Содержание

Введение

Глава 1. Содержание принципа разделения властей

Глава 2. Дискуссия о содержании принципа разделения властей и о видах властей

2.1 Генезис идеи

2.2 Правовая мысль России о разделении властей

Глава 3. Основные направления реализации принципа разделения властей

Глава 4. Проблемы реализации принципа разделения властей по горизонтали и вертикали

4.1 Разделение власти в России по горизонтали

4.2 Разделение власти в России по вертикали

4.3 Основы разделения и взаимодействия органов субъектов Российской Федерации. Элементы разделения властей в структуре органов местного самоуправления

Заключение

Использованная литература

# Введение

Проблемы организации и осуществления государственной власти вызывали теоретический и практический интерес на протяжении многих веков. Мировой опыт убедительно подтверждает, что важнейшим условием успешного функционирования государственной власти является принцип разделения властей. В этой связи существует необходимость совершенствования механизмов реализации государственной власти в современной России на всем государственном пространстве, как федеральном, так и региональном. Государственная власть всегда материализуется в определенной структуре государственных органов, способы связей между которыми обусловлены соотношением различных политических сил в государстве. В условиях демократического политического режима решающее значение на взаимоотношения органов государственной власти оказывает принцип разделения властей, который является базовым принципом государственного строительства, одним из правовых устоев гражданского общества, а также служит той функциональной основой, которая обеспечивает эффективную деятельность государственного механизма. Как показывает весь ход исторического развития, принцип разделения властей неизменно приобретал актуальность в тех государствах, где проводились демократические преобразования системы государственной власти. В настоящее время принцип разделения властей закреплен в конституциях подавляющего большинства стран мира, однако механизмы его реализации существенно отличаются друг от друга.

Разделение властей - конституционный принцип правового государства в условиях подлинного гражданского общества. Закрепленное в Конституции РФ правовое государство, права и свободы человека и гражданина, принцип разделения властей содержательно и законодательно взаимосвязаны. Однако потенциал их реальной достижимости еще сравнительно невелик.

Коренные изменения в жизни нашего общества, начавшиеся во второй половине 80-х годов XX века, обострили внимание к вопросам государственного управления. Государство в состоянии эффективно выполнять свои функции лишь при условии целенаправленной и высокопрофессиональной деятельности системы государственного управления. Важнейшим условием выполнения государством своих задач является адекватное его совершенствование, улучшение взаимодействия органов государственной власти, эффективная реализация ими своих полномочий. Роль государственного управления существенно возрастает в переходные и кризисные периоды общественного развития. Это объясняется тем, что в это время идут бурные процессы перестройки существующих моделей общественных отношений, процессы поиска и создания их новых форм. В Российской Федерации конституционные реформы получили новые ориентиры после принятия Конституции 1993 г., провозгласившей принцип разделения властей. За годы, прошедшие с момента ее принятия, накоплен определенный практический опыт реализации конституционных положений, проявились их достоинства и недостатки, без учета которых невозможны дальнейшие преобразования. Российское государство на современном этапе характеризуется противоречивым состоянием проводимых преобразований, связанных с критической переоценкой своего прошлого и с выбором будущего, необходимостью поиска перспектив общественного развития. Решение проблемы коррекции содержания и форм многих правовых явлений выступает необходимым условием эволюции правовой системы, ее ориентации на общемировые стандарты. В системе таких явлений находится и разделение властей. Актуальность темы представленной курсовой работы обусловлена необходимостью решения, прежде всего, практических задач, возникающих в ходе развития российского общества. С другой стороны, актуальность связана и с потребностью теоретического осмысления правовых норм, регламентирующих вопросы организации и взаимодействия органов государственной власти. Приходится констатировать, что действие этих норм нередко приводит к коллизиям и не устраняет пробелов в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений. Исследование современной системы органов государственной власти Российской Федерации показывает, что ее реформирование осуществляется на базе неразвитого федерального законодательства. В ходе продолжающейся правовой реформы уже приняты различные законодательные акты, однако эта деятельность недостаточно эффективна без внесения изменений в Конституцию.

Целью исследования представленной курсовой работы - определить основные формы и методы реализации принципа разделения властей в Российской Федерации. В ходе работы для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

1) определить содержание принципа разделения властей;

2) изучить дискуссию о содержании принципа разделения властей и о видах властей;

3) определить основные направления реализации принципа разделения властей;

4) выявить проблемы реализации принципа разделения властей по горизонтали и вертикали.

Объект данного исследования — организация и осуществление государственной власти в Российской Федерации.

Предмет исследования – реализация принципа разделения властей в организации и функционировании системы органов государственной власти Российской Федерации.

В процессе написания представленной курсовой работы были использованы современные источники: учебники и учебные пособия, статьи периодической печати, материалы правовой системы "Гарант".

# Глава 1. Содержание принципа разделения властей

Разделение власти — одно из принципиальных условий и основной механизм функционирования всех видов политической и неполитической власти.

Разделение власти возникает из свойства власти быть отношениями между субъектами (первым, или активным), от которого исходит волевой импульс, побуждение к действию, и субъектом (вторым, или пассивным), который воспринимает этот импульс и осуществляет побуждение, становится носителем власти, её исполнителем. Эта простейшая структура разделения и передачи власти обычно усложняется, особенно в институциональном политическом (а также неполитическом — экономическом, правовом, идеологическом) процессе, когда второй субъект передаёт волевой импульс следующему субъекту и т.д. вплоть до конечного исполнителя (процесс, получивший наименование командования, или распоряжения и составляющий сущность власти).

Таким образом, понятие "разделение власти" достаточно широкое и не отделимо от понятия "власти" и принимает при этом самые различные формы выражения. В связи с этим представляется целесообразным проследить исторический путь развития разделения власти к моменту его современного восприятия в правовом государстве в качестве одного из основополагающих принципов.

Демократический республиканский правовой строй предполагает разделение властей на создающие закон, применяющие закон и следящие за его соблюдением. Соответственно этому, система государственной власти в России может быть основана на подлинном разделении на законодательную, исполнительную и судебную. Соединение всех трех властей в одном лице или органе уничтожает, по мнению Ш. Монтескье ("О духе законов", 1748 г.), свободу личности: личная свобода окончательно бы исчезла, если бы власть составлять законы, судить за преступления и приводить в исполнение публичные решения соединялась в одном лице. Править по закону — заповедь государственной власти. Посему, Парламент прежде всего, принимает федеральные законы; Президент и Правительство на их основании осуществляют внутреннюю и внешнюю политику, а судебная власть и правоохранительные органы обеспечивают законность и правопорядок.

Реализация принципа разделения властей не нарушает единства государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов. Поэтому главной задачей демократического государства является разграничение полномочий различных властных органов, исходя из принципа единства государственной власти, а также установление начал взаимодействия этих органов.

Равновесие властей сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей - системе сдержек и противовесов. Эта система основана на том, что у каждой ветви государственной власти есть средства воздействия на другие ветви.

