

# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

КОЛЛЕКТИВНАЯ  
МОНОГРАФИЯ

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Коллектив авторов

**Современные проблемы  
организации публичной власти**

«Юстицинформ»

2014

## **Коллектив авторов**

Современные проблемы организации публичной власти /  
Коллектив авторов — «Юстицинформ», 2014

ISBN 978-5-7205-1260-6

Настоящее издание – коллективный монографический труд, посвященный проблемам организации публичной власти в современном мире. Работа подготовлена профессорско-преподавательским составом кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. Общее предназначение работы – проанализировать модели публичной власти, и прежде всего, государственной власти и местного самоуправления, фундаменты и формы их организации, роль, эволюцию и состояние в наши дни разделения властей как ключевого начала во властных отношениях, реальное состояние общегосударственного, регионального и местного уровней публичной власти как в России, так и зарубежных странах.

ISBN 978-5-7205-1260-6

© Коллектив авторов, 2014  
© Юстицинформ, 2014

# Содержание

Предисловие	6
Глава 1. Теоретические основания моделирования системы государственной власти и особенности их конституционно-правового выражения (С. Н. Шевердяев)	7
§ 1. Теория разделения властей в контексте исторических условий и сложности культивирования ее содержания на российской почве	7
§ 2. Вторичные аспекты российской научной дискуссии о разделении властей	15
§ 3. Разделение властей и проблема социального баланса	20
§ 4. Политический плюрализм как организационно-правовая основа формирования условий для успешной реализации принципа разделения властей	26
Глава 2. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации (С. А. Авакьян)	35
§ 1. Публичная власть как воплощение народовластия в России	35
§ 2. Проблема разделения властей	37
§ 3. Виды властных функций	41
Конец ознакомительного фрагмента.	45

# **Современные проблемы организации публичной власти**

© ООО «Юстицинформ», 2014

*Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.*

## Предисловие

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

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

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

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

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

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

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

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

# **Глава 1. Теоретические основания моделирования системы государственной власти и особенности их конституционно-правового выражения (С. Н. Шевердяев)**

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

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

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

Основную идею гарантирования политической свободы с языка английской конституционной традиции на язык, понятный остальному миру, перевел Ш. Монтескье. Его творчество, как и творчество любого выдающегося деятеля, вряд ли способно было охватить все грани универсальных категорий человеческого и социального бытия, наблюдение за которыми было их призванием. Однако бесспорно оно стало особенно ценным в аспекте, который мы поставили здесь во главу угла – оптимальная организация государственной власти для достижения идеалов, которые люди признают для себя наиболее важными.

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

Глядя на то, с каким трудом теория разделения властей утверждала себе путь в просвещенной Европе XVIII–XIX веков, несложно понять недоверие к ней в тогдашней России. Блеск провозглашенного в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 года идеала разделения властей быстро потускнел в тени кровавых кошмаров последовавшей вскоре Великой французской революции. Историки называют это обстоятельство одной из главных причин, по которой проекты государственных реформ М. М. Сперанского или Государственной устав-

ной грамоты Н. Н. Новосильцева<sup>1</sup>, которые впоследствии могли бы привести к формированию конституционного государства в России, не нашли в нужной степени признания у российских самодержцев. Более продуктивной для сохранения идеи существовавшего государственного порядка была идея дельнейшего укрепления российского самодержавия.

Между тем, наша история со всей кристальной ясностью показывает, что пребывание государственных мужей в плену иллюзии о возможности игнорирования потребности в разделении властей имеет свой срок. Поэтому кончина Российской Империи, как и кончина следующей за ней государственной фантазии на территории нашей страны, отрицавшей необходимость разделения властей, явилась лишь вопросом времени.

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

Мы остановились немного выше на том, что идея разделения властей представляла собой неудобный алгоритм организации государственной власти для использования на российской почве. Интересно, что отмеченные идеи М. М. Сперанского и Н. Н. Новосильцева, а также короткий период попыток приближения к практической реализации теории разделения властей между Февральской и Октябрьской революцией 1917 года<sup>2</sup> представляют собой почти исчерпывающий перечень серьезных «проектов», реализованных в жизни российского государства за всю его историю. В разные, в т. ч. критические периоды российской государственности, тяготеющие к изменениям ведущие политические силы даже не ставили перед собой такой задачи<sup>3</sup>.

Советский период государственного строительства принципиально важен сегодня для внимательного наблюдения. Прежде всего, это имеет значение в связи с невольной преемственностью паттернов политического поведения. Как известно, советский строй был отмечен особым отношением к системе организации государственной власти, который даже на теоретическом уровне отрицал разделение властей. Как принято отмечать, центральная идея всевластия

---

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

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

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

представительных органов, воплощенная в лозунге «Вся власть Советам», восходила к опыту Парижской коммуны 1871 года, идеям К. Маркса и В. И. Ленина об ущербности буржуазного парламента-говорильни, маскирующего власть капитала, и необходимости построения представительных учреждений нового типа, которые будут максимально приближены к народу-суверену, и где власть творить закон не будет, отделена от власти распоряжаться ресурсами по его реализации<sup>4</sup>.

