

*На правах рукописи*

**БУРКОВСКАЯ Валентина Александровна**

**РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ  
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные  
и политические процессы и технологии

**Автореферат диссертации на соискание учёной степени  
кандидата политических наук**



Орел – 2006

Работа выполнена на кафедре философии и политологии  
Государственного образовательного учреждения высшего профес-  
сионального образования «Елецкий государственный универси-  
тет имени И.А. Бунина»

- Научный руководитель** — доктор философских наук, профессор  
**ИЛЬИН Виктор Иванович**
- Официальные оппоненты:** — доктор политических наук, профессор  
**КОСТИН Анатолий Викторович;**  
— кандидат юридических наук, доцент  
**ПРАВКИН Сергей Алексеевич**
- Ведущая организация** — Российский государственный  
социальный университет

Защита состоится 22 декабря 2006 г. в 14 часов на засе-  
дании диссертационного совета Д 502.004.02 при ГОУ ВПО  
«Орловская региональная академия государственной службы»  
по адресу: 302028, г. Орел, бульвар Победы, 5а; актовый зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО  
«Орловская региональная академия государственной службы»

Автореферат разослан 22 ноября 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат политических наук



Малахова О.В.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется общетеоретическими и политическими потребностями развития российской государственности, демократизации государственной власти в условиях формирования новой модели федеративных отношений в Российской Федерации. Именно поэтому особое значение приобретает проблема разделения государственной власти по «вертикали» и «горизонтали», обеспечения её устойчивости и единства в современной России. В ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию неоднократно указывалось на необходимость реформирования системы государственного управления в стране, совершенствования механизма взаимодействия федерации и ее субъектов в процессе реализации политики разграничения сфер ведения и полномочий.<sup>1</sup>

Разделение властей, формирование дееспособного механизма их сдержек и противовесов, укрепление единства всех ветвей власти становится важным императивом стабильности государства, социально-политической системы общества, критерием эффективности политико-властных отношений. Совершенно очевидно, что дальнейшая реализация этого конституционного принципа будет способствовать устранению противоречий во взаимоотношениях федеральных государственных органов между собой, выравниванию баланса между исполнительной и законодательной ветвями власти, повышению арбитражной роли судебных органов.

Следует отметить, что сложившаяся в России схема разграничения полномочий оказалась нечувствительной к специфике функционирования законодательной и исполнительной властей, слабо учитывает принцип их разделения. Кроме того, соотношение политических сил, отражающих интересы социальных общностей, оказывает непосредственное воздействие на содержание правоприменительных норм, во многом определяет характер и особенности политического процесса как на федеральном, так и региональном уровнях.

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.05.2003 г. //Российская газета от 17.05.2003г.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2005 г. //Российская газета от 26.04.2005 г.

Отмеченные обстоятельства обуславливают потребность в концептуальном анализе и практической проработке целой совокупности вопросов, связанных с углубленным изучением состояния и перспектив функционирования системы разделения властей в Российской Федерации, осмысления тенденций и вектора её дальнейшего развития. Несмотря на оптимизацию процесса политико-правового регулирования сферы разделения властей в контексте федеративной реформы в РФ, установившиеся формы разделения и взаимодействия властей еще не устоялись и требуют дальнейшего совершенствования.

Степень научной разработанности проблемы. Многоаспектность проблем настоящего исследования востребовала изучение и анализ различных групп источников. Важной основой для осмысления политики реализации принципа разделения властей стали классические труды Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтескье, И. Канта, Г. Гегеля, А. Гамильтона, Дж. Мэдисона. В них рассматриваются основные методологические подходы к изучению данной проблематики<sup>1</sup>.

Значительную группу научных трудов составляют работы, освещающие важнейшие вопросы становления российского федерализма, включая практику разделения властей.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Гегель Г. Философия права // Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т. 1. – М., 1997. С. 649–655.; Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Соч. В 2 т. Т. 1. – М., 1991. – С. 125–185; Локк Дж. Два трактата о правлении // Соч. В 3 т. Т. 3. – М., 1988. – С. 263–338; Монтескье Ш. О духе законов // Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 3. – М., 1998. С. 116–121; Федералист. Политическое эссе А. Гамильтона, Э. Медисона, Дж. Джея. – М., 1993.

