



# КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

УДК 342.5(470) + 342.518(470) + 342.56(470) + 342.511(470)  
ББК Х400.6(2) + Х71 + Х400.612 + Х401

В. А. Лебедев

## ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V. A. Lebedev

## HISTORICAL AND THEORETICAL PROBLEMS OF FORMATION OF THE STATE AUTHORITY CONCEPT IN THE RUSSIAN FEDERATION

*В статье рассматриваются в историческом плане теоретические проблемы формирования концепции государственной власти в Российской Федерации. Анализируя работы мыслителей, политологов и ученых с древнейших времен, в работе показана эволюция теоретических взглядов на разделение властей, анализируются причины возникновения кризисов в системе власти. В статье обосновывается, что принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную конкретизируется в главах и статьях Конституции, определяющих полномочия и характер взаимодействия Президента РФ, Федерального Собрания РФ и его палат, Правительства РФ и судов Российской Федерации, а также разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в федеральных конституционных и федеральных законах, законах субъектов РФ.*

**Ключевые слова:** проблемы власти, законодательная, исполнительная, судебная власть, Президент, Российская Федерация.

*The article considers theoretical problems of formation of the state authority concept in the Russian Federation from the historical point of view. It analyses the works of thinkers, political analysts and scientists from the ancient times; shows the evolution of theoretical views on the division of powers; analyses the reasons of crisis occurrence in the power system. The work gives reasons that the principle of state authority division into legislative, executive and judicial powers is specified in the chapters and articles of the Constitution, defining powers and character of cooperation between the President of the Russian Federation, Federal Assembly of the Russian Federation and its chambers, the RF Government and courts, as well as delimitation of matters of authority and powers of the Russian Federation and its constituent entities in federal constitutional and federal laws, laws of the RF constituent entities.*

**Keywords:** problems of authority, legislative, executive, judicial power, President, the Russian Federation.

Всякое общество предполагает руководство им, то есть нуждается во власти как необходимом условии функционирования социальной системы, регуляторе общественной жизни людей, их поведе-

ния и взаимодействия в сфере общих жизненных интересов.

Проблемы власти привлекали внимание мыслителей, политологов и ученых с древнейших времен<sup>1</sup>.

10

Конституция,  
государство и общество



Уже в работах древнегреческих ученых Сократа, Платона, Аристотеля четко проводилась мысль о том, что эффективная государственность возможна лишь там, где господствуют справедливые законы.

Эволюция теоретических взглядов о разделении власти была и остается порождением проблемы соотношения свободы и власти, справедливости и несправедливости. К примеру, базирующийся на идее справедливости проект организации наилучшей государственной власти Платона предполагал совмещение демократии и монархии, т. е. смешанную форму государства. Он был первым, кто указал на две разновидности формы правления: монархическую и республиканскую<sup>2</sup>.

Аристотель, рассуждая о различных формах правления, обращал внимание на то, что стабильность нарушается вследствие неадекватных отношений правителей к функциям управления и присущему многим народам стремлению либо властвовать, либо покоряться. Демократия, по его мнению, являясь противоположностью олигархии, при всех ее достоинствах относится к несовершенной форме правления, поскольку с легкостью может принять форму охлократии, «...когда за отсутствием средних граждан неимущие подавляют своей многочисленностью, и государство оказывается в злополучном состоянии и быстро идет к гибели»<sup>3</sup>.

Анализируя причины возникновения кризисов в системе власти, Аристотель пришел к мысли о необходимости введения сдерживающих механизмов. Однако он ограничился лишь обоснованием такой формы правления, как полития, сочетающей в себе черты демократии и олигархии.

Не угас интерес к феномену власти и в эпоху Средневековья<sup>4</sup>.

В эпоху реформации в связи с кризисом монархической власти проблема соотношения власти и свободы снова становится актуальной. В частности, Т. Гоббс различал три формы государства: монархию, демократию и аристократию. Выступая в защиту неограниченной монархии, он, прежде всего, опасался того, что вследствие перераспределения властных полномочий в структурах власти может произойти паралич.

Для оперативного принятия решений в критических ситуациях власть, по убеждению Т. Гоббса, должна быть сосредоточена в одном центре, поскольку «...государство есть единое лицо, ответственным за действия которого сделало себя путем взаимного договора между собой огромное количество людей, с тем, чтобы это

лицо могло использовать силу и средства всех их так, как сочтет необходимым для мира и общей защиты»<sup>5</sup>.

Д. Локк<sup>6</sup> и Ш. Монтескье<sup>7</sup> в своих работах сформулировали принцип разделения властей, являющийся важной гарантией против концентрации власти и злоупотребления ею.

Основополагающим принципом во взаимодействии государства с обществом Локк считал право людей на свободу собственной самоорганизации. Следовательно, абсолютная монархия или иные формы узурпированной власти крайне противоречат естественным правам человека. Исходя из этого, Локк отстаивал идею о разделении власти как механизма, препятствующего чрезмерной концентрации властных полномочий в руках не только одного человека, но даже какой-нибудь группы лиц, ибо король, стоящий во главе исполнительной власти, тоже должен иметь «определенные права в отношении парламента (право вето, роспуска и т. п.) для того, чтобы не дать последнему захватить всю полноту власти и нарушить естественные права граждан»<sup>8</sup>.

Критерием деления трех ветвей власти — законодательной, исполнительной, федеративной (союзной) — Локк считал специфику осуществляемых ими полномочий. Выражением воли народа является законодательная власть, что возможно, если эта власть автономна от остальных ветвей власти и отдана избираемому народом представительному учреждению — парламенту. Функцию законодательной власти Локк видел в создании законов для общественного блага.

Законодательная власть должна быть отделена от исполнительной. В то же время исполнительная власть не должна быть разделена между различными органами. Иначе отсутствие согласованности между ними может повлечь за собой беспорядок или гибель общества.

Если Локк трактовал разделение властей как сотрудничество и тесное взаимодействие на основе преобладания законодательной власти над исполнительной, то Монтескье подчеркивал необходимость их полного равновесия, независимости и даже обособленности. В то же время Монтескье считал, что ни одна власть не может вторгаться в компетенцию другой, но каждая из них вправе осуществлять контроль и сдерживать другую власть. Система взаимного контроля и сдерживания властей (в дальнейшем в государствоведческой теории и практике она получила название «сдержек





и противовесов») призвана, по мнению Монтескье, предотвратить превышение полномочий властей, злоупотребление ими и деспотизм.

В своем трактате «О духе законов» Монтескье говорит о трех формах, «образцах правления»: республиканском, монархическом и деспотическом. Республиканским он называет правление, при котором верховная власть находится в руках народа или его части. Если власть принадлежит всему народу — это демократия, если его части — аристократия, т. е. правление избранных.

Монтескье считал, что монархическая форма правления имеет ряд преимуществ перед республикой и деспотией. При монархической форме правления, в отличие от республиканской, управление осуществляется быстрее, поскольку ведется одним лицом. Преимущество монархии перед деспотией усматривается в большей устойчивости и прочности, поскольку монархия может опираться на поддержку нескольких сословий.

Указывая на существование в любом государстве трех «родов власти», Монтескье предупреждает: «Если власть законодательная и исполнительная будет соединена в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически их применять»<sup>9</sup>.