Однако при этом в рассуждениях часто не указывают причину, по которой власть рабочих и крестьян имеет такую оригинальную организацию. Объяснение состояло в том, что «объединяя законодательство и управление в одних органах, она может принести наиболее эффективные результаты, ускорив тем самым собственное отмирание»<sup>5</sup>. Именно в отмирании государственной власти как символа и проводника ненавистного угнетения состояла особенность такой ее организации. Этот момент принципиально важно принимать в расчет в поисках удачных аналогий для текущих политических реформ. И хотя впоследствии совсем через небольшое время советское строительство вернулось к формированию обширной бюрократической машины, теоретическое ядро советского парламентаризма не могло не остаться неизменным, поскольку невозможно было опровергнуть классиков, благодаря которым новая советская государственность оказалась реальностью.

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

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

В новой постсоветской России моментом, с которого начался отсчет времени отечественной практики реализации принципа разделения властей, является принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г.<sup>6</sup> Несмотря на сложную судьбу взаимодействия властей до принятия действующей Конституции 1993 года, принцип разделения властей нашел вполне классическое отражение в ее тексте в ст. 10, гласящей: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Если рассматривать ст. 10 нашей Конституции в контексте базовых конституционно-правовых категорий, содержащихся в ее ст. 1 (Россия является демократическим государством), ст. 2 (права и свободы человека являются высшей ценностью) и ст. 3 (носителем суверенитета и единственным источником власти является российский народ), а не в контексте ее внешних и совершенно второстепенных следствий, вытекающих, например, из ст. 11 или ст. 80, то вряд

---

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

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

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

ли можно говорить, что в России существует некая особая национальная модель разделения властей, которая может приводить к ее нивелированию и даже отрицанию.

Между тем, в российской конституционно-правовой дискуссии в большом множестве теперь можно обнаружить следы альтернативного отношения к принципу разделения властей, которые не вытекают напрямую из духа фундаментальных идеалов, прямо отраженных в тексте Конституции РФ. Например, утверждают, что разделение властей не относится к неотъемлемым свойствам конституционной демократии, «но представляет собой обеспечивающее демократию условие, хотя и важное, но не обязательное»<sup>7</sup>. Подобная позиция часто бывает характерна для заложников официальной конституционно-правовой научной парадигмы, но в рамках более широкой научной дискуссии, не привязанной к потребностям момента. Целесообразно рассматривать теорию разделения властей в более широком ключе<sup>8</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>9</sup> «В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства». Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

– где существует равновесие точек концентрации властных ресурсов, существует ситуация их взаимного сдерживания;

– когда носители власти зависят друг от друга и принуждены к достижению взаимного компромисса;

– при которой полицентричность власти проявляется в разделении субъектов, которые ее выражают, т. е. в разнообразии высших органов власти.

Рассмотрим изложенную выше систему суждений Ш. Монтескье более пристально.

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

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

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

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

Однако явная, недвусмысленная связь этих двух сторон политической свободы в книгах XI и XII «О духе законов» говорит о том, что разделение властей как гарантия политической свободы в отношении к государственному строю служит и общей гарантией в отношении к правому статусу личности, взятом в целом. Само собой разумеется, что проявляется разделение властей не в отношении отдельного человека в каждом конкретном случае его преследования (здесь спасением ему будут процессуальные гарантии, и вряд ли в разбирательстве

---

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

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

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

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

частного конфликта нужно задействовать все три власти, тем более их высшие инстанции), а применительно к защите того варианта правопорядка, где права человека соблюдаются.

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

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

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

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

в) политическая свобода в отношении индивида возможна посредством установления билля о правах, защищаемого тем стабильным правопорядком, который был установлен благодаря разделению властей.

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

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

Почему этот вопрос столь принципиален? Все дело в том, что он содержит ответ на вопрос о природе политической власти. Согласно либеральным воззрениям тех времен, она разрушительна по своей сути, любой оказавшийся у власти рано или поздно неизбежно начнет ею злоупотреблять. Не в силах человека этому противостоять, свойства самой власти таковы, что она способна разрушать все субъективные барьеры, которые выстраиваются вокруг носителя власти. Следовательно, требуются не хорошие люди во власти, а такая качественная система отношений, объективируемая в нормах права, которая в силу самого своего устрой-

---

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

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

ства не допускает возможности подобных проявлений, лишает предпосылок создание ситуации, когда бы это оказалось возможным.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

разделения властей недопустимости совмещения в системе государственных органов характерных для одной власти полномочий в руках другой уже не кажутся чем-то особенным.

