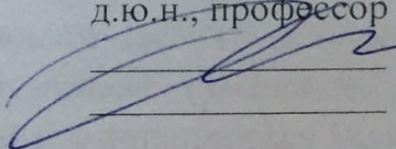


Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Южно-уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Теория и история государства и права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой,

д.ю.н., профессор

 А.В. Петров

\_\_\_\_\_ 2016 г.

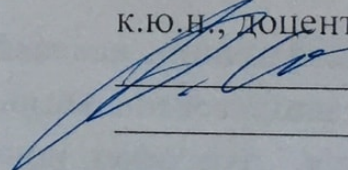
«Разделение властей, как принцип организации государственного аппарата.»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ) – 030900.62 2016.410. ВКР

Руководитель работы

к.ю.н., доцент кафедры

 А.А. Соловьева

\_\_\_\_\_ 2016 г.

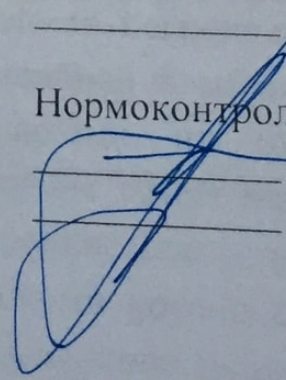
Автор работы

студент группы Ю-410

\_\_\_\_\_ М.Л. Деревяга

\_\_\_\_\_ 2016 г.

Нормоконтролер

 С.В. Куклин

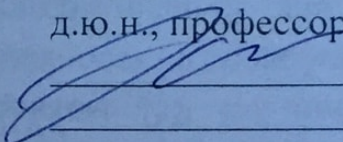
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Южно-уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Теория и история государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой,

д.ю.н., профессор

  
А.В. Петров

2016г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента

Деревяга Максим Леонидович

Группа Ю-410

1. Тема работы «Разделение властей, как принцип организации государственного аппарата.». Утверждена приказом по университету от \_\_\_\_\_ 2016г. № \_\_\_\_
2. Срок сдачи студентом законченной работы \_\_\_\_\_ 2016г.
3. Исходные данные к работе:  
Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2007.  
Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России – М., 2010.  
Косов Р.В. Теория разделения властей: Учебное пособие – Тамбов: ТГТУ, 2005.  
Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права – М: Феникс, 2010.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке
  - 4.1 Возникновение и развитие идеи разделения властей.
  - 4.2 Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в России.
  - 4.3 Президент и контрольно-надзорные органы- как самостоятельные ветви власти?

### Календарный план

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок Выполнения этапов работы	Отметка о выполнении руководителя
Поиск и исследование литературы по теме дипломной работы	28.02.2016- 06.03.2016	
Составление плана работы	21.03.2016 - 27.03.2016	
Разработка и согласование с руководителем первой главы диплома	28.03.2016 - 10.04.2016	
Разработка и согласование с руководителем второй главы диплома	11.04.2016 - 24.04.2016	
Согласование с руководителем введения, выводов и предложений	25.04.2016 - 08.05.2016	
Представление дипломной работы на кафедру	15.06.2016	
Защита выпускной квалификационной работы	20.06.2016	

Заведующий кафедрой \_\_\_\_\_ / А.В. Петров /  
(подпись)

Руководитель работы \_\_\_\_\_ / А.А. Соловьева /  
(подпись)

Студент \_\_\_\_\_ / М.Л. Деревяга /  
(подпись)

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Южно-уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Теория и история государства и права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой,  
д.ю.н., профессор  
\_\_\_\_\_ А.В. Петров  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

«Разделение властей, как принцип организации государственного аппарата.»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ) – 030900.62 2016.410. ВКР

Руководитель работы  
к.ю.н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ А.А.Соловьева  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Автор работы  
студент группы Ю-410  
\_\_\_\_\_ М.Л.Деревяга  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ С.В. Куклин  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

Челябинск 2016

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
Южно-уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Теория и история государства и права»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой,  
д.ю.н., профессор  
\_\_\_\_\_ А.В. Петров  
\_\_\_\_\_ 2016г.

### ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента

Деревяга Максим Леонидович

Группа Ю-410

1. Тема работы «Разделение властей, как принцип организации государственного аппарата.». Утверждена приказом по университету от \_\_\_\_\_ 2016г. № \_\_\_\_
2. Срок сдачи студентом законченной работы \_\_\_\_\_ 2016г.
3. Исходные данные к работе:  
Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп.— М.: Норма, 2007.  
Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России – М., 2010.  
Косов Р.В. Теория разделения властей: Учебное пособие – Тамбов: ТГТУ, 2005.  
Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права – М: Феникс, 2010.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке
  - 4.1 Возникновение и развитие идеи разделения властей.
  - 4.2 Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в России.
  - 4.3 Президент и контрольно-надзорные органы- как самостоятельные ветви власти?

## Календарный план

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок Выполнения этапов работы	Отметка о выполнении руководителя
Поиск и исследование литературы по теме дипломной работы	28.02.2016- 06.03.2016	
Составление плана работы	21.03.2016 - 27.03.2016	
Разработка и согласование с руководителем первой главы диплома	28.03.2016 - 10.04.2016	
Разработка и согласование с руководителем второй главы диплома	11.04.2016 - 24.04.2016	
Согласование с руководителем введения, выводов и предложений	25.04.2016 - 08.05.2016	
Представление дипломной работы на кафедру	15.06.2016	
Защита выпускной квалификационной работы	20.06.2016	

Заведующий кафедрой \_\_\_\_\_ / А.В. Петров /  
(подпись)

Руководитель работы \_\_\_\_\_ / А.А.Соловьева /  
(подпись)

Студент \_\_\_\_\_ / М.Л.Деревяга /  
(подпись)

## АННОТАЦИЯ

Деревяга М.Л. «Разделение властей, как принцип организации государственного аппарата». ЮУрГУ, Ю-410, 87 с., библиогр. список –60 наим.

В ходе выполнения выпускной квалификационной работы был рассмотрен вопрос о принципах разделения властей.

Целью данной работы является всестороннее исследование «концепции разделения властей», как теории и принципа.

В актуальности темы необходимо отметить, что рассмотрение теории и принципа разделения властей только на первый взгляд, кажется легкой, поверхностной задачей, которую можно решить рядом общих фраз и выводов. На самом деле настоящее исследование проблемы демонстрирует противоречивое однообразие в подходах особенностях и нюансах в отношении к модели правового государства. Такое разнообразие является объективным отражением неоднородности в развитии мирового сообщества в современный период так и адаптацию Российской государственности.

В первой главе рассмотрены теоретические основы возникновения и зарождения «Принципов разделения властей».

Вторая глава раскрывает актуальность выбранной темы на основе осуществления и применения разделения властей в Российской Федерации.

*Ключевые слова: принцип разделения власти, «система сдержек и противовесов», законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, президент.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ	
1.1 Возникновение и развитие идеи разделения властей .....	9
1.2 Принцип разделения властей: понятие, признаки, функции, идеи, сущность.....	22
1.3 Роль принципа разделения властей в системе органов государственной власти.....	28
ГЛАВА 2. ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
2.1 Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в России .....	38
2.2 Президент и контрольно-надзорные органы самостоятельные ветви власти?.....	55
2.3 Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	83

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы дипломной работы объясняется высокой степенью динамичности развития отечественного государства и связанных с этим, процессов развития законодательства, при этом «опыт взаимного сдерживания» различных ветвей власти, не всегда можно назвать удачным.

В настоящее время происходит становление новой Российской государственности, адекватной современному уровню развития гражданского общества. Однако противоречия, наблюдаемые во взаимоотношениях между



органами государственной власти Российской Федерации, затрагивают существенные вопросы формирования, организации государственной власти.

На самом деле настоящее исследование проблемы демонстрирует противоречивое однообразие в подходах особенностях и нюансах в отношении к модели правового государства. Такое разнообразие является объективным отражением неоднородности в развитии мирового сообщества в современный период так и адаптацию Российской государственности. На протяжении длительного исторического периода данная тема не находила отражения в отечественной правовой концепции, более того сам факт разделения властей отрицался как идеологически несоответствующий общей стратегической цели социалистического государства.

Комплексный анализ принципа разделения властей как основы механизма реализации государственной власти в Российской Федерации позволит решить практические проблемы взаимодействия и различия органов государственной власти, в целях обеспечения баланса между ветвями власти.

Тема дипломной работы посвящена принципу разделения властей, или, как его еще принято называть, «системе сдержек и противовесов». Тема эта весьма актуальна для современной российской действительности в свете выработки конституционной и государственно–правовой доктрины взаимодействия между всеми ветвями власти, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Принцип разделения властей является важнейшим элементом функционирования демократического государства, исключая возможность злоупотребления законодательной, исполнительной и судебной власти и соединения их в одних руках, поглощения одной ветви власти другой.

Принцип разделения властей предполагает создание противовеса каждому виду власти. Поскольку государственная власть едина, то ее ветви постоянно взаимодействуют, что может вызвать конфликты, соперничество. Законодательная власть вторгается в полномочия исполнительной, и наоборот. Чтобы не произошло полного, абсолютного поглощения одной ветви власти

другой. Сущность «системы сдержек и противовесов» состоит в том, чтобы уравновесить власти, не дать возможность каждой из них оставаться бесконтрольной.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти, направленной на реализацию в государственном механизме современного демократического государства принципа разделения властей.

Предметом является теория и практика реализации принципа разделения властей в современном демократическом государстве.

Степень разработанности поставленной темы носит разноплановый характер. С одной стороны – теория разделения властей имеет более чем двухвековую историю, а с другой стороны – с учетом эволюции взглядов на проблему единства и разделения государственной власти – представляет собой непрерывный процесс, поэтому возникает необходимость исследования данной проблемы с учетом новых приоритетных задач, стоящих перед современным демократическим государством.

Теория разделения властей была создана несколькими исследователями политики: идея высказывалась Аристотелем, теоретически была развита и обоснована Джоном Локком (1632–1704 гг.), в классическом виде она была разработана Шарлем Луи Монтескье (1689–1755 гг.) и в ее современной форме – Александром Гамильтоном, Джеймсом Мэдисоном, Дж. Джеем – авторами «Федералиста». Для выяснения ответов на эти вопросы использовались нормативные акты, научно-учебные пособия, энциклопедические издания, а также материалы периодических изданий.

В данной работе используются следующие универсальные и специальные юридические методы исследования: логический, сравнительно-исторический, системно-структурного анализа, историко-реконструктивный.

Логический метод позволяет исследовать внутренние закономерности складывания модели правового государства и теории разделения властей на базе

норм логики, которая, как известно, является наукой о закономерностях мышления.

Сравнительно-исторический метод дает возможность посредством анализа разнообразных подходов к проблеме выявлять общие и специфические черты принципа разделения властей в процессе его реализации в обществах с различными традициями.

Метод системно-структурного анализа рассматривает каждую из теории разделения властей в качестве составляющего элемента, исследует характер взаимосвязей между подобными элементами.

Историко-реконструктивный метод способствует через движение от настоящего к прошлому, от следствия к причине рассмотреть и проанализировать различные стадии эволюции взглядов на роль и место государства в жизни общества, позволяет понять закономерность существующих в настоящее время принципов правовых взаимоотношений между гражданами.

Характер темы исследования определил необходимость обращения к различным отраслям знаний, в частности к работам в области конституционного права, истории государства и права, истории политических и правовых учений, политологии.

## ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

### 1.1 Возникновение и развитие идеи разделения властей

По мнению Косова: «Теория и практика разделения властей имеют долгую, противоречивую и вместе с тем поучительную историю. Современная интерпретация принципа разделения властей при всей своей актуальности и

динамичности содержания опирается на огромный социальный опыт всего человечества, и поэтому является достоянием всей цивилизации»<sup>1</sup>.

Впервые идея зарождения государственной власти появилась в Древней Греции. Именно там сформировалась современная модель государственности. При изучении всякой теории и уж тем более содержания теории разделения властей, как важнейшего политико-правового принципа, который является основой государственного механизма, необходимо учитывать идейные истоки этой доктрины, ее историческую преемственность и связь с другими концепциями. В процессе исследования чрезвычайно важно иметь в виду особенности окружающей среды, в которой реализуется идея, национальный характер народа и специфику традиций осуществления публичной политической власти в конкретной стране.

Древнегреческое идейно-теоретическое наследие оказало огромное влияние на становление и дальнейшее развитие государственности и мировой правовой культуры. В Древней Греции была создана, а позднее в римской политико-правовой практике доведена до определенной степени завершенности система политико-правовых принципов и категорий, которые составляют основу современного мировоззрения. Принципиально важно отметить уникальность античной интерпретации личности и гражданского общества, понимание особенностей их взаимодействия с государством и отдельными его институтами. «Впоследствии такое восприятие всего социального стало отправной точкой и одновременно ориентиром для западноевропейской политической и правовой культуры»<sup>2</sup>.

Древнегреческие представления о власти сформировались в общем русле мифологических представлений о том, что государство (полис) и законы имеют божественное происхождение и опираются на высшую справедливость<sup>3</sup>. Этот тезис принципиально важен для дальнейшего анализа основ государственности

---

<sup>1</sup>Косов Р.В. Теория разделения властей: Учебное пособие. – Тамбов: ТГТУ, 2005. – С. 11.

<sup>2</sup>Косов Р.В. Указ. Соч. 2001. – С. 13.

<sup>3</sup> Антология мировой и политической мысли: В 5 т. Т. 1. – М.: Мысль, 2000. – С. 215.

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

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

Полис и закон по Гераклиту означает: «нечто общее, одинаково божественное и разумное по их истокам и смыслу. Нарушение закона является действием, противным божественной гармонии и законам справедливости»<sup>1</sup>. С учетом последующей эволюции правовой мысли можно сказать, что к концепции Гераклита восходят все те доктрины античности и нового времени, которые под естественным правом людей понимают некое разумное начало (форму проявления всеобщего разума), подлежащее выражению в позитивном законе<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Жидков О.А. История государства и права зарубежных стран / О.А. Жидков, Н.А. Крашенинникова. – М.: Норма, 2004. – С. 237.

<sup>2</sup> Лукашева Е.А. Права человека. – М.: Норма, 2003. – С. 40.

С точки зрения Аристотеля «государство является продуктом эволюции семьи, при этом делается вывод о естественной, природной сущности государства, отсюда следует, что всякое государство – продукт естественного возникновения, как и первичные общения: оно является завершением их, в завершении сказывается природа. Из всего сказанного явствует, что государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть существо политическое»<sup>1</sup>.

Основным качеством свободного гражданина полиса считалось его право и обязанность участвовать в управлении государством, что было несомненным достижением политической культуры того времени. Аристотель прямо говорил: «Мы же считаем гражданами тех, кто участвует в суде и народном собрании»<sup>2</sup>. Еще большее значение, чем само это правило, имело следствие такой «встроенности» личности в систему властно-публичных отношений. Такая деятельность налагала значительную долю ответственности на каждого, кто участвовал в государственных делах. Позднее, тезис о гражданской ответственности гражданина перед обществом и страной станет основным положением теории правового государства. Корни этого принципа находятся в уникальной политико-правовой культуре Древней Греции.

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

---

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

<sup>2</sup> Там же. – С. 117.

консулов, Народного собрания представляло собой достаточно отточенную, осмысленную, эффективно работающую систему<sup>1</sup>.