В современной конституционно-правовой науке существуют разные подходы к исследованию принципа "разделения властей" и разные его оценки.

Соответственно, можно говорить о нескольких значениях понятия "разделение властей" либо о разных сторонах этого понятия. Разделение властей исторически проявило себя как определенная идея, зародившаяся еще в античные времена (Аристотель) и выросшая в особое учение, в теорию разделения властей (Ш.Л. Монтескье). "Все погибло, - писал Ш. Монтескье, - если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть претворять в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц". В рамках теории "разделения властей" был сформулирован и обоснован одноименный правовой принцип, который получил законодательное закрепление в качестве одной из основ конституционного строя (впервые в Конституции США 1787 г.) и был претворен на практике.

Различают два аспекта разделения властей: юридический и политический. Первый предполагает его формально - юридическое закрепление, второй - фактическое "разделение властей". Между ними нередко образуется разрыв, который нетрудно обнаружить в конституционном законодательстве многих государств.

Правда, следует оговориться, что формально - юридическое закрепление этот принцип в основном получает в Конституциях слабо и средне - развитых стран, недавно ставших на путь демократического развития. Конституции большинства развитых стран исходят из аксиоматичности этого принципа и закрепляют только полномочия соответствующих органов государственной власти.

Разделение властей - явление многоцелевое, имеющее и положительные, и отрицательные черты. Приведенное выше высказывание Ш. Монтескье выражает его вторую направленность - против сосредоточения всей власти "в одном и том же лице или учреждении". В таком понимании принцип разделения властей сыграл в свое время прогрессивную роль в борьбе против абсолютизма и произвола королевской власти.

Мировой государственно - правовой практике известна разная глубина разделения властей и соответственно разное "дозирование" полномочий высших органов государственной власти. В целом в юридической литературе утвердилось следующее представление о существе этого принципа. Единство и целостность государства не позволяет ставить вопрос о том, какая власть важнее и в силу этого должна обладать большими властными полномочиями. Ни одна из них не может существовать без двух других. В этом смысле бесплодны попытки сосредоточить исполнительные функции на уровне власти законодательной, и наоборот.

Принцип "разделения властей" не противостоит (во всяком случае - не должен противостоять) единству государственной власти, как полагают некоторые авторы. Он не отрицает "единство власти", но отрицает "единовластие". 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.

Разделение властей преследует и другую цель - определение функций каждой из ветвей власти, проведение их разграничения, а также определение полномочий и компетенции образующих их органов власти. Это - дополнительная цель разделения властей, хотя и крайне важная. Поэтому вряд ли можно рассматривать проведение разделения властей как только организационно - техническую операцию.

Хотя органы власти действуют самостоятельно, речь идет не об абсолютном обособлении, а лишь об относительной их самостоятельности и одновременном тесном взаимодействии друг с другом, осуществляемом в пределах их полномочий.

Термин "разделение" употребляется также относительно разделения власти между субъектом федерации и федеральными государственными органами, принимая за основу взаимоотношений органов различных уровней власти одно из положений теории разделения властей — наделение ветвей (здесь — органов определенного уровня) власти строго определенными полномочиями. Такое разделение властей называется "вертикальным".

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что разделение властей представляет собой конституционный принцип, регулирующий основы взаимодействия органов единой государственной власти и обеспечивающий их специализацию в процессе осуществления ими своих публично-властных полномочий.

# Глава 2. Дискуссия о содержании принципа разделения властей и о видах властей

## 

## 2.1 Генезис идеи

Проблему рационального устройства государственной власти и ее органов ученые пытаются разрешить, пожалуй, столько времени, сколько существует государство как форма организации общества. Люди, размышлявшие над этой проблемой, уже давно заметили, что концентрация государственной власти в чьих-то одних руках неизбежно ведет к отрицательным последствиям. Чем больше такая концентрация, тем выше вероятность произвола и злоупотреблений.

В науке нет единого мнения о том, какой момент следует считать началом возникновения теории разделения властей. Например, есть мнение, согласно которому корни разделения властей следует искать в тексте Библии. Другие считают, что идеи разделения властей "восходят к древности и берут свое начало со сложившихся взглядов Платона о разделении труда. Между тем, как совершенно верно отмечают многие ученые, говорить о том, что древние мыслители "уже в деталях разрабатывали само учение о разделении властей, было бы несколько преждевременно".

Идея разграничения деятельности государственных органов в самом общем виде высказывалась еще античными мыслителями — Платоном, Аристотелем, Полибием и др. Так, Платон писал о законодательстве, управлении и правосудии как о формах государственной деятельности, которые "направлены на один и тот же предмет, но вместе с тем и отличны друг от друга".

Аристотель уже выделял "три элемента" всякого политического устройства, считая, что от их организации зависит как благосостояние общества, так и саморазличие отдельных форм государственного строя2. Определяя государство как сложное целое, состоящее из специфически различных неподобных частей, Аристотель выделял, во-первых, "законосовещательный" орган, во-вторых, административный или правительственный орган, в-третьих, судебные органы. По его мнению, основополагающим элементом в государстве должен быть "законосовещательный" орган1. Поэтому Аристотель не исследовал взаимоотношения государственных органов между собой, проблемы их взаимодействия и контроля.

Полибий одним из первых считал необходимым разграничение власти между консулом, сенатом и народным собранием, которые должны, с одной стороны, оказывать друг другу взаимную поддержку и содействие, с другой — сдерживать власть другого. По мнению Полибия, Ликург отдавал предпочтение форме правления не простой и не единообразной, соединив в ней вместе "все преимущества наилучших форм правления, дабы ни одна из них не развивалась сверх меры и через то не извращалась в родственную ей обратную форму, дабы все они сдерживались в проявлении свойств взаимным противодействием или одна не тянула бы в свою сторону, не перевешивала бы прочих, дабы таким образом государство неизменно пребывало бы в состоянии равномерного колебания и равновесия"3.

В юридической литературе редко отмечается роль Д. Лильберна (1614-1657) в становлении теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную с целью гарантии законности и предупреждения возможных злоупотреблений органов государственной власти и должностных лиц. Лишь в том случае, справедливо полагал он, когда эти власти будут осуществляться различными органами и лицами, можно уничтожить их произвол и обеспечить прочность правления4.

Необходимо подчеркнуть, что разделение властей у Лильберна направлено на обеспечение народовластия и предотвращение узурпации власти каким-либо одним учреждением или отдельным лицом5.

Большинство исследователей основоположниками "классического" варианта теории разделения властей называют Джона Локка и Шарля Монтескье. Вместе с тем, по Локку, "все подчиняется законодательной власти", поскольку "тот выше, кто может предписывать законы. Локк отдельно не выделял судебную власть, полагая ее составным элементом исполнительной власти.