Законодательная власть, по убеждению Монтескье, лучше устраивается многими, а исполнительная, требующая для ее функционирования определенных условий, лучше выполняется одним. Заслуга этого мыслителя состоит в том, что он предпринял попытку разработать механизм действия всех ветвей власти и, в отличие от Локка, четко выделил судебную власть.

В дальнейшем идея разделения властей была развита в работах Канта, Гегеля и других ученых<sup>10</sup>, нашла свое воплощение в Конституции США 1787 г., во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., ст. 16 которой гласит: «Общество, где не обеспечена гарантия прав и не проведено разделение властей, не имеет Конституции»<sup>11</sup>.

В дореволюционной России среди видных ее сторонников были Б. Н. Чичерин, Б. А. Кистяковский, П. И. Новгородцев, И. А. Покровский и др.<sup>12</sup>

Значительный интерес представляет философско-правовая концепция В. С. Соловьева, выдающегося представителя русской философской и ре-

лигиозной мысли. Рассуждая о правом государстве<sup>13</sup> с тремя различными властями — законодательной, судебной и исполнительной, он отмечал, что эти три власти — при всей необходимости их раздельности (дифференциации) — не должны быть разобщены и находиться в противоборстве, так как имеют одну и ту же цель: правомерное служение общему благу. Это их единство имеет свое реальное выражение в их одинаковом подчинении единой верховной власти, в которой сосредоточивается все положительное право общественного целого. «Это единое начало полновластия непосредственно проявляется в первой власти — законодательной, вторая — судебная — уже обусловила первую, так как суд не самозаконен, а действует согласно обязательному для него закону, а двумя первыми обусловлена третья, которая заведует принудительным исполнением законов и судебных решений»<sup>14</sup>.

Однако до начала XX века в России не могло быть и речи о разграничении полномочий между различными государственными органами, не говоря уже о разграничении власти между различными социальными силами. Российские реформы системы государственных органов в лучшем случае приводили лишь к весьма расплывчатому разграничению функций государства между его органами. Монарх обладал абсолютной властью.

Начало XX века показало актуальность проблемы разделения властей для России, поскольку здесь, как и в XVIII веке во Франции, появилась новая социальная сила — буржуазия, которая стремилась освободиться от тормозящей развитие общества абсолютной монархии.

В ходе революции 1905—1907 гг. в России появился первый парламент — Государственная Дума. Однако первая Дума просуществовала лишь чуть больше двух месяцев (с 28 апреля по 9 июля 1906 г.). Она была распущена, так как пришла в резкое столкновение с царским правительством. Такая же участь постигла и вторую Думу, которая была распущена 3 июня 1907 г. И лишь третья Дума, консервативная по своему составу, придерживавшаяся проправительственной позиции, просуществовала до конца пятилетнего срока своих полномочий (до 2 августа 1912 г.).

Политику правительства поддерживала и четвертая Дума, избранная 15 ноября 1912 г. и просуществовавшая до Февральской революции 1917 г. Она была распущена Временным правительством ввиду начала избирательной кампании

по выборам в Учредительное собрание. Законодательные полномочия первых российских парламентов часто ставились монархом под сомнение, поэтому система сдержек и противовесов действовала лишь тогда, когда это считал нужным император. И все-таки первый шаг на пути к реализации принципов теории разделения властей в России был сделан.

Период нашей истории с 1917 по 1993 гг. характеризуется противоречивым, а то и негативным отношением правящих кругов страны к принципу разделения властей.

На протяжении более семи десятилетий в основе республиканских форм правления, введшихся в России, лежали принципиально разные политико-правовые основания. Результатом трех попыток стали три различные по своей правовой природе республики<sup>15</sup>.

1 сентября 1917 г. Временным правительством была провозглашена Российская Республика, которая просуществовала меньше двух месяцев<sup>16</sup>.

В основе той республики не лежала Конституция. Ее надлежало выработать Учредительному собранию. Впрочем, принципы, на которые опиралась «первая республика», позволяли судить о важнейших аспектах деятельности Временного правительства. Эти принципы вполне соответствовали либеральным моделям государственности, так как предполагали парламентаризм, многопартийность и, естественно, разделение властей.

В результате революции 25 октября (7 ноября) 1917 г. произошел переход ко «второй республике» — Республике Советов. Либеральным началам государственности, соответствовавшим «первой республике», пришел конец. В принятой 10 июля 1918 г. Конституции Российской Советской Социалистической Республики под лозунгом социалистической демократии было провозглашено всевластие трудового народа.

В основу советской концепции государственной власти были положены негативные оценки буржуазного парламентаризма, высказанные К. Марксом и В. И. Лениным. Так, в своем произведении «Гражданская война во Франции» К. Маркс о Парижской коммуне писал: «Коммуна должна была быть не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы»<sup>17</sup>.

В. И. Ленин в работе «Государство и революция» высказал свое полное согласие с такой оценкой Маркса буржуазного парламентаризма<sup>18</sup> и назвал Парижскую

коммуну первой формой диктатуры пролетариата, а Республику Советов в нашей стране — ее второй формой.

25—26 октября (7—8 ноября) 1917 г. II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов провозгласил переход власти в руки Советов.

После Октябрьской революции 1917 г. Ленин неоднократно повторял тезис о необходимости соединения законодательной и исполнительной государственной работы. В этой связи особые надежды возлагались на постоянно действующие комиссии Советов, в работе которых должно быть задействовано подавляющее большинство депутатского корпуса и посредством которых реализуется принцип участия каждого депутата в повседневной работе по управлению государством. Развитие советской государственности связывалось не со свертыванием в большей или меньшей степени бюрократизированного профессионального аппарата управления (государственных служащих), необходимость которого признавалась вплоть до построения коммунистического общества, а с обязательным осуществлением депутатами управленческой деятельности наряду с их участием в работе сессий Совета. Кроме того он считал, что порядок формирования, структура и функции Советов обеспечат сочетание достоинств представительной и непосредственной демократии, поскольку Советы органически связаны с населением и послужат средством привлечения народных масс непосредственно к управлению государством и обществом в целом<sup>19</sup>.

Однако реалии государственной жизни в Советской республике изначально весьма существенно отличались от теоретических построений и политических деклараций как с точки зрения отношения к идее разделения властей, так и в отношении к принципам народовластия и демократии. И конечно, дело не в том, что и в Республике Советов сразу же появились необходимость в специализированных органах, непосредственно занимающихся государственным управлением и не совпадающих с соответствующим Советом. Важное другое. А именно то, что с первых лет советской власти выборные представительные органы не выполняли предназначенной им в теории роли. Юридически полновластные системы Советов выражалось прежде всего в том, что Всероссийский съезд Советов и образуемый им Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) рассматривались как высшие органы государственной власти, обладающие не





только законодательными полномочиями, но и правом осуществлять общее руководство деятельностью правительства, а также решать все вопросы, «которые они признают подлежащими их разрешению» (на местах существовала примерно такая же схема). Однако одновременно «слияние» законодательствования и управления было осуществлено в лице Совета Народных Комиссаров (СНК) — Правительства РСФСР, т. е. высшего органа исполнительной власти. СНК, вплоть до принятия Конституции СССР 1936 г., прямо предоставлялись законодательные полномочия, хотя формально СНК и считался лишь исполнительным органом Съезда Советов и ВЦИК (в 1917—1920 гг. основная часть законов РСФСР была издана СНК)<sup>20</sup>.