Даже в первое столетие империи Рим не являлся классической самодержавной монархией с всемогущим государем во главе. В Риме империя не отменяла республику, а как бы дополнила ее. Имперские учреждения существовали параллельно с республиканскими, они довели над ними, но не уничтожили их. Такая «живучесть» республиканских институтов объяснялась их высокой эффективностью. Парадоксально, но факт – империя пользовалась республиканской системой государственных органов<sup>2</sup>.

Считалось, что римский император обладал властью не по захвату и не по наследству, а просто в силу своего высокого морального авторитета – как «первый человек» в государстве (по-латыни – «принцепс»; поэтому раннюю Римскую империю часто называют «принципатом»)<sup>3</sup>. На самом деле император руководил всеми войсками римского государства, и это была, конечно же, настоящая основа его власти.

Уже на первом этапе логика и закономерности развития государства как явления постоянно указывали на несовершенный и противоречивый по своей сути характер этого типа социальной власти. Первый опыт управления обществом доказал необходимость своеобразных «подпорок» в виде официальной идеологии и псевдodemократических форм правления. Даже действуя вопреки интересам народа, государственная власть всегда искала и сознательно создавала дополнительные средства легализации и легитимации, что доказывает первичность общественного не только в хронологическом, но и в содержательном плане. Вся история античного мира стала прологом эпохи сосуществования общества и государства как разных и одновременно необходимых друг другу миров, каждый из которых представляет собой сложнейшую систему,

---

<sup>1</sup> Аннерс Э. История европейского права. – М.: Норма, 1996. – С. 217.

<sup>2</sup> Новицкий И. Б. Римское право. – М.: Зерцало, 2007. – С. 93.

<sup>3</sup> Омельченко О.А. Основы римского права. 2-е изд. – М.: Статут, 2000 – С. 87.

развивающуюся по собственным законам в общем контексте человеческой истории.

На смену античному полису и империи с республиканскими институтами власти приходит средневековое мировоззрение, основанное на вотчинно-сеньориальной системе общественных отношений и принципах христианской морали. Именно в это время складывается классическое государство, которое окончательно отделяется от общества и приобретает черты уникального социального явления<sup>1</sup>.

Во времена средневековья создаются основы современной государственности, в конце концов, возникает само понятие «государственный аппарат», смыслом которого становится четкая государственно-властная иерархия специальных органов управления. Особенности строения и функционирования механизма феодального государства запустили процесс самоидентификации бюрократии как ведущей социальной силы, зачастую определяющей действия главного субъекта властных отношений средневекового общества – монарха. Социальный прототип бюрократии возникает на позднем этапе средневекового времени из идеи служения сеньору как особого образа мысли и жизни. По сравнению с античностью властные отношения приобретают новое качество – появляется возможность и даже необходимость договора между субъектом и объектом, которая в принципе не могла возникнуть в рабовладельческом обществе. Все-таки статус слуги предполагает значительно больший объем личности, чем статус раба. В это время оформляется жесткая система административного управления (в античном мире она была достаточно аморфна), ее создание было вызвано необходимостью оперативного реагирования на быстро меняющиеся социально-экономические процессы. Происходит разделение публичной и частной сфер. Государство как особый элемент жизни общества становится субъектом и объектом права. Закономерным следствием этого процесса стал вопрос об ограничении вмешательства государства в частную жизнь общества (впервые обоснованно встает вопрос о разграничении функций

---

<sup>1</sup> Косов Р.В. Указ. соч. 2001. – С. 38.



гражданского общества и государства). Для общества становится важным выработка механизма контроля над обособившемся государственным аппаратом, и в этом смысле идея разделения властей приобретает новые формы.

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

С точки зрения правоведения, несомненный интерес представляют высказывания Марсилия Падуанского. В обход традиций, Марсилиус утверждал, что все законы, для того чтобы стать реально действующими правовыми нормами, должны исходить не из божественного начала, а как раз наоборот – от народа, являющегося, по его мнению, коллективным творцом. Он явно видел различие между исполнительными и законодательными функциями и считал, что император, «избравшийся на свой пост народом», должен вершить свой суд в полном соответствии с принятыми народом законами. И в случае, если император нарушал закон, народ мог сместить и наказать его. Таким образом, в соответствии с собственной философско-правовой позицией Марсилиус явно выходит за рамки традиционных взглядов мыслителей средневековья, согласно которым император мог сосредоточить в своих руках как законодательную, так и исполнительную функции. Более того, рядом современных западных специалистов именно Марсилиус Падуанский считается основателем развитого впоследствии английским философом Джоном Локком (1632 – 1704) и французским правоведом и философом Шарлем Луи Монтескье (1689 – 1755) учения о разделении властей.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Любашиц В.Я. Теория государства и права / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев. – М: Феникс, 2010. – С. 212.

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

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

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

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

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

Разделение государственной власти шло неравномерно. Классической и наиболее ранней формой разделения стало образование в конце XVII в. парламента в Англии. Решающую роль сыграло образование разделенной

государственной власти в США. Данный, третий период включает в себя окончательное формирование теоретической модели разделения власти. Условно считается, что этот период продолжался до середины XIX в. Дальнейшее совершенствование теории и практики разделения государственной власти продолжается по сей день.

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

Не следует полностью отрицать неразделенную государственную власть, т.е. абсолютную монархию. История развития государственности указывает на то, что у власти, организационно осуществляемой единым органом/лицом, существует ряд неоспоримых достоинств. Она, например, обеспечивает оперативность решения любых возникающих проблем; персонализирует ответственность («неограниченный» монарх отвечает порой самой своей жизнью) и исключает возможность перелagать вину за свои ошибки на других; делает бессмысленной «перетягивание каната» компетенции и полномочий между различными субъектами и уровнями властвования. Еще Гегель указывал, что «государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь»<sup>1</sup>.

И все же, несмотря на определенные достоинства объединения всей полноты власти в одних руках, ясно, что существуют не менее весомые недостатки данной модели властвования. Основной порок сосредоточения власти в одних руках (например, как идеал «просвещенного монарха») – тенденция к диктатуре. Поэтому идея разделения государственной власти как противовес,

---

<sup>1</sup> Гегель Г-В. Политические произведения. – М., 1978. – С. 82.

превентивная мера появлению диктатуры неизбежно возникла в умах государствоведов.

Борьба с феодальной монархией, где государственная власть отождествлялась с личностью монарха (сюзерена), окруженного феодальной знатью, не могла быть эффективна без идеологической поддержки. Так, в трудах Дж. Локка (1682 – 1704 гг.) сформулированы три основных природенных права личности, которые должны гарантироваться государством: право на жизнь, право на свободу и право на собственность.

Дж. Локк выделял законодательную власть, признавая ее не только верховной властью в государстве, но и неизменной в руках тех, кому общество ее доверило. Рассматривая ее полномочия и принципы функционирования, он ограничивал пределы этой власти в установлении таких законов, которые не должны изменяться в угоду чьих-либо интересов. Законодательный орган, по утверждению Локка, не имел права эту власть передавать кому-либо. Существование исполнительной власти он объяснял необходимостью исполнения законов, актуальностью надзора за их исполнением и считал обязательным отделение исполнительной власти от законодательной.

Опасаясь усиления исполнительной ветви, философ предлагал уравновесить ее не только законодательной, но и судебной ветвью, которая была эффективна в борьбе с борьбой за власть Стюартов. Поэтому взаимное уравновешивание всех ветвей власти стало неотъемлемым принципом выдвинутой Дж. Локком концепции разделения государственной власти. Еще ярче желание видеть ведущей среди властей законодательную ветвь власти прослеживается в его высказывании: «Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их»<sup>1</sup>.

Многие исследователи полагают, что наиболее последовательно теория разделения государственной власти развита в работах французского философа Ш.Л. Монтескье (1689-1753). Что, безусловно, было связано с новой фазой идеологии Возрождения – французским Просвещением.

---

<sup>1</sup> Локк Дж. Сочинения: в 3 т. – М., 1988. – С. 350.

Монтескье<sup>1</sup> различает три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского». Эти ветви распределены между различными органами; будучи взаимно несоподчиненными, они должны сдерживать друг друга. В работе «О духе законов» Монтескье предложил проект свободного государства, основанного на разделении власти. Сущность разделения власти в его интерпретации – обеспечить безопасность граждан от произвола и злоупотребления власти, защитить их политическую свободу и сделать право настоящим регулятором отношений между гражданами и правительством.

Свободы, при которой ни один гражданин не боится другого, не будет, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Соединение судебной ветви власти с исполнительной грозит превращением судьи в угнетателя.

Ш.Л. Монтескье, который обобщил и комплексно развил концепцию разделения власти, заслуженно считается наиболее авторитетным идеологом данной доктрины, воплотившейся в практику государственного строительства Франции и многих других стран.

Д. Локк и Ш.Л. Монтескье, формулируя концепцию разделения государственной власти, несомненно, стремились ограничить власть монарха по отношению к подданным, пытались поставить заслон чрезмерной концентрации власти в руках одного человека, ограничить возможности злоупотребления властью, установить взаимный контроль и взаимное ограничение разных ветвей власти. Тем не менее сам принцип разделения власти и механизм его реализации эти авторы трактовали различно.

Труды Д. Локка и Ш.Л. Монтескье не ограничивались проблемами наиболее разумного государственного устройства, сердцевиной их воззрений были их представления о правах и свободах, демократии. Их последователи творчески

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 290.

развили учения своих предшественников. Так, Жан Жак Руссо (1712 – 1778 гг.) в трактате «Об общественном договоре» обосновал идею народного суверенитета, в соответствии с которой источником и носителем власти в государстве признавался народ<sup>1</sup>. Таким образом, принцип разделения государственной власти был соединен с осознанием сущности власти как исходящей от народа воли, где народ является единственным источником власти.

Теория разделения государственной власти оказала существенное воздействие на становление и развитие государственности в США посредством своего закрепления и реализации в Конституции 1787 г. Но еще ранее этот принцип был конституционно и организационно сформулирован в Декларации независимости (1776 г.), а дальнейшее развитие получил в Билле о правах (1791 г.). Отцы Конституции США, влиятельные политики того времени, такие как А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Дж. Джей, утверждали, что «сосредоточение всей власти, законодательной, исполнительной и судебной, в одних и тех же руках, или одного, или немногих, или у всех по любому основанию действительно приводит к появлению тирании». А единственным средством против тирании, считал 4-й президент США (1809 – 1817 гг.) Дж. Мэдисон, может быть только разделение властей.

Дж. Мэдисон утверждал, что «три ветви власти – разве только они связаны и слиты, с тем чтобы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, – на практике могут сохранить ту степень раздельности, которая согласно аксиоме Монтескье необходима свободному правлению»<sup>2</sup>. Таким образом создавалась система, способная к саморегулированию. В ней главный вопрос – проблема иерархичности, ибо только иерархически структурированная система способна к саморегулированию. «Чтобы заложить прочный фундамент под институт раздельных и автономных ветвей власти, что в определенной степени повсеместно полагают важнейшим условием для сохранения свободы,

---

<sup>1</sup> Руссо Ж.Ж. Трактаты. – М., 1969. – С. 260.

<sup>2</sup> Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. – М., 2000. – С. 324.

очевидно, требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой.

Названные политические деятели предвидели возможность усиления законодательной ветви власти и, будучи сторонниками сильной исполнительной власти, предложили двухпалатную структуру законодательного органа. «С этой точки зрения сенат как вторая ветвь этой законодательной ассамблеи, отличная от первой, но разделяющая с ней власть, вероятно, будет спасительным контролем над правительством. С ее наличием безопасность народа становится вдвое надежнее, ибо любые замыслы узурпации или измены потребуют договоренности между двумя автономными палатами, тогда как в иных обстоятельствах было бы достаточно славолубия и продажности одной».

Важное место А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Дж. Джей отводили вопросам осуществления правосудия судами США, в том числе Верховным судом. Полагая, что судебная власть является наиболее уязвимым звеном в системе государственной власти и находится в опасности подчинения и влияния со стороны прочих ветвей власти, они считали, что она нуждается в механизме, укрепляющем ее положение. В качестве такого укрепляющего средства был предложен принцип независимости и несменяемости судей.

В трудах А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея нашел свое практическое применение принцип разделения государственной власти, разработанный Дж. Локком и Ш.Л. Монтескье. Кроме того, был предложен механизм сдержек и противовесов различных ветвей единой государственной власти и был найден практический механизм обеспечения народовластия.

Нельзя безусловно утверждать, что у теории разделения государственной власти не существует оппонентов, они есть. Некоторые авторы полагают, что в реальной жизни теория разделения властей является лишь «формальной

теорией»<sup>1</sup>. Многие авторы пишут о неэффективности принципа разделения государственной власти в условиях бюрократизации управления, необходимости оперативных решений в экстремальной обстановке. Был сформулирован принципиальный отказ от доктрины разделения государственной власти, который аргументируется статичностью концепции разделения власти. Многие указывают на то, что теория разделения государственной власти не подтверждается опытом функционирования государственного механизма. Кроме того, подчеркивается, что формальный подход к разделению государственной власти является вредным, так как практически не реализуем и в каждом государстве имеет свою специфику.

С течением времени концепция разделения властей стала подвергаться модификациям, в конституциях стали появляться положения, уходившие от первоначальных жёстких схем. Авторы принципа разделения властей предполагали верховную законодательную власть, однако в течение XIX-XX веков в различных государствах усиливалась не законодательная, а исполнительная власть, что объясняется усложнением управления в условиях индустриального и информационного общества<sup>2</sup>. Там же, где сильна была законодательная власть, она оказывалась под сильнейшим влиянием политических партий, что при многопартийной системе приводило к неустойчивости системы государственной власти и частой смене правительств, при однопартийной системе – к диктату партии. В современном понимании концепции разделения властей речь идёт не о разделении трёх абсолютно независимых властей, а о разделении единой государственной власти на три «ветви власти», организационно и функционально самостоятельные. Не может быть нескольких властей в едином государстве, и не могут «ветви власти» действовать в изоляции друг от друга. Наоборот, участвуя в осуществлении функций государства, в решении государственных задач, государственные органы неизбежно втягиваются во взаимодействие. Кроме того, всё большее

---

<sup>1</sup> Проблемы теории государства и права. / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 214.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – С. 448.



распространение получили государственные органы с особым статусом, не входящие в традиционную триаду «ветвей власти», в научных трудах и некоторых конституциях появились положения об избирательной, учредительной, контрольной, информационной власти и других её «ветвях» и «ответвлениях»<sup>1</sup>. Есть такие органы и в России, и о них речь пойдёт ниже.

Обобщая вышесказанное, отметим общие тенденции развития концепции разделения властей в мировой конституционной практике: утверждение единства государственной власти, дифференциация власти, обособление «ветвей» и «ответвлений» государственной власти, сближение форм правления, распространение смешанной формы правления, усиление исполнительной власти.

## 1.2 Принцип разделения властей: понятие, признаки, функции, цели, сущность

Принцип разделения властей подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви и является основным принципом организации государственной власти в современном демократическом государстве<sup>2</sup>. Идеи разделения властей сформировались в Европе 18 веке, в период буржуазных революций. Основная концепция- это ограничения абсолютизма, когда вся полнота государственной власти сосредоточена в руках монарха. Основоположники теории разделения властей – Джон Локк (1632 – 1704 гг.) и Шарль-Луи Монтескье (1689 – 1755 гг.). Сущность данного принципа Ш. Монтескье выразил в фундаментальном труде «О духе законов» (1748) следующим образом: «Свобода возможна при любой форме правления, если в государстве господствует право, гарантированное от нарушений законности

---

<sup>1</sup>Основы государства и права: Учебное пособие для поступающих в юридические вузы / Под редакцией академика О.Е. Кутафина. – 7-е издание, переработанное и дополненное. – М.: Юрист, 2000. – С. 416.