В отличие от Локка Монтескье выделял в системе органов власти и судебную власть, которая может быть доверена не какому-либо специальному органу, а выборным лицам из народа, привлекаемым к отправлению правосудия лишь на определенное время. "Таким образом, — полагал он, — судебная власть, столь страшная для людей, не будет связана ни с известной профессией, ни с известным положением; она станет... невидимой и как бы не существующей". Отсюда Монтескье делает вывод: судебная власть в известном смысле как бы совсем не власть1; из трех властей... власть судебная некоторым образом есть ничто. Остаются только две. При таком подходе закономерно следующее заключение Монтескье: "Судьи суть... не что иное, как уста, произносящие слова закона".

Заслугой Монтескье является разработка идей равновесия и системы "сдержек и противовесов" законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Ж.-Ж. Руссо с позиции неотчуждаемого, единого и неделимого народного суверенитета критиковал идею Монтескье о разделении властей, одним из первых признал необходимым разделение только государственных функций. Равновесие всех государственных органов, считал Руссо, может быть достигнуто благодаря преобразованию верховной законодательной власти, воплощающей суверенитет народа.

Якобинцы считали равновесие властей "химерой". Конвент являлся как законодательным, так и исполнительным органом власти, а в якобинской Конституции 1793 г. прямо отрицался принцип разделения властей. В то же время победившая буржуазия в Конституции Франции 1795 г. определила разделение властей как "первое условие свободного правления", "вечный закон", без которого "общественный порядок не может быть характеризован".

При создании американского конституционного механизма первоначально за основу был взят вариант разделения властей, предложенный Локком.

Симптоматично, что спустя непродолжительное время "все полномочия управления — законодательные, исполнительные и судебные, — подчеркивал И. Джефферсон, — оказались у законодательного корпуса... Сто семьдесят три деспота, безусловно, являются такими же угнетателями, как и один". В связи с отторжением американской практикой локковской модели разделения властей отцами американской конституции была взята за основу усовершенствованная схема Монтескье. Ее основополагающим принципом стало не только горизонтальное, но и вертикальное разделение власти (федерация — штаты). В детально разработанную систему "сдержек и противовесов" были заложены следующие основополагающие принципы: различные источники формирования органов государственной власти, разный срок их полномочий, создание продуманного механизма "снятия" диктаторских поползновений властей.

## 2.2 Правовая мысль России о разделении властей

В России среди ряда государственных деятелей и ученых теория разделения властей занимала особое внимание М. М. Сперанского. В своем "Введении к уложению государственных законов" (1809 г.) он писал в связи с попыткой использования этой теории для "преобразования" самодержавия и стремлением поставить ее в рамки закона, что "нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон и исполнять его". Необходимо ее разделение. Необходимо, чтобы одни "установления" действовали в процессе составления закона, а другие — при их исполнении.

Из троякого порядка государственных сил, продолжал автор, возникает "троякий порядок сил установлений". Одно из них "должно действовать в образовании закона, другое — в исполнении, третье — в части судной. Разум всех сил установлений может быть различен".

М.М. Сперанский предлагал "два различных устройства" самодержавной власти на основе закона и принципа разделения властей.

Первый вариант такого устройства состоит в том, чтобы "облечь правление самодержавное" всеми "внешними формами закона, оставив в существе его ту же силу и то же пространство самодержавия". Главные черты и особенности такого устройства сводятся, по мнению автора, к тому, чтобы: 1) "установить сословие, которое бы представляло силу законодательную, свободную", которая на самом деле была бы "под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной"; 2) силу исполнительную "так учредить, чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но по разуму его была бы совершенно независима"; 3) власти судной "дать все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла во власти самодержавной".

Данный вариант самодержавного устройства, делал вывод Сперанский, будет лишь казаться "во мнении народном" действующим. Но на самом деле он никогда не будет таковым.

Суть второго варианта такого устройства сводится к тому, чтобы не только "внешними формами покрыть самодержавие", но и ограничить его "внутреннею и внешнею, существенною силою установлений". Нужно учредить державную власть на законе не словами, но самим делом". Если, писал автор, предпочтение будет отдано этому варианту, тогда все "установления" должны быть "расположены на иных правилах": 1) законодательное сословие должно быть так устроено, "чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное"; 2) сословие судебное должно быть так образовано, "чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор форм судебных и охранение общей безопасности принадлежали правительству"; 3) власть исполнительная "должна быть вся исключительно вверена правительству". А чтобы эта власть "распоряжениями своими под видом исполнения законов" не могла бы "ни обезобразить", "ни совсем уничтожить" их, то она должна быть поставлена под "ответственность власти законодательной".

Сравнивая два эти возможных варианта преобразования самодержавия с помощью теории разделения властей, Сперанский делал окончательный вывод в пользу второго как более совершенного и более действенного варианта.

Если первая из сравниваемых между собой потенциальных систем, анализировал он, "имеет только вид закона", то другая есть "самое существо его". Если первая недолговечна и "издалека сама готовит себе прекращение", то другая при благоприятных обстоятельствах "может утвердиться, долгое время без важных перемен постепенно следовать за гражданским усовершенствованием". Наконец, если первая может быть "оправданна в народе своевольном, непостоянном, преклонном ко всем новым умствованиям и особливо тогда, когда народ сей выходит из анархии с превратными привычками", то вторая "одна может быть свойственна народу, который имеет более доброго смысла, нежели пытливости, более простого и твердого разума, нежели воображения, коего характер трудно обольстить, нелегко убедить простою истиною".

В четкой форме идеи разделения властей были отражены в конституционном проекте Н.М.Муравьева (1821¾1825 гг.). Согласно проекту Муравьева формой государства признавалась конституционная монархия.

Законодательная власть передавалась Народному Вече, исполнительная — наследственному монарху, судебная — Верховному судилищу, таким образом, власть монарха предлагалось значительно ограничить.

Однако господство абсолютной монархии в России не способствовало теоретическому восприятию русскими учеными идеи разделения властей, особенно ее наиболее радикальных положений о равновесии и сдерживании, вынуждали исследователей занимать компромиссную позицию.

Характерным является высказывание Н.М. Коркунова: "Русские дореволюционные юристы обратили внимание на невозможность употребления понятия "делимость" власти... говоря о распределении отдельных функций государственной власти". Аналогичную позицию занимал и И.Я. Фойницкий: "Общий закон разделения труда с разделением культуры отражается и на государстве, вызывая разделение этих функций... В этом и состоит принцип разделения государственной власти", поскольку она "не совокупность властей, а единая власть".

Среди других дореволюционных ученых следует назвать Н.И.Лазаревского. В частности, Н.И. Лазаревский, анализируя принципы конституционного строя, ставил на первое место разделение властей. Но, пожалуй, наиболее полно теория разделения властей в отечественной литературе была раскрыта другим выдающимся русским юристом Ф.Ф.Кокошкиным, который определял участие народа в законодательстве и разделение властей как два важнейших принципа правового государства. Ф.Ф. Кокошкин выделил три элемента сдерживания исполнительной власти: контроль представительного органа за бюджетом и численностью армии, ответственность министров и право судебной власти проверять законность правительственных распоряжений. В отношении законодательной власти Ф.Ф.Кокошкин перечислил четыре "гарантии": 1) участие главы исполнительной власти в законодательном процессе с помощью абсолютного или отлагательного "вето", 2) наличие двух палат, 3) права граждан, 4) изменение конституции особым порядком.