<sup>2</sup> См., в частности: Абдулатипов Р.Г. Перспективы федерализма в России. – М., 1999; Аригин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. – М., 1999; Валентей С.Д. Федерализм: российская идея и российская реальность. – М., 1998; Варламова И.В. Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. – М., 2000; Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. – М., 2002; Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М., 2006; Нарутто С.В. Федерализм и единство государственной системы. – Хабаровск, 2001; Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск, 2003; Ермаков В.Г. Федерация как форма государственного устройства России. – М., 1999; Карапетян Л.М. Федеративное устройство российского федерализма. – М., 2001; Поляков М.Е. Конституционно-правовые основы федерализма в Российской Федерации. Автореферат дисс. канд. юр. наук. – М., 2002; Разделение властей: история и современность. – М., 1996; Стрельников Г.А. Федеральные отношения: становление, развитие, тенденции. – М., 2001.

Проанализирован значительный массив научной литературы в контексте рассмотрения содержания и специфики процесса реализации принципа разделения властей в современной России<sup>1</sup>.

Можно выделить группу работ, в которых рассматриваются политико-правовые аспекты проблемы разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Баридц И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке мер // Государство и право. – 2001. – № 5; Бобылев А.И., Горшкова Н.Г., Ивкин В.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. – М., 2003; Езевров Р.Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России // Общественные науки и современность. – 1999. – № 1; Комутков С. От единовласти к разделению властей // Власть. – 2005. – № 1; Краснов М.А. Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса полномочий // Государство и право. – 2003. – № 1; Кронский В.С., Баженов А.Г. Конституционные основы разделения власти в Российской Федерации: опыт и проблемы. – Нижний Новгород, 2003; Куприна Ю.М. Правовые основы реализации политики разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами в условиях реформирования федеративных отношений. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Орел, 2004; Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации: федерация и субъекты. – М., 1999; Становление судебной власти в обновляющейся России / Отв. ред. Б.Топорнин. – М., 1997; Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между федерацией и субъектами. Отдельные правовые проблемы. – М., 1996; Россия: центр и регионы. Выпуск II. – М., 2003; Хутинаев И. Федерализация системы исполнительной власти Российской Федерации // Власть. – 2006. – № 3; Чеботарев Г.Н. Разделение властей в конституционной системе Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Екатеринбург, 1998; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и её субъектами. – М., 2003.

<sup>2</sup> См.: Васютин Ю.С., Огьева В.В., Савин В.И. Российские регионы: современный этап политической модернизации. – Орел, 2004; Герасимова В.В. Проблемы взаимодействия федеральных территориальных структур с органами власти субъектов РФ // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2001. – № 1; Ермаков С.М. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – М., 2001; Карасев М.Н. Институт совместного ведения РФ и субъектов федерации // Журнал российского права. – 2001. – № 9; Коган Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2002. – № 5; Курманов М.М. Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государство и право. – 2004. – № 10; Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ // Федерализм. – 2003. – № 2; Реформирование властной вертикали в условиях разграничения федеральной и региональной компетенции // Власть и политика. – 2003. – № 12; Сурнов Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Федерации. – М., 1999; Чиркина В.Е. Предметы ведения Федерации и её субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. – 2002. – № 5;

Специальную группу источников представляют работы, посвященные проблемам взаимодействия органов государственной власти различных ветвей и уровней<sup>1</sup>.

Одну из групп составляют научные публикации, раскрывающие зарубежный опыт разделения властей в федеративных государствах<sup>2</sup>.

Отдавая должное научному вкладу исследователей в разработку темы, следует констатировать, что некоторые её аспекты остаются недостаточно проработанными. Среди них, в частности, отдельные вопросы, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, развитием механизмов сдержек и противовесов между ветвями власти, между Федерацией и субъектами РФ, в т.ч. на региональном уровне. Это объясняется во многом тем, что процесс реализации политики разделения властей имеет постоянную тенденцию к совершенствованию с целью достижения наиболее эффективной системы управления государством.