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

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

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

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

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

В нашей литературе научную критику теории разделения властей в этой части очень хорошо оценил Ф. Ф. Кокошкин. Говоря, например, о «юридическом аргументе» о неделимости власти, который предложили немецкие ученые XIX века, он указывает на допущенную с их стороны подмену понятий, поскольку Монтескье видел во власти не абстрактную категорию юридической личности, которую он предлагал бы расчленить, а воспринимал идею власти рационалистически, как возможность государства действовать определенным образом<sup>19</sup>.

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

Если рассматривать этот вопрос строго в контексте теории разделения властей, то он довольно примитивен. Однако, поскольку в нашей литературе в дискуссии о конструкции власти доминирует установка не о разделении властей, а об эффективности органов власти, то

---

<sup>19</sup> «Представление Монтескье о трех самостоятельных властях, по их мнению, противоречит понятию единой юридической личности государства и понятию государственной власти как единой воли. Еще более энергичные возражения, с этой точки зрения, вызвала формула Канта, у которого три власти являются тремя отдельными субъектами, образующими вместе одно лицо – государство. Критики не без основания говорили, что «триада Канта» есть догмат, непостижимый для человеческого разума. Но возражение это справедливое, поскольку оно касается Канта, совершенно не попадает в цель, когда оно направляется против Монтескье. Ошибка немецких критиков заключается в том, что, исходя из установившегося в немецкой юриспруденции понимания слова «власть», они приписывают то же понимание и Монтескье, не считаясь с его собственной (и вообще французской) терминологией и, таким образом, критикуют теорию французского мыслителя не в ее подлинном виде, а в той формулировке, которую они сами ей дают. Монтескье, вообще, рассматривает вопрос о разделении властей с политической стороны и не задается целью дать юридическую конструкцию государственной власти и соотношения ее функций и органов. Но поскольку мы можем проследить его юридические представления, они совершенно не таковы, какими являются в изображении его критиков. Монтескье вовсе не представляет себе три власти в виде трех самостоятельных субъектов или трех отдельных волей государства. Слово «власть» он понимает иначе, чем немецкие юристы, и понимает более правильно с юридической точки зрения. Под властью... он разумеет не особое юридическое лицо и не волю, а: 1) в прямом смысле – известного рода субъективное право государства; 2) в переносном смысле – осуществляющий это право орган. С этой точки зрения, в идее разделения властей нет никакого противоречия». См.: Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Под ред. и с предисловием В. А. Томсинова. М., 2004. С. 219.

с таким административно-правовым уклоном он связан не с разговором о конституционных принципах, а неизбежно насыщен детальным материалом о рационализации распределения полномочий между органами власти в различных их соотношениях.

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

Новизна теории разделения властей Ш. Монтескье состоит в обеспечении гарантий от узурпации власти, поскольку только в этих условиях можно обеспечить новую повестку деятельности государства – обеспечение свободы личности. Вне этой идеи в теории разделения властей не было бы смысла как в некоей особой теории.

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

Следующий аспект дискуссии о разделении властей, который не затрагивает ее сути, но имеет место в нашей литературе и любопытен с точки зрения перспектив развития дизайна системы органов власти – это вопрос о количестве властей.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Еще один аспект, который имеет разные спорадические проявления в дискуссии о теории разделения властей, связан с тем, что государству как институту политической системы нет альтернатив в деле гарантирования прав граждан.

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

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

Наверное, мы можем ссылаться на различные институты гражданского общества или механизмы правовой защиты в международных судебных инстанциях, но существуют ли они в реальности или это видимость, и чего они тогда стоят, если в государстве нет разделения властей, и носители власти озабочены поддержанием факторов, обеспечивающих деспотию? Таким образом, важно обратить внимание на то, что государство, ставя перед собой задачу гарантирования прав граждан, не может реализовать эту идею в рамках какого-то автономного сектора отношений или условного заповедника некой общественной активности, который решал бы проблему защиты прав граждан отдельно от государства по типу аутсорсинга. Следовательно, конституционный статус личности может быть гарантирован только государством и только таким государством, которое построено на основе принципа разделения властей. В этом простом и элегантном доводе состоит одно из замечательных проявлений гениального наследия теории Монтескье.

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

О принципе разделения властей как об одном из главных завоеваний демократии принято говорить в качественной учебной и узко специализированной на этой проблематике литературе, однако состояние популярной конституционно-правовой и официальной науки в этой части более сдержанно. Центральный аспект политической свободы или вовсе опускается, или обходится как неудобный, или авторы считают необходимым для себя искать аргументы, под-

---

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

тверждая своеобразную роль Президента РФ в системе разделения властей, говоря о каком-то российском типе разделения властей и, уж во всяком случае, призывая идею разделения властей не абсолютизировать<sup>27</sup>.

