, 1775-1789*. New York, 1924.
1166. Newman, Ryan D. *From Bivens to Malesko and Beyond: Implied Constitutional Remedies and the Separation of Powers* // *Texas Law Review*. Vol. 85. No. 2. December 2006.
1167. Niles, H. *Principles and Acts of the Revolution in America*. Baltimore, 1822.
1168. Nixon, David C. *Separation of Powers and Appointee Ideology* // *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 20. No. 2. Oct. 2004. P. 438-457.
1169. Norton, Philip. *The Constitution in Flux*. Oxford, 1982.
1170. Nzelibe, Jide O., and Stephenson, Matthew C. *Complementary Constraints: Separation of Powers, Rational Voting, and Constitutional Design* // *Harvard Law Review*. Vol. 123. No. 3. January 2010.
1171. O'Toole, Laurence J. *Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State* // *Public Administration Review*. Vol. 47. January-February 1987.
1172. Orlando, V.E. *Principii di Diritto Costituzionale*. Firenze, 1894.
1173. Orlando, V.E. *Scritti Varii di Diritto Pubblico e Scienza Politica*. Milano, 1940.
1174. Ornstein, Norman J. *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington, 1981.
1175. Otis, James. *Boston Gazette*, 11 January 1762.
1176. Otis, James. *The Rights of the British Colonies Asserted and Proved*. Boston, 1764.
1177. Owens, Ryan J. *The Separation of Powers and Supreme Court Agenda Setting* // *American Journal of Political Science*. Vol. 54. No. 2. April 2010. P. 412-427.
1178. Paine, Tom. *Common Sense*. 1776.
1179. Paine, Tom. *The Rights of Man*. London, 1791.
1180. Paley, William. *The Principles of Moral and Political Philosophy*. London, 1785.
1181. Pallitto, Robert M. and Weaver, William G. *Presidential Secrecy and the Law*. Baltimore, 2007.



- 
1182. Pargellis, Stanley M. *The Theory of Balanced Government // The Constitution Reconsidered*, edited by Conyers Read. New York, 1938.
1183. Park, J.J. *The Dogmas of the Constitution*. London, 1832.
1184. Parsons, Theophilus. *Result of the Convention of Delegates (The Essex Result)*. Newbury-port, Mass., 1778.
1185. Pasquino, Pasquale. *The Constitutional Republicanism of Emmanuel Sieyès // The Invention of the Modern Republic*, edited by Biancamaria Fontana. Cambridge, 1994.
1186. Payne, G.H. *The Birth of the New Party: Or Progressive Democracy*. New York, 1912.
1187. Payne, Sir Peter. *Defence of the Constitution*. Birmingham, 1822.
1188. Peacock, Rev. D.M. *Considerations on the Structure of the House of Commons*. London, 1794.
1189. Pease, T.C. *The Leveller Movement: A Study in the History and Political Theory of the English Great Civil War*. Washington, D.C., 1916.
1190. Penington, Isaac the Younger. *A Considerable Question about Government*. London, 1653.
1191. Penington, Isaac the Younger. *A Word for the Commonwealth*. London, 1650.
1192. Penington, Isaac the Younger. *The Fundamental Right, Safety and Liberty of the People*. London, 1651.
1193. Penn, William. *The Frame of Government of the Province of Pennsylvania*. 1682.
1194. Persson, Torsten, Roland, Gerard, and Tabellini, Guido. *Separation of Powers and Political Accountability // The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112. No. 4. Nov., 1997. P. 1163-1202.
1195. Peterson, T.D. *The Role of the Executive Branch in the Discipline and Removal of Federal Judges // University of Illinois Law Review*. No. 4. 1993.
1196. Pfiffner, James P. *The President, the Budget, and the Congress: Impoundment and the 1974 Budget Act*. Boulder, Colo., 1979.
1197. Pierce, Franklin. *Federal Usurpation*. New York, 1908.
1198. Pierce, Richard J. Jr. *Morrison v. Olson, Separation of Powers, and the Structure of Government // The Supreme Court Review*. Vol. 1988. 1988. P. 1-41.
1199. Plowden, F. *A Short History of the British Empire*. London, 1794.
1200. Pocock, J.G.A. *Three British Revolutions: 1641, 1688, 1776*. Princeton, N.J., 1980.
1201. Poitou, Eugène. *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*. Paris, 1869.
1202. Pokol, Bela. *Separation of Powers and Parliamentarism in Hungary // East*