---

<sup>1</sup> См., в частности: Арутюнов Ю. Укрепление федеративного устройства российского государства // *Власть*. – 2005. – № 8; Васильева Л.Н. Взаимоотношения федеральных и региональных органов исполнительной власти: пути совершенствования // *Журнал российского права*. – 2000. – № 8; Долгов В.М. Политические механизмы взаимодействия Центра и регионов Российской Федерации // *Полис*. – 2004. – № 6; Игнатов В. Взаимодействие уровней власти в условиях федерации сквозь призму взглядов ученых и практиков // *Власть*. – 2002. – № 7; Калина В.Ф., Кудрявцев В.Б. Гарантии государственной целостности Российской Федерации: политические и правовые механизмы // *Социально-гуманитарные знания*. – 2004. – № 1. – С. 49-63; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М., 2002; Никонов А.Н. Политико-правовые проблемы взаимодействия органов государственной власти РФ и её субъектов в условиях административной реформы. Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Орел, 2004; Российская Федерация и её субъекты: проблемы гармонизации отношений. – М., 1998; Российская Федерация и её субъекты: проблемы укрепления государственности. – Саратов, 2003; Толкачев К. Взаимодействие ветвей власти в условиях административной реформы // *Власть*. – 2004. – № 10.

<sup>2</sup> Кинг П. Классифицирование федераций // *Полис*. – 2005. – № 5; Ковачев Д.А., Дымов Д.Е. Разграничение предметов ведения между федерацией и её субъектами в зарубежных странах. – М., 1995; Меркулов А.А. Канадский федерализм. – М., 1998; Мишин А.А. Разделение властей в конституционном механизме США. – М., 1985; Саликов М.Н. Сравнительный федерализм США и России. – Екатеринбург, 1998; Фицджеральд Дж. Конгресс и разделение властей. – М., 2001; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт суверенных государств. – М., 1994.

Объектом исследования является состояние процесса разделения властей в условиях развития федеративной государственности в современной России.

Предметом исследования выступает политическое содержание, приоритеты и особенности реализации концепции разделения властей в Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном анализе реализации концепции разделения властей в Российской Федерации в условиях развития федеративных отношений, разработка рекомендаций по совершенствованию эффективности взаимодействия ветвей и уровней власти в Российской Федерации.

#### **Задачи исследования:**

- систематизировать концептуальные подходы к исследованию проблемы разделения властей;
- исследовать политическое содержание и специфику системы разделения государственной власти в федеративном государстве;
- обобщить опыт реализации принципа разделения властей в современной России;
- определить механизмы реализации системы сдержек и противовесов в функционировании государственной власти в Российской Федерации;
- выявить современные тенденции реализации политики разделения властей в современной России;
- обосновать возможные пути совершенствования взаимодействия различных ветвей и уровней власти в субъекте Российской Федерации.

Гипотеза исследования исходит из предположения автора о том, что принцип разделения властей, будучи одним из важнейших проявлений демократизма политической системы общества, механизмом конструктивного равновесия различных ветвей власти за счет оптимального разделения предметов ведения и полномочий по «горизонтали» и «вертикали», в условиях федерализма способствует сохранению единства государственной власти, дальнейшему укреплению российской государственности.

Теоретико-методологическая база исследования. В основе диссертационного исследования лежат положения и выводы ведущих отечественных и зарубежных ученых, специализирующихся на изучении проблемы разделения властей. Сложность объекта исследования, недостаточная разработанность отдельных аспектов проблемы потребовали привлечения материала и анализа теоретических

подходов, содержащихся в трудах специалистов в области теории государства и права, политической истории, теории управления.

Нормативную базу диссертации составляют Конституция Российской Федерации, законодательные и нормативные акты федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации, Указы Президента, Постановления Правительства РФ, Постановления Конституционного суда Российской Федерации.

Эмпирической основой исследования явились научные источники, монографии, публикации в научных и периодических изданиях; информационно-аналитические материалы; результаты исследований, проведенных ведущими российскими научно-исследовательскими центрами, материалы текущих архивов законодательных собраний Липецкой, Орловской областей.