Контроль над деятельностью народных комиссаров и право их смещения принадлежало Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и его Центральному Исполнительному Комитету. Всероссийским съездом Советов избирался ВЦИК.

5 (18) января 1918 г. открылось Учредительное собрание. Накануне его открытия ВЦИК утвердил написанную В. И. Лениным «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которой были провозглашены основы новой государственности. Учредительное собрание отказалось обсуждать этот документ. Тем самым оно отказалось признать советскую власть.

В ночь с 6 на 7 (с 19 на 20) января ВЦИК принял Декрет о роспуске Учредительного собрания.

Учредительному собранию советская власть противопоставила III съезд Советов, состоявшийся 10—18 (23—31) января 1918 г. Съезд одобрил политику партии и советского правительства по отношению к Учредительному собранию и принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа». Тем самым было закреплено создание советского строя и заложены основы советской конституции.

В первые годы после октябрьских событий 1917 г. использовались многообразные формы, методы, приемы закрепления и совершенствования органов власти. «Нет ничего глупее, — писал Ленин, — как превращение Советов в нечто застывшее и самодовлеющее»<sup>21</sup>.

Это подтверждается прежде всего тем, что часто созывались такие органы государственной власти, как съезды Советов. Такое положение обуславливалось сложностью, быстро меняющейся ситуацией как внутри страны (Гражданская

война), так и за ее пределами, военной интервенцией иностранных государств против РСФСР, ее целостности.

Через два месяца, прошедших после работы III съезда Советов, 14 марта 1918 г. состоялся IV Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов, на котором Ленин выступил с докладом о ратификации мирного договора с Германией. После обсуждения этого доклада Брестский договор был ратифицирован.

4—10 июля 1918 г. проходил V Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и красноармейских депутатов; 6—9 ноября — VI Чрезвычайный съезд Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

Выборы депутатов на съезды Советов были непрямыми. «Непрямые выборы, — по убеждению В. И. Ленина, — в нелокальные, неместные Советы облегчают съезды Советов, делают весь аппарат дешевле, подвижнее, доступнее для рабочих и для крестьян в такой период, когда жизнь кипит и требуется особенно быстро иметь возможность отозвать своего местного депутата или послать его на общий съезд Советов»<sup>22</sup>.

До образования СССР (к концу 1922 г.) было проведено десять съездов Советов РСФСР.

Законодательные функции выполняли не только съезды Советов, Всероссийский ЦИК, но и Совет Народных Комиссаров.

Практика выборов в Советы возникла еще до Октябрьской революции. Ее сущность выражалась в том, что выборы в Советы предусматривали неравные для рабочего класса и крестьянства нормы представительства. Возникновение разных норм представительства для рабочего класса и крестьянства можно видеть на примере Всероссийских съездов Советов рабочих и солдатских депутатов. Так, делегаты на I Всероссийский съезд Советов, проводившийся в июне (июле) 1917 г., избирались из расчета один делегат от 25 тысяч избирателей. На II Всероссийский съезд Советов, работавший во время Октябрьской революции, и на III Всероссийский съезд Советов, состоявшийся после нее, выборы происходили по той же норме представительства.

Для крестьянства сложились другие нормы представительства. Это подтверждают выборы на Всероссийские съезды Советов крестьянских депутатов, происходившие в тот же период времени. Представители на I, II, III Всероссийские съезды крестьянских депутатов избира-

лись по норме — один делегат от 125 тысяч населения.

При объединении в январе 1918 г. Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов со Всероссийским съездом Советов крестьянских депутатов были сохранены уже существующие различные нормы представительства от рабочего класса и от крестьянства для созыва последующих объединенных Всероссийских съездов Советов. Эти же нормы и были затем законодательно закреплены в первой советской конституции — Конституции РСФСР 1918 г.

До принятия Конституции СССР 1936 г. городские и сельские Советы избирались на основе прямого избирательного права, а все остальные органы государственной власти — съезды Советов — путем многостепенных выборов.

С принятием Конституции СССР 1936 г. высшим органом государственной власти стал Верховный Совет СССР. Только он имел право принимать законодательные акты. Другие государственные органы могли принимать подзаконные нормативные акты в пределах своей компетенции.

Согласно Конституции СССР 1936 г. Президиум Верховного Совета СССР издавал указы. Однако юридическая природа этих актов не раскрывалась.

По существу, содержание указов Президиума Верховного Совета СССР было равнозначно законодательным актам, хотя формально они становились таковыми только после рассмотрения и утверждения их на сессиях Верховного Совета СССР.

В Конституции СССР 1936 г. Президиум Верховного Совета СССР не назван высшим органом государственной власти. Однако из содержания полномочий, которые перечислялись в ст. 49 этой Конституции (проведение опросов (референдумов), объявление общей и частной мобилизации, ратификация международных договоров, объявление военного положения в отдельных местностях или по всему СССР и др.) в период между сессиями Верховного Совета СССР, можно сделать вывод, что Президиум Верховного Совета СССР обладал правом высшего органа государственной власти СССР.

Среди многочисленных функций Президиума Верховного Совета СССР появилась принципиально новая — толкование действующих законов СССР. Такая функция Президиумов ВЦИК и ВЦИК СССР не закреплялась ранее конституционным законодательством.

В Конституции СССР впервые проведено четкое разграничение между органами государственной власти и цен-

тральными органами государственного управления. Органам государственного управления СССР и союзных республик специально посвящались главы V и VI.

Отличительной чертой Конституции 1936 г., по сравнению с Основным Законом 1924 г., являлось то, что в ней подробнее была регламентирована компетенция высших органов государственной власти и органов государственного управления союзных республик, а также местных органов государственной власти. Общесоюзные конституционные нормы не подменяли конституции союзных республик по этим вопросам, но в них содержались обязательные для всех республик положения, относящиеся к организации республиканского и местного государственного аппарата.

Для всех союзных республик устанавливалось, что высшим органом государственной власти является Верховный Совет союзной республики, избираемый на четыре года. Нормы представительства при выборах в Верховные Советы союзных республик определялись конституционным законодательством каждой союзной республики.

Верховный Совет союзной республики осуществлял:

- принятие конституции республики и внесение в нее изменений в соответствии с Конституцией СССР;

- утверждение конституций находящихся в составе союзной республики автономных республик и определение границ их территорий;

- утверждение народно-хозяйственного плана и бюджета республики;

- право амнистии и помилования граждан, осужденных судебными органами союзной республики;

- установление представительства союзной республики в международных сношениях (это правомочие было предоставлено в 1944 г.);

- установление порядка образований республиканских, войсковых формирований (предоставлено также в 1944 г.).

Значение подробной регламентации в Конституции СССР правомочий высшего органа государственной власти союзной республики состояло в том, что было установлено единообразие организации государственного аппарата во всех республиках.

В Конституции СССР 1977 г., в отличие от Конституций СССР 1924—1936 гг., отсутствовал перечень предметов ведения СССР, в ней не было встречавшегося ранее указания на ограничение суверенитета союзной республики.





Чтобы освободиться от дискредитированного в условиях сталинского террора понятия «диктатура пролетариата», в начале 60-х гг. правящей коммунистической партией было выдвинуто положение о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству. Однако как теоретическое обоснование этого положения, так и его закрепление в Конституции 1977 г., — справедливо отмечает В. С. Нерсисянц, — носило декларативный характер, поскольку оставались нетронутыми, по существу, все прежние базисные и надстроечные структуры общества во главе с монополично правящей КПСС<sup>23</sup>.