- European Quarterly. Vol. 37. No. 1. Spring 2003.
1203. Pokstefl, Josef. The Revival of the Theory of Division and Supervision of Power During the Prague Spring. Frankfurt, 1980.
1204. Pole, J.R. The Seventeenth Century: The Sources of Legislative Power. Charlottesville, Va., 1969.
1205. Pope, John H. The Pocket Veto Reconsidered // Iowa Law Review, Vol. 72. No. 1. October 1986. P. 163-214.
1206. Powell, H. Jefferson, and Rubinfeld, Jed. Laying It on the Line: A Dialogue on Line Item Vetoes and Separation of Powers // Duke Law Journal. Vol. 47. No. 6. Twenty-Ninth Annual Administrative Law Issue. Apr. 1998. P. 1171-1211.
1207. Powell, Thomas Reed. Separation of Powers: Administrative Exercise of Legislative and Judicial Power // Political Science Quarterly. Vol. XXVII. No. 2. June 1912. P. 215-238; Vol. XXVIII. No. 1. March 1913. P. 34-48.
1208. Pownall, Thomas. The Administration of the Colonies. London, 1765.
1209. Pratt, Ronald L. Alexander Hamilton: The Separation of Powers // Public Affairs Quarterly. Vol. 5. No. 1. Jan., 1991. P. 101-115.
1210. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? / Edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore, 1992.
1211. Purcell, R.J. Connecticut in Transition, 1775-1818. Middletown, Conn., 1963.
1212. Quigg, Benjamin M. Jr. Constitutional Law: Court of Claims: Separation of Powers // Michigan Law Review. Vol. 43. No. 1. Aug. 1944. P. 204-207.
1213. Rakove, Jack, and Susan Zlomke. James Madison and the Independent Executive // Presidential Studies Quarterly. Vol. 17. Spring 1987.
1214. Raumer, K. von. Absoluter Staat, korporative Libertät, persönliche Freiheit // Historische Zeitschrift. Vol. 183. Munich, 1957.
1215. Redish, Martin H. Abstention, Separation of Powers, and the Limits of the Judicial Function // The Yale Law Journal. Vol. 94. No. 1. Nov. 1984. P. 71-115.
1216. Redish, Martin H., and Cesar, Elizabeth J. «If Angels Were to Govern»: The Need for Pragmatic Formalism in Separation of Powers Theory // Duke Law Journal. Vol. 41. No. 3. Constitutional Perspectives. Dec. 1991. P. 449-506.
1217. Reflections on the Formation of a Regency. London, 1788.
1218. Reinstein, Robert J., and Silverglate, Harvey A. Legislative Privilege and the Separation of Powers // Harvard Law Review. Vol. 86. No. 7. May 1973. P. 1113-1182.

- 
1219. Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries. Cmd. 218, HMSO. London, 1957.
1220. Report of the Committee on Ministers' Powers. Cmd. 4060, HMSO. London, 1932.
1221. Report of the President's Committee on Administrative Management. Washington, D.C., 1937.
1222. Resnick, Philip. Montesquieu Revisited, or the Mixed Constitution and the Separation of Powers in Canada // Canadian Journal of Political Science. Vol. 20. No. 1. March 1987. P. 97-115.
1223. Ridley, F. Using Power to Keep Power: The Need for Constitutional Checks // Parliamentary Affairs. Vol. 44. October 1991.
1224. Robbins, Caroline. The Eighteenth-Century Commonwealthman: Studies in the Transmission, Development, and Circumstance of English Liberal Thought from the Restoration of Charles II Until the War with the Thirteen Colonies. New York, 1968.
1225. Robson, W.A. Justice and Administrative Law. London, 1947.
1226. Roelofs, H. Mark. The American Polity: A Systematic Ambiguity // The Review of Politics. Vol. 48. Summer 1986.
1227. Rosenbloom, David H. Public Administrative Theory and the Separation of Powers // Public Administration Review. Vol. 43. May/June 1983.
1228. Ross, R.S. American National Government: Institutions, Policy and Participation. New York, 1996.
1229. Rossman, George. The Spirit of Laws: The Doctrine of Separation of Powers // American Bar Association Journal. Vol. 35. No. 2. February 1949. P. 93-96.
1230. Rossum, Ralph. Congressional Control of the Judiciary: The Article III Option. Cumberland, Va., 1988.
1231. Rous, G. A Candid Investigation. London, 1784.
1232. Rous, G. A Letter to the Right Honourable Edmund Burke. London, 1791.
1233. Rous, G. The Claim of the House of Commons. London, 1784.
1234. Rousseau, Jean-Jacques. Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée. London, 1782.
1235. Rousseau, Jean-Jacques. The Social Contract (1762) / Edited by F. Watkins. London, 1953.
1236. Rowland, David. A Manual of the English Constitution. London, 1859.
1237. Ruff, Edith. Jean Louis de Lolme und sein Werk über die Verfassung Englands // Historische Studien. Vol. 240. Berlin, 1934.
1238. Rush, Benjamin. Observations on the Present Government of Pennsylvania.