Область диссертационного исследования соответствует п.4 «Государство как компонент политического порядка. Сущность и виды государства. Современные теории и модели федерализма. Правовое государство и гражданское общество. Понятие национального государства. Формы государственного устройства» Паспорта специальности 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Научная новизна диссертационной работы заключается в следующем:

- в теоретическом обосновании методологических основ исследования проблемы разделения властей, выявлении основных противоречий, потенциала и тенденций развития данного процесса в условиях федерализма;
- в авторской интерпретации понятия «федерализм» как способа организации государственной власти по «вертикали» и «горизонтали», особой, внутренне завершенной модели разделения властей, системы сдержек и противовесов;
- в исследовании сложившейся в России системы разделения власти, специфики политико-правового механизма их сдержек и противовесов;
- в обобщении опыта реализации политики разделения властей в Российской Федерации;
- в выявлении условий и факторов, обеспечивающих единство государственной власти в современной России;
- в анализе эффективности механизма взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в Российской Федерации, в т.ч. на региональном уровне. При этом отмечается, что



механизм — это комплекс структурных образований, обеспечивающих своим функционированием оптимальных результатов деятельности исполнительных и представительных органов. Он включает институты взаимопредставительства, правовой экспертизы; согласительные комиссии; предметную совместную работу по выработке проектов политических решений;

— в обосновании возможных путей совершенствования взаимоотношений различных ветвей и уровней власти в субъекте Федерации.

Все указанные проблемы рассматриваются исходя из зарубежного и отечественного опыта, на основе обширного теоретического и практического материала.

### Основные положения, выносимые на защиту:

1. Современные научные представления о принципе разделения властей дополнены: а) идеей баланса властей, осуществляемого на основе системы сдержек и противовесов; б) тезисом о необходимости взаимодействия различных ветвей власти. Разделение властей — это политико-правовая доктрина и конституционный принцип, лежащий в основе системы государственной власти демократического общества. Реализация данного принципа предполагает обеспечение сбалансированности полномочий, препятствует монополизации власти в государстве путем создания механизма ограничения одной ветвью власти другой в пределах ее компетенции. В этом контексте особая роль принадлежит судебной ветви власти. Исполнительные, законодательные, судебные институты, будучи самостоятельными, должны обеспечивать единство системы государственного управления, не должны быть разобщены. Таким образом, разделение властей предстает как достаточно сложное сочетание самостоятельности и взаимозависимости различных субъектов государственного управления. В то же время преувеличение значимости принципа разделения властей, одностороннее применение его на практике приводит к снижению управляемости и даже дестабилизации общества, создает угрозу разрушения целостности государства, особенно в сложных условиях социально-политических трансформаций.

2. Принцип разделения властей является весьма значимым атрибутом федеративного государства, поскольку дробление государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную по горизонтали дополняется в федерации распределением государственной власти по вертикали. При этом подразумевается не только передача центром отдельных полномочий регионам,

но и разделение сфер – предметов ведения, в пределах которых власть любого уровня обладает определенной самостоятельностью. Однако оптимальные формы структурирования властей в РФ еще не устоялись и требуют дальнейшего совершенствования.

3. Исходя из того, что государственная власть в России осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную, показана необходимость формирования эффективной системы сдержек и противовесов, направленной на сохранение единства власти и территориальной целостности страны. В этих условиях вполне оправдана особая роль института Президента, который позволяет в значительной степени минимизировать конфликтный потенциал в системе государственного управления и российском обществе в целом. В то же время необходимо отметить, что одной из мер восстановления баланса государственной власти может быть избрана корректировка части полномочий, принадлежащих Президенту РФ, Правительству РФ и Федеральному Собранию.