Исследуя сущность и основные характеристики правового государства, другой выдающийся русский ученый, В.М. Гессен, также внес значительный вклад в развитие учения о разделении властей. Одним из первых автор рассматривает принцип разделения властей как отличительное свойство правового государства и сводит его к "отделению правительственной власти от законодательной и судебной, от той и другой". Именно Гессену принадлежит определение закона как "высшей в государстве юридической нормы", а также утверждение, что "закон является высшей нормой по сравнению с правительственным распоряжением".

В аспекте исследуемой проблемы весьма интересны представления другого русского ученого и юриста Н.М. Коркунова о проблеме совместности властвования и принципа разделения властей. В частности, по мнению Н.М. Коркунова, взаимное сдерживание властей и недопущение концентрации власти в одних руках возможно "не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но точно так же и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции".

Хотелось бы отметить, что данное утверждение автора обогатило и творчески развило идею разделения властей. Н.М. Коркунов отошел от формально-догматического понимания данного принципа, от сведения его к простой необходимости абсолютного разграничения функций и строгого определения пределов предметной компетенции, и четко акцентировал на главном сущностном содержании принципа — механизме сдерживания и взаимовлияния всех ветвей власти.

Более того, анализируя опыт государственного строительства с древнейших времен, Н.М. Коркунов выделил три способа сдерживания воль, участвующих в распоряжении государственной властью:

— "разделение отдельных функций между различными органами;

— совместное осуществление одной и той же функции несколькими органами;

— осуществление различных функций одним органом, но различным порядком".

Эволюция принципа разделения властей и отражение ее в практике государственного строительства современных государств, в том числе Российской Федерации, неоднократно продемонстрируют впоследствии актуальность и аргументированность взглядов Н.М. Коркунова на существо и содержание данного принципа.

Хотя идеи конституционных преобразований того времени остались нереализованными, однако следует сказать, что в Основных положениях судопроизводства 1862 г. в России впервые законодательно закреплена идея именно разделения властей: "власть судебная отделяется от исполнительной, административной и законодательной".

Продолжительное время подавляющее большинство советских ученых вслед за русскими юристами отрицали необходимость разделения властей, сводили ее лишь к разделению функций государственных органов.

Между тем нельзя как в теоретическом, так и в практическом плане рассматривать в качестве тождественных самостоятельные проблемы разделения функций и власти государственных органов. Такой вывод подтверждается даже с позиции языкового толкования. Действительно, "функция" — это обязанность, круг деятельности, назначение, роль, тогда как "власть" — это право и возможность распоряжаться кем-, чем-нибудь, подчинять своей воле.

В современной специальной литературе выделяют две основные модели разделения властей: "гибкую" и "жесткую". Первая из них основывается на идеях Локка о тесном сотрудничестве и взаимодействии властей при верховенстве законодательных органов власти.

"Гибкая" модель характерна для стран с парламентарной формой правления (яркий пример — Великобритания). Вторая модель опирается главным образом на теоретические и практические выводы Д. Лильберна, И.Джефферсона и их последователей о равновесии, независимости и взаимном сдерживании (контроле) органов государственной власти.

Практика реализации "гибкой"модели разделения властей во многих государствах и во все времена доказывает: сосредоточение "всей власти" в каком-то одном органе в конечном итоге приводит к установлению тоталитарных режимов.

Как представляется, применение категорий системного анализа вызывает необходимость исследования органов государственной власти в их системе как элементов, ее составляющих, так и их взаимоотношения, взаимосвязи и взаимовлияния. При таком подходе к исследованию разделения государственной власти в Российской Федерации уже нельзя ограничиваться только проблемами собственно разделения функций органов государственной власти и даже разделения самой власти, а с необходимостью, как в теоретическом, так и в практическом плане, следует акцентировать внимание на анализе системы законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, изучении проблем взаимного сдерживания и контроля.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что вопросу разделения властей уделяли внимание многие исследователи как в России, так и за рубежом.

# Глава 3. Основные направления реализации принципа разделения властей

Реализация принципа разделения властей заключается в установлении правовых норм и возникновении правоотношений, направленных на организацию взаимодействия всех органов государственной власти. В современном мире результаты процесса реализации принципа разделения властей проявляются в разных моделях взаимоотношений органов государственной власти, и исследование этих моделей важно для понимания структурно - функционального соотношения субъектов государственной власти.

С установлением советской власти надежды сторонников теории разделения властей на ее воплощение в России оказались похороненными на многие десятилетия. И в период "диктатуры пролетариата" и после провозглашения "общенародного государства" неизменным оставался постулат о полновластии советов, объединяющих в себе законодательную, исполнительную и контрольную функции. Формальная независимость признавалась только за судом. Такие взгляды господствовали у нас вплоть до начала 90-х гг. С принятием летом 1990 г. Декларации о государственном суверенитете концепция разделения властей стала рассматриваться в них в качестве официальной доктрины.

Даже на начальном этапе политических реформ демократическое движение разворачивалось под лозунгом "вся власть Советам". Первым реальным шагом к введению в СССР системы разделения властей стало учреждение в марте 1991 г. поста Президента СССР. Почти одновременно создается пост Президента РСФСР.

Однако в условиях слабости гражданских институтов и практически полного отсутствия традиций демократического конституционного правления создать эффективную систему разделения властей так и не удалось. Сначала (1991-1993 гг.) власть Советов доминировала над исполнительной властью, опираясь на конституционные нормы о своем "верховенстве". С ликвидацией системы Советов и принятием новой конституции в 1993 г., наоборот, исполнительная власть (особенно на федеральном уровне) получила явный перевес над законодательной. Тем не менее, именно в Конституции РФ 1993г. принцип разделения властей получил окончательное закрепление в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 10), согласно которой "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны".

Говоря о реализации теории разделения властей в современной России, необходимо исходить из существования трех относительно самостоятельных периодов становления развития данного процесса.

Первый период хронологически очерчен рамками: апрель 1985 г-сентябрь 1993 г. Характерным для него является не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативных правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь.

Данный период отличался тем, как справедливо отмечалось в литературе, что шло "постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, политической системы общества в целом и не в последнюю очередь, хотя и весьма противоречивое и своеобразное, движение в сторону восприятия многих общепризнанных в мире признаков государственности, функционирующей на основе принципа разделения властей". В самом начале данного периода по инерции продолжало доминировать восприятие государственной власти в лице Советов как явления единого и неделимого. Традиционно считалось, что в плане применения теории разделения властей к российской действительности "разделению" подлежат не сами ветви государственной власти, а лишь властные функции. Причем нередко вопрос о разделении функций переносился с государственной сферы жизни на партийную и общественную.