- Philadelphia, 1777.
1239. Russell, Lord John. *Essay on the History of the English Government and Constitution*. London, 1821.
1240. Sadler, John. *Rights of the Kingdom*. London, 1649.
1241. Sala, Brian R., and Spriggs, James F., II. *Designing Tests of the Supreme Court and the Separation of Powers* // *Political Research Quarterly*. Vol. 57. No. 2. June 2004.
1242. Saporiti, Alejandro, and Streb, Jorge M. *Separation of Powers and Political Budget Cycles* // *Public Choice*. Vol. 137. No. . Oct., 2008. P. 329-345.
1243. Sargentich, Thomas O. *The Contemporary Debate About Legislative-Executive Separation of Powers* // *72 Cornell Law Review*, 1987.
1244. Sartori, Giovanni. *Constitutionalism: A Preliminary Discussion* // *The American Political Science Review*. Vol. LVI. No. 4. December 1962.
1245. Schedler, Andreas, Diamond, Larry, and Plattner, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO, 1999.
1246. Scheiber, H.N. *Constitutional Structure and the Protection of Rights – Federalism and the Separation of Powers* // *The United States Constitution – Roots, Rights, and Responsibilities*, edited by A. Howard. Washington, D.C., 1992.
1247. Schmitt, C. *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*. Munchen und Leipzig: Dunker und Humbolt, 1923.
1248. Sch nfeld, K.M. *Montesquieu en “La bouche de la loi.”* Leiden, 1979.
1249. Schroedel, Jean Reith. *Congress, the President, and Policymaking: A Historical Analysis*. Armonk, NY, 1994.
1250. Segal, Jeffrey A. *Correction to «Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts»* // *The American Political Science Review*. Vol. 92. No. 4. Dec. 1998. P. 923-926.
1251. Segal, Jeffrey A. *Separation-of-Powers Games in the Positive Theory of Congress and Courts* // *The American Political Science Review*. Vol. 91. No. 1. Mar. 1997. P. 28-44.
1252. Shackleton, Robert. *Montesquieu, Bolingbroke and the Separation of Powers* // *French Studies*. Vol. III. 1949.
1253. Shackleton, Robert. *Montesquieu: A Critical Biography*. Oxford, 1961.
1254. Shane, Peter M., and Bruff, Harold H. *Separation of Powers Law: Cases and Materials*. Carolina, 2011.
1255. Sharp, Malcolm P. *The Classical American Doctrine of «The Separation of Powers»* // *The University of Chicago Law Review*. Vol. 2. No. 3. April

1935. P. 385-436.
1256. Shklar, Judith. Montesquieu. Oxford, 1987.
1257. Shugart, Matthew Soberg and Carey, John M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992.
1258. Shuman, Howard E. Politics and the Budget: The Struggle Between the President and Congress. Englewood Cliffs, N.J., 1984.
1259. Sidgwick, Henry. The Elements of Politics. London, 1897.
1260. Sidney, Algernon. Discourses Concerning Government. London, 1698.
1261. Siegan, B.H. Separation of Powers and Economic Liberties // Notre Dame Law Review. Vol. 70. No. 3. 1995.
1262. Siegan, B.H. Separation of Powers and other Divisions of Authority under the Constitution // Suffolk University Law Review. Vol. 1. 1989.
1263. Sieyès, l'Abb Emmanuel. Qu'est-ce que le Tiers Etat? 1789.
1264. Silver, Morris. Economic Theory of the Constitutional Separation of Powers // Public Choice. Vol. 29. No. 1. Spring 1977. P. 95-107.
1265. Silverstein, Gordon. Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy. New York, 1997.
1266. Silverstein, Gordon. The Law: Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy? // Presidential Studies Quarterly. Vol. 39. No. 4. December 2009. P. 879-895.
1267. Skinner, Quentin. Meaning and Understanding in the History of Ideas // History and Theory. Vol. VIII. No. 1. 1969.
1268. Small Treatise // The Proceedings of the Massachusetts Historical Society. Vol. 46. 1913.
1269. Smentkowski, B. Legal Reasoning and the Separation of Powers: A State-Level Analysis of Disputes Involving Federal Funds Appropriations // Law and Policy. Vol. 16. No. 4. October 1944.
1270. Smith, Hedrick. The Power Game: How Washington Works. New York, 1988.
1271. Smith, J. Allen. The Spirit of American Government. New York, 1907.
1272. Smith, S.A. de. Separation of Powers in Australia // The Modern Law Review. Vol. 20. No. 4. July 1957. P. 391-394.
1273. Sorel, Albert. Montesquieu. London, 1887.
1274. Sorenson, L.R. Madison on Sympathy, Virtue, and Ambition in the Federalist Papers // Polity. Vol. 27. No. 3. 1995.
1275. Spitzer, Robert J. The Presidential Veto. Albany, 1988.
1276. Sprigman, C.J. Standing on Firmer Ground - Separation of Powers and Deference to Congressional Findings in the Standings Analysis // Univer-

- sity of Chicago Law Review. Vol. 59. No. 4. 1992.
1277. Spurlin, P.H. Montesquieu in America, 1760–1801. Baton Rouge, La., 1940.
1278. Stark, A. Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the United States - Differences of Understanding and Approach // Public Administration Review. Vol. 52. No. 5. 1992.
1279. Stark, W. Montesquieu: Pioneer of the Sociology of Knowledge. London, 1960.
1280. Steele, Sir Richard. The Plebian, No. II. London, 1719.
1281. Stephens, Alexander H. A Constitutional View of the Late War Between the States. Philadelphia, 1876.
1282. Stephens, William. A Letter to His Most Excellent Majesty King William III. London, 1699.
1283. Stephenson, Matthew C. Does Separation of Powers Promote Stability and Moderation? // The Journal of Legal Studies. Vol. 42. No. 2. June 2013. P. 331-368.
1284. Stevens, Robert Bocking. A Loss of Innocence?: Judicial Independence and the Separation of Powers // Oxford Journal of Legal Studies. Vol. 19. No. 3. Autumn 1999. P. 365-402.
1285. Stevens, Robert Bocking. The Independence of the Judiciary: The View from the Lord Chancellor's Office. Oxford, 1997.
1286. Storing, H.J. The Complete Anti-Federalist. 7 vols. Chicago, 1981.
1287. Stover, C.P. The Old Public Administration is the New Jurisprudence // Administration and Society. Vol. 27. No. 1. 1995.
1288. Strauss, Peter. Formal and Functionalist Approaches to Separation of Powers Questions - A Foolish Inconsistency // Cornell Law Review. Vol. 72. 1987.
1289. Strauss, Peter. The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch // Columbia Law Review. Vol. 84. 1984.
1290. Stromberg, Joseph R. Country Ideology, Republicanism, and Libertarianism: The Thought of John Taylor of Caroline // The Journal of Libertarian Studies. Vol. VI. No. 1. Winter 1982.
1291. Strong, Frank R. President, Congress, Judiciary: One Is More Equal than the Others // American Bar Association Journal. Vol. 60. No. 9. September 1974. P. 1050-1052.
1292. Struck, W. Montesquieu als Politiker. Berlin, 1933.
1293. Sundquist, James L. Constitutional Reform and Effective Government. Washington, D.C., 1986.