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

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

Требуется и отчетливая практическая поддержка укреплению конституционных принципов в практике государственного строительства. Представляется, что ни в одной из современных демократий разделение властей не установилось автоматически, а было результатом многих коллизий в течение протяженного во времени государственного развития. Не стоит полагаться на некие традиции взаимного уважения разных частей политического спектра друг к другу или призывать к возврату к конституционному государству. В России нет традиций такого рода и некуда возвращаться: принцип разделения властей по существу впервые в истории нашей страны появился в качестве руководящей идеи государственного строительства лишь при жизни сегодняшних студентов. Традиция же эффективной власти в условиях отрицания принципа разделения властей связана, как мы выяснили ранее, с привычной для старшего поколения россиян политической практикой руководящей партии. Поэтому для того, чтобы противодействовать действительно имеющим значение традициям, оказывающим влияние на текущую практику, которые, как склонны полагать некоторые исследователи, выражаются в номенклатурно-бюрократической реставрации, необходимо поставить аспект разделения властей в центр политической реформы и поддерживать его центральное положение, пока в практической политике не сменится пара поколений. Пока же в российском обществе, как представляется, не сформировался очевидный массовый запрос на то, чтобы решать эту проблему всерьез. Что касается действующих политиков, то прибегая к известной метафоре, можно сказать, что библейская Моисеева паства, видимо, не выдержала слишком долгого пустынного скитания, и годам будущих лишений многие предпочли возвращение к комфорту египетского плена.

---

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

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

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

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

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

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

Итак, первая идея, связанная с формированием надежных социальных гарантий построения и прочного закрепления новой организационной конструкции власти, говорит о том, что разделение властей должно быть результатом социального компромисса. В Англии, которую Монтескье избрал в качестве одного из главных объектов для своего теоретического препарирования, основой системы взаимных сдержек во власти явился компромисс между земельной и денежной аристократией<sup>30</sup>. Этот факт, конечно, не означает, что для построения надежной

---

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

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

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

системы разделения властей в другом государстве необходимо на своей национальной почве восстановить политическую историю Англии XVI–XVII веков и разыграть конфликт между двумя указанными типами аристократии, хотя какие-то общие аналогии и не исключены.

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

Согласно У. Блэкстону, парламентская система Англии базируется на существующем в разуме человека естественном договоре, который «видит в соединении преимуществ демократии («честность»), аристократии («разум») и монархии («сила») наилучшую форму правления»<sup>31</sup>. Как видим, это ни что иное, как идея смешанной республики, которая связывается в основном с именем Полибия<sup>32</sup>. Действительно, известный древнегреческий философ, автор 40-томной «Всеобщей истории», испытавший в своем творчестве, как известно, сильное влияние Аристотеля, выразил идею смешанной республики задолго до появления английской буржуазии.

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

Средство для преодоления неустойчивости простых форм государства – соединение особенностей всех положительных форм, т. е. царской власти, аристократии и демократии<sup>33</sup>. В этом комбинированном государстве находят выражение своих устремлений и своих представителей все социальные слои общества, что лишает необходимости выяснять отношения вне пределов парламента и другого взаимодействия высших органов власти. Именно таким мы видим устройство английского парламента в то время, когда его скрупулезно изучал Монтескье.

---

государства и права. Академический курс в 3-х т. Т. 1 / Отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд. перераб. и доп. М.: Норма, 2010. С. 435.

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

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

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

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

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

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

Однако прежде, помимо идеи отражения социального баланса, нужно вернуться ко второму «социальному» аспекту теории разделения властей, который явно прослеживается у Монтескье. Напомним, что речь идет о требовании к власти о постоянном стремлении к расширению своей социальной базы, она не вправе отражать чаяния лишь узкой прослойки провластной экономической элиты, но должна иметь массовую поддержку, не подтверждать ее наличие некими формальными показателями. В отличие от идеи социального баланса, где важна координация деятельности разных частей общества для совместного формирования политических элит, идея широкой социальной базы предполагает массовый характер политических отношений, в которых на постоянной и реальной основе должно быть задействовано большинство граждан, и это обстоятельство должно властью только поощряться.

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

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

Имеющий широкое хождение сегодня штамп о том, что средний имущественный класс служит устойчивости демократии, не является достижением современной социологии. Между прочим, явление среднего класса посчастливилось наблюдать на практике уже А. Токвилю немного позже времени Монтескье, правда, на другом континенте: «Мы живем в эпоху великой демократической революции, все ее замечают, но далеко не все оценивают ее сходным образом»<sup>35</sup>. И сущностью этой революции является неизбежное пришествие среднего класса. В мире в тот момент существует только одна страна, где, по его мнению, такая революция уже совершилась, и страна эта пользуется ее результатами, не изведав самого революционного переворота<sup>36</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В рамках конституционной экономики рецепты роста благосостояния населения в целом давно известны: развитие многоукладности экономики, поддержка частного предпринимательства, дробление крупной собственности путем приватизации и реализации антимонопольного законодательства, последовательная борьба с элитарной коррупцией, обеспечение прозрачности госзакупок и т. д.