Учреждение в Советском Союзе (1990 г.) такого органа, как Съезд народных депутатов, привело к тому, что высший представительный орган, по существу, состоял из двух самостоятельных институтов с властными полномочиями — Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Советы народных депутатов, возглавляемые Верховным Советом, образовали единую систему, отношения внутри которой выстраивались по принципу руководства и подчинения. Все иные государственные органы являлись производными, подконтрольными и подотчетными Советам народных депутатов. Многочисленные внутренние подразделения Верховного Совета включали в себя Президиум, возглавляемый Председателем Верховного Совета, постоянные комиссии и комитеты Верховного Совета.

В юридической литературе перестроечного периода не раз подчеркивалась противоречивость статуса двухступенчатого парламента советского типа, а также подвергались критической оценке роль, место и назначение Президиума Верховного Совета в парламентской системе, высказывалось вполне обоснованное сомнение в необходимости такого органа<sup>24</sup>.

В РСФСР, несмотря на постоянные изменения на конституционном уровне правового положения Президиума Верховного Совета Российской Федерации, «парадоксальным было то, что даже в случаях, когда Президиум определялся только как подотчетный орган парламента, за ним сохранялась компетенция, присущая исключительно высшему органу государственной власти, каковым он в действительности и являлся»<sup>25</sup>, что привело не только к дискредитации конституционного законодательства, но и к возникновению авторитарной власти внутри самого парламента.

В декабре 1988 г. в Конституцию СССР 1977 г. были внесены крупные изменения

и дополнения, затрагивающие структуру организации государственной власти. Однако осуществить их предполагалось при сохранении принципиальных черт, которые с самого начала отличали советскую организацию власти: единство системы Советов как представительных органов народной власти снизу доверху; соединение идеи государственности с идеей народного самоуправления.

Таким образом, для начального этапа реформы политической системы конца 1980-х — начала 1990-х гг. в концептуальном плане было характерно существование двух прямо противоположных принципов. С одной стороны, ставилась задача превратить Советы в постоянно действующие органы законодательной власти, что требовало отказа от непрофессионального характера законодательной власти. С другой стороны, не было заявлено об окончательном отказе от идеи, что Советы могут быть одновременно и законодательными и распорядительными органами.

Последующие преобразования структур государственной власти и управления связаны с учреждением 14 марта 1990 г. поста Президента СССР.

В России институт Президента был введен 24 апреля 1991 г. Законом РСФСР «О Президенте РСФСР»<sup>26</sup>. Это свидетельствовало о том, что принцип разделения властей стал приобретать главенство над идеей полновластия Советов.

Учреждение поста Президента в том виде, как это следовало из Закона о Президенте РСФСР (1991 г.), означало, что Президент не просто является высшим должностным лицом государства, но одновременно возглавляет всю систему исполнительной власти в Российской Федерации. Именно Президент теперь руководит деятельностью Совета Министров — Правительства Российской Федерации, он же назначает с согласия Верховного Совета РФ Председателя Правительства РФ. При этом сам Президент не только избирается всенародным голосованием, но и олицетворяет собой самостоятельную в очень большой степени от других органов государства систему исполнительных органов — исполнительную власть. Президент наделялся законом и затем Конституцией своей собственной компетенцией. В организационно-правовом отношении лично президент не был подотчетен непосредственно ни Съезду, ни Верховному Совету за проводимую им политику. Однако мог быть досрочно смещен со своего поста Съездом народных депутатов на основании заключения Конституционного Суда РФ

не только за совершение преступления (как это обычно предусмотрено в президентских республиках), но и в том случае, если Президент нарушает Конституцию РФ, законы РФ и данную Президентом присягу. И, наконец, существеннейшая «деталь» возникшей новой, так называемой «смешанной» и достаточно противоречивой формы правления в РФ состояла в том, что в важнейшем своем проявлении принцип полновластия Советов был сохранен. Это выражалось в том, что Конституция РФ по-прежнему провозглашала именно Съезд народных депутатов РФ в качестве высшего органа государственной власти РФ, имеющего исключительные по значению и только ему принадлежащие prerogatives, но и устанавливала, что Съезд правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный Конституцией к ведению Российской Федерации (ст. 104 Конституции РФ 1978 г. в ред. 1992 г.). Таким образом, эта статья означала безусловную возможность всегда юридически корректного ограничения «исключительных» полномочий Президента со стороны Съезда. В свою очередь Президент не имел права роспуска или приостановления деятельности Съезда, Верховного Совета РФ и вообще всех «законно избранных органов государственной власти» (ст. 121 Конституции РФ 1978 г. в ред. 1992 и 1993 гг.)<sup>27</sup>.

Впервые в качестве официальной доктрины принцип разделения властей был провозглашен Декларацией «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятой 1 Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г.<sup>28</sup>, а затем закреплен в Конституции РСФСР 1978 г. Несмотря на возникновение конституционных предпосылок реализации разделения властей, отсутствие взаимопонимания между отдельными органами власти привело к фактической блокировке этого конституционного принципа.

Но, несмотря на то, что «данный нормативно-правовой акт имел декларативную заданность и не решал вопрос о конкретных формах организации и взаимодействия ветвей власти»<sup>29</sup>, он положил начало развитию и реализации на практике принципа разделения властей.

Так, в развитие ее положений 16 июня 1990 г. был принят Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», которым все политические партии РСФСР были поставлены в равное положение перед законом, а 20 июня 1990 г. Съезд принял Постанов-

ление «О механизме народовластия в РСФСР», которым было положено начало разделению функций и деятельности государственных и партийных органов<sup>30</sup>.

Идея разделения властей получила популярность в нашей стране в период радикальных конституционных реформ. При конституционной реформе 21 апреля 1992 г.<sup>31</sup> в ст. 1 Конституции разделение властей наряду с другими началами было названо одной из основ конституционного строя России. Часть 1 ст. 1 гласила: «Незыблемыми основами конституционного строя России являются народовластие, федерализм, республиканская форма правления, разделение властей». В Конституцию тогда же была включена специальная статья 3 о принципе разделения властей. Согласно ч. 1 ст. 3, «система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом<sup>32</sup>, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением». Во второй части ст. 3 говорилось: «Все государственные органы, формируемые в соответствии с законом путем демократических выборов, и должностные лица подотчетны народу».

За период с 1989 по 1992 г. в Конституцию РСФСР были внесены поправки. Содержание важнейших из них состояло в том, что один из новых государственных органов — Съезд народных депутатов вполне в традициях «советской республики» наделялся безграничной властью.

Нескончаемые споры между законодательной и исполнительной властью велись в России вплоть до трагических событий 3—4 октября 1993 г. Начавший внедряться в действующее законодательство и в политическую практику принцип разделения властей юридически был блокирован Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», а позднее (после разгона 3—4 октября 1993 г. парламента и приостановления деятельности Конституционного Суда) перестал действовать. Логикой развития социально-политических событий в России непроизвольно подтвердился тезис, развивавшийся в советской общественно-политической литературе 1920—30-х гг. о том, что наиболее острые проблемы, связанные с принципом разделения властей, возникают, как





правило, лишь в период борьбы классов и политических группировок за власть<sup>33</sup>.

Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»<sup>34</sup> фактически означал отказ от конституционного принципа разделения властей. Это выражалось в ликвидации деятельности всей системы прежних органов власти и Конституционного Суда, в установлении верховенства исполнительной власти, а точнее — единовластия Президента<sup>35</sup>. Одна ветвь — исполнительная власть — подмяла под себя остальные ветви власти.

Этим же Указом в целях «сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти» было «прервано» осуществление «законодательной, распорядительной функций» Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны<sup>36</sup>.

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

Указом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 7 октября 1993 г. № 1612 в развитие Указа от 21 сентября 1993 г. была констатирована «невозможность деятельности» Конституционного Суда России в «неполном составе» и было предложено не созывать его заседания «до принятия Конституции Российской Федерации»<sup>37</sup>. Другим Указом «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. № 1617 была формально юридически и фактически разрушена система местных органов власти, а «исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советом народных депутатов», были в нарушение действующей Конституции возложены на «администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации»<sup>38</sup>.

Создававшаяся ситуация диктовала необходимость принятия новой Конституции России. «Проектов новой конституции, — пишут Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, — в предшествующие годы было подготовлено много. Основными из них являлись Проект Конституционной комиссии и проект, подготовленный Конституционным Собранием, созванным по решению

Президента Российской Федерации. Последний вообрал в себя многие положения проекта Конституционной комиссии и был принят за основу при окончательной доработке Конституции с привлечением субъектов Федерации, депутатов, их различных фракций, специалистов, рабочих групп»<sup>39</sup>.

Именно этот проект Конституции и был вынесен Президентом на всенародное голосование. Оно проводилось на основе «Положения о проведении всенародного голосования проекта Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года», утвержденного Указом Президента от 15 октября 1993 г. № 1633<sup>40</sup>. Всенародным голосованием 12 декабря новая Конституция была принята и вступила в действие со дня ее опубликования 25 декабря 1993 г.

В Конституции получили отражение нормы о разделении властей. Она внесла существенные изменения в систему органов государственной власти. Вместо Съезда и Верховного Совета учредила Федеральное Собрание, коренным образом преобразовала принципы двухпалатного построения представительного органа государственной власти<sup>41</sup>.

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

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

носителем и первоисточником государственной власти.

Если субъектом власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 3) признается только многонациональный народ, то осуществляется государственная власть народом как непосредственно, так и через органы государственной власти — законодательные, исполнительные, судебные.

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

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

Конституция Российской Федерации наделяет Президента весьма широким кругом прав, который по существу охватывает все сферы и направления организации и осуществления в стране государственной власти. Президент Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции. В соответствии с Конституцией и федеральными законами он «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80).

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

Так, в Конституции РФ (п. 1 ст. 11) содержится положение о том, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Здесь уже фигурируют четыре власти. Это представление о четырех властях подкрепляется и другими конституционными поло-

жениями, согласно которым Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (п. 2 ст. 80), а «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации» (п. 1 ст. 110).

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

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

Неопределенность самой конструкции исполнительной власти (Президент, Правительство) дополняется отсутствием надлежащего баланса в ее отношениях с российским парламентом (Федеральным Собранием), который, по Конституции РФ (ст. 94), является «представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Федеральное Собрание, по Конституции РФ, вообще не участвует в формировании Правительства, за исключением того, что в отношении назначаемого Президентом Председателя Правительства требуется согласие Государственной Думы. Причем «после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы» (п. 4 ст. 111).

К полномочиям Президента относятся и представление кандидатур на те должности, назначение которых относится к компетенции Совета Федерации (должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также Генерального прокурора Российской Федерации) или Государственной Думы (должность Председателя Центрального банка Российской Федерации).

В области контрольных функций парламент обладает лишь правом контроля





за исполнением Правительством федерального бюджета (п. 5 ст. 101). Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ в ст. 103 Конституции добавлен п. «в», согласно которому к ведению Государственной Думы относится «заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой».

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству. При этом Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент вправе объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу (п. 3 ст. 117).

Если вопрос о доверии Правительству поставлен Председателем Правительства, а Государственная Дума в таком доверии отказывает, Президент имеет право в течение семи дней принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (п. 4 ст. 117).

Согласно Конституции РФ (ст. 93), «Президент может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого против него Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения». Но процедура эта сложна и практически нереализуема.

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

принцип требовал иной формулировки, а именно: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов»<sup>42</sup>. Возможность осуществления Президентом РФ первичного нормотворчества по вопросам, прямо не отнесенным Конституцией к его ведению, рассматривалась Конституционным Судом РФ. Так, в соответствии с правовой позицией, изложенной в Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 30 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>43</sup>, в силу того, что Президент РФ является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов<sup>44</sup>.

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

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

И конечно, для того, чтобы современная Россия смогла поступательно идти по пути общественного прогресса, нуж-

но всегда учитывать ту реальность, что ни в одном федеративном государстве нет такого большого количества субъектов, как в Российской Федерации. Все они по Конституции равноправны, интересы ни одного субъекта РФ не могут быть ущемлены ни при каких обстоятельствах даже в малейшей степени. В литературе распространена точка зрения о стремлении властей к равнозначности и равноправию<sup>45</sup>. Как справедливо отметил А. Д. Керимов, сторонники теории равенства властей выдают желаемое за действительное, необоснованно полагая, что существует некое «идеальное» состояние государственного механизма, практически реализованное в странах Запада, при котором обеспечено фактическое, а не формальное равенство всех властей, к которому надо стремиться, но которое не достигнуто нигде в мире и, более того, недостижимо в принципе<sup>46</sup>. Разделяя эту точку зрения, согласимся с К. А. Ишековым, что арифметическое равенство властей вряд ли возможно. В реальности можно говорить только о стремлении к приблизительному равновесию ветвей государственной власти. С определенной долей условности рассматривая данную проблему в институциональном (организационном) аспекте, можно допустить только равенство ветвей государственной власти перед законом<sup>47</sup>, которое, по мнению Л. П. Волковой, должно проявляться в неотвратимости ответственности, в свободе выбора средств и методов, соответствующих природе властей и целесообразных именно в данный момент их применения<sup>48</sup>.

Принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную конкретизируется в главах и статьях Конституции, определяющих полномочия и характер взаимодействия Президента РФ, Федерального Собрания РФ и его палат, Правительства РФ и судов Российской Федерации, а также разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в федеральных конституционных и федеральных законах, законах субъектов РФ.

В связи с этим правоприменители должны основывать свои решения не на абстрактной формуле разделения властей, выработанной конституционно-правовой доктриной, а на том видении этого принципа, которое отражено в действующей Конституции, как это установлено более чем в 200 решениях Конституционного Суда РФ. Иными словами, закрепленный в ст. 10 Конституции РФ

принцип не может быть истолкован в отрыве от положений, содержащихся в последующих главах и статьях Конституции; в свою очередь, последующие положения Конституции не могут быть истолкованы и применены в отрыве от принципа разделения государственной власти и иных принципов конституционного строя, закрепленных в гл. 1 Конституции РФ.