- 
1294. Sundquist, James L. *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States* // *Political Science Quarterly*. Winter 1988-1989. Vol. 103.
  1295. Sundquist, James L. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington, D.C., 1981.
  1296. Sunstein, Cass R. *Constitutionalism After the New Deal* // *Harvard Law Review*. Vol. 101. 1987.
  1297. Sunstein, Cass R. *Standing and the Privatization of Public Law* // *Columbia Law Review*. Vol. 88. No. 6. October 1988.
  1298. Swift, Jonathan. *A Discourse of the Contests and Dissentions between the Nobles and Commons in Athens and Rome. 1701* // *Works*. Vol. III. London, 1766.
  1299. Tardieu, Andr . *La r forme de l' tat*. Paris, 1934.
  1300. Tate, C.N. *The Judicialization of Politics in the Philippines and Southeast Asia* // *International Political Science Review*. Vol. 15. No. 2. 1994.
  1301. Taylor, John of Caroline. *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*. Fredericksburg, Va., 1814.
  1302. Taylor, John of Caroline. *Construction Construed and Constitutions Vindicated*. Richmond, Va., 1820.
  1303. Taylor, John of Caroline. *New Views of the Constitution of the United States*. Washington, 1823.
  1304. Taylor, John of Caroline. *Tyranny Unmasked*. Washington, 1822.
  1305. Taylor, R.J., ed. *Massachusetts, Colony to Commonwealth: Documents on the Formation of the Constitution, 1775–1780*. Chapel Hill, N.C., 1961.
  1306. Thacher, Oxenbridge. *Considerations on the Election of Counsellors*. Boston, 1761.
  1307. *The Black Book: An Exposition of Abuses in Church and State*. London, 1835.
  1308. *The Committee of Privates of Philadelphia. To the Several Battalions of Military Associators in the Province of Pennsylvania*. Philadelphia, June 1776.
  1309. *The Council of Censors. Journal of the Council of Censors*. Philadelphia, 1783-1784.
  1310. *The Council of Censors. Report of the Committee of the Council of Censors*. Philadelphia, 1784.
  1311. *The Federalist Papers and the New Institutionalism* / Edited by Bernard Grofman and Donald Wittman. New York, 1989.
  1312. *The Financing and Accountability of Next Steps Agencies*. H.M. Treasury.

- Cm 914, HMSO. London, 1989.
1313. The Interest of America // The Pennsylvania Packet. 1 July 1776.
1314. The New American Political System / Edited by Anthony King. Washington, D.C., 1978.
1315. The Old Whig, No. 1. London, 1719.
1316. The People the Best Governors // F. Chase, A History of Dartmouth College. Vol. I / edited by J. K. Lord. Cambridge, Mass., 1891.
1317. The Priviledges and Practice of Parliaments in England. 1628.
1318. Thomas, Richard M. Formalism and Functionalism: From Northern Pipeline to Thomas v. Union Carbide Agricultural Products Co. // Syracuse Law Review. Vol. 37. 1987.
1319. Thorpe, F.N. A Constitutional History of the American People, 1776-1850. New York, 1898.
1320. Thorpe, F.N. The Federal and State Constitutions. Washington, D.C., 1909.
1321. To the People of North America on the Different Types of Government // American Archives / Edited by Peter Force. Washington, 1843.
1322. Toland, John. The Art of Governing by Partys. London, 1701.
1323. Tomaszczuk, A.D., and Jensen, J.E. The Adjudicatory Arm of Congress - The GAO's Sixty-Year Role in Deciding Government Contract Bid Protests Comes Under Renewed Attack by the Department of Justice // Harvard Journal on Legislation. Vol. 29. No. 2. 1992.
1324. Treister, D.S. Standing to Sue the Government - Are Separation of Powers Principles Being Served? // Southern California Law Review. Vol. 67. No. 3. 1994.
1325. Tribe, Laurence H. American Constitutional Law. New York, 2000.
1326. Troper, Michel. La s paration des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle fran aise. Paris, 1973.
1327. Troper, Michel. The Development of the Notion of Separation of Powers // Israel Law Review. Vol. 26. No. 1. Winter 1992.
1328. Turner, E.R. The Peerage Bill of 1719 // English Historical Review. Vol. 28. 1913.
1329. Tushnet, M. The Sentencing Commission and Constitutional Theory - Bowls and Plateaus in Separation of Powers Theory // Southern California Law Review. Vol. 66. No. 1. 1992.
1330. Vanderbilt, Arthur T. The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance. Lincoln, Neb., 1953.
1331. Vane, Sir Henry. A Healing Question. London, 1655.
1332. Vega, Garcia P. Estudios Politico-Constitucionales. Mexico, 1980.