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

Для того, чтобы избежать негативного сценария в генезисе среднего класса, необходимо поставить эту проблему в центр внимания основных политических сил, которые могут иметь на это влияние. Учитывая, что массовый интерес к этой проблеме очевиден, а контроль над

---

наше время – это экономически успешные и политически стабильные государства Европы и Америки.

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

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

ростом благосостояния в обществе является недорогой и элементарной для выполнения статистической задачей, удержать этот вопрос на пике популярности не представляет большого труда, если только не отвлекать внимание общества другими еще более насущными темами.

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

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

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

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

---

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

израстали идеи энциклопедистов и почва, на которой основывались политические реформы Нового времени.

Если противостояние различных социальных ценностей, а за ними поддерживающих их людей, неизбежно, а конфликты подобного рода представляют собой продуктивную основу общественно-политического развития<sup>41</sup>, то требуется найти способ, который позволит лишить этот процесс наиболее уродливых, насильственных проявлений. Политический плюрализм, следовательно, представляет собой юридическую, конституционно-правовую конструкцию, которая позитивную для общественно-политического развития государства ситуацию приводит к цивилизованному виду, делая социальное брожение доступным для анализа, предсказуемым для развития системы политических отношений и пригодным для последовательного правового регулирования и контроля. Обеспечение мирного характера политической борьбы на этапе зарождения и артикуляции политических требований является важной чертой политического плюрализма. Однако на следующих этапах развития политического процесса данную идею обуздания социального конфликта поддерживает концепция смешанной республики при выражении социального баланса в формировании представительства народа во власти, а также и теория разделения властей, которая обосновывает режим постоянного диалога, а не насилия в общении центров власти. Как мы видим, политический плюрализм не одинок в деле поддержания цивилизованного политического взаимодействия, ведь этому в той или мере посвящены все основные категории конституционного права, связанные с организацией политической системы.

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

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

---

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

шение трех базовых идеалов, на которых основывается наука моделирования устойчивой и самосовершенствующейся системы государственной власти.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Во-вторых, законодательство, посвященное различным институтам гражданского общества, по тем же причинам не должно иметь вид административных циркуляров. Подавляющая часть отношений в рамках общественного сектора вполне способна быть урегулированной корпоративными нормами. Это связано со спецификой статуса, отсутствием особых ресурсов и определенным уровнем задач, довольно непритязательным в подавляющем большинстве

случаев с точки зрения оказания реального влияния на политическую систему. Требования к общественным формированиям не должны по своему характеру быть такого же рода, что и к государственным органам или коммерческим юридическим лицам, для того чтобы не погубить искреннюю инициативу граждан в оказании посильной добровольной помощи людям, которых они считают незаслуженно обойденными судьбой или вниманием властей.

В-третьих, инспирированная государством попытка построения централизованных институтов, объединяющих общественную сферу ради любых целей, будь то поиск продуктивных инициатив, установление организованных связей общества и власти, акселерация общественной сферы, контроль над ее надлежащим развитием и т. д., не помогает становлению развитого общественного сектора, а только способствует зависимости от государства и пассивному иждивенчеству. Общественные активисты, которые решили посвятить свою жизнь решению различных социальных и прочих проблем, вполне способны найти формы совместной кооперации и взаимной поддержки без дополнительных бюрократических подпорок, которые если что-то и усиливают, так это слабость общественных формирований<sup>44</sup>.

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

Наконец, еще один момент, который бы стоило отметить особо, связан с тем, что политический плюрализм имеет отношение не только к политическим партиям и общественным объединениям как двум основным разновидностям институтов гражданского общества, прямо упомянутым в ст. 13 Конституции РФ, но и к любым другим формам гражданского активизма, коль скоро они касаются общественно-политической сферы. В этом смысле очень редко в контексте политического плюрализма рассматриваются средства массовой информации. Признается в основном, что они достойны упоминания в контексте идеологического многообразия, что должно находить выражение в их количестве, качестве и тематике. Однако средствам массовой информации (СМИ) принято отказывать в политическом плюрализме как составляющей их организационной свободы и независимости. Получается, что политические партии и общественные объединения могут претендовать как на организационную, так и на идеологическую самостоятельность и независимость от государства. А СМИ – только «средство», и они в этом смысле являются лишь отражением чей-то иной активности, как правило, государственной или коммерческой, это не более чем форма. И хотя следует признать, что такому отношению есть хоть и неубедительная, но легальная основа в авторитетном прежде Законе о СМИ 1991 года<sup>45</sup>, оно совершенно не учитывает, что не только владелец активов СМИ, но его коллектив