4. На основе анализа содержания и специфики функционирования законодательных, исполнительных и судебных институтов власти в Российской Федерации сделан вывод о том, что никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственных полномочий. Иначе говоря, государственная власть едина, а государственные функции выполняют независимые друг от друга ветви власти. В то же время проблема «пробелов» в разграничении полномочий между различными ветвями и уровнями власти отрицательно сказывается на эффективности государственного управления в масштабах страны и в субъектах Федерации, приводит к доминированию исполнительной ветви над законодательной. Отсюда представляется целесообразным формирование такой модели федеративных отношений, при которой функционирование единой системы исполнительной власти должно сочетаться с цивилизованной децентрализацией, ликвидацией неоправданного дублирования функций органов государственного управления.

5. Применительно к вопросу о статусе представительных институтов акцентировано внимание на том, что принцип разделения властей неправомерно толкуется в пользу ограничения его полномочий по сравнению с исполнительной и судебной ветвями власти. Ведь Конституция Российской Федерации указывает на недопустимость необоснованного сосредоточения властных полномочий в рамках какого-либо органа. Эта реальность, однако,

может претерпеть ряд существенных изменений с учетом реализации тенденций централизации и децентрализации публичной власти, усиления (ослабления) полномочий отдельных государственных или муниципальных органов в горизонтальном и вертикальном разделении властей. Указанный процесс носит объективный характер в переходный период развития российской государственности и содержит тенденцию к саморегулированию в рамках действующего федерального законодательства.

6. Одной из целей политики государственного строительства в Российской Федерации является создание такой системы сдержек и противовесов, при которой значительная роль отводилась бы эффективному взаимодействию и контролю между органами государства. Существенным недостатком, затрудняющим взаимодействие властей по вертикали, является слабость норм, закрепляющих механизм проведения согласительных процедур между федеральными институтами и субъектами РФ.

7. На основе обобщения опыта взаимодействия исполнительной и законодательной власти в регионе выявлены наиболее действенные формы и методы, процедуры и средства согласования их деятельности, способствующие стабильному функционированию всего государственного механизма. Среди них – институты взаимного представительства, законодательных инициатив, правовой экспертизы; согласительные комиссии; совместные слушания и др. Показана также необходимость включения институтов структур гражданского общества в процесс выработки государственных решений посредством привлечения его представителей в работу общественных комиссий, экспертных советов, действующих совместно с органами государственного управления.

**Практическая значимость исследования.** Материалы диссертационной работы, сделанные на их основе выводы, практические рекомендации могут представлять интерес для органов власти различных уровней, образовательных учреждений подготовки и переподготовки кадров государственного и муниципального управления.

Положения диссертационного исследования дополняют сферу научного знания по ключевой проблеме федерализма – сущности, формах, механизмах разделения властей, их роли в процессе федеративного строительства в РФ. Они могут быть использованы при дальнейшей теоретической и практической разработке данной темы. Эмпирический материал диссертации может найти применение в учебных курсах по политологии, теории государства и права, конфликтологии и др.

Апробация результатов диссертационного исследования. Материалы, выводы, рекомендации исследования апробированы автором в следующих формах:

- 1) изложение результатов исследования, его основных положений в опубликованных статьях и монографии;
- 2) выступление на научно-практических конференциях и семинарах;
- 3) чтение лекций по курсам «Политология», «Конституционное право Российской Федерации» на юридическом факультете Елецкого филиала Российского нового университета (РосНОУ);
- 4) обсуждение основных положений диссертации на заседании кафедры философии и политологии Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловской региональной академии государственной службы.

Структура диссертации определена целью и логикой решения поставленных задач. Она состоит из введения, трех глав, восьми параграфов заключения, списка использованных источников и литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; показывается степень ее научной разработанности; определяется объект, предмет, цель и задачи исследования; характеризуется научная новизна диссертационной работы; формулируются основные положения выносимые на защиту; раскрываются методологические позиции автора; рассматриваются теоретическая и эмпирическая основы, а также практическая значимость работы; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В главе первой – «Теоретико-методологический концепт исследования проблемы разделения властей в федеративном государстве» – раскрываются содержание, функции, многообразие моделей и механизмы реализации данного принципа в условиях федерации.