- 
1333. Verkuil, Paul R. Separation of Powers, the Rule of Law and the Idea of Independence // *William and Mary Law Review*. Vol. 30. 1989.
1334. Vibert, Frank. *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge, 2007.
1335. Vile, M.J.C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, 1998.
1336. Vile, M.J.C. Parliament and Government: Unbuckling the Powers // *Social Studies Review*. Vol. 4. No. 3. January 1989. P. 100-103.
1337. Vile, M.J.C. Presidential and Parliamentary Systems // *The Prospect for Presidential-Congressional Government*, edited by Albert Lepawsky. Berkeley, 1977.
1338. Vile, M.J.C. Unbuckling Bagehot // *The Times Higher Educational Supplement*. No. 814. June 10, 1988.
1339. Villers, Robert. La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire? // *Revue du droit publique*, April-June 1951.
1340. Vincent, J.C., and Roback, T.H. Dilemmas of Legitimacy – The Supreme Court, Patronage, and the Public Interest // *Administration and Society*. Vol. 26. No. 4. 1994.
1341. Vladeck, Stephen I. Boumediene’s Quiet Theory: Access to Courts and the Separation of Powers // *Notre Dame Law Review*. Vol. 84. No. 5. July 2009.
1342. Volden, Craig. A Formal Model of the Politics of Delegation in a Separation of Powers System // *American Journal of Political Science*. Vol. 46. No. 1. Jan. 2002). P. 111-133.
1343. Wahl, N. Aux origines de la nouvelle Constitution // *Revue fran aise de science politique*. Vol. IX. No. 1. 1959.
1344. Waldo, D. *The Administrative State*. New York, 1948.
1345. Walpole, Sir Robert. *Some Reflections on a Pamphlet called the Old Whig*. London, 1719.
1346. Walpole, Sir Robert. *The Thoughts of a Member of the Lower House, etc*. London, 1719.
1347. Walsh, Correa M. *The Political Science of John Adams: A Study in the Theory of Mixed Government and the Bicameral System*. New York, 1915.
1348. Watson, Richard A. Origins and Early Development of the Veto Power // *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 17. Spring 1987. P. 401-412.
1349. Watson, Richard A. The President’s Veto Power // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 499. September 1988. P. 36-46.
1350. Weaver, R. Kent, and Rockman, Bert A. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.,

- 1993.
1351. Weber, M. *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 1968.
1352. Webster, Peter. *State Court Rule Making and the Separation of Powers // Judicature*. Vol. 88. No. 3. November-December 2004.
1353. Westerfield, Donald L. *War Powers: The President, the Congress, and the Question of War*. Westport, CT, 1996.
1354. Weston, Corinne Comstock, and Greenberg, J.R. *Subjects and Sovereigns: The Grand Controversy over Legal Sovereignty in Stuart England*. Cambridge, 1981.
1355. Weston, Corinne Comstock. *Beginnings of the Classical Theory of the English Constitution // Proceedings of the American Philosophical Society*. April 1956.
1356. Weston, Corinne Comstock. *English Constitutional Theory and the House of Lords, 1556-1832*. London, 1965.
1357. Weston, Corinne Comstock. *The Theory of Mixed Monarchy Under Charles I and After // English Historical Review*. Vol. LXXV. July 1960.
1358. Widiss, Deborah A. *Shadow Precedents and the Separation of Powers: Statutory Interpretation of Congressional Overrides // Notre Dame Law Review*. Vol. 84. No. 2. January 2009.
1359. Wildman, John. *Truths, Tryumph, or Treachery Anatomised*. London, 1648.
1360. Williams, David. *Lectures on Political Principles*. London, 1789.
1361. Williams, David. *Letters on Political Liberty*. 1782.
1362. Williams, Samuel. *The Natural and Civil History of Vermont*. Walpole, N.H., 1794.
1363. Willoughby, W.F. *An Introduction to the Study of the Government of Modern States*. New York, 1919.
1364. Wilson, Charles H. *The Separation of Powers under Democracy and Fascism // Political Science Quarterly*. Vol. 52. No. 4. Dec. 1937. P. 481-504.
1365. Wilson, Francis G. *The Mixed Constitution and the Separation of Powers // Southwestern Social Science Quarterly*. Vol. XV. June 1934.
1366. Wilson, James Q. *Does the Separation of Powers Still Work? // The Public Interest*. Vol. 86. Winter 1987.
1367. Wilson, James. *Commentaries on the Constitution of the United States*. London, 1792.
1368. Wilson, James. *The Works of the Hon. James Wilson*. 3 vols. Philadelphia, 1804.
1369. Wilson, Woodrow. *Cabinet Government in the United States // International Review*, August 1879.