<sup>2</sup>Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 61.

посредством разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые взаимно сдерживают друг друга»<sup>1</sup>.

Исходя из этого, главная цель разделения властей – не допустить узурпации, монополизации власти в рамках одного органа или ведомства, которая ведет к деспотии, подавлению прав и свобод человека. Законодательные, судебные, исполнительные органы самостоятельны, независимы друг от друга; чиновник не вправе одновременно занимать должности в разных ветвях власти, которые взаимно контролируют, сдерживают друг друга; вмешательство одной ветви власти в компетенцию другой не допускается. При этом создание системы сдерживания и взаимоконтроля трех ветвей власти не исключает их взаимодействия, сотрудничества при решении общих задач и проблем<sup>2</sup>.

Система разделения властей включает:

- четкое разграничение полномочий и предметов ведения между ветвями власти;
- взаимный контроль, систему сдержек и противовесов;
- взаимодействие, координацию деятельности всех ветвей власти.

Разделение властей является одним из главнейших демократических принципов, направленных на предотвращение узурпации государственной власти и использования ее в ущерб публичным интересам. Принцип разделения властей является сегодня одним из основных конституционных принципов всех демократических государств, представляющий собой систему конституционно-правовых норм, регламентирующих разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Конституционный принцип разделения властей выступает в качестве правовой структуризации государственной власти в Российской Федерации и включает в себя разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что не лишает государственную власть ее основного

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – С. 290.

<sup>2</sup> Воробьева Н. Как разделить власть! Из опыта современных Федеративных государств // Российские вести. – 1993. – 9.04. – С. 31–32.

качества – целостности и единства. В свою очередь, полномочия разделенной власти представляют собой формы структуризации государственной власти согласно рассматриваемому принципу разделения властей.

В юридической науке термин «разделение» применительно к государственной власти употребляется в двух значениях: согласно одному из них, наиболее распространенному, он используется для обозначения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, второе значение термин употребляется в отношении разделения государственной власти между федеративным государством и его составляющими государственными образованиями, то есть в теории федерализма – как «разделение власти»<sup>1</sup>.

По отношению к данному принципу в классическом понимании, где идет речь о трех ветвях государственной власти, существует два противоположных подхода: разграничение властей и разделение властей, которые соответствуют двум различным концепциям демократии: президентской и парламентской. Под «разграничением властей» понимается строгое, абсолютное отделение трех ветвей власти; ни одна власть не может взять на себя функции другой, поэтому в таких системах, запрещается совмещение должностей в органах, относящихся к различным ветвям власти.

Сущность «разделения властей» состоит в том, что ветви власти в основных составляющих отделены друг от друга и независимы, но данная концепция допускает и признает отдельные сферы пересечения, в которых ветви власти выполняют чуждые им функции в той мере, в какой сохраняется принципиальное отделение властей друг от друга<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что закрепление принципа разделения властей в качестве основы организации государственной власти является важным показателем признания Россией общедемократических ценностей.

---

<sup>1</sup>Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе – М.: Инфра, 2002. – С. 351.

<sup>2</sup>Козлова Е.Н. Конституционное право России./ Е.Н. Козлова., О.Е. Кутафин – М.,1999. – С 162.

Конституционный принцип разделения властей предполагает не только самостоятельность и независимость отдельных ветвей государственной власти, но и их координацию, взаимосдерживание и взаимоконтроль. В настоящее время Конституция РФ располагает механизмами взаимоконтроля ветвей власти. Однако нельзя утверждать, что подобный контроль является равнозначным и равносильным.

Принцип разделения властей в его современном прочтении содержит два взаимосвязанных компонента, образующих неразрывное единство. По-прежнему он нацелен на то, чтобы предотвратить абсолютизацию одной из властей, утверждение авторитарного правления в обществе.

Законодательная, исполнительная деятельность и отправление правосудия органически взаимосвязаны, они выполняют определенные государственные функции в более общей системе. Одним из требований нашего времени является устранение институционального несоответствия, отражающего смешение и переплетение функций различных ветвей власти.

При этом ни одна из трех ветвей государственной власти не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более, сливаться с другой властью. Это обеспечивается: а) различными источниками формирования ветвей власти; б) различными сроками полномочий; в) степенью защиты одной власти от другой.

Анализ разделения властей предполагает изучение этого феномена в двух направлениях: по горизонтали и вертикали, то есть речь идет о разделении власти между законодательной, исполнительной и судебной ветвями и о разделении власти между федеральным центром и регионами. Оба направления сегодня являются определяющими в сфере строительства российского правового государства.

Разделение властных функций проходит по несущим конструкциям государственного управления: законодательный представительный орган в лице Федерального Собрания обладает правом на законотворчество; исполнительный в лице Президента и Правительства – на практическую реализацию законов;

судебный орган – на улаживание споров и конфликтов. Силовое вторжение одной из ветвей власти в область деятельности другой может привести к смешению функций и в результате – к ослаблению авторитета власти в целом.

Существуют и другие подходы к оценке способов разграничения функций властей. Болгарский исследователь С. Баламезов считает, «что власти необязательно уравнивать между собой, лучше подчинить деятельность исполнительных и судебных органов закону»<sup>1</sup>. Тем самым обеспечивается превращение принципа разделения властей в важнейший элемент правового государства. Такой подход в современной России едва ли возможен. И не столько из-за политических соображений, сколько по причине медленного развертывания законотворческого процесса.

Российские специалисты также по-разному оценивают значение каждой ветви власти. Одни подчеркивают приоритет законодательной власти, другие отмечают особую роль власти субъектов Российской Федерации, третьи считают «центром притяжения» всей государственной машины исполнительную власть.

Российская Федерация представляет собой наиболее сложный вариант государства, построенного на принципе разделения властей. Институт президентства вносит дополнительные осложнения в реальную политику разделения властей, поскольку де-факто значительная часть полномочий ветвей власти соединяется в руках Президента как главы государства. В результате создается почва для дисбаланса сил, что ведет не к их взаимодействию на основе взаимодополнения, а к выяснению сфер влияния.

Большинство российских ученых склоняется к мнению, что Президент РФ не входит ни в одну из ветвей государственной власти. Вместе с тем существуют различные точки зрения на место и природу президентской власти в России<sup>2</sup>.

Так, О.Е. Кутафин полагает, что сегодня разделение властей в России «характеризуется почти повсеместным господством исполнительной власти, а

---

<sup>1</sup>Баламезов С. Конституционное право. Учебник для вузов. – М., 2000. – С. 132.

<sup>2</sup>Радченко В.И. Президент в Конституционном строе Российской Федерации. – М. 2000. – С. 345.

также президентской, стоящей над всеми другими властями»<sup>1</sup>. Близкую по смыслу позицию, которую разделяем и мы, занимает Ю.И. Скуратов, утверждающий, что «институт президентства в России сочетает черты как президентской, так и полупрезидентской республики». Крайнюю позицию в этом вопросе занимает М.А. Краснов, который утверждает, что «мы являемся свидетелями оформления еще одной ветви власти – президентской». Однако эта позиция, на наш взгляд, не совсем верна, поскольку наличие терминов «глава государства», «президент» вовсе не означает появление четвертой ветви власти<sup>2</sup>.

Механизм, заложенный в Конституции РФ для разрешения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властями, отличается большой сложностью. Президент обладает очень широким арсеналом средств воздействия на законодательную и исполнительную власти. Президент не просто арбитр, наблюдающий со стороны за соблюдением правил политической игры ее участниками. Он сам участвует в этой политической игре, что не может не сказаться на функционировании властей.

В России, как и в большинстве стран мира, не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить Президента уйти в отставку, отказывая в одобрении его политики или предложенных им решений. Но это вовсе не значит, что глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов.

Таким образом, несмотря на сложности современного политического развития, принцип разделения властей в современной России признан, конституционно закреплен и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов.

### 1.3 Роль принципа разделения властей в системе органов государственной власти Российской Федерации

---

<sup>1</sup>Кутафин О.Е. Источники конституционного права. – М., 2002. – 432 с.

<sup>2</sup> Керимов А.А. Президентская власть// Государство и право. – 1997. – № 5. – С.54–55.

Конституционное закрепление принципа разделения властей, впервые осуществленное в Конституции России 1993 года<sup>1</sup>, послужило основой для правового, и политического восприятия особенностей взаимодействия различных ветвей государственной власти. Разделение властей представляет собой функциональный разрез единой государственной власти и не означает многовластия. В правовом демократическом государстве власть является единой, из-за того, что ее единственным источником является народ. Поэтому речь идет о разграничении полномочий между ветвями единой неделимой государственной власти.

Разделение властей на практике позволяет эффективно исполнять важные государственные полномочия каждой из ветвей, исключить концентрацию власти в руках одного человека или государственного органа, что ведет к злоупотреблениям, коррупции. Поэтому очевидна исходная основа взаимоотношений между ветвями государственной власти в России – правовое закрепление принципа разделения властей.

Так как государственная власть едина, то ее ветви всегда взаимодействуют, что порождает борьбу, столкновение, соперничество и т.п. Законодательная власть вторгается в полномочия исполнительной и наоборот. Для того чтобы не возникло абсолютного поглощения одной ветви власти другой, была разработана система сдержек и противовесов. Ее сущность состоит в том, чтобы уравновесить власти, не дать возможности каждой из них оставаться бесконтрольной<sup>2</sup>.

В президентской республике России при «жестком» разделении власти полномочия отдельных ее ветвей, их институтов явно не сбалансированы, что влияет на процесс взаимоотношений между ними, ведет к конфронтации. Также, в России нет четкого правового закрепления полномочий каждой из ветвей

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup>Дмитриев Ю.А Судебная власть в механизме разделение властей и защите прав и свобод человека / Ю.А. Дмитриев, Г.Г. Черемных// Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 46.

государственной власти, что разрушает принцип разделения властей в вопросах организации структур и механизмов функционирования государства в целом. Казалось бы, в кризисных условиях при наличии очевидного отсутствия конкретных полномочий, прописанных законодательно, ветви власти должны сплотиться для поиска механизмов решения общих проблем. Но в России каждая из них старается стать автономной, независимой, что может привести к неуправляемости страной.

В российском поле взаимодействия ветвей власти речь идет, как правило, о законодательной (представительной) и исполнительной. О судебной власти как одной из ветвей государственной власти, ее месте и роли в системе властей говорят и пишут мало.

Эта российская особенность представляет традиционный взгляд на судебную власть как на силу, полностью подконтрольную партийно-государственной идее. В то же время заметно стремление ряда авторов создать власть средств массовой информации и криминалитета в качестве зарождающихся, реальных «четвертой» и «пятой» ветвей государственной власти. Судебная власть призвана поддерживать систему правового регулирования в обществе, защищать права и свободы человека. Она обладает такими средствами для реализации данных задач, что способна стать мощным фактором взаимозависимости и взаимодействия различных ветвей власти<sup>1</sup>.

В настоящее время процесс взаимозависимости и взаимодействия различных ветвей власти в России слабо взаимодействует еще и потому, что фактически не разработана концепция развития национальной государственной политики, в которой были бы представлены общие, стратегические направления функционирования становящегося российского государства и общества, на базе которой можно было бы конкретизировать отдельные направления деятельности институтов, органов государства. В этой концепции стоило бы предусмотреть

---

<sup>1</sup>Немова С.В. Закрепление принципа разделения властей в Конституции: теория и практика // Юрист. – 1998. – №4. – С. 51–54.



вертикальное и горизонтальное разделение власти, взаимодействие и специфику взаимовлияния и т.п.

Взаимодействие разных ветвей власти одна из важных предпосылок их собственного существования и развития, а также обеспечения единства государственной власти, основанного на принципе разделения властей. Если каждая из ветвей государственной власти пытается достичь поставленных целей только на базе собственной автономии, самостоятельности, исключительности, абсолютной независимости от других ветвей власти, то она попадает в поле отчуждения от единства, целостности государственной власти. Нарушается не столько индивидуальный порядок функционирования конкретной ветви власти, сколько единство, суверенитет, целостность государственной власти. Подобное характерно для взаимодействия ветвей государственной власти России<sup>1</sup>.

Отсутствие опыта демократизации управления и руководства при постановке цели либерализации демократического процесса повлекло к децентрализации власти, усилению региональных властей и «приватизации» государства административным аппаратом. Реформы сверху были очень слабо поддержаны народом. Поэтому социальная база реформ, в отличие от многообразных постсоциалистических обществ, была не просто размытой, но индифферентной по отношению к кардинальным преобразованиям. Ветви государственной власти объективно получили шанс экспериментирования без опаски контроля со стороны народа.

В отличие от стран Восточной Европы, в России не оказалось в наличии политических институтов, способных реализовать социальную базу поддержки реформаторского курса верхов. При наличии объективных условий и субъективной поддержки реформ страны Восточной Европы сделали довольно значительный шаг в сторону единства ветвей государственной власти, эффективности каждой из них. В данных государствах действенно заработал общественный договор между властью и народом, чего в России не случилось.

---

<sup>1</sup>Кутафин О.Е. Источники конституционного права. – М., 2002. – С.124.

С началом реформ в России зародилась проблема разделения и перераспределения власти. Причем ее надо было решать параллельно с другими задачами демократических преобразований, что не могло не сказаться на характере и механизме преобразовательного процесса. Впервые закрепленный в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, а позднее в Конституции принцип разделения властей не мог заработать в силу отсутствия правовой базы<sup>1</sup>.

Особенностью российской Конституции является то, что Президент не относится ни к одной из ветвей государственной власти, он как бы стоит над ними, выполняя роль арбитра, гаранта выполнения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Институт президентства для России новый и он не может сложиться быстро. Для его успешного функционирования необходимо четкое разделение власти, сложившаяся исполнительная вертикаль, легитимность, опора на влиятельную организацию и парламентскую фракцию. Ни одно из этих условий в России не выполняется. В результате Президент вынужден порой поступаться принципами, подменять указами правотворческую деятельность парламента, вступать в противостояние с ним. Разногласия между властями он может регулировать только с помощью согласительных процедур или путем передачи спора в суд.

В условиях федеративного государства необходимо не нарушать основополагающих принципов взаимодействия всех ветвей власти, не допускать появления органов, которые по статусу были бы выше конституционно закрепленных. В России президентская администрация, Совет Безопасности не являются конституционно закрепленными органами федеральной государственной власти. Но они занимают важное место в сегодняшней системе государственных органов, реализуют заметное влияние на ветви государственной власти, что может порождать появление корпоративных структур, вносящих неразбериху в механизмы властного взаимодействия.

---

<sup>1</sup>Политология. Энциклопедический словарь – М.,1999. – С. 542.

Взаимодействие ветвей российской государственной власти, как правило, ограничивается взаимовлиянием законодательной и исполнительной федеральных властей, а также действием федеральных органов государственной власти с региональными (органами государственной власти субъектов Федерации). Механизмы этого взаимодействия, однако, не отрегулированы, правовое обеспечение не отлажено. Отсюда – низкая эффективность властей.