Огромное внимание в отечественной литературе традиционно уделялось четкому разделению функций четкому разделению функций государственных и партийных органов, недопустимости дублирования и подмены их друг другом. В конце 80-х — начале 90-х гг. в отношении к принципу разделения властей наметился резкий поворот. И это заметно проявилось не только в теории, но и на практике. Так, в частности, учреждение в 1991 г. института президентства в России и образование Конституционного Суда свидетельствовало, помимо всего прочего, о реальном выделении и укреплении механизма государственной власти России наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями. Закрепление же в Конституции России в 1992 г. положения о том, что "система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей" (ст. 3 Конституции РСФСР) свидетельствовало об официальном признании этой теории. Таким образом, применительно к государственно-правовой жизни реформируемой России в данный период принцип разделения властей признавался не только формально, теоретически, но и шаг за шагом стал воплощаться в реальную жизнь практически.

Второй период адаптации теории разделения властей применительно к российской действительности охватывает промежуток времени с сентября 1993г. (с момента издания Указа от 21.09.1993 № 1400) и до декабря этого же году (включая день проведения референдума по проекту новой Конституции и выборов 12 декабря 1993 г.). Характерной особенностью этого периода была ликвидация системы Советов. Этим же Указом было "предложено" Конституционному Суду РФ "не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания".

Другим Указом Президента этого периода "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" от 09.10.1993 была формально-юридически и фактически разрушена система местных органов государственной власти, а "исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов", были возложены на "администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации". Наконец, Указом от 07.10.1993 "О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения" был отменен действовавший порядок выборности глав администраций органами государственной власти. Прерогатива в решении данных вопросов перешла от органов законодательной власти к органам исполнительной власти. Главы администраций, согласно данному Указу, назначаются и освобождаются Президентом РФ по представлению председателя Совета Министров — Правительства Российской Федераций.

В Российской Федерации разделение властей представляет собой двуединый принцип политико-государственного устройства, сочетающий в себе разделение властей между федерацией и ее субъектами по вертикали политико-государственного устройства России с разделением властей внутри федеральной системы государственной власти и системами государственной власти субъектов Российской Федерации на законодательную (представительную), исполнительную и судебную ветви при общем приоритете единства государственной власти в стране.

Приоритет единства системы государственной власти в условиях ее разделения по вертикали и горизонтали главным образом обеспечивается:

– взаимозависимостью ветвей и уровней государственной власти, их тесными взаимодействиями по определенному правом кругу вопросов;

– системой сдержек и противовесов;

– конституционной ответственностью;

– наличием органов, не входящих в систему разделения властей, но прямо ориентированных на решение общих для нее задач и конфликтных ситуаций;

– институтом федерального воздействия.

Под институтом федерального воздействия следует понимать основанный на Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве особый механизм неординарного воздействия федеральных органов государственной власти на ситуацию в субъекте или субъектах федерации в случае ее отклонения от конституционного правопорядка, который направлен на его восстановление.

Реализация принципа разделения властей на федеральном уровне имеет выраженное конституционно-правовое регулирование, создающее модель разделения властей по горизонтали, которая в значительной степени использована субъектами Российской Федерации. Такое положение создает предпосылки для выстраивания эффективной системы единой системы исполнительной власти в сфере ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов федерации, позволяет тесно координировать законодательную деятельность на всех уровнях государственной власти, обеспечивать единую систему законности и правосудия в стране.

Государственные органы, которые формально или в силу специфики их полномочий нельзя отнести ни к одной из ветвей государственной власти, имеют самое непосредственное отношение к механизму реализации принципа разделения властей, поскольку их основные полномочия, выходящие за рамки разделения властей, обеспечивают его основу – единство государственной власти в Российской Федерации.

Конституционно-правовое регулирование взаимодействия федеральных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти обеспечивается стабильность политико-правового устройства Российской Федерации и служит реальной моделью разделения властей в субъектах Российской Федерации.

Наиболее общими вопросами для всех субъектов РФ при реализации принципа разделения властей являются следующие: социально-экономические возможности субъектов Федерации по реализации собственной компетенции, определение формы парламента субъекта Федерации, выработка и четкое определение элементов системы сдержек и противовесов, определение приоритетности законодательной ветви власти, повышение роли судебной власти в системе разделения властей.

В системе местного самоуправления возможно использование лишь отдельных элементов разделения властей, способствующих усилению участия населения в решении вопросов местного значения, а также эффективности управления, осуществляемыми местными администрациями. Связывать государственную систему разделения властей с теми элементами, которые могут усмотрены в системе местного самоуправления не следует. Противоположный подход приведет к нарушению конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления от органов государственной власти.

Публичная власть местного самоуправления неразрывно связана с государственной властью и, порой, прямо является ее продолжением. И хотя автономия местного самоуправления в отношении государственных органов является его неизменной характеристикой, однако сама публичность муниципальной власти подразумевает существование сферы его взаимодействия с государством. В этой сфере приоритетное место занимают контрольные и регулирующие функции государства в отношении местного самоуправления. Нормативно-правовой основой ответственности органов местного самоуправления перед государством являются федеральное и региональное законодательство, а также уставы муниципальных образований.

С принятием Конституции России 12 декабря 1993 г. в реализации теории разделения властей в нашей стране начался новый, третий период, который продолжается вплоть до настоящего времени. В новой Конституции РФ принцип разделения властей был восстановлен. В ст. 10 подчеркивается, что "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную" и что "органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны. Конституция РФ 1993г. не только декларировала принцип разделения властей, но и довольно четко закрепила за каждой из них круг относящихся к их ведению вопросов, их компетенцию".

Согласно Конституции законодательным и представительным органом РФ является Федеральное Собрание — парламент. Он состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 94, 95). Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ (ст. 110).

Судебная власть осуществляется "посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства" (ст. 118). В системе государственных органов, осуществляющих судебную власть, в конституционном порядке выделяются следующие: Конституционный Суд РФ выступает как судебный орган конституционного контроля, "самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства"; Верховный Суд РФ является "высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции" (ст. 126 Конституций РФ); Высший Арбитражный Суд РФ выступает как высший судебный орган "по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами" (ст. 127 Конституции РФ).

В системе высших властных структур современного российского государства особое место занимает институт президентства.

Согласно Конституции президент является главой государства. Он выступает как гарант Конституции, а также "прав и свобод человека и гражданина". В установленном Конституцией порядке президент принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивает "согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (ст. 80 Конституции РФ).

В соответствии со своими конституционными полномочиями президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; принимает решение об отставке правительства; имеет право председательствовать на заседаниях правительства; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и министров; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка России, а также ставит вопрос о его освобождении.