1370. Wilson, Woodrow. Congressional Government. New York, 1885.
1371. Wilson, Woodrow. Constitutional Government in the United States. New York, 1908.
1372. Wilson, Woodrow. The Study of Administration // Political Science Quarterly, June 1887.
1373. Winterton, George. Parliament, the Executive, and the Governor-General. Carlton, Victoria, 1983.
1374. Winthrop's Journal / Edited by James Savage. Boston, 1853.
1375. Wise, John. A Vindication of the Government of New England Churches. Boston, 1717.
1376. Wolfe, Don M. Leveller Manifestoes of the Puritan Revolution. New York, 1944.
1377. Wormuth, F.D. The Origins of Modern Constitutionalism. New York, 1949.
1378. Wright, Benjamin F. Jr. The Origins of the Separation of Powers in America // *Economica*. No. 40. May 1933. P. 169-185.
1379. Yate, Walter. Political and Historical Arguments Proving the Necessity of Parliamentary Reform. London, 1812.
1380. Young, Thomas. To the Inhabitants of Vermont. Philadelphia, 1777.
1381. Zafrullah, H.M. Sri Lanka's Hybrid Presidential Parliamentary System and the Separation of Powers Doctrine. Kuala Lumpur, 1981.
1382. Zurcher, Arnold J. The Presidency, Congress and Separation of Powers: A Reappraisal // *The Western Political Quarterly*. Vol. 3. No. 1. Mar. 1950. P. 75-97.

# Содержание

---

<b>Глава 1. Теоретические основания моделирования системы государственной власти и особенности их конституционно-правового выражения (С.Н. Шeverдяев) .....</b>	<b>9</b>
§ 1. Теория разделения властей в контексте исторических условий и сложности культивирования ее содержания на российской почве .....	9
§ 2. Вторичные аспекты российской научной дискуссии о разделении властей .....	22
§ 3. Разделение властей и проблема социального баланса .....	31
§ 4. Политический плюрализм как организационно-правовая основа формирования условий для успешной реализации принципа разделения властей .....	41
<b>Глава 2. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации (С.А. Авакьян) .....</b>	<b>58</b>
§ 1. Публичная власть как воплощение народовластия в России .....	58
§ 2. Проблема разделения властей .....	61
§ 3. Виды властных функций .....	68
§ 4. Субъекты осуществления властных функций .....	75
§ 5. Условия осуществления властных функций .....	86
§ 6. Персонализация и представительство как важнейшие факторы осуществления властных функций .....	99
<b>Глава 3. Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) (И.П. Кененова) .....</b>	<b>115</b>
§ 1. Особенности предмета и методологии исследования .....	115
§ 2. Российская традиция власти и расширение полномочий Президента .....	122
§ 3. Проблемы реализации принципа разделения властей на федеральном уровне: нормативные предпосылки и практика .....	137
§ 4. Пути разрешения проблем взаимодействия между органами государственной власти федерального уровня и реформа Конституции .....	157
<b>Глава 4. Проблемы регионального уровня разделения властей в Российской Федерации (И.А. Старостина).....</b>	<b>175</b>
§ 1. Понятийно-концептуальные подходы к региональному уров-	

---

ню разделения властей.....	175
1.1. Возможность существования разделения властей на региональном уровне .....	175
1.2. «Разделение властей»: наполнение термина .....	179
1.3. «Система сдержек и противовесов» и ее место в разделении властей на региональном уровне.....	189
§ 2. Эволюция разделения властей на региональном уровне .....	192
§ 3. Системно-структурные особенности органов государственной власти субъектов РФ в свете разделения властей .....	196
§ 4. Органы государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей: федеральный уровень конституционно-правового регулирования .....	202
§ 5. Органы государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей: региональный уровень конституционно-правового регулирования .....	212
§ 6. Эффективность органов государственной власти субъектов РФ в контексте разделения властей .....	221
§ 7. Контурные возможные реформ .....	225
<b>Глава 5. Разделение властей: общеевропейский контекст</b> (А.И. Ковлер).....	230
§ 1. Вводные замечания .....	230
§ 2. Идеи истоки панъевропейской системы разделения властей .....	233
2.1. Политическая культура самоуправляющихся ассоциативных общностей: первые опыты разделения .....	234
2.2. Многофункциональный федерализм .....	242
2.3. Принцип субсидиарности .....	250
§ 3. Разделение властей в институтах Европейского Союза.....	252
3.1. Становление институтов европейской интеграции - поиск модели разделения властей .....	252
3.2. «Консенсусная демократия» в системе разделения властей в Европейском Союзе.....	261
3.3. Принцип субсидиарности и пропорциональности в функционировании Европейского Союза.....	270