Автор рассматривает классические концепции разделения властей, указывает, что рассматриваемое понятие употребляется

в узком и широком смысле слова. В узком смысле разделение властей рассматривается как принцип конституционализма, предполагающий, что единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и независимые друг от друга законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, которые должны осуществляться различными уравновешивающими друг друга политико-властными структурами. В широком смысле система разделения властей включает в себя не только государственные институты, но и различные структуры гражданского общества. Это означает, что в менее строгом смысле понятие «разделение властей» характеризует некоторые аспекты системы социальных отношений, имеющих отношение к распределению власти и влияния.

В контексте исследуемой темы в работе подчеркивается значение целого ряда важнейших аспектов в государственной системе разделения властей. Во-первых, указывается на многообразие ее функций. В качестве главной функции называется предотвращение концентрации власти в одном центре. Это положение важно и для развитого, стабильного демократического общества, и особенно для общества, осуществляющего переход к демократической системе, ибо здесь имеется реальная опасность сохранения авторитарных форм политической жизни. Вместе с тем отмечается, что система разделения властей может выполнять и множество других, жизненно важных функций, в частности: самоконтроль; легитимизация, упорядочение и разрешение конфликтов между ветвями власти; соблюдение границ компетенции различных видов власти; обеспечение коллегиальности подходов в принятии политических решений; обеспечение преемственности политического курса государства; соревновательность, развитие мотивации социально-политической деятельности; представительство разнообразных интересов; повышение чувствительности системы управления к инновациям и др. Во-вторых, анализ теории и истории реализации принципа разделения властей позволил выделить многообразие его моделей. Наряду с разнообразием по шкале «баланса сил» (от строгого равновесия до признания правомерности наличия в системе доминирующих сил) приводятся различия по принципу балансирования; констатируется, что зачастую и недемократические системы используют отдельные механизмы сдержек и противовесов. При этом в одном случае разделение властей играет фундаментальную роль, в другом – камуфляжную, декоративную. Констатация многообразия моделей системы разделения властей позволила обосновать положение о недопустимости автоматического переноса на российскую почву

западных образцов разделения властей, сделать акцент на необходимости учета исторических, политических, социокультурных особенностей развития России.

На основании проведенного анализа диссертант делает вывод о том, что сохранение целостности государства, единства и взаимосогласованной деятельности всех его органов и подсистем является необходимым условием оптимального функционирования системы разделения властей, особенно в контексте федеративного строительства.

Проблема разделения властей в федерации раскрывается в следующих подходах: в определении сути федерализма как модели государственного устройства, основанной на принципе разделения властей; исследовании зарубежного опыта распределения предметов ведения и полномочий в условиях федерализма; в классификации стран по степени децентрализации компетенций власти Центра; в определении видов, механизмов «прикрепления» компетенций (исключительная, совместная и др.); в типологических схемах «тяготения» предметов ведения по уровням вертикали власти; в конституционно-правовых и договорных видах оформления распределения компетенций (конституция, законы, договоры) и в определении механизмов регулирования взаимоотношений между различными уровнями власти (федеральная интвенция, арбитраж и др.).

Автор убежден, что разделение властей – необходимый признак демократии. Федерализм как частный вид разделения власти является принципом демократии в особенности в сложносоставном обществе. И даже в своей еще незрелой форме федерализм сыграл важную роль в процессе обновления современной России. Он стал важной гарантией необратимости процесса демократических преобразований в РФ.

Во второй главе – «Политический опыт разделения государственной власти в России» – рассматривается эволюция политических практик разделения власти в истории российского государства, актуальные аспекты практической реализации конституционного принципа разделения властей в условиях федеративного строительства.

Отмечается, что в дореволюционной России разделения властей как конституционного принципа государственного устройства не существовало; было лишь «разделение» труда, отдельных функций в рамках госаппарата при сохранении всей власти в руках главы государства (монарха).

В советский период государственное строительство базировалось на постулатах марксистской идеологии, которая отвергала принцип разделения властей. Для данной политической системы были типичными такие принципы, как:

- провозглашение полновластия Советов;
- реальное доминирование исполнительной власти по отношению к законодательной и судебной;
- монополизация, сосредоточение всей полноты политической власти в руках КПСС.