Необходимо также осветить вопрос о Системе «сдержек и противовесов» по Конституции РФ 1993 г<sup>1</sup>. В Российской Федерации принцип разделения властей впервые закреплён в Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Конституция Российской Федерации 1993 г. фиксирует этот принцип как одну из основ конституционного строя. В статье 10 говорится: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Конституционные нормы, определяющие механизм государственной власти закреплены в главах «Президент Российской Федерации», «Федеральное Собрание», «Правительство Российской Федерации», «Судебная власть». Все эти высшие государственные органы власти в равной степени выражают целостную концепцию народного суверенитета. Разделение властей есть разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти.

Поэтому представляется целесообразным остановиться на анализе положения данных высших органов государственной власти, чтобы лучше уяснить механизм действия принципа разделения власти в Российской Федерации.

Пост Президента был учреждён в Российской Федерации общенародным референдумом в апреле 1991 г. По Конституции РФ 1993 г. «Президент РФ

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

является главой государства» (п. 1, ст. 80, Конституции РФ). В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Изменение конституционной формулы не означает сужения функций Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Термин «глава государства» более точно отражает и то, и другое, но не свидетельствует о появлении четвёртой основной ветви власти. Когда, тем не менее, употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трёх властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном – с исполнительной властью. «Президент не вправе вмешиваться в полномочия Федерального Собрания или судебных органов – Конституция строго разделяет их полномочия. Разногласия между властями он может регулировать только с помощью согласительных процедур или путём передачи спора в суд. В то же время многие статьи Конституции указывают на то, что фактически Президент признаётся главой исполнительной власти (право назначать Правительство, право председательствовать на заседаниях Правительства и т.д.)»<sup>1</sup>. Полномочия Президента, вытекающие из различия конституционных функций главы государства и парламента, в основном и главном не конкурируют с полномочиями представительного органа.

Конституция проводит чёткое различие их полномочий, исходя из принципа разделения властей. В то же время полномочия Президента в сфере взаимоотношений с парламентом позволяют рассматривать главу государства как неперменного участника законодательного процесса. Президенту принадлежит право назначать выборы Государственной Думы, в то время как выборы Президента назначаются Советом Федерации. Таким образом, назначение выборов этих органов государственной власти происходит не на взаимной основе, чтобы избежать взаимозависимости.

---

<sup>1</sup>Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. – М.: ИНФРМА–М, 2000.– С. 129.

После выборов Государственная Дума собирается на тридцатый день самостоятельно, но Президент может созвать заседание Думы ранее этого срока. Президент имеет право законодательной инициативы, то есть, внесение законопроектов в Государственную Думу, он обладает правом вето на законопроекты, принятые Федеральным Собранием. Это вето именуемое в теории как относительное, может быть преодолено при повторном принятии законопроекта двумя палатами Федерального Собрания при раздельном обсуждении большинством в две трети каждой палаты – в этом случае Президент обязан подписать закон в течение семи дней. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом. На рассмотрение отводится 14 дней, после чего закон должен быть или отклонён, или входит в силу. Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, но обращение с этими посланиями не означает, что он нуждается в утверждении своих идей.

Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Президент вправе распускать Государственную Думу, но не предусмотрено его право распускать Совет Федерации. Распуск Думы возможен в случае трёхкратного отклонения ею представленных кандидатур Председателя Правительства (ч.4, ст.111, Конституции РФ), при двукратном вынесении недоверия Правительству в течение 3-х месяцев (ч. 3, ст.117) и при отказе Думы в доверии Правительству (ч.4, ст.117). В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает новые выборы с тем, чтобы новая Дума собралась не позднее чем через 4 месяца после роспуска. Государственная Дума не может быть распущена Президентом: «1) в течении года после её избрания; 2) с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации; 3) в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения; 4) в течение 6-ти

месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ».<sup>1</sup> Строгое обусловливание роспуска Думы и ограничения прав Президента в этой области свидетельствует о том, что роспуск Думы рассматривается как явление экстраординарное и не желательное. При всех случаях роспуска Государственной Думы Совет Федерации продолжает свою деятельность, обеспечивая непрерывность представительной власти.

В соответствии с принципом разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти. Так, только Президенту предоставлено право выдвижения кандидатур для назначения Советом Федерации на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда. Президент также назначает судей других федеральных судов. Никто не в праве требовать от Президента выдвинуть ту или иную кандидатуру – это было бы нарушением принципа разделения властей. В соответствии с Федеральным Законом Президент предлагает Совету Федерации кандидатуру на эту должность, и он же вносит предложение об освобождении от должности Генерального Прокурора РФ.

При характеристике Российского парламента в свете принципа разделения властей можно выделить три момента: «а) применение к нему термина «парламент» означает официальное принятие категории парламентаризма с учётом Российских условий и особенностей, а также мирового цивилизованного опыта; б) специфическим свойством является определение его как общенационального представительного органа; в) Федеральное Собрание – законодательный орган Российской Федерации». Однако Конституция 1993 г. не исходит из принципа верховенства парламента над исполнительной властью. Вопрос о недоверии Правительству, выраженном Государственной Думой, окончательно решается Президентом РФ.

Конституция Российской Федерации главой 7 выделяет и третью самостоятельную ветвь власти – Судебную. Судебная власть и органы её

---

<sup>1</sup>Баглай М.В. Конституционное право РФ: Учебник для вузов. – М.: ИНФРМА–М, 2000. – С. 344–345.

осуществляющие, обладают значительной спецификой, это отражено в ч.2 ст. 118 Конституции РФ, где сказано, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Конституция Российской Федерации чётко определяет, что правосудие в России осуществляется только судами РФ. При этом подчеркивается независимость судов.

Особенно ярко действие принципа разделения властей в отношении судебной власти можно обнаружить по роли Конституционного Суда РФ. Согласно статьи 125 Конституции Российской Федерации, п.2 «Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации, или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной властей субъектов РФ разрешает дело о соответствии Конституции РФ: а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; б) Конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; г) не вступивших в силу международных договоров РФ».<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции: а) между федеральными органами государственной власти; б) между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; в) между высшими государственными органами субъектов РФ. Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по

---

<sup>1</sup>«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Конституционный Суд РФ даёт толкование Конституции РФ. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Из всего сказанного можно сделать следующий вывод. Принцип разделения властей существует не только в теории государства и права, он реально осуществляется на практике в различных государствах мира, причём имеет место в различных формах, вариантах, не теряя при этом своего содержания. В Российской Федерации государственная власть также строится на основе этого принципа, хотя при этом имеет свои специфические особенности.

## ГЛАВА 2. Принцип разделения властей в Российской Федерации

### 2.1 Законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в России



В общем виде понимание законодательной власти как основного юридического канала выражения воли народа верно. Однако всегда ли законодательная власть поступает в соответствии с интересами народа, который включает в себя различные социальные группы с разными интересами? Законодательные решения вполне могут соответствовать одним интересам, нарушая при этом другие. Следовательно, законодательная власть должна консолидировать различные интересы социальных и политических сил, чтобы правильно определять приоритеты, вырабатывая и принимая компромиссные решения.

В системе разделения властей законодательная власть призвана устанавливать посредством принятия законов определенные правила поведения и осуществлять контроль их исполнения. Исполнительная власть соответственно нацелена на исполнительно-распорядительную деятельность, а судебная призвана разрешать правовые споры.

На первый взгляд у каждой из ветвей власти свое предназначение, свои задачи и функции. Однако законодательная власть в системе разделения властей занимает первостепенное место.

Во-первых, ею устанавливаются правила поведения по отношению к другим ветвям государственной власти.

Во-вторых, определяя организацию и функционирование исполнительной и судебной власти, она выполняет свою ориентирующую роль по отношению к ним, что не лишает их самостоятельности, а, напротив, нацеливает на качественное и продуктивное функционирование.

В-третьих, законодательная власть выполняет также контрольную функцию, проверяя качество и своевременность реализации законов.

Итак, главная задача законодательной власти – принятие законов, имеющих юридическую силу, регулирующих важнейшие общественные отношения и реализуемых в основном другими ветвями власти.

Следовательно, можно определить законодательную власть как обособленную сферу государственной деятельности, осуществляющей в

установленном законом порядке непосредственно народом или представительными органами разработку и принятие законодательных решений, а также контроль их реализации.

Функционирование законодательной власти невозможно в отрыве от других ветвей государственной власти, число которых в современном законодательстве растет. Законодательная власть работает в России как на федеральном, так и на региональном уровне. Рассматривая направления взаимодействия ветвей власти, сосредоточим внимание на федеральном уровне.

Основной вектор взаимоотношений законодательной власти в системе разделения властей задан отношениями с исполнительной властью, органы и полномочия которой определяются Конституцией РФ и законодательством России. Однако, в отличие от законодательной власти, органы исполнительной власти иерархичны и составляют исполнительную вертикаль, предполагающую подчинение нижестоящих органов вышестоящим. Для законодательной власти такая иерархичность не характерна, законодательные органы опираются на положения законодательства и соответственно подчинены закону.

Весьма заметно отличаются данные ветви власти и по численности. Исполнительные органы в России насчитывают сотни тысяч человек, в то время как состав депутатского корпуса федерального парламента насчитывает 616 человек (450 депутатов и 166 сенаторов). Характер отношений между законодательной и исполнительной властью во многом обуславливается формой правления и государственным режимом. В парламентских формах (парламентская республика, парламентарная монархия) доминирует законодательная власть, которая формирует правительство, ответственное перед парламентом, а роль главы государства не имеет существенного значения. В президентских республиках, абсолютных и дуалистических монархиях лидирующее положение занимает глава государства, а также правительство, которое зачастую он и возглавляет. Парламент не формирует правительство, не может отправить его в

отставку, глава государства и министры могут быть отрешены от должности парламентом только посредством процедуры импичмента<sup>1</sup>.

Российская конституционная модель закрепляет приоритетное положение Президента РФ в механизме разделения властей. И хотя он не является главой исполнительной власти, но, выполняя координационно-согласительные функции, фактически оказывает на нее существенное влияние. Так, Президент РФ самостоятельно формирует Правительство РФ и лишь Председатель Правительства РФ назначается с согласия Государственной Думы. Причем такое согласие можно признать формальным, поскольку в случае трехкратного отклонения предложенной кандидатуры (предложенных кандидатур) Президент РФ распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Весьма спорна и позиция по этому вопросу Конституционного Суда РФ, который подтвердил право Президента РФ представлять в Государственную Думу для согласования одну и ту же кандидатуру премьер-министра во второй и в третий раз<sup>2</sup>. Таким образом, утрачивается смысл согласования кандидатуры премьер-министра с Государственной Думой, которая, находясь под угрозой роспуска, принуждается к даче согласия на назначение президентской кандидатуры. Примечательно, что трое судей Конституционного Суда РФ выразили по этому поводу особое мнение, что свидетельствует о спорности данного решения.

Среди других форм взаимодействия законодательной и исполнительной власти можно отметить ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая может выразить недоверие Правительству или отказать в доверии (ст. 117 Конституции РФ). Наряду с этим отмечается активная нормотворческая деятельность Правительства РФ, число нормативных актов Правительства РФ растет с каждым годом. Некоторые нормативно-

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Законодательная власть. – М., 2008. – С. 120–143.

<sup>2</sup> Постановление КС РФ от 11.12.1998 N 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – N 25. – 22.06.1998. – Ст. 2994.

распорядительные акты Правительства становятся традиционными (например, ежегодные постановления о календарных переносах выходных дней для объединения с праздничными днями). Другим направлением взаимодействия законодательной и исполнительной власти становится концепция делегированного законодательства и регламентарной власти.

Необходимость делегирования законодательных полномочий исполнительной власти возникает в разных случаях. Такая процедура может использоваться тогда, когда необходимо срочное правовое регулирование каких-либо отношений, а парламент перегружен; когда решение вопроса не вызывает дискуссий и достаточно подзаконного регулирования такого решения.

Делегирование полномочий правительству имеет ограничения. В зарубежных конституциях обычно устанавливается, что нельзя делегировать законодательные полномочия, относящиеся к основным правам и свободам человека и гражданина<sup>1</sup>. Не менее важное направление деятельности законодательной власти – ее взаимодействие с судебной властью.

Характеризуя судебную власть, необходимо исходить из того, что она представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основное предназначение которой – разрешение правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия.

Судебная власть как одно из проявлений государственной власти отражает способность и возможность самостоятельного и независимого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого в особых установленных законом процедурных формах.

Суд рассматривает и разрешает дело в соответствии с законом, с принципом справедливости, правосознанием и внутренним убеждением судей, членов судебных коллегий (присяжных, арбитражных заседателей). Важно обратить внимание и на тот факт, что судебная власть в системе разделения властей занимает предельно обособленное положение, что связано с

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч.– С. 140–143.

необходимостью обеспечения независимого и справедливого правосудия. В отличие от законодательной и исполнительной власти, которые тесно связаны с политикой и поддаются политическому давлению (фракции в парламенте, политическая ответственность Правительства), судебная власть находится вне политики и не может подвергаться никакому, в том числе и политическому, давлению.

Принимая судебное решение, суд независим от законодательной власти, которая не может оказывать давление или давать указания суду. Однако, принимая решение на основе законодательных актов, изданных законодательной властью, суд ограничен основаниями, рамками и процедурой, установленными законом (уголовным, гражданским и т.п.). Именно поэтому в отношениях между тремя ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной – признается приоритет законодательной власти.

Важно также учитывать, как взаимосвязаны закон и правосознание судьи, который должен правильно отыскать нужную норму закона, оценить закон в целом и квалифицированно его применить при рассмотрении дела. Отношения законодателя и судьи вовсе не однородны, они предполагают оценку конкретных действий законодательной власти со стороны судебной. Иными словами, деятельность и воля законодателя выявляются судом при разрешении конкретного спора, в ходе которого судебная власть должна правильно уяснить, интерпретировать и применить нормативный правовой акт в конкретном деле.

Суд, действуя на основе закона, в то же время оценивает его положения, как и положения подзаконных актов, на их соответствие правовым актам большей юридической силы. И в случае выявления несоответствия суд общей юрисдикции признает такие акты недействующими.

Особую роль в проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции, а, следовательно, и в оценке качества работы законодательной власти играют органы конституционного контроля.

На федеральном уровне такую функцию выполняет Конституционный Суд РФ, в субъектах Российской Федерации могут создаваться конституционные

(уставные) суды (в настоящее время создано 16 таких судов). Если конституционный (уставный) суд признает те или иные положения закона не соответствующими Конституции РФ или учредительному акту субъекта Российской Федерации, то соответствующие положения закона утрачивают юридическую силу и не могут применяться на практике. При этом суд общей юрисдикции при возникновении сомнения в конституционности закона обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о его конституционности<sup>1</sup>.

Законодательная и судебная власть во многом взаимозависимы; судебная власть дает оценку законодательной деятельности, может корректировать положения законодательства при рассмотрении конкретных дел, тем самым ориентируя законодателя на разработку и принятие конкретных правовых предписаний.

Однако влияние судебной власти на законодательную не остается односторонним. Как отмечалось, во-первых, законодательная власть устанавливает правила, по которым работает судебная власть. Во-вторых, законодательная власть участвует в формировании судейского корпуса. Так, судьи Конституционного, Верховного Судов России назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. В-третьих, законодательная власть иногда выполняет судебные функции: речь идет об объявлении амнистии Государственной Думой (ст. 103 Конституции РФ) или отрешении Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ) (за рубежом такая процедура называется импичментом, ее неоднократно применяли в США к конгрессменам, судьям, президенту).