<b>Глава 6. Основные модели разделения властей в</b>	
<b>странах Европы (А.М. Арбузкин) .....</b>	<b>277</b>
§ 1. Предварительные пояснения .....	277
§ 2. Типология моделей разделения властей в европейских	
странах .....	280
2.1. Подходы .....	280
2.2. Кластерный анализ .....	284
<b>Глава 7. Зарубежные и российские проблемы разделения</b>	
<b>властей на муниципальном уровне (Н.Л. Пешин) .....</b>	<b>303</b>
§ 1. Западные страны .....	303
§ 2. Российская Федерация .....	321
§ 3. Российские перспективы .....	340
<b>Глава 8. Разделение властей как проблема теории и практики</b>	
<b>государственной организации России в практике россий-</b>	
<b>ского конституционного правосудия (Д.Г. Шустров) .....</b>	<b>348</b>
§ 1. Вводные пояснения .....	348
§ 2. Государственный суверенитет Российской Федерации .....	350
§ 3. Власть многонационального народа Российской	
Федерации .....	354
§ 4. Публичная власть и ее уровни .....	357
§ 5. Республиканская форма правления, принцип разделения	
властей и его интерпретация .....	361
§ 6. Система федеральных органов законодательной, исполнитель-	
ной и судебной власти .....	363
§ 7. Функции органов государственной власти .....	365
§ 8. Разделение властей при правовом регулировании обществен-	
ных отношений .....	367
§ 9. Разделение властей в законодательном процессе .....	372
§ 10. Делегирование полномочий .....	378
10.1. Делегированное регулирование .....	378
10.2. Делегирование органам местного самоуправления отдельных	
государственных полномочий и недопустимость делегирова-	
ния органам государственной власти полномочий по вопросам	
местного значения .....	383
10.3. Возложение законодателем отдельных публично значимых	
функций на иных субъектов, не относящихся к системе пу-	

---

бличной власти .....	385
10.4. «Доктрина государственных действий» .....	388
§ 11. Общественные институты в системе разделения властей....	390
11.1. Политические партии .....	390
11.2. Светское государство: отделение религиозных объединений от государства.....	399
§ 12. Государство и международные организации: участие России в межгосударственных объединениях и возможность передачи им части государственных полномочий .....	401
12.1. Всемирная торговая организация .....	403
12.2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года и Европейский Суд по правам человека .....	405
<b>Глава 9. Принцип разделения властей в практике органов конституционного контроля зарубежных стран (А.А. Троицкая).....</b>	<b>418</b>
§ 1. Вводные положения .....	418
§ 2. Взаимодействие законодательных и исполнительных органов государственной власти как предмет конституционного кон- троля .....	423
§ 3. Вопросы назначения на должность, отстранения от должности .....	435
§ 4. Пределы исполнительной власти, делегирование полномо- чий), законодательное вето .....	443
§ 5. Иммунитеты исполнительной власти, расследование ее дея- тельности.....	454
§ 6. Взаимодействие законодательных и судебных органов государ- ственной власти .....	460
6.1. Пробел в нормах права, правила восполнения .....	460
6.2. Конституционный контроль, автономия парламента, доктрина политического вопроса.....	466
§ 7. Взаимодействие исполнительных и судебных органов государ- ственной власти .....	477
7.1. Создание судебных органов (назначение и отставка судей).....	477
7.2. Защита от злоупотреблений .....	484
§ 8. Заключительные выводы.....	491
<b>Приложение: Библиография (составитель Р.В. Прудентов).....</b>	<b>495</b>

# Table of Contents

---

<b>Chapter 1. Theoretical bases for modeling system of state power and characteristics of their constitutional manifestation</b> (SN Sheverdyayev) .....	9
§ 1. The theory of the separation of powers in the context of historical conditions and the complexity of cultivating its content on the Russian soil .....	9
§ 2. The secondary aspects of the Russian academic debate on the separation of powers .....	22
§ 3. The separation of powers and the problem of social balance .....	31
§ 4. Political pluralism as a legal basis for the formation of conditions for successful implementation of the principle of separation of powers .....	41
<b>Chapter 2. Constitutional problems related to the model of organization of power in the Russian Federation</b> (SA Avakyan) .....	58
§ 1. The public authority as the embodiment of democracy in Russia .....	58
§ 2. The problem of the separation of powers .....	61
§ 3. Types of power functions .....	68
§ 4. Actors exercising power functions .....	75
§ 5. Conditions for the exercise of power functions .....	86
§ 6. Personalization and representation as the most important factors for the implementation of power functions .....	99
<b>Chapter 3. The practice and problems of organization of separation of powers in the Russian Federation (federal level)</b> (IP Kenenova) .....	115
§ 1. Features of the subject-matter and the research methodology .....	115
§ 2. The Russian tradition of power and empowerment of the President .....	122
§ 3. The problems of implementing the principle of separation of powers at the federal level: normative assumptions and practices .....	137
§ 4. Ways of solving the problems of interaction between public authorities at the federal level and the reform of the Constitution .....	157
<b>Chapter 4. Problems of regional division of power in the Russian</b>	



<b>Federation (IA Starostina)</b> .....	175
§ 1. Conceptual approaches to the separation of powers at the regional level .....	175
1.1. The possible existence of the separation of powers at the regional level .....	175
1.2. "Separation of Powers": the filling-in of the term.....	179
1.3. "The system of checks and balances" and its place in the separation of powers at the regional level.....	189
§ 2. The evolution of separation of powers at the regional level.....	192
§ 3. The systemic-structural features of state power of subjects of the Russian Federation in the light of the separation of powers.....	196
§ 4. The bodies of state power of subjects of the Russian Federation in the context of the separation of powers, the federal level of constitutional and legal regulation .....	202
§ 5. The bodies of state power of subjects of the Russian Federation in the context of the separation of powers: the regional level of constitutional and legal regulation .....	212
§ 6. The effectiveness of state power of subjects of the Russian Federation in the context of the separation of powers .....	221
§ 7. The outlines of possible reforms.....	225
<b>Chapter 5. Separation of powers: the European context</b> (AI Kovler) .....	230
§ 1. Introductory remarks .....	230
§ 2. The ideological origins of the pan-European system of separation of powers.....	234
2.1. The political culture of self-associative communities: first experiences of separation .....	234
2.2. Multifunctional federalism .....	242
2.3. The principle of subsidiarity .....	250
§ 3. The separation of powers in the institutions of the European Union.....	252
3.1 The establishment of institutions of European integration - a search for a model of separation of powers.....	252
3.2. "Consensus democracy" in the system of separation of powers in the European Union.....	261
3.3. The principle of subsidiarity and proportionality in the functioning of the European Union.....	270