В отличие от ст. 10 Конституции РФ, где имеется указание лишь на одну из сторон рассматриваемого конституционного принципа — самостоятельность органов государственной власти, в пп. «д» п. 1 ст. 1 Федерального закона от «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяются цели разделения государственной власти: обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Федеративное устройство России предопределяет еще один аспект принципа разделения властей, выводимый из его взаимосвязи с принципом федерализма: раздельное осуществление функций государственной власти на двух уровнях отечественной федеративной системы. Иными словами, принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предопределяет в этом смысле не только организацию государственной власти в субъектах РФ, но и взаимодействие двух уровней единой федеративной системы — Федерации и ее субъектов в лице соответствующих органов. Речь при этом идет не только о разграничении предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов и об обязанности субъектов РФ при определении организации государственной власти и ее функционирования исходить из указанного принципа, но и о системном единстве государственной власти в Российской Федерации, из которого, если такое единство не сводить к соподчинению образующих указанную систему органов, вытекает признание единства системы народного представительства, единства исполнительной власти и единой судебной системы<sup>49</sup>.

Основываясь на результатах анализа закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», можно выделить следующие





формы взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти регионального уровня:

организационное взаимодействие, которое проявляется в возможности участия в формировании иных органов государственной власти (п. 1, 3 ст. 5; п. 1, 2, 7 ст. 18; п. 3 ст. 20; ст. 24 указанного закона);

взаимодействие при осуществлении правосудия (ст. 5—8 указанного закона);

взаимодействие в сфере государственного управления (п. 7 ст. 18; ст. 21 указанного закона);

осуществление взаимного контроля и применение мер конституционной и политической ответственности (ст. 3.1; п. 9 ст. 4; п. 1 ст. 5; п. 1—3 ст. 9; п. 1—5 ст. 19 указанного закона);

взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти, разрешении споров между ними (пп. «е» п. 3 ст. 5; ст. 25 указанного закона)<sup>50</sup>.

Государственная власть едина. «Единство государственной власти означает социальное единство власти, единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов»<sup>51</sup>, а также «обладание ею на всех уровнях осуществления одинаковыми

сущностью, формами и методами деятельности, причем между всеми органами государственной власти должны быть связь, распределение полномочий (разделение властей), дисциплина, субординация, взаимообусловленность»<sup>52</sup>.

В юридической литературе одни авторы наряду с законодательной, исполнительной и судебной властью предлагают в качестве самостоятельной ветви власти выделять президентскую власть<sup>53</sup>, другие — контрольную власть<sup>54</sup>, третьи — власть средств массовой информации, четвертые — избирательную власть<sup>55</sup>, пятые — денежную власть<sup>56</sup>, шестые — прокурорскую<sup>57</sup>. Выделяют и другие ветви власти.

Государственная власть должна быть единой по своему социальному характеру, иметь единые принципиальные цели и направления деятельности, обладать структурным, организационно-правовым и функциональным единством, что, однако, не должно вести к слиянию органов, ее осуществляющих<sup>58</sup>. Единство системы не исключает, а предполагает наличие и определенную степень автономности ее элементов, что является гносеологической основой концепции разделения властей.

### Примечания

1. Шан Цзинь Шу. Книга правителя области Шан / пер. с кит. — М., 1993; Арташестра, или наука политики. — М., 1993.
2. Платон. Государство // Антология мировой политической мысли : в 5 т. — Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. — М., 1997. — С. 86—87, 97—103.
3. Аристотель. Соч. : в 4 т. — Т. 4. — М., 1983. С. 509.
4. Макиавелли Н. Государь. — М., 1990; Кампанелла Т. Город Солнца. — М., 1954.
5. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения : в 2 т. — Т. 2. — М., 1991. — С. 133.
6. Локк Дж. Сочинения. — Т. 3. — М., 1998. — С. 342, 347.
7. Монтескье Ш. Избранные произведения. — М., 1995. — С. 215.
8. Локк Дж. Два трактата о правлении // Антология мировой политической мысли : в 5 т. — Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. — М., 1997. — С. 362—366.
9. Монтескье Ш. О духе законов. Избранные произведения. — М., 1955. — С. 290.
10. Кант И. Сочинения. — Т. 4. — Ч. 3. — С. 233; Гегель. Философия права. — М., 1990. — С. 67.
11. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. — М., 1984. — С. 209.
12. См., напр.: Чичерин Б. Н. Философия права. — М., 1900; Кистяковский Б. А. В защиту права // Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. — М., 1990; Новгородцев П. И. Лекции по истории философии права. Учение нового времени. XVI—XIX вв. — Изд. 3. — М., 1914; Покровский И. А. История римского права. — П., 1918.
13. Соловьев В. С. Право и нравственность. Власть и право. Из истории русской правовой мысли. — Л., 1990. — С. 95.
14. Соловьев В. С. Оправдание добра. — М., 1996. — С. 337.
15. Шаблинский И. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1996. — № 3—4. — С. 2.
16. Если период со 2 марта 1917 г., дня отречения от престола Николая II, по 1 сентября 1917 г. обозначить как переходный.

17. Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч. — 2-е изд. — Т. 17. — С. 342.
18. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. — Т. 33. — С. 45.
19. Разделение властей : учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. — М. : Изд-во МГУ ; Юрайт-Издат, 2004. — С. 327.
20. См. подробнее : Лазарев Б. М. «Разделение властей» и опыт Советского государства // Социалистическое правовое государство. — М., 1989. — С. 149—154.
21. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 36. — С. 206.
22. Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 37. — С. 257.
23. Нерсисянц В. С. Указ. соч. — С. 26.
24. Барабашев Г. В., Васильев В. И., Шеремет К. Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. — 1988. — № 5.
25. Румянцева Т. И. Парламентская демократия и выбор формы правления // Конституционный строй России. — Вып. II. — М., 1995. — С. 28.
26. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 17. — Ст. 512.
27. Разделение властей... — С. 334—335.
28. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 2. — Ст. 22.
29. Ишеков К. А. Становление региональной системы разделения властей в России: начальный этап // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 17. — С. 36—39.
30. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. URL: <http://www.twirpx.com/file/444428/> (дата обращения 10.02.2011).
31. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 20. — Ст. 1084.
32. Упоминание городов появилось 9 декабря 1992 года.
33. Энгельс Е. Основы советской Конституции. — М., 1923. — С. 167—169; Тройнин И. Разделение властей // Советское строительство. — 1937. — № 7—8.
34. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 39. — Ст. 3597.
35. Авакьян С. А. Создан прецедент. Неконституционная власть не имеет перспективы // Независимая газета. — 1993. — 15 окт.
36. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 39. — Ст. 3597.
37. Российская газета. — 1993. — 9 окт.
38. Российская газета. — 1993. — 12 окт.
39. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 1995. — С. 72.
40. Собрание актов Президента и Правительства. — 1993. — № 42. — Ст. 3995.
41. Иванова В. И. Парламент Российской Федерации. — М., 1995; Горобец В. Д. Парламент Российской Федерации. — М., 1998; Гранкин И. В. Парламент России. — М., 1999; Авакьян С. А. Федеральное Собрание — Парламент России. — М., 1999 и др.
42. Нерсисянц В. С. Указ. соч. — С. 383.
43. СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.
44. Надо отметить, что ни один из указов Президента РФ, принятых с 2006 г., нельзя отнести к данной категории.
45. См.: Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права. — М., 1999. — С. 119; Анишина В. И. Основные принципы статуса судьи как носителя судебной власти: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Мировой судья. — 2006. — № 10. — С. 11.
46. См.: Керимов А. Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. — 2001. — № 9. — С. 26—29.
47. Ишеков К. А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П. П. Сергуна ; Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. — Саратов : Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2010. — С. 48.
48. См.: Волкова Л. П. Исполнительная власть в системе разделения властей // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы : мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (21—22 октября 2008 г.) / под. ред. М. С. Матейковича. — Тюмень, 2008. — С. 112.
49. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 2-е изд., пересмотр. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011. — С. 121.
50. См. подр.: Ишеков К. А., Капитанец Ю. В., Черкасов К. В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». — Саратов, 2007. — С. 94—95.
51. Нарутто С. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства системы государственной власти в Российской Федерации // Правоведение. — 1999. — № 4. — С. 27—34.





52. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. — 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. — М. : Инфра-М, 2010. — С. 381.
53. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. — М., 1996; Чиркин В. Е. Президентская власть // Государство и право. — 1997. — № 5.
54. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4.
55. Автономов А. С. Избирательная власть. — М., 2002. — С. 74—75.
56. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Денежная власть. Теория разделения властей и проблемы банковской системы. — М., 2000. — С. 42—52.
57. См.: Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 18.
58. Чиркин В. Е. Законодательная власть. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2010. — С. 74.

## References

1. Shan Tszin Shchu. Kniga pravatelya oblasti Shan ,Per. s kit.[A book of Shan region governor, translated from Chinese]. Moscow. 1993; Artkhashstra, ili nauka politiki [Artkhashstra or the science of police]. Moscow. 1993.
2. Platon. Gosudarstvo [A state]. Antologiya mirovoy politicheskoy mysli. V 5 t. T. 1; Zarubezhnaya politicheskaya mysl: istoki i evoliutsiya [Anthology of the world political thought. In 5 volumes. Vol. 1.; Foreign political thought: origin and evolution]. Moscow. 1997. pp. 86—87, 97—103.
3. Aristotel. Soch. v 4 t. T. 4. [The work in 4 volumes. Vol.4]. Moscow. 1983. p. 509.
4. Makiavelli. N. Gosudar [A governor]. Moscow. 1990; Campanella T. Gorod Solntsa [City of Sun]. Moscow. 1954.
5. Gobbs T. Leviatan, ili materiya, forma i vlast gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo. Sochineniya v 2 t. T. 2. [Leviathan, or the material, form and power of civil and religious state. The works in 2 volumes, V. 2]. Moscow. 1991. p. 133.
6. Loka Dzh. Sochineniya [The works] . Moscow. 1998. Vol. 3. pp. 342, 347.
7. Monteske Sh. Izbrannye proizvedeniya [The selected works]. Moscow. 1995. p. 215.
8. Loka Dzh. Dva traktata o pravlenii [Two tractates of government]. Antologiya mirovoy politicheskoy mysli. V 5 t. T. 1; Zarubezhnaya politicheskaya mysl: istoki i evoliutsiya [Anthology of the world political thought. In 5 volumes. Vol. 1; Foreign political thought: origin and evolution]. Moscow. 1997. pp. 362—366.
9. Monteske Sh. O dukhe zakonov. Izbrannye proizvedeniya [The spirit of laws. Selected works]. Moscow. 1955. p. 290.
10. Kant I. Sochineniya. T. 4. Ch. 3.[The works. Vol.4, Part 3]. p. 233; Gegel. Filosofiya prava [Philosophy of law]. Moscow. 1990. p. 67.
11. Khrestomatiya po istorii gosudarstva i prava zarubezhnykh stran [Chrestomathy of history of state and law of foreign countries]. Moscow. 1984. p. 209.
12. See, for example: Chicherin B. N. Filosofiya prava [Philosophy of law]. Moscow. 1900; Kistyakovskiy B. A. V zashchitu prava [In defense of law]. Vekhi. Sbornik statey o russkoy intelligentsia [Milestones. Collecetion of works on Russian intelligence]. Moscow. 1990; Novgorodtsev P. I. Lektsii po istorii filosofii prava. Uchenie novogo vremeni. XVI—XIX vv. Izd. 3. [Lectures in history of law philosophy. New time studies. XVI — XIX centuries. 3d edition]. Moscow. 1914; Pokrovskii I. A. Istoriya rimskogo prava [History of Roman law]. Petrograd. 1918.
13. Solovjev V. S. Pravo i нравstvennost. Vlast i pravo. Iz istorii russkoy pravovoy mysli. [Law and morality. Powers and law. From the history of Russian legal thought]. Leningrad. 1990. p. 95.
14. Solovjev V. S. Opravdanie dobra [Justification of kindness]. Moscow. 1996. p. 337.
15. Shablinsky I. Nekotorye aspekty formirovaniya konstitutsionnoy modeli razdeleniya vlastey v Rossii [Certain aspects of formation of constitutional model of powers division in Russia]. Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeyskoe obozrenie [Constitutional law: Eastern European review]. 1996. No. 3—4. p. 2.
16. Esli period so 2 marta 1917 g., dnya otrencheniya ot prestola Nikolaya P, po 1 sentyabrya 1917 g. oboznachit kak perekhodny [If the period from the 2d of March, 1917, the day of vailing a crown].
17. Marks K., Jengels F. Sobr. Soch. 2-e izd. T. 17 [Collected works. 2d edition. Vol.17]. p. 342.
18. Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij. T. 33 [Complete works. Vol 33]. p. 45.
19. Razdelenie vlastey: Ucheb. Posobie. — 2-u izd., pererab. I dop. Otv. Red. Prof. M. N. Marchenko [Division of powers. 2d edition revised and enlarged. Chief editor Professor M. N. Marchenko]. Moscow. Izd-vo MGU: Yurajt-Izdat [Publishing house of Moscow State University: Yurajt-zdat]. 2004. p. 327.
20. See in details: Lazarev B. M. "Razdelenie vlastey" i opyt Sovetskogo gosudarstva ["Division of powers" and experience of Soviet State]. Sotsialisticheskoe pravovoe gosudarstvo [Socialistic legal state]. 1989. pp. 149—154.
21. Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij. T. 36 [Complete works. Vol. 36]. p. 206.
22. Lenin V. I. Polnoe sobranie sochinenij. T. 37 [Complete works. Vol. 37]. p. 257.
23. Nersesjants V. S. Op. cit. p. 26.