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин: «связи законодательной и судебной власти имеют взаимно обеспечительный характер». С одной стороны, законодательная власть (парламент) принимает законы об организации и деятельности судов, устанавливает судебную систему, учреждает суды,

---

<sup>1</sup> См.: Постановление КС РФ от 16.06.1998 N 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – N 25. – 22.06.1998. – Ст. 3004.

обеспечивает их финансирование. С другой стороны, суд своими средствами способствует эффективному правовому регулированию, которое призвана осуществлять законодательная власть, а также реализации законов<sup>1</sup>. В своих решениях Конституционный Суд РФ нередко не только предлагает законодателю формулировки, но и устанавливает сроки для соответствующей корректировки, что повышает точность правового регулирования, обеспечивает качество законодательства и способствует правильной реализации законов.

Однако положение законодательной власти в государственном механизме не ограничивается ее взаимодействием с исполнительной и судебной ветвями государственной власти. Существенно влияет на законодательную власть Президент РФ, находящийся вне системы разделения властей; есть и другие государственные органы (прокуратура, избирательные комиссии, счетные палаты), которые не входят ни в одну из трех ветвей власти, но с которыми законодательная власть тесно взаимодействует, участвуя в их формировании, законодательно регулируя их правовой статус, осуществляя парламентский контроль их деятельности.

Принцип разделения властей неразрывно связан с идеей права каждого гражданина на осуществление власти. Значит, он является неотъемлемой частью проблемы демократии и демократического устройства общества.

Принцип разделения властей был выдвинут еще на рубежах Новой истории Локком и Монтескье. Он предусматривает такую организацию государственной власти, которая позволяет эффективно выявлять и отражать интересы, как большинства, так и меньшинства населения, его различных групп. Реализация принципа разделения властей предполагает не только выявление и необходимое обоснование функций управления, но и создание, и развитие государственных учреждений, относящихся к различным властям и составляющие вместе с тем единый комплекс осуществления государственной власти. Разделение властей является одним из наиболее важных принципов организации государственной власти и функционирования правового государства.

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч. – С. 165–166.

Существуют различные теории разделения властей, но хотелось бы все-таки подробнее остановиться на рассмотрении классической теории. Она предполагает создание государственных органов, независимых друг от друга, для выполнения задач и основных функций государства, а также обеспечение демократического строя в обществе. При этом необходимо отметить, что все ветви власти уравнивают и взаимно контролируют друг друга.

Данная теория имеет ряд основных признаков<sup>1</sup>:

- распределение власти между различными органами;
- обеспечение взаимного распределения власти между различными органами;
- установленное законом равенство органов власти.

В Российской Федерации государственная власть в соответствии с гл.11. ст.10 Конституции РФ 1993г., осуществляется на основе её разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Но несмотря на это А.Д. Керимов все же называет причины доминирования исполнительной власти:<sup>2</sup>

- деятельность исполнительной власти в значительной степени характеризуется закрытостью, что существенным образом ограничивает возможности общественного контроля и наблюдения за ней;

- исполнительная власть практически всегда стремится окутать свою деятельность тайной, сделать ее еще более закрытой и бесконтрольной, чем это необходимо в силу ее природы и предназначения. И надо признать, как правило, небезуспешно;

- усложнение общественных процессов ведет к тому, что по сравнению с не столь уж отдаленным прошлым на современном этапе развития цивилизации многократно учащается возникновение чрезвычайно опасных, кризисных ситуаций буквально во всех сферах человеческой деятельности.

---

<sup>1</sup>Росситинский Б.В Административное право / Б.В. Росситинский, Ю.Н. Стариков. – М.,2009. – С. 43–44.

<sup>2</sup>Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. – 2001. – N 9. – С. 32.



То есть из выше перечисленных причин, очевидно, что исполнительная власть имеет несомненные преимущества, оказывается в гораздо более выигрышном положении, ибо она в наибольшей степени «приспособлена» для осуществления оперативных действий.

Принцип разделения властей в субъектах РФ описан в гл.1 ст.11 Конституции РФ, которая устанавливает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ. Осуществляется Конституцией РФ, федеральными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Если рассматривать место исполнительной власти в системе разделения властей, то необходимо отметить, что исполнительная власть должна быть авторитетной, активной и продуктивной, иметь широкое поле деятельности и инициативы.

Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, он является главой государства, объединяя все власти, способствуя согласованному и эффективному функционированию.

Исполнительная власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ, которое состоит из председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Оно создает постановления и распоряжения, обеспечивая их исполнение, различными способами влияет на законодательный процесс.

Президент Российской Федерации не является главой исполнительной власти, он является главой государства, объединяя все власти, способствуя согласованному и эффективному функционированию.

Также Правительство РФ наделено правом выражать недоверие Президенту, но тут, же Президент РФ имеет право на роспуск Государственной Думы.

На региональном уровне органы исполнительной власти организуют и осуществляют государственную власть.

В своей книге «Государственное и муниципальное управление в России» В.Г. Игнатов очень точно отметил, что «если в условиях разделения властей

можно понять разногласия между ветвями, то нет оправдания разногласие в такой единой системе, как исполнительная власть. Нельзя признать нормальным, когда по одной и той же проблеме высокими должностными лицами публично высказываются мнения не просто с разных, но порой и с противоположных позиций»<sup>1</sup>. Иными словами, исполнительная власть- это единая система органов, выполняющая свои должностные обязанности.

Таким образом, принцип разделения властей в современном мире представляет один из основных конституционных принципов всех демократических государств. И самое главное это не то, чтобы этот принцип упоминался в Конституции, а то, чтобы он находил реальное отражение в практике построения механизма, осуществления государственной власти.

Исполнительная ветвь власти является одной из разновидностей государственной власти. Её сущность заключается не только в исполнении законов, но и в государственном управлении, основывающемся на принципе законности. Также исполнительная власть выполняет и общие, специальные управленческие функции.

Исполнительная власть, как и любая другая, имеет свои отличительные признаки<sup>2</sup>:

- Исполнительная власть – неотъемлемый признак существования правового государства, в котором существует разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Ведь выполнение в государстве различных функций невозможно возложить только на одну ветвь, ибо это будет уже пренебрежением демократическим традициям.

- Исполнительная власть – это самостоятельный вид единой государственной власти, которая находится в постоянном взаимодействии с властями законодательной и судебной. Самостоятельность исполнительной власти проявляется в наличии у неё собственного поля деятельности, а также

---

<sup>1</sup>Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление в России. – М., 2010. – С. 167–169.

<sup>2</sup>Росситинский Б.В. Административное право / Б.В. Росситинский, Ю.Н. Стариков. – М., 2009. – С. 55–60.

средств управления и воздействия на общественные отношения. И хотя исполнительная власть выполняет особую роль в механизме государственного управления, она постоянно находится под контролем со стороны других ветвей государственной власти.

- Исполнительная власть не может отождествляться с административной властью.

- Исполнительная власть осуществляется органами исполнительной власти, которые при этом являются и органами управления.

- Исполнительная власть характерна тем, что непосредственно в распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.п.

- Это подзаконная власть, т.е. ее организация и функции должны основываться на нормах Конституции РФ, федерального закона и иных нормативно-правовых актах.

- Организующая деятельность и реализация властных полномочий.

- Применение норм административного принуждения

При рассмотрении функций исполнительной власти необходимо отметить, что её функции определяются функциями государственного управления, хотя есть и собственные функции, которые задают основные направления деятельности её органов.

Если сопоставить развитие «властей» в современном мире, то без особого труда обнаружится, что наибольшим динамизмом отличается исполнительная власть, ибо она более восприимчива, чувствительна к ходу событий, связана с ними тысячами нитей, видимых и невидимых. Она отвечает своему назначению именно тогда, когда не только улавливает и отражает перемены, происходящие как в обществе в целом, так и в отдельных его сферах, но и предвидит такие

перемены, создает предпосылки для их прихода и видоизменяется вместе с ними, приспосабливается к новым временам<sup>1</sup>.

Исходя из этого, мы можем выделить основные функции современной исполнительной власти:

1) Правоприменительная, то есть эта функция позволяет исполнять Конституцию РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ.

2) Функция, обеспечивающая соблюдение конституционного строя в стране.

3) Юрисдикционная, которая заключается в том, что органы исполнительной власти наделены полномочиями применять меры административного принуждения к юридическим и физическим лицам, если нарушаются нормы законодательства.

4) Обеспечительная, то есть создающая условия для социально-экономического развития.

5) Нормотворческая, в соответствии с которой органы исполнительной власти осуществляют деятельность по принятию нормативно-правовых актов.

6) Административный контроль соблюдения правовых норм и общеобязательных правил в целях обеспечения правопорядка и законности в государственном управлении (инспектирование и проведение расследований);

7) Осуществление разрешительной политики государства (лицензирование, регистрация, сертификация);

8) Непосредственное обеспечение безопасности граждан и общества и охрана правопорядка (полицейская функция);

9) Информационное обеспечение органов государственной власти и информационно-аналитическая деятельность.

В основу функционирования исполнительной власти положены принципы, отражающие закономерности деятельности государственной власти и развития системы государственного управления.

---

<sup>1</sup>Паречина С.Г. Исполнительная власть как индикатор государственного управления. – М., 2005. – С. 24–54.

В институциональном плане исполнительная власть имеет иерархическую структуру, которая включает:

- органы исполнительной власти и организационно-правовые отношения между ними (отношения субординации, координации, контроля и т.д.);
- корпус государственных служащих;
- юридическую структуру, которая представлена системой норм, определяющих различную по объему компетенцию органов и должностных лиц.

Властные полномочия, характеризующие иерархическую подчиненность, представлены целым спектром административных правомочий, среди которых выделяются:

- право решать, т.е. определять содержание деятельности, осуществлять волевой акт с целью позитивного или негативного решения проблемы;
- право командовать, т.е. отдавать обязательные к исполнению распоряжения;
- право назначать;
- право осуществлять легитимное принуждение;
- право замещать, т.е. возможность действовать вместо нижестоящей инстанции, когда ее деятельность осуществляется неправильно;
- право отменять акты нижестоящей инстанции в случае их незаконности или нецелесообразности;
- право расходовать вверенные ресурсы;
- право контролировать деятельность нижестоящей инстанции;
- право разрешать конфликты между нижестоящими по вопросам их прав и компетенции.

Принципы функционирования исполнительной власти определяются правовым путем, закрепленным в Конституции РФ, федеральных законах и иных нормативных актах.

В целом эти принципы можно разделить на две группы<sup>1</sup>:

1. Социально – политические.

---

<sup>1</sup>Старилов Ю.Н Курс общего административного права. В 3 т. – Т.1. – М., 2005. – С. 106–112.

## 2. Организационные.

К первой группе относятся те принципы, которые установлены Конституцией РФ<sup>1</sup>, а ко второй – организационные связи между звеньями системы государственного управления, возникающие в процессе управленческой деятельности

Таким образом, рассмотрев основные понятия и признаки исполнительной власти мы пришли к выводу, что исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти (законодательной и судебной) и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции.

Итак, исполнительная власть, являясь одной из разновидностей государственных, имея при этом ряд отличительных черт, выполняет функции, которые определяются функциями государственного управления, хотя есть и собственные функции, которые задают основные направления деятельности органов исполнительной власти.

В соответствии со статьей 118 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ»<sup>2</sup> судебная власть, правосудие осуществляются только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Принципы осуществления судебной власти (единство судебной системы, самостоятельность судов, независимость судей, подчинение судов и судей только Конституции РФ и федеральному закону, обязательность судебных постановлений и другие принципы) установлены Конституцией РФ, вышеупомянутым Федеральным конституционным законом, другими

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – N 1. – Ст. 1.

федеральными законами. В случае установления несоответствия акта государственного или иного органа закону либо правовой коллизии суд принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу. Правовые акты (вплоть до федерального конституционного закона), действия и решения всех государственных органов (с единичными исключениями) могут быть обжалованы в суд либо рассмотрены в судебном порядке по иным процессуальным основаниям (протест, запрос и т.п.).

Судебную систему составляют федеральные суды, а также конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ. В составе судебной «ветви власти» можно выделить три основных «ответвления»: конституционные и уставные суды, суды общей юрисдикции.

Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, а судьи других федеральных судов – Президентом РФ в установленном порядке. В процессе наделения полномочиями судей активно участвуют квалификационные коллегии судей, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, председатели Верховного Суда РФ. Судьи субъектов РФ, как правило, назначаются законодательными (представительными) органами. Судьи несменяемы, их полномочия могут быть прекращены или приостановлены по решению соответствующей квалификационной коллегии судей по установленным законом основаниям.

Конституционный Суд РФ действует с 1991 года. В соответствии со статьёй 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»<sup>1</sup> Конституционный Суд РФ – конституционный орган судебного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. По запросам, жалобам и ходатайствам Конституционный Суд РФ проверяет конституционность законов, нормативных

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 25.07.1994. – N 13. – Ст. 1447.

правовых актов органов государственной власти, договоров между ними, разрешает споры о компетенции, даёт официальное толкование Конституции РФ, осуществляет некоторые иные полномочия. Неконституционные правовые положения утрачивают силу, а аналогичные положения других нормативных правовых актов не подлежат применению. На практике Конституционный Суд РФ зачастую проверяет законы и подзаконные акты не только по соответствию «букве» Конституции, но и по соответствию Конституции во взаимосвязи с законами большей юридической силы. Конституционные и уставные суды образованы в некоторых субъектах РФ для рассмотрения вопросов о соответствии законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов РФ, актов органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ. Конституционный Суд РФ не наделён надзорными функциями в отношении этих судов, и, несмотря на функциональное сходство, строго говоря, они не образуют единую подсистему.

Судебная власть осуществляется единолично судьей или судебной коллегией, действующих в особом судебном процессе. Вне судебного процесса судья может обладать лишь другими полномочиями. Деятельность суда закрепляется принципами, закрепленными в конституциях. Одни из них имеют общий характер, другие распространяются преимущественно на уголовный процесс, где особенно важна защита прав личности.

К числу общих конституционных принципов относятся:

1. Осуществление правосудия только судом, другие должностные лица и органы государства не вправе присваивать себе функции правосудия
2. Независимость судей и подчинение их только закону. Ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решить то или иное дело; судьи решают дело на основе закона и личного убеждения. Если вышестоящий суд отменяет судебное решение, то он опять-таки не указывает, как именно следует решить дело, а направляет его в иной состав судебной коллегии, и уже она решает дело;
3. Свобода доступа к суду. Нельзя отказывать в приеме дела по



причинам отсутствия закона или его неясности. Суд обязан принять и рассмотреть иск (он может отклонить рассмотрение только по причине неподведомственности или неподсудности дела);

4. Коллективное отправление правосудия. Мировой судья единолично может рассматривать только мелкие правонарушения;

5. Ведение судебного процесса на языке, понимаемом сторонами, или с обеспечением им переводчика за счет государства;

6. Гласность, т.е. открытый, публичный суд. Закрытые заседания проводятся если в процессе затрагиваются вопросы государственной тайны, интимные отношения сторон;

7. Возможность обжалования и пересмотра судебного решения путем апелляции (повторное рассмотрение дела по существу по процедуре первой инстанции), кассации (проверка выполнения закона судом), ревизий, которая сочетает черты апелляции и кассации;

8. Ответственность государства за судебную ошибку. Государство возмещает физическому или юридическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным судебным решением, неправильным осуществлением правосудия.