---

<b>Chapter 6. Basic model of separation of powers in Europe</b>	
(AM Arbuzkin) .....	277
§ 1. Preliminary explanations .....	277
§ 2. Typology of models of separation of powers in the European countries .....	280
2.1. Approaches .....	280
2.2. Cluster analysis .....	284
<b>Chapter 7. Foreign and Russian problems of separation of powers at the municipal level (NL Peshin).....</b>	<b>303</b>
§ 1. Western countries .....	303
§ 2. The Russian Federation.....	321
§ 3. Russian prospects.....	340
<b>Chapter 8. Separation of powers as a problem of the theory and practice of public organization of Russia in the Russian practice of constitutional justice (DG Shustrov) .....</b>	<b>348</b>
§ 1. Introductory explanations .....	348
§ 2. The sovereignty of the Russian Federation .....	350
§ 3. The power of the multinational people of the Russian Federation .....	354
§ 4. The public authority and its levels .....	357
§ 5. The republican form of government, the separation of powers and its interpretation .....	361
§ 6. The system of federal bodies of legislative, executive and judicial power .....	363
§ 7. The functions of public authorities.....	365
§ 8. Separation of powers under the legal regulation of social relations.....	367
§ 9. The separation of powers in the legislative process.....	372
§ 10. Delegation of powers .....	378
10.1. Delegated regulation .....	378
10.2. Delegation of certain state powers to local governments and the inadmissibility of the delegation of powers to state authorities on issues of local importance .....	383
10.3. Legislative delegation of specific publicly significant functions to other entities not related to the system of public authority .....	385
10.4. "The doctrine of state action" .....	388

§ 11. Public institutions in the system of separation of powers.....	390
11.1. Political parties.....	390
11.2. Secular state: separation of religious associations from the state.....	399
§ 12. States and international organizations: Russia's participation in international associations and the possibility of transfer of part of public authority.....	401
12.1. World Trade Organization.....	403
12.2. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and the European Court of Human Rights.....	405
<b>Chapter 9. The principle of separation of powers in the practice of constitutional control bodies of foreign countries</b>	
(AA Troitskaya).....	418
§ 1. Introductory provisions.....	418
§ 2. Interaction of legislative and executive bodies of state power as a subject-matter of constitutional review.....	423
§ 3. Issues of appointment and removal from office.....	435
§ 4. Limits of executive authority, delegation of authority, legislative veto.....	443
§ 5. Immunities of executive power, investigation of its activities.....	454
§ 6. Interaction between legislative and judicial bodies of government.....	460
6.1. Lacuna in the law, rules of filling-in.....	460
6.2. Constitutional control, autonomy of parliament, political question doctrine.....	466
§ 7. Interaction between executive and judicial bodies of government.....	477
7.1. Setting up the judiciary (appointment and dismissal of judges)....	477
7.2. Protection from abuse.....	484
§ 8. Conclusions.....	491
<b>Appendix: Bibliography (compiled by RV Prudentov).....</b>	<b>495</b>

**Коллективная монография**

**Collective monograph**

**Современные проблемы  
организации публичной власти**

**Contemporary problems  
of organization of public authority**

**ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮСТИЦИНФОРМ»  
юридическая, экономическая и иная деловая литература;  
журналы «Право и экономика», «Вестник арбитражной практики»  
«YUSTITSINFORM» PUBLISHING HOUSE**

Главный редактор  
В.А. Вайпан  
Chief editor  
V.A. Vaypan  
Генеральный директор  
В.В. Прошин  
General Director  
V.V. Proshin

Санитарно-эпидемиологическое заключение  
№ 77.99.60.953.Д.010271.09.08 от 25.09.2008 г.  
Sanitary-epidemiology authorization  
No. 77.99.60.953.D.010271.09.08 of 25 September 2008  
Подписано в печать 21.11.2014.  
Формат 60x90/16.  
Бумага офсетная. Печ. л. 11.  
Printed 21 November 2014  
Format 60x90/16. Offset paper.  
11 printer's sheets. Print run : 500 copies

**ООО «Юстицинформ»**  
119607, г. Москва, ул. Лобачевского, 94, оф.7  
Тел.: (495) 232-12-42  
<http://www.jusinf.ru> E-mail: [info@jusinf.ru](mailto:info@jusinf.ru)  
Limited Liability Company «Yustitsinform»  
119607, Russia, Moscow, Lobachevsky street, 94  
Tel.: (495) 232-12-42  
<http://www.jusinf.ru> E-mail: [info@jusinf.ru](mailto:info@jusinf.ru)