Кроме того, согласно Конституции президент выполняет также ряд других полномочий и функций. По своей природе и характеру они являются в основном исполнительно-распорядительными полномочиями и функциями. Означает ли это, что в формально-юридическом, конституционном смысле Президент России как глава государства стоит по своему статусу не только над исполнительно-распорядительными, но и над законодательными и судебными органами?

Нет, не означает. Конституция РФ в связи с этим особо оговаривает, например, что в своей деятельности при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства президент руководствуется Конституцией и федеральными законами. В Основном Законе страны особо подчеркивается, что "указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции.

# Глава 4. Проблемы реализации принципа разделения властей по горизонтали и вертикали

## 

## 4.1 Разделение власти в России по горизонтали

Вертикальное и горизонтальное разделение властей в Российской Федерации имеет не только взаимосвязанный, но и взаимопроникающий характер, обеспечивающий эффективность функционирования государства в целом.

Нормативной основой разделения властей в Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, иные нормативно-правовые акты.

Механизм горизонтального разделения властей в Российской Федерации достаточно оригинален и во многих отношениях не вписывается в рамки более или менее типичных моделей, существующих в других странах. При этом в России явно прослеживаются политико-правовые механизмы, свойственные смешанной форме правления.

Нормативно-правовую основу разделения властей в федеративном государстве составляют: федеральная Конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы Российской Федерации, регламентирующие основные принципы формирования органов государственной власти на региональном уровне, договоры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, конституции (основные законы) субъектов федерации, а также региональные законы.

Наибольшую роль во взаимодействии федеральных органов государственной власти играет Президент Российской Федерации, наделенный полномочиями в отношении каждой из ветвей власти и участвующий либо в их функционировании, либо в формировании кадрового состава соответствующих органов. Президент РФ является главой государства; гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

Президент РФ принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (части 1 и 2 статьи 80 Конституции РФ). Именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики. Таким образом, Президент Российской Федерации является по существу системообразующим центром федеральной государственной власти и рассмотрение вопросов конституционно-правового регулирования взаимодействия органов ее основных ветвей невозможно.

Носителем законодательной власти и представительным органом в России является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат. Это - Государственная дума, депутаты которой избираются населением страны путем всеобщих выборов, и Совет Федерации, который формируется путем косвенных выборов. Основным средством руководящего и формирующего воздействия законодательной власти на деятельность органов исполнительной власти является принятие законов, обязательных для всех граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов самоуправления. Контрольные функции законодательной власти исчерпываются контролем за исполнением бюджета и образованием специального органа такого контроля, правом Государственной думы решать вопрос о доверии Правительству.

Исполнительной властью наделено Правительство Российской Федерации (ч. 1 ст. 110), которое несет ответственность за свою деятельность, как перед Президентом страны, так и перед Государственной думой. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу (ст. 113).

Судебная власть, согласно Конституции РФ 1993 года, представлена Верховным Судом РФ, Высшим арбитражным Судом РФ и Конституционным Судом РФ.

Нормативной основой разделения властей в Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, иные нормативно-правовые акты.

Конституция Российской Федерации регулирует основы взаимодействия Федерального Собрания РФ, его палат с Правительством РФ, которые конкретизированы Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и регламентами Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы, а также другими правовыми актами. Деятельность Правительства активно отслеживается и контролируется Государственной Думой. Само Правительство как субъект права законодательной инициативы активно участвует в законодательной деятельности.

Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Правительство РФ дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Поддержанию стабильности разделения властей на федеральном уровне способствует развитая система сдержек и противовесов, уравновешивающая, прежде всего, взаимоотношения законодательной и исполнительной власти.

Конституцией России предусмотрено участие Конституционного Суда РФ в решении важнейших вопросов взаимодействия федеральных органов государственной власти. Конституционный Суд РФ представляет заключение (по запросу Совета Федерации) о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Государственной Думой против Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Палаты Федерального Собрания могут обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности не вступившего в законную силу международного договора.

Важно также подчеркнуть, что в силу полномочий, которыми обладают федеральные органы власти по вопросам совместного ведения, к решению соответствующих вопросов привлекаются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, установленное Конституцией Российской Федерации разделение властей по вертикали политико-государственного устройства страны представлено во всей системе взаимодействий федеральных органов государственной власти, связанных с решением вопросов, затрагивающих интересы регионов.

## 

## 4.2 Разделение власти в России по вертикали

Разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали в Российской Федерации представляет собой сложный вопрос, порождающий различные проблемы. От того, каким образом решаются данные проблемы, зависит и развитие федеративных отношений в целом.

Вертикальное разделение властей не имеет универсальной и идеальной модели. Актуальным в научном плане и продуктивным для практического применения, на наш взгляд, остается обращение к опыту различных государств для изучения возможностей его применения в государственно-правовом строительстве с учетом специфики Российской Федерации, где продолжается поиск оптимального разрешения вопроса о соотношении компетенции и полномочий федеральной власти и власти субъектов Федерации.

Особенность разделения власти по вертикали в России определяется тем, что отношения между Федерацией и ее субъектами традиционно строились и продолжают строиться на довольно жесткой, централизованной основе. Поэтому Федерации принадлежат не только те социально-экономические сферы и полномочия, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности единого государства, но и те, которые защищают от полной и окончательной дезинтеграции некогда централизованный политический организм. Необходимым элементом вертикального разделения властей в Российской Федерации, как, впрочем, и в других федеративных государствах является институт федерального воздействия. Его природа и сущность вытекают из вертикальной структуры федерации и наличия у федерального центра особых полномочий, обеспечивающих конституционный правопорядок, территориальную целостность, суверенитет и единство федеративного государства, которые являются приоритетными по отношению к предметам ведения и полномочиям субъектов Федерации.

В ст.5 Конституции РФ, устанавливающей базовые принципы федеративного устройства, в качестве одного из этих принципов называется разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Данный принцип является производным от принципа разделения государственной власти между федерацией и её субъектами, поскольку первичным уровнем отношений в федеративном государстве являются отношения между федерацией и её субъектами, характер которых и предопределяет отношения между органами государственной власти по вертикали.

О том, что принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами положен в основу вертикального разделения властей, можно судить на основании ст. 71, 72, 73 Конституции РФ. Предметы ведения - это сферы общественной жизни, отрасли народного хозяйства и объекты имущества, которые регулируются самостоятельно или совместно. Они делятся на три вида, закрепленных в соответствующих статьях Конституции РФ: а) относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71); б) к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ст. 72); в) к исключительному ведению субъектов Федерации (ст. 73).

Разграничение предметов ведения - это вопрос об отношениях между федерацией и её субъектами, а вопрос о разграничении компетенции или отдельных полномочий касается отношений между отдельными видами федеральных органов и органов субъектов федерации. Другой вопрос, ответ на который раскрывает ещё один важный элемент системы разделения государственной власти по вертикали, связан с определением того, что следует делить на федеральном конституционном уровне. Ключевыми для формирования федеративных отношений являются, по меньшей мере, три задачи: - во-первых, разделения предметов ведения между федерацией и её субъектами; - во-вторых, разграничения компетенции (полномочий) между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ; - в-третьих, определения конкретных объектов, в отношении которых реализуются властные полномочия (собственность, природные ресурсы, финансы).