Конституция закрепляет некоторые особые принципы в сфере уголовного процесса – гарантии правосудия, поскольку именно в уголовном процессе судебное, т.е. государственное принуждение проявляется особенно жестоко. К их числу относятся: право обвиняемого на рассмотрение дела в присутствии присяжных заседателей, которые решают вопрос о его виновности или невиновности; право пользоваться помощью адвоката с момента задержания или ареста; право на бесплатную юридическую помощь в установленных законом случаях; презумпция невиновности (каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу приговором суда; ни кто не может быть осужден повторно за одно и тоже преступление; при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона; закон устанавливающий и отягчающий ответственность

обратной силы не имеет. Некоторые из названных принципов относятся, прежде всего, к уголовному процессу, но распространяются и на гражданские дела.

Также, во всех государствах, существуют различные органы и должностные лица, одна из задач которых состоит в содействии судебной власти. Это прокуроры, следователи, адвокаты, нотариусы, судебная полиция, судебные исполнители.

## 2.2 Президент и контрольно-надзорные органы самостоятельные ветви власти?

Президент РФ занимает особое место в системе государственных органов. Особенность института Президента в РФ состоит в том, что в отличие от зарубежных государств, где Президент, как правило, относится исключительно к исполнительной ветви власти, Президенту РФ отведено особое положение в системе разделения властей.

Президент обладает широкими полномочиями в различных сферах. В одних случаях полномочия принадлежат исключительно ему, в других – они сопряжены с полномочиями других органов государственной власти.

В отношении законодательной ветви власти Президент обладает очень обширными полномочиями:

1) Президент РФ обладает правом законодательной инициативы и является непосредственным участником законотворческого процесса. Законопроекты могут разрабатываться в администрации президента, после чего они направляются в Государственную Думу, затем поступают в Совет Федерации, а после одобрения идут на подпись Президенту. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом. На рассмотрение отводится 14 дней, после чего закон или должен быть отклонен, или вступает в силу.

2) Президент обладает правом относительного вето. Иными словами, Президент вправе наложить запрет на одобренный Советом Федерации

законопроект. Причем вето Президента не является абсолютным, так как существует специальный механизм, с помощью которого возможно его преодолеть. Для этого необходимо, чтобы против вето Президента выступило не менее 2/3 обеих палат Федерального Собрания – в этом случае Президент обязан подписать законопроект в течение 7 дней.

3) Президент назначает выборы Государственной Думы, в то время как выборы Президента назначаются Советом Федерации. После выборов Государственная Дума собирается на 30-й день самостоятельно, но Президент имеет право собрать депутатов досрочно.

4) Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, об основных направлениях внешней и внутренней политики, о бюджете. Причем следует отметить, что послание Президента не является обязательным для исполнения для Федерального Собрания. Федеральное Собрание может принимать во внимание идеи, высказанные Президентом, но не обязано беспрекословно их выполнять.

5) Президент назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Другие органы не вправе принимать решение о всенародном голосовании.

6) Президент вправе распустить Государственную Думу в 3-х случаях:

- в случае трехкратного отклонения кандидатуры на пост Председателя Правительства;

- в случае двукратного вынесения недоверия Правительству в течение трех месяцев;

- в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству.

Кроме этого, можно выделить ряд случаев, когда Государственная Дума не может быть распущена Президентом:

- в течение одного года после его избрания;

- с момента вынесения обвинений против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- в течение 6 месяцев до окончания сроков полномочий Президента.

Таким образом, можно сделать вывод, что Президент обладает существенной компетенцией в законодательной ветви власти.

Президент занимает также существенное положение в исполнительной ветви власти:

1) Президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства. Причем в этом вопросе Президент обладает механизмом давления на Государственную Думу, так как если последняя 3 раза откажет в избрании кандидатуры на пост Председателя Правительства, то Президент вправе распустить Государственную Думу, назначить новые выборы и без одобрения Государственной Думы назначить Главу Правительства собственноручно.

2) Президент формирует состав Правительства. Председатель Правительства предлагает кандидатуры на должности федеральных министров, а Президент непосредственно их назначает.

3) Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства.

4) Президент имеет право роспуска Правительства. Он может это делать по собственному усмотрению, но также в условиях выражения Думой недоверия вправе этого не делать.

Таким образом, столь обширные полномочия Президента не оставляют сомнений в его руководящем положении в исполнительной власти.

Президент оказывает существенное влияние на судебную власть:

В соответствии с принципами разделения властей и независимости судов Президент не вправе вмешиваться в деятельность судебных органов. Однако он участвует в формировании органов судебной власти.

1) Президент выдвигает Совету Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, , то есть высших судебных органов РФ. Президент также вправе назначать судей других федеральных судов.

2) Президент выдвигает Совету Федерации кандидатуру на должность Генерального Прокурора РФ.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод, что Президент РФ занимает особое положение в системе государственных органов. Он является

главой государства и выступает в роли некоего «арбитра», стоящего над всеми ветвями власти и контролирующего отношения, которые возникают между ними.

В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти.

Конституционный статус реализуется в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг другу, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции. В той мере, в какой функции и полномочия присущи исключительно главе государства (т. е. не делятся с парламентом, правительством или судебными органами), они называются прерогативами главы государства (например, предлагать парламенту кандидатуру на пост главы правительства или присваивать высшие воинские звания и т. д.).

Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

В советский период в России фактически отсутствовал пост главы государства. Формально эту роль выполнял коллегиальный орган – Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с его Председателем. Будучи наделенным по Конституции значительными формальными полномочиями, этот орган играл

отнюдь не самостоятельную роль в жизни страны, оставаясь придатком партийного аппарата, Председатель и секретарь подписывали правовые акты без коллегиального рассмотрения.

По Конституции РФ 1993 г. Президент является главой государства<sup>1</sup>. В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Изменение конституционной формулы не означает сужения функции Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Термин «глава государства» более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвертой, основной ветви власти. Когда тем не менее употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трех властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с двумя другими властями, но в основном – с исполнительной властью.

Совершенно неосновательны поэтому расхожие упреки некоторых политических деятелей в смене конституционной формулы как стремлении наделить Президента РФ некими «диктаторскими полномочиями». Опыт четырех десятилетий аналогичного положения Президента во Франции убедительно свидетельствует, что в правовом государстве никакой неизбежности перерастания сильной президентской власти в диктатуру не существует. То же подтверждается и опытом первого президентства в Российской Федерации.

Характеризуя конституционный статус Президента, необходимо помнить важную особенность его положения как главы федеративного государства. Он выполняет функцию «президента всех россиян» независимо от того, как проголосовало большинство избирателей в том или ином регионе. Федеральное Собрание представляет многонациональный народ России в лице своих

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

избирателей, т. е. население избирательных округов и регионов, и отсюда неизбежность известной несогласованности выражаемых депутатами парламента интересов. Но Президент РФ, получая свой мандат на прямых всеобщих выборах, представляет совокупные, т. е. общие, интересы всего народа и всей России. Вот почему неправомерны какие-либо его действия в интересах одних регионов при безразличии к другим. Президент РФ как глава федеративного государства вправе контролировать президентов республик и глав администраций других субъектов РФ. Он также вне интересов отдельных политических партий или каких-либо общественных объединений, это своеобразный правозащитник и «лобби» всего народа. Взаимодействие Президента и парламента должно обеспечить единство общегосударственных и региональных интересов.

Как и в других государствах, Президент РФ обладает неприкосновенностью. Это означает, что до отставки Президента против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д. Со временем, вероятно, будет решен вопрос о его иммунитете отношении гражданских исков. В статус Президента РФ также входит право на штандарт (флаг), оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них. Следует отметить, что в отличие от предыдущей Конституции нынешняя Конституция РФ не предусматривает пост вице-президента. В президентских республиках этот пост иногда существует (США), а иногда его нет (Франция). В Российской Федерации упразднение поста вице-президента в 1992 г. явилось следствием политической борьбы. Это, однако, взвалило на плечи Президента РФ многие, особенно представительские, функции, которые в других странах выполняет вице-президент.

Важной проблемой практического осуществления принципа разделения властей в Российской Федерации является вопрос о месте в системе видов государственной власти контрольно-надзорных органов. В настоящее время в качестве таких органов могут быть названы: прокуратура, Счетная палата,

Уполномоченный по правам человека<sup>1</sup>. Рассмотрение данного вопроса в проблеме соотношения законодательной и исполнительной властей определяется тем, что законодательно они причислены к исполнительной ветви власти.

Критерием объединения перечисленных и, на первый взгляд, разнородных органов служит наличие у них контрольно-надзорных функций, которые для данных органов власти являются основными. С одной стороны, говорить о контрольной ветви власти сложно, так как разнородность рассматриваемой группы органов не позволяет обнаружить их единства и иерархии; налицо лишь определенная функциональная направленность. С другой стороны, неприемлем исчерпывающий перечень субъектов власти в ч. 1 ст. 11 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, не учитывающий контрольно-надзорные и иные органы государственной власти (Центральная избирательная комиссия, Центральный банк), не вписывающиеся ни в одну из общепризнанных ветвей власти.<sup>3</sup> Попытка свести всю государственную машину к строго определенному количеству органов власти не отвечает развитию общественных отношений. Например, догматический подход авторов Конституции к пониманию принципа разделения властей и количеству ветвей государственной власти привел к тому, что статья о прокуратуре оказалась в главе «Судебная власть» при том, что, согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», она является органом исполнительной власти. Очевидно, что вместе с эволюцией общественной жизни изменяются и совершенствуются виды и направления государственной деятельности<sup>4</sup>. Трактовка разделения властей как разграничения функций трех типов государственных органов, тем или иным способом

---

<sup>1</sup>См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1998. – № 4. – С. 10–18.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

<sup>3</sup>Столяренко В.М. Центральный банк – как орган государственной власти. – М., 1999.– С. 65–66.

<sup>4</sup>Столяренко В.М. Указ. соч. – С. 43.



сдерживающих друг друга, в настоящее время не охватывает многообразия элементов в системе государственных органов<sup>1</sup>.

Во многих странах существует система специальных органов государственного контроля, которые независимы от любой другой ветви власти и составляют так называемую контрольную власть. Выделение ее в самостоятельную ветвь власти является обоснованным и с точки зрения борьбы с коррупцией, которая складывается как одна из основных функций для Российского государства, основания для этого существуют.

И.С.Масликов считает Прокуратуру Российской Федерации самостоятельным правовым институтом государства, не входящим ни в одну из ветвей государственной власти и осуществляющим функции контроля за реализацией предписаний всех ветвей власти путем надзора за точным исполнением нормативных актов этими властями. И в то же время она является связующим звеном между ними, действуя в интересах всех властей. Включение прокуратуры в структуру судебной власти, по мнению И.С. Масликова, привело бы к нарушению баланса властей<sup>2</sup>. Вопрос этот пока остается открытым и, несмотря на признание за прокуратурой Российской Федерации самостоятельного места в системе государственных органов, тем не менее ст.129 Конституции Российской Федерации, посвященная ей, входит в главу 7 «Судебная власть». Таким образом, можно сказать, что процесс «отпочкования» новой ветви власти на стадии завершения.

Прокуратуру Российской Федерации, Счётную палату Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, при всех их различиях, помимо особого места в системе разделения властей, объединяет функциональное единство. Они осуществляют функции контроля, надзора, наблюдения. Надзор и контроль в той или иной мере осуществляется и

---

<sup>1</sup>Николаев А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации // ПиЖ. – 2000.– №25. – С. 64.

<sup>2</sup>Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.,1997. – С. 21.

различными государственными органами. Конституционный надзор за конституционностью законов и иных нормативных правовых актов осуществляется судебным органом – Конституционным судом Российской Федерации (Комитет конституционного надзора СССР был именно контрольно-надзорным, а не судебным органом). Вышестоящие суды осуществляют в установленных процессуальных формах судебный контроль за деятельностью нижестоящих судов. Контрольные полномочия имеются и у исполнительных органов, они осуществляют контроль параллельно с другими видами деятельности. Несколько шире межведомственный контроль, осуществляемый некоторыми исполнительными органами и контрольными органами Администрации Президента Российской Федерации. Однако сфера деятельности ведомственного и межведомственного контроля ограничена исполнительной властью. Законодательная власть организационно не приспособлена к осуществлению контроля и надзора, а контроль и надзор исполнительной власти за ее же органами (а в сферу надзора и контроля в первую очередь попадают исполнительные органы) не всегда достаточно эффективен. Судебная власть, на наш взгляд, также не может заменить государственный контроль и надзор, поскольку её деятельность по устранению нарушений закона носит реактивный характер.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на её территории законов. Счётная палата Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации рассматривает жалобы граждан на решения, действия или бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих. Эти государственные органы практически не имеют нормотворческих и исполнительно-распорядительных полномочий, их государственно-властные полномочия имеют надзорный и контрольный характер.

В.Е.Чиркин приводит критерии «обособления «ветви власти»<sup>1</sup> – наличие особых государственных органов и общегосударственный характер их деятельности, объединённое функциональное предназначение (ветвь власти может быть иерархической или рассредоточенной), и предлагает, помимо трёх основных «ветвей власти» выделить «контрольную власть». Этот тезис не нов, о «блюстительной власти» говорится ещё у декабристов. Вопрос о «контрольной власти» является дискуссионным, но на мой взгляд, в России она находится в стадии становления (и не только в России, но и во многих других государствах), и к ней можно отнести органы прокуратуры, органы финансового контроля. Но поскольку центральное место в системе российской «контрольной власти» занимает прокуратура, а её основная функция – надзор, а не контроль, на наш взгляд, применительно к России её точнее будет называть «контрольно-надзорной властью».

Вопрос о «контрольной власти» является дискуссионным, но в России она находится в стадии становления, и к ней можно отнести органы прокуратуры, органы финансового контроля. Но поскольку центральное место в системе российской «контрольной власти» занимает прокуратура, а её основная функция – надзор, а не контроль, то применительно к России её точнее будет называть «контрольно-надзорной властью».

### 2.3 Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации

Одним из основополагающих принципов конституционализма, согласно которому единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и

---

<sup>1</sup>Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Издательство «Зерцало», 1998. – С.448.

независимые друг от друга ветви – законодательную, исполнительную и судебную, – является принцип разделения властей. Уже древние римляне пытались разделить власть на законодательную и исполнительную. Это делалось для того, чтобы государственное управление обществом было сосредоточено в руках одного лица или органа. Таким образом они пытались увести государственное управление от диктатуры монархов, от деспотизма.

Длительный период времени теория разделения властей рассматривалась советской наукой как буржуазная (реакционная) и по этой причине отвергалась. Это объяснялось тем, что в основу советской концепции государственной власти были положены взгляды К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина, рассматривающих механизм государственной власти в качестве «работающей корпорации, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы». По мнению основоположников марксизма-ленинизма, государственная власть – единое целое, а систему органов должны возглавлять полновластные Советы, в работе которых происходит «слияние управления с законодательством». Государственная власть, реализуемая как единое целое, с неизбежностью приводила к абсолютному доминированию исполнительной (партийно-административной) власти и ее аппарата, сосредоточению в последнем всех функций государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) и в конечном счете – к диктаторской узурпации власти особым слоем людей. Как один из принципов организации государственной власти принцип разделения властей был провозглашен Декларацией «О государственном суверенитете Российской Федерации» от 12 июня 1990 года<sup>1</sup>.