---

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

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

вполне может ощущать себя и являться фактически самостоятельным участником общественного диалога. Разумеется, СМИ – это сложный комплексный институт с точки зрения организации системы отношений, где пересекается множество правовых механизмов различных отраслей, да и тематически он проявляет себя не только в общественно-политической сфере, поэтому применительно далеко не ко всем СМИ, вопросы их особого статуса могут рассматриваться в контексте ключевых политико-правовых категорий. Однако общее невнимание к назначению и роли СМИ в системе гарантий политического плюрализма привело сегодня к довольно грубо упрощенному варианту системы регулирования, в котором не устранены такие фундаментальные перекосы, как, например, чрезмерная активность государства в информационной сфере в качестве автора или отрицание идеи публично-правового (общественного) вещания, характерной для большинства современных развитых демократий<sup>46</sup>.

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

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

Такую закономерность мы обнаруживаем применительно к деятельности политических партий, как единственного по существу вида институтов гражданского общества, которому официально позволено проявлять себя в формировании органов власти в связи с их участием в избирательных кампаниях в качестве самостоятельных субъектов или в лице выдвинутых ими кандидатов на выборные посты. Считается, что данная привилегия политических партий была заслужена ими в связи с тем, что в отличие от прочих объединений, они выполняют значительно более строгий набор условий в своей деятельности (по численности, финансированию, общенациональному характеру создания и пр.), но более важно, что с содержательной точки зрения они формулируют не какой-то сегмент общественно-политических идей, а претендуют на выражение в своих партийных идеологиях всего спектра мнений об общественном развитии. Другие виды институтов гражданского общества лишены возможности оказывать столь непосредственное линейное воздействие на систему органов власти. И это одна из основных причин, по которой в рамках избирательного законодательства их влияние не так заметно: в отличие от политических партий они не участники процесса формирования органов власти, а в лучшем случае – временные ассистенты.

В этом смысле легко объяснить, почему вопрос влияния партийной системы на политическую – столь широко освещаемый вопрос в западной политологии. Основной способ, не

---

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

повреждая ценностного ядра законодательства о различных видах общественных формирований, которое касается гарантий политического плюрализма, развить вторичное регулирование уже в связи с воздействием на систему органов власти, сформировать избирательную систему определенным образом.

Как отмечает Г. В. Голосов: «Наиболее общее описание последствий того или иного выбора было дано еще Морисом Дюверже. Как отмечал ученый, пропорциональное представительство ведет к системе многочисленных негибких независимых (т. е. не вступающих в коалиции) и стабильных партий; система абсолютного большинства ведет к системе многочисленных гибких независимых и относительно стабильных партий; система относительного большинства ведет к дуалистической системе с чередованием независимых стабильных партий. К этому можно добавить, что принцип пропорциональности поощряет малые партии, пользующиеся равномерной поддержкой на всей территории страны, а принцип большинства – малые партии с территориальными базами поддержки. Крупные партии сильнее выигрывают от систем большинства, чем от пропорциональных систем. Но хорошо организованным и сплоченным партиям, независимо от степени их поддержки в обществе, принцип пропорциональности создает более благоприятную «среду обитания»<sup>47</sup>. Таким образом, избирательное законодательство способно повлиять на образ многопартийности, поскольку ставит перед политическими партиями в рамках избирательного процесса, как наиболее важной фазы их существования, совершенно различные тактические задачи. Однако, как мы отметили ранее, нас интересует здесь не возможность программирования в законодательстве образа многопартийности, а то, как он способен повлиять на органическую систему государственной власти. Какие же тогда вопросы формирования избирательной системы могут нас интересовать прежде остальных?

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

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

Иными словами, приближение к парламентской республике – это не вопрос количества партий, через систему партий невозможно напрямую сконструировать форму республики. Вместе с тем, избирательная система может способствовать формированию такой партийной системы, которая, в свою очередь, будет оказывать ощутимое воздействие на создание в парламенте больших устойчивых фракций, способных взять на себя формирование максимально ответственного, партийного правительства. Последнее важно еще и потому, что в парламентской республике правительство обладает значительно большей легитимностью, чем при

---

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

формировании этого института в президентских и смешанных республиках, поскольку министрами становятся функционеры, известные избирателям еще и по парламентским выборам, т. к. там они обычно имеют ярко выраженную партийную привязку. Технические правительства, формируемые на закрытой бюрократической основе в большом числе президентских и смешанных республик, по определению не могут иметь какой-либо самостоятельной роли в системе общих политических отношений. А этот факт негативно влияет на идею полицентричности власти, взаимного баланса и сдерживания, поскольку просто выводит правительство из системы политических отношений, превращая его в сервильного технического администратора.