Автор аргументирует положение о том, что в советский период федерализм был «фасадным», «фантомным», но не реальным. В СССР границы между субъектами федерации произвольно перекраивались. Двухпалатный Верховный Совет народных депутатов практически действовал как однопалатный: палаты были равны по численности, обладали равной компетенцией, работали параллельно, во многом дублируя друг друга. В период перестройки Верховный Совет стал функционировать как постоянно действующий орган власти; был введен запрет на совмещение одним лицом постов в различных органах власти. В 1991 г. учрежден пост Президента РСФСР, произошли существенные изменения в порядке формирования и правовом статусе судебных органов власти, учрежден Конституционный Суд.

В условиях самостоятельного, суверенного развития в России с принятием Конституции (1993 г.) было зафиксировано разделение властей в качестве принципа ее государственного устройства. В основном законе определена система органов государственной власти; заложены разнообразные средства и механизмы взаимного сдерживания различных ветвей; разграничены компетенция, предметы ведения и сферы полномочий между Федерацией и субъектами РФ.

Диссертант выделяет основные признаки государственных органов власти. Ими являются: а) наделение этих органов функциями, которые они осуществляют от имени государства; б) выполнение каждым государственным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности; в) наличие у каждого государственного органа юридически закрепленной организационной структуры, территориального масштаба функционирования, прав и ответственности.

В результате этих и других мер практика разделения властей в рамках Российской Федерации стала реальностью. Субъекты Федерации, их органы власти получили достаточно объемные

политические полномочия. Палаты Федерального Собрания стали различаться по конкретным полномочиям, предметам ведения, функциям и т.п. За эти годы существенный вклад в развитие системы сдержек и противовесов, стабилизацию политической системы внесла палата регионов – Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Сама федерация как форма государственного устройства, в основе которой лежат демократические принципы функционирования власти, дала ответ на запрос народов на самоопределение; предоставила возможность оптимально разграничить предметы ведения и полномочий между ветвями и уровнями власти. Однако объем властных полномочий остается предметом противоречий различных ветвей власти. В связи с этим в работе исследован конфликтный потенциал отношений между исполнительной и законодательной ветвями власти в РФ. Отмечается, что нечеткость в разграничении функций властных ветвей, политические амбиции лидеров привели к политическому кризису в стране в 1993 году. Основные причины конфликтов между различными ветвями и уровнями власти в диссертационном исследовании классифицированы в две группы: объективные и субъективные.

К числу объективных причин соискатель относит, в частности:

- социально-экономические проблемы в обществе;
- незавершенность процессов институционализации органов государственной власти;
- слабость нормативно-правовой основы взаимодействия федеральных и региональных структур управления;
- отсутствие оптимальной модели разграничения предметов ведения и полномочий между Центром и регионами и др.

В качестве основных субъективных причин автор выделяет:

- правовой нигилизм значительной части политических элит, в особенности местных;

- многочисленные ошибки реформаторов, политиканство, политические амбиции лидеров;
- наличие сепаратистских настроений;
- отсутствие необходимых для законотворчества высококвалифицированных кадров и соответствующего опыта у этих кадров, прежде всего на местах и т.п.

Осмысление практики разделения властей в РФ в 90-е гг. позволило автору сделать вывод о том, что наиболее существенным в принципе разделения властей является создание надежного механизма ограничения одной ветвью власти другой в пределах ее компетенции.



Такой механизм в системе федеративных отношений может быть, с точки зрения автора, представлен как совокупность эффективных технологий, направленных на дальнейшее укрепление политико-правового пространства. В нем важная роль принадлежит системе сдержек и противовесов, уравнивающих различные ветви государственной власти.

Многие сегодняшние проблемы, по нашему убеждению, затрудняющие эффективное взаимодействие властей, обусловлены наличием отдельных сфер совместного ведения Федерации и субъектов, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ, выступающих конфликтующим фактором. Некоторые из них в ходе федеративной реформы были пересмотрены. Однако эта работа еще не завершена; остается немало зазоров для возможных разногласий между Центром и регионами. Поэтому приоритет относительно дифференцированного подхода к выстраиванию вертикали власти остается необходимым условием соблюдения баланса интересов ветвей власти в РФ.