Идея разделения властей получила популярность в нашей стране в период радикальных конституционных реформ<sup>2</sup>. При конституционной реформе 21

---

<sup>1</sup> Декларация «О государственном суверенитете Российской Федерации» от 12 июня 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990 г. – № 2. – Ст. 22.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. – М., 1999. – С. 11.

апреля 1992 г.<sup>1</sup> в ст. 1 Конституции разделение властей наряду с другими началами было названо одной из основ конституционного строя России. Ч. 1 ст. 1 гласила: «Незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей». В Конституцию тогда же была включена специальная ст. 3 о принципе разделения властей. Согласно ч. 1 ст. 3, «система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом<sup>2</sup>, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением». Во второй части ст. 3 говорилось: «Все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путем демократических выборов, и должностные лица подотчетны народу».

В тоже время в Конституции осталась ч. 2 ст. 104, которая в первоначальной редакции Конституции РСФСР 1978 г. гласила: «Верховный Совет РСФСР правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и настоящей Конституцией к ведению РСФСР». С учреждением в конституционной системе РСФСР при конституционной реформе 27 октября 1989 г.<sup>3</sup> Съездом народных депутатов РСФСР этот орган (а не Верховный Совет) был объявлен высшим органом государственной власти РСФСР. А ч. 2 ст. 104 предусматривала, что Съезд народных депутатов «правомочен принять к своему рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации».

За период с 1989 по 1992 г. В Конституцию РСФСР были внесены поправки. Содержание важнейших из них состояло в том, что один из новых

---

<sup>1</sup> Декларация «О государственном суверенитете Российской Федерации» от 12 июня 1990 года // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. – № 20. – Ст. 1084.

<sup>2</sup> Упоминание городов появилось 9 декабря 1992 года.

<sup>3</sup> Конституции РСФСР 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. – № 44. Ст. 1303.

государственных органов – Съезд народных депутатов вполне в традициях «советской республики» наделялся безграничной властью.

Впоследствии эту норму Президент Российской Федерации и его сторонники, – справедливо отмечает С.А. Авакьян, – «особенно активно использовали в борьбе против парламента, доказывая, что тот имеет необоснованное право верховенства в государстве и подмены других органов, вмешательства в осуществление ими полномочий, предоставленных Конституцией. Думается, что все же реально, если и считать, что Съезд и Верховный Совет Российской Федерации вмешивались в дела Президента и Правительства, то не столько в порядке их подмены, сколько в целях парламентского контроля за их деятельностью»<sup>1</sup>.

Логикой развития социально-политических событий в России произвольно подтвердился тезис, развивавшийся в советской общественно-политической литературе 20 – 30-х гг. о том, что наиболее острые проблемы, связанные с принципом разделения властей, возникают, как правило, лишь в период борьбы классов и политических группировок за власть<sup>2</sup>.

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>3</sup> фактически означал отказ от конституционного принципа разделения властей. Это выражалось в ликвидации деятельности всей системы прежних органов власти и Конституционного Суда, в установлении верховенства исполнительной власти, а точнее – единовластия Президента<sup>4</sup>. Одна ветвь – исполнительная власть – подмяла под себя остальные ветви власти.

Этим же указом, в целях «сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса,

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Указ. соч.– С. 12.

<sup>2</sup> См.: Энгельс Е. Основы советской Конституции. – М., 1923. – С. 167–169; Тройнин И. Разделение властей // Сов. Строительство. 1937. № 7 – 8.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 39 – Ст. 3597

<sup>4</sup> См.: Авакьян С.А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газ. – 1993. – 15 окт.

обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти» было «прервано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны.

Президентом РФ объявлялся приоритет Указа по отношению к действующей тогда Конституции. Она продолжала функционировать лишь в той части, в которой не противоречила названному указу.

Указом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 7 октября 1993 г. № 1612 в развитие Указа от 21 сентября 1993 г. была констатирована «невозможность деятельности» Конституционного Суда России в «неполном составе» и было предложено не созывать его заседания «до принятия Конституции Российской Федерации». Другим указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. № 1617 была формально юридически и фактически разрушена система местных органов власти, а «исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советом народных депутатов», были в нарушение действующей Конституции возложены на «администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации».

«Проектов новой конституции, – пишут Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, – в предшествующие годы было подготовлено много. Основными из них являлись Проект Конституционной комиссии и проект, подготовленный Конституционным Совещанием, созванным по решению Президента Российской Федерации. Последний вобрал в себя многие положения проекта Конституционной комиссии и был принят за основу при окончательной доработке Конституции с привлечением субъектов Федерации, депутатов, их различных фракций, специалистов, рабочих групп»<sup>1</sup>.

Именно этот проект Конституции и был вынесен Президентом на всенародное голосование. Оно проводилось на основе: «Положения о проведении

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И. Конституционное право России / Е.И.Козлова, О.Е. Кутафин. – М., 1995. – С. 72.

всенародного голосования проекта Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года, утвержденного Указом Президента от 15 октября 1993 г. № 1633»<sup>1</sup>. Всенародным голосованием 12 декабря новая Конституция была принята и вступила в действие со дня ее опубликования 25 декабря 1993г<sup>2</sup>.

В Конституции получили отражение нормы о разделении властей. Она внесла существенные изменения в систему органов государственной власти. Вместо Съезда и Верховного Совета учредила Федеральное Собрание, коренным образом преобразовала принципы двухпалатного построения представительного органа государственной власти<sup>3</sup>.

В Конституции РФ был закреплен в основном механизм взаимоотношений, выработанный в июле 1993 г. Конституционным Совещанием: «Федеральное Собрание – Правительство – Президент». Изменения, конечно, были, но несущественные. Они касались вопроса о составе Совета Федерации. Предлагалось, чтобы его членами были представители субъектов Российской Федерации (по два от каждого). Но если в первоначальном варианте проекта речь шла об их избрании населением, то согласно окончательной редакции, которую внес Б.Н. Ельцин, – оказалось, что они «входят» в Совет Федерации по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В этой новелле окончательно проявились особенности облика оригинальной российской модели разделения властей, закрепленной Конституцией 1993 г.

Осмысливая содержание концепции государственной власти Российской Федерации, обратимся прежде всего к ч. 1 ст. 3 Конституции РФ 1993 г., в которой закреплено: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства. 1993.– № 42. – Ст. 3995.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

<sup>3</sup> См.: Иванова В.И. Парламент Российской Федерации. – М., 1995.– С. 52.



Следовательно, Конституция РФ провозглашает и определяет многонациональный народ России первоносителем и первоисточником государственной власти. Если субъектом власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч.1 ст. 3) признается только многонациональный народ, то осуществляется государственная власть народом как непосредственно, так и через органы государственной власти.

В Конституции РФ 1993 г. не предусмотрено права парламента принимать к своему рассмотрению любой вопрос компетенции государства. Ст. 10 Конституции РФ 1993 г. гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Дальнейшая конкретизация этих общих положений о разделении властей в соответствующих главах Конституции, определяющих статус и полномочия Президента Российской Федерации (гл. 4), Федерального Собрания (гл. 5), Правительства Российской Федерации (гл. 6), судебной власти (гл. 7), свидетельствует о конституционном закреплении своеобразной российской модели президентской республики.

«Существо этого своеобразия, – справедливо отмечает В.С. Нерсесянц, – состоит в том, что система разделения и взаимодействия властей носит в целом асимметричный и несбалансированный характер – с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью»<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации наделяет Президента весьма широким кругом прав, который, по существу, охватывает все сферы и направления организации и осуществления в стране государственной власти. Президент Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции. В соответствии с Конституцией и федеральными законами он «определяет

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Философия права: Учеб. для вузов. – М., 1997. – С. 380–381.

основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80).<sup>1</sup>

Статус Президента – главы государства – объясняет, но лишь отчасти, то положение, что он прямо не включен ни в одну из трех ветвей власти. Однако ст. 11 и 80 Конституции РФ принцип разделения властей фактически сведен на «нет». Каким образом можно изменить соответствие Конституции и законам направлений политики, определяемых единолично Президентом? Какие из этих направлений «основные», а какие нет, то есть не могут определяться Президентом? Допустимо ли Президенту действовать вне рамок его конкретных полномочий, установленных другими статьями Конституции? Если допустимо, то зачем, наряду со ст. 80, вводить нормы, фиксирующие точно определенные полномочия Президента? – справедливо задает вопросы О.В. Лучин<sup>2</sup>.

Возникает также вопрос о том, почему Конституция закрепляет своим гарантом именно Президента. Если мы проанализируем ст. 125 Конституции РФ, то можем сделать вывод о том, что гарантом Конституции кроме Президента РФ обладает Конституционный Суд Российской Федерации, который может контролировать конституционность нормативных актов и самого гаранта Конституции. Как справедливо считает О.Г. Румянцев, «именно суд, а не чиновник, пусть даже высший, является легитимным гарантом конституционного строя. Иначе охрана Основного Закона становится фиктивной»<sup>3</sup>. Л.А. Окуньков подчеркивает: «Роль гаранта Конституции не является всеобъемлющей или отличительной чертой только института Президента. Это направление деятельности ближе судебным органам, и прежде всего Конституционному Суду»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 449.

<sup>3</sup> Румянцев О.Г. Интервью // Независимая газ. – 1994. – 4 марта.

<sup>4</sup> Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 1999.– С. 142.

Из содержания ст. 10, п. 1 ст. 11, п. 2 ст. 80, п. 1 ст. 110 и других статей Конституции РФ<sup>1</sup> ясно, что президентская власть как бы выносится за рамки классической триады и конструируется в виде отдельной власти, возвышающейся над этой привычной триадой.

Так, в Конституции РФ (п. 1 ст. 11) содержится положение о том, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Здесь уже фигурируют четыре власти. Это представление о четырех властях подкрепляется и другими конституционными положениями, согласно которым Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (п. 2 ст. 80), а 18 «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (п. 1 ст. 110).

Одновременно, согласно Конституции РФ (ст. 83, 111–112, 116– 117), Президент обладает решающими полномочиями в сфере как исполнительной власти в целом, так и отставки Правительства (в частности, назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства, право председательствовать на заседаниях Правительства, принятие решения об отставке Правительства и т.д.).

Из содержания и характера конституционной регламентации полномочий Президента и Правительства можно сделать вывод о том, что президентская власть, помимо исключительных прав Президента, включает в себя, по существу, весь комплекс решающих полномочий исполнительной власти.

«Отсутствие необходимой четкости в этом вопросе, – справедливо считает В.С. Нерсеянц, – неизбежно порождает противоречия в системе разделения

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

властей и ведет к дублированию и параллелизму в деятельности Правительства и президентских структур (Администрация Президента, Совет Безопасности и т.д.)»<sup>1</sup>.

Неопределенность самой конструкции исполнительной власти (Президент, Правительство) дополняется отсутствием надлежащего баланса в ее отношениях с российским парламентом (Федеральным Собранием), который, по Конституции РФ (ст. 94), является «представительным и законодательным органом Российской Федерации». Федеральное Собрание, по Конституции РФ, вообще не участвует в формировании Правительства, за исключением того, что в отношении назначаемого Президентом Председателя Правительства требуется согласие Государственной Думы. Причем «после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы» (п. 4 ст. 111).<sup>2</sup>

В отношениях между президентской и законодательной властями особого внимания заслуживает конкуренция между актами Президента Российской Федерации и федеральными законами. Согласно Конституции РФ (ст. 90), обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации указы и распоряжения Президента Российской Федерации «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Здесь, отчасти ввиду больших пробелов в законодательстве, – верно отмечает В.С. Нерсесянц, – явно нарушен принцип иерархии источников права (Конституция – закон – указ и т.д.) в рамках правового государства. Данный принцип требовал иной формулировки, а именно: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Указ. соч. 2006. – С. 381–382.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.

Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов»<sup>1</sup>.

Очевидно, что указное законотворчество, какие бы доводы при этом не приводились, нарушает прерогативы законодательной власти и девальвирует принцип верховенства закона. Тем самым подрываются и общие правовые основы всей системы нормативно-правовых актов. С учетом сложностей внесения в Конституцию РФ поправок было бы целесообразно данную коллизию между законом и указом разрешить в пользу верховенства закона посредством соответствующего толкования Конституции Конституционным Судом Российской Федерации.

Сегодня наряду с «горизонтальным» разделением власти на законодательную, исполнительную и судебную, в России идет не менее сложный процесс разделения власти по «вертикали». Имеется в виду разделение власти между федеральными властями, с одной стороны, органами власти субъектов РФ, с другой, и органами местного самоуправления, с третьей<sup>2</sup>.

В связи с этим И.А. Умнова справедливо считает обоснованным, что «в силу особенностей политического и экономического развития России в советский и постсоветский период в условиях кризисных явлений политического, экономического и социального характера правосознание федеральных властей и властей субъектов Федерации не совпадает по целому ряду позиций с ценностями, установленными в Конституции России. Узловые вопросы, вокруг которых возникают разногласия, связаны с разным осмыслением содержания конституционных принципов федерализма; с различным пониманием степени самостоятельности субъектов Федерации, принципов, форм и процедур разделения и реализации государственной власти по вертикали и ответственности за ее осуществление»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Указ. соч. – С. 383.

<sup>2</sup> См.: Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. – М., 2001. – С. 166.

<sup>3</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1998. – С. 6–7.

И конечно, для того чтобы современная Россия смогла поступательно идти по пути общественного прогресса, нужно всегда учитывать ту реальность, что ни в одном федеративном государстве нет такого большого числа субъектов, как в Российской Федерации. Все они по Конституции равноправны, интересы ни одного субъекта РФ не могут быть ущемлены ни при каких обстоятельствах даже в малейшей степени. «Анализируя их юридическую природу, – резюмирует А.С. Саломаткин, – можно прийти к выводу, что все они наделяются Конституцией статусом государственных территориальных образований, о чем свидетельствует наличие у них элементов учредительной власти, собственного законодательства, территориального верховенства, предметов ведения особого характера взаимоотношений с федеральной властью и другими субъектами»<sup>1</sup>.

При рассмотрении принципа разделения власти некоторые ученые склонны утверждать приоритет одной ветви государственной власти над другой. Так, В.Н. Хропанюк полагает, что принцип разделения власти «...определяет, с одной стороны, верховенство законодательной власти, а с другой – подзаконность исполнительной и судебной властей»<sup>2</sup>.

Сходную с ним позицию занимает И.В. Гранкин, который пишет: «Право на соответствующие приоритеты по отношению к исполнительным органам у представительных, законодательных органов обусловлено их природой»<sup>3</sup>. Рассуждая на эту тему, Л.М. Энтин считает, что даже если и допустить приоритет одной ветви власти перед другими, то им должна обладать не законодательная власть, а судебная<sup>4</sup>, так как никто с полной уверенностью не может ответить на вопрос: всегда ли гарантировано обществу «самоограничение государственной власти»<sup>5</sup>, т.е. застраховано ли общество от нарушения законов самой законодательной властью и всегда ли законодательная власть следует праву? На наш взгляд, высказанное опасение не лишено определенного смысла.

---

<sup>1</sup> Саломаткин А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: (Вопросы теории и практики). – М., 2003.– С. 13–14.

<sup>2</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие. – М., 1995.– С. 83.