Собственно, аналогичный эффект может быть достигнут по существу в случае, когда правительство превратится в сервильного администратора, исполняя теперь волю премьера как лидера партии в парламентской республике, а не волю президента в президентской. Однако если в России не отказываться от идеи президента как главы государства, что является все же крайне маловероятным сценарием в силу непререкаемой исторической традиции, такой риск не возникнет. Постепенная трансформация сверхцентрализованной смешанной республики к смешанной республике с выраженными чертами парламентарного типа правления – это следующая логичная фаза эволюционного политического развития нашей страны с точки зрения идеи маятника, цикличности исторического развития<sup>48</sup>. Отметим, что это может иметь место именно при эволюционном развитии, поскольку в ином случае мало что можно прогнозировать.

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

Несмотря на то, что несвязанную смешанную модель избирательной системы на выборах в законодательные органы государственной власти, к которой мы, судя по всему, снова возвращаемся<sup>49</sup>, Дж. Сартори именовал «шизоидной»<sup>50</sup>, представляется, что она вполне отвечает задаче, которая стоит перед нашей политической системой в настоящее время. Возможно, такая избирательная система и лишена юридической красоты в сравнении с близкой системой,

---

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

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

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

применяемой на выборах в немецкий Бундестаг<sup>51</sup>, но если эта красота оборачивается против простоты, придающей в нашем обществе больше легитимности итогам выборов, то это можно пережить. В конце концов, наиболее серьезные проблемы российских выборов связаны совершенно не с этим. Таким образом, избирательное законодательство может быть использовано для построения такой партийной системы, которая способствует развитию черт, больше характерных для парламентской формы правления.

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

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

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

---

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

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

## **Глава 2. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации (С. А. Авакьян)**

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

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

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

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

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

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

в) в виде организационно как будто бы индивидуального, но на деле превращающегося в массово-коллективное влияние на процессы формирования и принятия решений компетентными государственными и муниципальными органами (в виде обсуждения проектов законов

и иных нормативных правовых актов, публичных слушаний, проявления инициатив и направления их на интернет-сайты для публичного обсуждения и т. д.).

Учет этого фактора, а по мере роста масштабов превращение его в компонент осуществления власти народа дает основания для качественного расширения характеристик публичной власти. Автор этих строк уже давно пришел к выводу о том, что власть народа в Российской Федерации – публичная власть – представлена тремя организационными формами: а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная (или если угодно, государственно-общественная – с учетом того, какие элементы являются ключевыми в том или ином институте) власть<sup>53</sup>.

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

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

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

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

В-четвертых, общество все-таки имеет право как на самостоятельное «житие», так и на воздействие на государство. Полагаем, что именно данное обстоятельство должно быть одним из ключевых в выделении общественной власти в структуре публичной власти. Речь идет не о том, чтобы общество обособить от государства; власть общества в отношениях с государством мы видим именно в том, что было сказано чуть выше – через общественные институты помогать государству и оказывать влияние на него. Все в совокупности может быть названо *консультативной демократией*; как видим, речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти. Об этом и должны помнить выборные лица, прежде всего депутаты представительных органов государственной власти и местного самоуправления, поскольку они как раз больше других в состоянии связывать обе линии публичной власти.

---

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

## § 2. Проблема разделения властей

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

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

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

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

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

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

Кстати, в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации, подготовленных в тот же период, второй аспект (вертикаль в разделении властей) также был отражен. Так, в ст. 5 Конституции Республики Удмуртия 1994 года сказано, что государственная власть в Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Удмуртии. То же самое записано в ст. 7 Конституции Республики Хакасия 1995 года. А в ст. 6 Конституции Республики Ингушетия 1994 года говорится, что здесь государственная власть осуществляется на основе разделения и взаи-

модействия законодательной, исполнительной и судебной власти, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти.

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

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

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

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

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

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

---

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

2) разделение властей в государстве предполагает не существование многих видов государственной власти, а наличие *единой государственной власти*, исходящей от народа, и ее ветвей; это означает, что в строгом смысле слова надо говорить о разделении «власти», а не о разделении «властей»;

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

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

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

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

7) разделение властей должно включать и обособление функций, задач и полномочий внутри системы однотипных органов. Для примера: хотя Государственная Дума и Совет Федерации являются частью такой ветви власти, как законодательная власть, и вместе составляют Федеральное Собрание Российской Федерации, у каждой палаты есть обособленные полномочия, теория и практика формирования и деятельности. Если одна палата что-то не делает, это может стать тормозом и для деятельности другой палаты. Активность одной палаты может дать видимость активности парламента в целом, но такого рода иллюзия не затемняет роль каждого звена парламентской структуры. И тем более каждая палата может быть, образно говоря, связывающей инстанцией для другой палаты. На это обращал внимание еще Монтескье, рассуждая о государственном устройстве Англии: «... вот основные начала образа правления, о котором мы ведем речь. Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, *взаимно сдерживающих друг друга* (выделено мной – Авт.) принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая, в свою очередь, связана законодательной властью. Казалось бы, эти три власти должны прийти в состояние покоя и бездействия. Но так как необходимое течение вещей заставит их действовать, то они будут вынуждены действовать согласованно»<sup>55</sup>.