"По вертикали" полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти разграничиваются следующим образом. Федеральный конституционный закон или федеральный закон определяет полномочия органов государственной власти субъектов Федерации исчерпывающим образом, при этом в законе должны быть определены пределы полномочий Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти по отношению к органам власти субъектов Федерации.

Эти выводы вполне применимы и к разграничению полномочий по предметам совместного ведения между федеральными и региональными органами государственной власти.

Последовательное проведение принципа разделения государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов РФ в современных условиях развития российской правовой системы означает, прежде всего, определение приоритетов в формах правового регулирования. Прежде всего, необходимо дальнейшее развитие конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали.

## 

## 4.3 Основы разделения и взаимодействия органов субъектов Российской Федерации. Элементы разделения властей в структуре органов местного самоуправления

Нормативно-правовая база разделения властей на федеральном уровне преимущественно повторяется и на уровне субъектов Федерации, поскольку они не только являются составной частью определенной государственной территории, но и входят в единое правовое пространство определенного государства. Это предполагает относительно единую систему органов государственной власти, построенную на общих принципах, основополагающим из которых является принцип разделения властей. Здесь разделение властей следует рассматривать в его горизонтальном аспекте, выделяя соответственно законодательную (представительную), исполнительную и судебную ветви власти субъектов Федерации.

Одной из существенных особенностей разделения властей на региональном уровне в Российской Федерации является тот факт, что для субъектов Российской Федерации определяющее значение имеет проблема разделения полномочий, взаимодействия, ответственности не между тремя (что характерно для классического варианта разделения властей по горизонтали), а между двумя ветвями власти - законодательной и исполнительной.

В качестве нормативно-правовой основы организации законодательной власти в субъектах подчеркиваются принцип независимости законодательной ветви власти, ее самостоятельность, ограничение ее в возможности безосновательно вмешиваться в деятельность других ветвей власти, определяя тем самым принцип разделения властей, на котором строится система государственных органов в субъектах Российской Федерации.

Законодательные органы субъектов Федерации подконтрольны избирателям посредством системы народного представительства и свободных демократических выборов, благодаря которым они формируются. Это дает им право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь. Именно поэтому в название этих органов добавляется важная характеристика - представительный орган.

Имеющаяся у субъектов Российской Федерации возможность создания своих собственных судов - в лице конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей - не влияет существенным образом на то положение, что в региональной системе разделения властей основные судебные функции сохраняются за федеральными органами конституционного, гражданского, административного судопроизводства.

Конституционные положения, характеризующие основы разделения государственной власти субъектов Российской Федерации, получили свое обоснование в целом ряде решений Конституционного Суда РФ, неоднократно подтверждавшего обязательность построения системы органов государственной власти на основе принципа разделения властей, необходимость обеспечения баланса полномочий каждой из ветвей власти, недопустимость превалирования органов какой-либо из ветвей власти над другими.

Поскольку в статье 10 Конституции Российской Федерации говорится о принципе разделения властей как о принципе организации государственной власти, он не может рассматриваться как принцип организации местного самоуправления в Российской Федерации. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Действующее законодательство о местном самоуправлении исходит из принципа единства муниципальной власти. Четких указаний на необходимость ее разделения по ветвям и уж тем более по уровням местного самоуправления ни в Конституции Российской Федерации, ни в действующем законодательстве не существует. Обязательное наличие представительного органа и местной администрации в структуре местного самоуправления полноценного разделения властей не образует, представительный орган занимается не только правотворчеством, он осуществляет как контрольные, так и в некоторых случаях непосредственные управленческие полномочия. Вместе с тем, в структуре органов местного самоуправления между представительными органами и соответствующими местными администрациями, существуют элементы разделения властей, которые выражаются в законодательном разграничении некоторых полномочий между ними. В целом использование принципа разделения властей в системе местного самоуправления является дискуссионным. По нашему мнению его полноценное воплощение в местных органах власти может ущемить конституционное право населения на осуществление местного самоуправления.

Повседневная деятельность по реализации основных функций местного самоуправления, его компетенции осуществляется на практике в основном обязательными, специально созданными для этого органами. Степень сложности задач, решаемых публичной властью в целом, и местным самоуправлением, в частности, постоянно возрастает, требует профессионального подхода и постоянства в их осуществлении, чего невозможно обеспечить лишь формами общественного характера. Тем не менее, система органов местного самоуправления должна быть построена таким образом, чтобы обеспечить представительство населения как основного субъекта местного самоуправления. Наличие органов местного самоуправления, избираемых непосредственно населением, является обязательным условием его существования.

Функцию представительства населения муниципального образования реализует, прежде всего, представительный орган, обладающий для этого необходимым объемом властных полномочий. Решениями представительного органа утверждаются все основные правила, программы развития, что является правовой базой для осуществления вопросов местного значения иными органами местного самоуправления. В небольших муниципальных образованиях допустимо существование не выборного органа, а выборного должностного лица, при условии, что традиционные полномочия представительного органа будут осуществляться одной из форм прямой демократии. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации исполнительно- распорядительного органа муниципального образования, за исключением случаев, предусмотренных этим Законом.

Право граждан на представительство означает также возможность регулярного обновления состава выборных органов, а также досрочного прекращения полномочий выборных лиц в определенных случаях. Федеральный закон 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в статье 40 предусматривает, что срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. В большинстве случаев такой срок составляет четыре-пять лет.

Для реализации функций управления муниципальным имуществом и финансовыми средствами, оказания муниципальных услуг в муниципальных образованиях создаются исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления или местные администрации.

Фактическое законодательное закрепление принципа "разделения власти" на местном уровне, которое наметилось в настоящее время, довольно спорно. Речь должна идти о разделении управленческих функций между различными органами местного самоуправления. Законодательно достаточно предусмотреть механизмы, обеспечивающие функциональное обособление нормотворческой представительной) и исполнительной деятельности муниципальной власти, а также невозможность совмещения в одном органе (у должностного лица) местного самоуправления правотворческих, исполнительных, контрольных функций.

Таким образом, в Российской Федерации разделение властей реализуется как по горизонтали, так и по вертикали. Вертикальное и горизонтальное разделение властей в Российской Федерации имеет не только взаимосвязанный, но и взаимопроникающий характер, обеспечивающий эффективность функционирования государства в целом.

Горизонтальное разделение властей подразумевает разделение власти на исполнительную, законодательную и судебную ветви, вертикальное же разделение обусловлено федерализмом и определяется отношениями между Федерацией и ее субъектами.