<sup>3</sup> Гранкин И.В. Указ. соч. – С. 145

<sup>4</sup> Энтин Л.М. Разделение власти: опыт современных государств. – М., 1995.– С. 63–64.

<sup>5</sup> Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственного управления. – М., 1994. – С. 19.

Представляется, что нужно говорить не о верховенстве или приоритете одной ветви власти над другой, а о том, какие механизмы должны быть заложены для того, чтобы ветви власти взаимно уравновешивали друг друга.

Поэтому в новой общественно-политической ситуации неубедительными представляются попытки ученых по-новому оценивать идею разделения властей и формы ее воздействия на процессы осуществления публичной власти. В частности, высказываются предложения выделять и использовать в практике осуществления той же государственной власти не три ветви, а больше.

В юридической литературе одни авторы наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью предлагают в качестве самостоятельной ветви власти выделять президентскую власть<sup>1</sup>, другие – контрольную власть<sup>2</sup>, третьи – власть средств массовой информации, четвертые – избирательную власть, пятые – денежную власть. Идя по такому пути, можно с успехом выделить, например, в качестве самостоятельной прокурорскую и другие ветви власти. Однако, как представляется, этого делать не нужно. Опыт таких стран, как США, Франция, Германия и других, показывает, что концепция разделения властей в «чистом» виде нигде не применяется. И все же эта теория является непреложным элементом демократии. Думается, что в Российской Федерации в современных условиях необходимо внести изменение в Конституцию, наделив Президента РФ функциями главы исполнительной власти, как это было закреплено в ранее действующей Конституции РФ. Следует согласиться с И.В. Гранкиным, что «для усиления реального влияния представительных, законодательных органов на все сферы жизнедеятельности российского общества необходимо восстановить их полномочия по контролю за исполнением законов и принять меры по обеспечению прочной обратной связи между избирателями и их избранниками. Этому может способствовать введение института отзыва

---

<sup>1</sup> См.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 1996. – С.56.

<sup>2</sup> См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1993.– № 4. – С. 124.

депутатов, не оправдавших доверие своих избирателей»<sup>1</sup>. Предлагаемые меры, несомненно, усилят уже существующий механизм «сдержек» и «противовесов».

Исходя из вышеизложенного, вряд ли можно согласиться с высказанной в литературе точкой зрения о необходимости отказаться от дальнейшего принудительного внедрения концепции «сдержек» и «противовесов» в практику государственного строительства России, так как полное разделение властей абсурдно, ибо вступает в противоречие с перспективой выживания государства и сохранения политической системы<sup>2</sup>.

Рассуждая о концепции разделения властей в Российской Федерации, И.В. Гранкин пишет, что «нужна замена концепции разделения властей на концепцию распределения, разграничения полномочий властных органов в соответствии с их предназначением»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, И.В. Гранкин, безусловно, прав в том, что распределить, разграничить полномочия властных органов в соответствии с их предназначением необходимо. Но представляется, что это можно и нужно сделать в рамках концепции разделения властей. Замена же одной концепции на другую вряд ли даст положительные результаты.

Итак, формирование концепции государственной власти в Российской Федерации – сложный, противоречивый процесс. Государственная власть едина. Она требует не столько действительного разделения, сколько баланса различных властей. Этот баланс возможен при горизонтальном и вертикальном разделении полномочий, не позволяющем как узурпацию власти каким-либо органом, так и ослабления единой власти государства в целом. Для реализации в полном объеме принципа разделения властей, на наш взгляд, необходимо, во-первых, внести изменения в Конституцию РФ, наделив Президента РФ полномочиями главы исполнительной власти и определив его место в системе разделения властей; во-

---

<sup>1</sup> Гранкин И.В. К вопросу о несогласованности действий органов законодательной и исполнительной власти // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: – Материалы науч. конф. 25 – 27 марта 1999 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 1999. – С. 145.

<sup>2</sup> См.: Ефимов В.И. Власть в России. – М., 1996. – С. 210.

<sup>3</sup> Гранкин И.В. Указ. соч. 2000. – С. 144.



вторых , наделить представительные, законодательные органы государственной власти полномочиями по контролю за исполнением законов, вернуться к институту императивного мандата.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги исследования принципа разделения государственной власти, можно сделать некоторые выводы.

Разделение власти – неизбежное условие и основной механизм

функционирования всех видов власти.

Разделение государственной власти (распределение полномочий по осуществлению государственной власти между независимыми друг от друга органами) вытекает из принципа правового государства.

Идея, заключенная в принципе разделения государственной власти, используется как основа государственного строительства в высокоразвитых странах современного мирового сообщества со своей спецификой и различиями, характерными для национальных правовых систем.

Разделение государственной власти как формула не является догмой, и возможна к творческому применению в любой современной демократии.

Назначение принципа разделения властей – исключить возможность концентрации всей полноты власти в руках одного лица или органа путем установления такой государственности, при которой различные ветви государственной власти могли бы взаимно сдерживать друг друга.

Сферы реализации трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной – должны быть четко разграничены, они не должны быть помехой друг другу. История доказала, что принцип разделения властей – это рациональная организация государственной власти в демократическом государстве, при которой осуществляются гибкий взаимоконтроль и взаимодействие высших органов государства как частей единой власти через систему сдержек и противовесов.

Разделение властей должно основываться, прежде всего, на их сотрудничестве, которое, однако, сдерживало бы каждую из них, ставило бы в определенные рамки и балансировало.

Независимость и самостоятельность каждой из трех ветвей власти, и особенно законодательной и исполнительной, не должны быть препятствием к их взаимодействию. Больше того, эффективная власть невозможна без их сотрудничества.

Принцип разделения властей имеет огромное социальное значение. В своем идеале он должен означать, что решения, имеющие большое значение для народа,

не могут быть приняты до тех пор, пока по этому вопросу не достигнуто соглашение со стороны всех ветвей власти. В противном случае, сосредоточенная в одних руках власть, будет принимать только выгодные для себя законы, будет использовать политические привилегии в своих интересах, в ущерб интересам народа.

Законодательная власть – высшая власть в государстве, так как законы обязательны для всех. Исполнительная власть обладает большими правами, в том числе правом законодательной инициативы, правом вето, но ее деятельность должна быть подзаконна. Значение независимости судебной власти огромно как в интересах государства, так и в интересах отдельной личности. Судьи должны быть независимы от политических симпатий и интриг, и должны подчиняться только закону. Но принцип разделения властей не должен означать их разделения на уровне противоречия. Властность, как основной признак государства должна быть единой и целостной. Это единство не позволяет ставить вопрос, какая власть важнее. Иначе возникает ситуация, характерная для сегодняшней России. Борьба властей приводит к усилению коррупции, развалу экономики, снижению жизненного уровня народа.

Из всего сказанного выше, можно заключить, что, разделение властей – конституционный принцип организации управления государственной жизнью, суть которого заключается в двух аспектах:

а) разделение единой государственной власти, источником которой является народ, на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти, законодательную, исполнительную и судебную, разграничение полномочий между ними;

б) разделение властных функций по уровням системы государственных органов: например, в условиях Российской Федерации – федеральный уровень, уровень субъекта РФ и уровень местного самоуправления (хотя и не являющегося государственной категорией, но участвующего в управлении жизнью членов общества).

Нельзя, безусловно, утверждать, что у теории разделения государственной власти не существует оппонентов, они, конечно же, есть. Некоторые авторы полагают, что в реальной жизни теории разделения властей является лишь «формальной теорией». Многие авторы пишут о неэффективности принципа разделения государственной власти в условиях бюрократизации управления, необходимости оперативных решений в экстремальной обстановке. Был сформулирован принципиальный отказ от доктрины разделения государственной власти, который аргументируется статичностью концепции разделения власти. Многие указывают на то, что теория разделения государственной власти не подтверждается опытом функционирования государственного механизма. Кроме того, подчеркивается, что формальный подход к разделению государственной власти является вредным, так как практически не реализуем и в каждом государстве имеет свою специфику.

Существование правового государства невозможно без системы разделения власти, где власть судебная выступает гарантом соблюдения права самим законодателем и правоприменителем, где конституционное судопроизводство является необходимой частью государственного механизма, позволяющего реально воздействовать на функционирование самостоятельных законодательной, исполнительной и судебной властей.

Отличительной чертой современной российской модели реализации принципа разделения властей является особая роль главы государства, выполняющего функцию своеобразного арбитра в координации взаимодействия между тремя ветвями власти. Строго говоря, это противоречит современным представлениям о либеральной демократии, но в условиях слабости политических институтов, их персонифицированности с конкретными личностями, контракционного стиля взаимодействия парламента и Правительства, слабости судебной системы координирующая роль главы государства является оправданной.

Принцип разделения властей в конечном счете есть попытка правового разграничения функций отдельных частей государственного аппарата. В условиях

современной России возможности этого строго правового разграничения ограничены. Реалии таковы, что принцип этот может работать лишь при координации со стороны Президента, что в какой-то степени ставит власть Президента за рамки правового регулирования.

Российская Федерация, исходя из исторического опыта других государств, своего опыта, теоретических изысканий, развивает собственную модель разделения государственной власти, отвечающую современным требованиям и вызовам.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел 1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 04.08.2014. – N 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – N 1. – Ст. 1.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Конституционном Суде Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. – 25.07.1994. – N 13. –Ст. 1447.

### Раздел 2 Литература

4. Антология мировой и политической мысли: В 5 т. Т. 1. – М.: Мысль, 2000. – 230 с.
5. Аннерс, Э. История европейского права / Э. Аннерс. – М.: Норма, 1996. – 410 с.
6. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание – Парламент России / С.А. Авакьян. – М., 1999. – 255 с.
7. Авакьян, С.А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы / С.А. Авакьян// Независимая газ. – М.: СТАТУТ, 1993. –С.110.
8. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. / М.В.Баглай.– М.: Норма, 2007. – 295 с.
9. Бахрах, Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении / Д.Н.Бахрах // Правоведение. – 1992.– N3. –С. 32–33.
10. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М., Инфра, 2002. – 351 с.

11. Баламезов, С. Конституционное право. Учебник для вузов / С.Баламезов. –М., 2000. – 320 с.
12. Воробьева, Н. Как разделить власть! Из опыта современных Федеративных государств/ Н. Воробьева // Российские вести. – 1993. – С. 12–14.
13. Викулин, А.Ю. Деньги и власть / А. Ю. Викулин.– М., 1998. – с.
14. Гранкин, И.В. К вопросу о несогласованности действий органов законодательной и исполнительной власти // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы науч. конф. 25 – 27 марта 1999 г.
15. Гранкин, И.В. Парламент России / И.В. Гранкин.– М., 1999. – 34 с.
16. Горобец, В.Д. Парламент Российской Федерации. – М., 1998.– 22 с.
17. Гегель, Г.В. Политические произведения / Г.В.Гегель.– М., 1978. – 354 с.
18. Дмитриев, Ю.А. Судебная власть в механизме разделение властей и защите прав и свобод человека / Ю.А. Дмитриев, Г.Г. Черемных// Государство и право. – 1997. – № 8. – С.86–88.
19. Енгибарян, Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права / Р.В.Енгибарян, Ю.К. Краснова.– М.: Юристъ, 1999. – 345 с.
20. Ефимов, В.И. Власть в России / В.И. Ефимов.– М., 1996. – 78 с.
21. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление в России / В.Г. Игнатов.–М , 2010 г. – 150 с.
22. Жидков, О.А. История государства и права зарубежных стран / О.А.Жидков, Н.А. Крашенникова. – М.: Норма,2004. – 360 с.
23. Иванова, В.И. Парламент Российской Федерации / В.И. Иванова.– М., 1995.–298 с.
24. Косов, Р.В. Теория разделения властей: Учебное пособие / Р.В.Косов. – Тамбов: ТГТУ, 2005. –184 с.
25. Козлова, Е.Н. Конституционное право России / Е.Н. Козлова, О.Е. Кутафин. –М., 1999. – 285 с.

26. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права / Кутафин О.Е.– М., 2002. –251с.
27. Керимов, А.А. Президентская власть /А.А. Керимов // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 150–153.
28. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права / Кутафин О.Е. – М., 2002. – 220 с.
29. Керимов,А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А.Д. Керимов // Гражданин и право. – 2001. – N 9. – С. 63–65.
30. Лукашева, Е.А. Права человека / Е.А.Лукашева.– М.: Норма, 2003. – 30 с.
31. Любашиц, В.Я. Теория государства и права /В.Я.Любашиц, А. Ю. Мамычев, А.Ю. Мордовцев. – М: Феникс, 2010. – 350 с.
32. Локк Дж. Сочинения: в 3т. – М., 1988. – 655 с.
33. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М., 2002. – 105 с.
34. Лысенко, В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации / В.Н. Лысенко // Федерализм власти и власть федерализма. – М., 2001. – 70 с.
35. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – 432 с.
36. Масликов, И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Масликов. – М., 1997. – 33с.
37. Новицкий, И. Б. Римское право / И.Б. Новицкий. – М.: Зерцало, 2007. – 200 с.
38. Немова, С.В. Закрепление принципа разделения властей в Конституции: теория и практика / С.В.Немова //Юрист. –1998. – №4. – С 12–14 .
39. Николаев, А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации / А. Николаев //ПиЖ. – 2000. –С 47–48.
40. Нерсисянц, В.С. Философия права: Учеб. для вузов / В.С. Нерсисянц.– М., 1997. – 195 с.



41. Омельченко, О.А. Основы римского права: 2-е изд. / О.А. Омельченко. – М.: Статут, 2006. – 320 с.
42. Окуньков, Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л.А. Окуньков.– М., 1996. – 186 с.
43. Политология. Энциклопедический словарь.– М., 1999. – 560 с.
44. Паречина, С.Г. Исполнительная власть как индикатор государственного управления / С.Г. Паречина. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 2005.– 410 с.
45. Погосян, Н.Д. Счетная палата Российской Федерации / Н.Д. Погосян. – М., 1998. – 30 с.
46. Руссо, Ж.Ж. Трактаты. – М., 1969.–320 с.
47. Радченко, В.И. Президент в Конституционном строе Российской Федерации / В.И. Радченко. –М., 2000. – 187 с.
48. Росситинский, Б.В. Административное право / Б.В.Росситинский, Ю.Н. Стариков. – М.: СТАТУТ, 2009. – 460 с.
49. Саломаткин, А.С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации: (Вопросы теории и практики) / А.С. Саломаткин.– М., 2003. – 172 с.
50. Столяренко, В.М. Центральный банк – как орган государственной власти / В.М. Столяренко. – М., 2001. – 31 с.
51. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков.–Т.1. – М., 2005. – 320 с.
52. Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова.– М., 1998.–165 с.
53. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие / В.Н. Хропанюк.– М., 1995. – 380 с.
54. Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин.– М.: Издательство «Зерцало», 1998. – 448 с.
55. Чиркин, В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин// Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 21–23.

56. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2008. – № 4. – С. 10–18.

57. Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государство ведения / В.Е. Чиркин. – М., 1994. – 186 с.

58. Энтин, Л.М. Разделение власти: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – М., 1995. – 213 с.

Раздел 3 Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

59. Постановление КС РФ от 11.12.1998 N 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – N 25. – 22.06.1998. – Ст. 2994.

60. Постановление КС РФ от 16.06.1998 N 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – N 25. – 22.06.1998. – Ст. 3004.