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

Определенное проявление разделения властей характерно и для других однотипных систем государственных органов. В частности, оно имеет (должно иметь) место внутри исполнительной власти, где, кстати, очень не всегда соблюдается и может отрицательно влиять не только на выполнение государственных функций, но и на обеспечение прав и свобод гражд-

---

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

дан. Сошлемся для примера на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1992 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»», в котором Суд подчеркнул, что *разделение и взаимное сдерживание* (выделено мной – Авт.) служб государственной безопасности и внутренних дел обеспечивает конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти. Названный Указ, отметил Конституционный Суд, объединяя функции охраны государственной и общественной безопасности, противоречит ряду законов РСФСР, содержание которых обеспечивает соблюдение установленного в Российской Федерации *разделения властей*, создает *систему сдержек и противовесов*, направленных, в конечном счете, на охрану конституционных прав и свобод граждан, конституционного строя в целом<sup>56</sup>.

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

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

---

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

### § 3. Виды властных функций

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

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

Обобщенно можно назвать такие виды властных функций:

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

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

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

В некоторых странах у главы государства есть права на издание актов с силой закона. Так, по Конституции Казахстана (ст. 45, 53, 61) Президент издает законы на основе решений Парламента по вопросам войны и мира, а также указы, имеющие силу закона, в случае если он определил срочность рассмотрения проекта закона Парламентом (в течение месяца), однако Парламент не исполняет данное требование Президента<sup>57</sup>. В Российской Федерации возобладал следующий подход: если необходимость регулирования общественных отношений посредством закона существует, однако акт не принимается парламентом, тогда регулирование осуществляется указом Президента, замещающим закон; но с его появлением указ приводится в соответствие с законом или прекращает свое действие. Такая конструкция была заложена

---

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

жена Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом»<sup>58</sup>. В пункте 4 мотивировочной части Конституционный Суд записал, что в соответствии со ст. 80 Конституции РФ Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов (выделено мной – Авт.).

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

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

Для негосударственных систем публичной власти также в определенной мере характерна функция нормотворчества, регулирования. Так, ее никто не думает отрицать применительно к муниципальной власти. Право принятия нормативных актов, как посредством местных референдумов, так и органами местного самоуправления очевидно, для этого даже в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включена специальная ст.

7 «Муниципальные правовые акты». Конечно, Закон предполагает, прежде всего, муниципальные акты правоприменения. Однако ст. 7 не исключает и принятие нормативных муниципальных правовых актов<sup>60</sup>.

---

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

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

<sup>60</sup> См. об этом: Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд. дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012; Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008; Баранов П. М. О проблеме полномочий орга-

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

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

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

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

При необходимости структуры руководства и управления решают вопросы распоряжения собственностью, материально-финансовыми ресурсами с позиций их выделения, перевода (трансферта), целевого использования.

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

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

Еще одной разновидностью властных функций мы назвали контрольную и (или) надзорную деятельность. Специфика публичной власти состоит в том, что данная функция реализуется как внутри тех или иных систем, также и в том, что объектом контроля (надзора) становятся внешние объекты. Причем публичная власть предполагает переплетение – когда

---

нов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов. Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2; Быкова Л. А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права. Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11; Гонтарь С. Г. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности органов местного самоуправления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2008; Осыченко Е. В. Негосударственная природа муниципальных нормативно-правовых актов. Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 8; Смирнова Ю. М. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Белгород, 2013; Щепачев В. А. Муниципальный правотворческий процесс. Оренбург, 2008; Яровой Б. Н. Проблемы правотворчества муниципальных образований: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

институты государственной власти становятся объектами контроля и надзора со стороны других государственных органов, а также общественной власти; в свою очередь осуществление общественной власти подконтрольно и поднадзорно государственным органам, особенно в плане соблюдения законов и правильного (т. е. соответствующего правовым предписаниям) расходования материально-денежных средств.

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

В системе муниципальной власти также есть задачи общеконтрольного плана. Для их более четкого закрепления новеллами от 18 июля 2011 г. в Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включена статья 17.1 «Муниципальный контроль», в которой определено (с учетом дополнений от 27 мая 2014 г.), что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль над соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль над соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в ст. 35 Закона определено, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится, помимо других вопросов, также «контроль над исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения» (п. 9). Можно сказать шире: представительный орган муниципального образования контролирует, в рамках своих полномочий, деятельность главы муниципального образования и местной администрации. Не случайно тот же Закон в ст. 36 гласит, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (п. 5). Глава представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в т. ч. о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (п. 1), а представительный орган вправе принять решение об удалении главы муниципального образования в отставку (п.п. 10 п. 10 ст. 35 Закона).

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.