# Заключение

В настоящей курсовой работе была рассмотрена общетеоретическая сторона такого вопроса, как принцип разделения властей, а также практика его реализации в Российской Федерации. В заключение проведенного исследования можно сделать обобщающие выводы.

Разделение властей - конституционный принцип правового государства в условиях подлинного гражданского общества. Закрепленное в Конституции РФ правовое государство, права и свободы человека и гражданина, принцип разделения властей содержательно и законодательно взаимосвязаны. Однако потенциал их реальной достижимости еще сравнительно невелик.

Как показывает весь ход исторического развития, принцип разделения властей неизменно приобретал актуальность в тех государствах, где проводились демократические преобразования системы государственной власти. В настоящее время принцип разделения властей закреплен в конституциях подавляющего большинства стран мира, однако механизмы его реализации существенно отличаются друг от друга.

В науке нет единого мнения о том, какой момент следует считать началом возникновения теории разделения властей. Проблему рационального устройства государственной власти и ее органов ученые пытаются разрешить, пожалуй, столько времени, сколько существует государство как форма организации общества.

Идея разграничения деятельности государственных органов в самом общем виде высказывалась еще античными мыслителями — Платоном, Аристотелем, Полибием и др.

Как показывает весь ход исторического развития, принцип разделения властей неизменно приобретал актуальность в тех государствах, где проводились демократические преобразования системы государственной власти. В настоящее время принцип разделения властей закреплен в конституциях подавляющего большинства стран мира, однако механизмы его реализации существенно отличаются друг от друга.

Российское государство на современном этапе характеризуется противоречивым состоянием проводимых преобразований, связанных с критической переоценкой своего прошлого и с выбором будущего, необходимостью поиска перспектив общественного развития. Решение проблемы коррекции содержания и форм многих правовых явлений выступает необходимым условием эволюции правовой системы, ее ориентации на общемировые стандарты. В системе таких явлений находится и разделение властей.

Разделение властей - конституционный принцип правового государства в условиях подлинного гражданского общества. Закрепленное в Конституции РФ правовое государство, права и свободы человека и гражданина, принцип разделения властей содержательно и законодательно взаимосвязаны. Однако потенциал их реальной достижимости еще сравнительно невелик.

Реализация принципа разделения властей не нарушает единства государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов. Поэтому главной задачей демократического государства является разграничение полномочий различных властных органов, исходя из принципа единства государственной власти, а также установление начал взаимодействия этих органов.

Различают два аспекта разделения властей: юридический и политический. Первый предполагает его формально - юридическое закрепление, второй - фактическое "разделение властей". Между ними нередко образуется разрыв, который нетрудно обнаружить в конституционном законодательстве многих государств.

Реализация принципа разделения властей заключается в установлении правовых норм и возникновении правоотношений, направленных на организацию взаимодействия всех органов государственной власти. В современном мире результаты процесса реализации принципа разделения властей проявляются в разных моделях взаимоотношений органов государственной власти, и исследование этих моделей важно для понимания структурно - функционального соотношения субъектов государственной власти.

Реализация принципа разделения властей на федеральном уровне имеет выраженное конституционно-правовое регулирование, создающее модель разделения властей по горизонтали, которая в значительной степени использована субъектами Российской Федерации. Такое положение создает предпосылки для выстраивания эффективной системы единой системы исполнительной власти в сфере ведения федерации и совместного ведения федерации и субъектов федерации, позволяет тесно координировать законодательную деятельность на всех уровнях государственной власти, обеспечивать единую систему законности и правосудия в стране.

Конституционно-правовое регулирование взаимодействия федеральных органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти обеспечивается стабильность политико-правового устройства Российской Федерации и служит реальной моделью разделения властей в субъектах Российской Федерации.

Вертикальное и горизонтальное разделение властей в Российской Федерации имеет не только взаимосвязанный, но и взаимопроникающий характер, обеспечивающий эффективность функционирования государства в целом.

Нормативной основой разделения властей в Российской Федерации, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются конституции (уставы) субъектов Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Федерации, иные нормативно-правовые акты.

Разграничение предметов ведения и полномочий по вертикали в Российской Федерации представляет собой сложный вопрос, порождающий различные проблемы. От того, каким образом решаются данные проблемы, зависит и развитие федеративных отношений в целом.

Особенность разделения власти по вертикали в России определяется тем, что отношения между Федерацией и ее субъектами традиционно строились и продолжают строиться на довольно жесткой, централизованной основе. Поэтому Федерации принадлежат не только те социально-экономические сферы и полномочия, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности единого государства, но и те, которые защищают от полной и окончательной дезинтеграции некогда централизованный политический организм.

Итак, мы считаем, что поставленные в начале работы задачи были исследованы достаточно глубоко и вполне внимательно. Необходимо, однако, сразу же отметить некоторые возможные недостатки данной работы, обусловленные ограниченным её объёмом. Вопросы определения принципа разделения властей и его реализации требуют более детального изучения, сравнения российского опыта с опытом реализации данного принципа в других странах, более глубокого изучения и исторического российского опыта, особенно на современном этапе развития.

# Использованная литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 25.12.1993.
2. Бережнов А.Г. Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности / Разделение властей: история и современность / Отв. ред. М.Н. Марченко — М., 2004.— С. 320.-323.
3. Голубок С.А. Конституционное право России: учебник. – М.: ИД РИОР, 2008.
4. Горобец В.Д. Доктрина разделения властей и права человека // Журнал российского права, 2005.
5. Карелин А.В. Разделение властей как один из основополагающих принципов построения системы государственных органов в демократических государствах // Современное право. 2009. № 12(1). C. 30-34.
6. Карелин А.В. Реализация принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Образование и право. 2010. № 1(5). C. 18-24.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. - "Эксмо", 2009 г.
8. Косов Р.В. Пределы власти (История возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей): монография. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2005.
9. Краснов Ю.К. Принцип разделение властей в России: теория и практика / Ю.К.Краснов // Право и управление. XXI век. – 2005. – №1.
10. Мартьянова Г.В. Принцип разделения властей в системе публичной власти субъекта Российской Федерации (в порядке постановки проблемы) / Право: история, теория, практика. Сб. статей и материалов. Вып.2 // Брянск: ГУП" Брянск. Обл. полиграф. объединение", 2007.
11. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Научная книга, 1955.
12. Николаев А. Некоторые проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции РФ // Право и жизнь, 2000, № 25.
13. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в РФ // Государственная власть и местное самоуправление, 2001.
14. Руссо, Ж.-Ж. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. М.: Канон-Пресс, 1998.
15. Смоленский М.Б., Мархгейм М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Изд-во "Феникс", 2007.
16. Сперанский, М.М. Проекты и записки /М.М. Сперанский. СПб.: Ленинградское отделение института истории АН СССР, 1961.
17. Усанов В.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Изд-во Элит, 2008.
18. Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 63.
19. Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М.Энтин. – М.: Юридическая литература, 2007.