24. Barabashev G. V., Vasiljev V. I., Sheremet K. F. Sovety narodnyh deputatov: vremja peremen [Advice of people's deputies: time of changes]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Soviet state and law]. 1988. No. 5.
25. Rumjanceva T. I. Parlamentskaja demokratija i vybor formy pravlenija [Parliamentary democracy and choice of government form]. Konstitutsionny stroy Rossii. Vyp. P. [Constitutional form of Russia. Edition P.]. Moscow. 1995. p. 28.
26. Vedomosti Sjezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR [Gazette of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet]. 1991. No. 17. p. 512.
27. Razdelenie vlastej: Ucheb. Posobie. — 2-u izd., pererab. I dop. Otv. Red. Prof. M. N. Marchenko [Division of powers. 2d edition revised and enlarged. Chief editor Professor M.N. Marchenko]. Moscow : Izd-vo MGU: Yurajt-Izdat [Publishing house of Moscow State University: Yurajt-Izdat]. 2004. p. 334—335.
28. Vedomosti Sjezda narodnyh deputatov RSFSR i Verhovnogo Soveta RSFSR [Gazette of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet]. 1990. No. 2. p. 22.
29. Ishekov K. A. Stanovlenie regionalnoy sistemy razdeleniya vlastey v Rossii: nachalnyy etap [Establishing of regional system of powers division in Russia: first stage]. Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and municipal law]. 2009. No. 17. pp. 36—39.
30. Kutafin O. E. Rossijsky konstitutsionalizm [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma. 2008. Available at: <http://www.twirpx.com/file/444428/> (site session as of 10.02.2011).
31. Vedomosti Sjezda narodnyh deputatov RF i Verhovnogo Soveta RF [Gazette of the Congress of People's Deputies of the RF and the Supreme Soviet of the RF]. 1992. No. 20. p. 1084.
32. Upominanie gorodov poyavilos 9 dekabrya 1992 goda [Reference of the cities appeared on December 9, 1992].
33. Engels E. Osnovy sovetskoy Konstitutsii [Basis of soviet Constitution]. Moscow. 1923. pp. 167—169; Trojnin I. Razdelenie vlastei [Division of powers]. Sovetskoe stroitelstvo [Soviet construction]. 1937. No. 7—8.
34. Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossijskoy Federatsii [Collected acts of the President and the Government of the Russian Federation]. 1993. No. 39. p. 3597.
35. Avakjan S. A. Sozdan pretsedent. Nekonstitutsionnaya vlast ne imeet perspektivy [Precedent is established. Unconstitutional power does not have prospects]. Neza-visimaya gazeta [Independent newspaper]. 1993. October 15.
36. Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossijskoy Federatsii [Collected acts of the President and the Government of the Russian Federation]. 1993. No. 39. p. 3597.
37. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. October 9, 1993.
38. Rossijskaya gazeta [Russian newspaper]. October 12, 1993.
39. Kozlova E. I., Kutafin O. E. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional law of Russia]. Moscow. 1995. p. 72.
40. Sobranie aktov Prezidenta i Pravitelstva Rossijskoy Federatsii [Collected acts of the President and the Government of the Russian Federation]. 1993. No. 42. p. 3995.
41. Ivanova V. I. Parlament Rossijskoy Federatsii [Parliament of the Russian Federation]. Moscow. 1995; Gorobets V. D. Parlament Rossijskoy Federatsii [Parliament of the Russian Federation]. Moscow. 1998; Grankin I. V. Parlament Rossii [Parliament of Russia]. Moscow. 1999; Avakjan S. A. Federalnoe Sobranie — Parlament Rossii [The federal assembly — Parliament of Russia]. M. 1999 etc.
42. Nersesjants V. S. Op. cit. p. 383.
43. SZ RF [Collected legislation of the Russian Federation]. 1996. No. 19. p. 2320.
44. Nado otmetit, chto ni odin iz ukazov Prezidenta RF, prinyatykh s 2006 g. nelzya otnesti k dannoyi kategorii [It's worth mentioning that neither of the Decrees of the President of the Russian Federation, adopted since 2006, can be referred to this category].
45. See: Engibaryan R. V., Krasnov Yu. K. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Moscow. 1999. p. 119; Anishina V. I. Osnovnye printsipy statusa sudji kak nositelya sudebnoy vlasti: konstitutsionno-pravovoe sodержanie i problemy realizatsii [Basic principles of a judge's status as judicial power holder: constitutional legal content and problems of execution]. Mirovoy sudja [Peace justice]. 2006. No. 10. p. 11.
46. See: Kerimov A. D. Ispolnitelnaya vlast v sisteme razdeleniya vlastey [Executive power in the system of powers division]. Grazhdanin i pravo [Citizen and law]. 2001. No. 9. pp. 26—29.
47. Ishekov K. A. Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastey v subjektakh Rossijskoy Federatsii. / pod red. P. P. Serguna; GOU VPO "Rossijskaya pravovaya akademiya Ministerstva yustitsii Rossijskoy Federatsii" [Execution of the constitutional principle of power division in the constituent entities of the Russian Federation. K. A. Ishekov; under the editorship of P. P. Sergun; State Educational Institution of Higher Professional Education "Russian Law Academy of the Ministry





of justice of the Russian Federation"]. Saratov. GOU VPO "Rossijskaya pravovaya akademiya Ministerstva yustitsii Rossijskoy Federatsii" [State Educational Institution of Higher Professional Education "Russian Law Academy of the Ministry of justice of the Russian Federation"]. 2010. p. 48.

48. See: Volkova L. P. Ispolnitelnaya vlast v sisteme razdeleniya vlastey [Executive power in the system of powers division]. Razdelenie vlastey v sovremennoy Rossii: problemy i perspektivy: materialy Vserossijskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (21—22 oktyabrya 2008 g.), pod. red. M. S. Matejkovicha. [Division of powers in modern Russia: problems and prospects: materials of All-Russian scientific-practical conference (October 21—22, 2008), under the editorship of M. S. Matejkovich.] Tyumen. 2008. p. 112.

49. Kommentarii k Konstitutsii Rossijskoy Federatsii. pod red. V. D. Zorkina. — 2-e izd., peresmotr. [Commentary to the Constitution of the Russian Federation under the editorship of V. D. Zorkin, 2d edition revised]. Moscow : Norma : INFRA-M. 2011. p. 121.

50. See in details: Ishekov K. A., Kapitanets Yu. V., Cherkasov K. V. Postatejny kommentarij k Federalnomu zakonu "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatelnykh (predstavitelnykh) i ispolnitelnykh organov gosudarstvennoy vlasti subjektov Rossijskoy Federatsii" [Article-by-article commentary to the federal law "Of general principals of organization of legislative (representational) and executive bodies of state authority of the Russian Federation constituent entities"]. Saratov. 2007. pp. 94—95.

51. Narutto S. V. Teoretiko-pravovye problemy konstitutsionnogo printsiipa edinstva sistemy gosudarstvennoy vlasti v Rossijskoy Federatsii [Theoretical-legal problems of constitutional principal of the Russian Federation state authority system unity]. Pravovedenie [Jurisprudence]. 1999. No. 4. pp. 27—34.

52. Avakjan S. A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebny kurs: ucheb. posobie: v 2 t. Tom 1. — 4-e izd., pererab. i dop. [Constitutional law of Russia. Educational course: textbook in 2 volumes. Vol. 1 — 4th edition revised and enlarged]. Moscow. Infra-M. 2010. p. 381.

53. Okunkov L. A. Prezident Rossijskoy Federatsii. Konstitutsiya i politicheskaya praktika [President of the Russian Federation. Constitution and political practice]. Moscow. 1996; Chirkin V. E. Prezidentskaya vlast [Presidential power]. Gosudarstvo i pravo [State and law]. 1997. No. 5.

54. Chirkin V. E. Kontrolnaya vlast [Controlling power]. Gosudarstvo i pravo [State and law]. 1993. No. 4.

55. Avtonomov A. S. Izbiratel'naya vlast [Elected officials]. Moscow. 2002. pp. 74—75.

56. Tosunyan G. A., Vikulin A. Yu. Denezhnaya vlast. Teoriya razdeleniya vlastey i problemy bankovskoy sistemy [Monetary power. Theory of powers division and problems of bank system]. Moscow. 2000. pp. 42—52.

57. See: Melnikov N. V. Prokurorskaya vlast [Procuratorial power]. Gosudarstvo i pravo [State and law]. 2002. No. 2. p. 18.

58 Chirkin V. E. Zakonodatel'naya vlast [Legislative power]. Moscow : Norma : INFRA-M. 2010. p. 74.

**ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

**LEBEDEV Valerian Alekseyevich**, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev\_va@bk.ru