В главе третьей – «Совершенствование механизмов сдержек и противовесов в системе разделения властей в условиях развития российской государственности» – рассматриваются проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией её субъектами РФ в современный период; анализируются вопросы, связанные с совершенствованием механизмов сдержек и противовесов на всех уровнях реализации властных отношений.

Автор характеризует российскую конституционную модель размежевания компетенции как двухзвенную, включающую сферу ведения Конституции (ст. 71) и сферу совместного ведения (ст. 73). В работе отмечается, что наиболее проблемной остается совместная компетенция Федерации и субъектов РФ, поскольку она ведет либо к избыточной децентрализации власти, либо, напротив, к неоправданной ее централизации. Однако это, по мнению автора, не ставит вопроса об упразднении данной сферы. Само ее возникновение обусловлено невозможностью полного разграничения компетенции между Федерацией и субъектами. Речь идет о дальнейшем совершенствовании процессов разделения полномочий в федеративном государстве; усилении «прозрачности» сфер совместного ведения и остаточных полномочий; использовании принципа субсидиарности, когда критерием эффективности взаимодействия федеральных и региональных структур становится удовлетворение потребностей населения тех или иных поселений.

Такая политика оказалась возможной в начале 2000-х гг., когда во главу угла была поставлена задача восстановления

государства, укрепления Центра и вертикали власти. Наибольшая ответственность в сложившихся в России условиях оказалась возложена на Президента страны. Совокупность обстоятельств, на наш взгляд, способствовала особому статусу президентской власти: высокий потенциал конфликтности в системе общественных отношений; высокая степень противоречивости общественной жизни в условиях политических трансформаций; слабость судебной власти; актуализация интегративной функции государства и др.

Автор отмечает, что в развитом демократическом обществе механизмы распределения властей создают «самодостаточную» систему саморегуляции власти. При среднем уровне развития гражданского общества, а тем более в условиях радикальных перемен необходима «страховочная» инстанция, с тем, чтобы использовать преимущества разделения властей и сохранить целостность государства (эффективность такой системы проверена опытом Франции). Соискатель разделяет точку зрения большинства ученых о том, что в данный период нашей политической системе России наиболее адекватна полупрезидентская республика с сильной президентской властью, так как она обладает двумя крайне необходимыми для общества качествами: повышенной гибкостью и более высокой стабильностью.

Необходимость сильного Центра в полной мере высвечивается в контексте современного федеративного строительства. Тенденции децентрализации в 1990-е годы были столь мощными, что преодолеть их можно было только энергичной политикой «собрания» власти.

Соискатель отмечает, что важная составляющая часть реализации программы разделения властей и построения системы сдержек и противовесов – разграничение полномочий Федерации и её субъектов. В современный период её решение осложняется целым рядом причин: все еще сохраняющимся противодействием отдельных субъектов Федерации; отсутствием полноценного законодательства; нерешенностью вопроса о принадлежности остаточных полномочий; отсутствием ясности относительно финансирования осуществления полномочий и ответственности за их надлежащую реализацию и др. С конца 1990-х – начала 2000-х годов была проведена огромная организаторская работа по укреплению российской государственности, совершенствованию системы федеративных отношений, правовому регулированию, что позволило снять целый ряд проблем в сфере разграничения полномочий, приведения

в соответствие законов и других нормативных актов субъектов Федерации с Конституцией и законами Российской Федерации.

Разграничение полномочий проводилось в увязке с серией институциональных новаций, направленных на формирование развитой системы сдержек и противовесов, охватывающей все уровни властной структуры. Среди них следует отметить:

- новый порядок формирования Совета Федерации, который, в частности, устранил основные пробелы, имевшие место в прежнем порядке его формирования;
- образование Госсовета, консультативно-совещательного органа при Президенте РФ, позволил устранить многие противоречия в отношениях Федерации со своими субъектами;
- образование федеральных округов и института Полномочных Представителей Президента в них;
- формирование и дальнейшее развитие института федеративной ответственности (возможность отмены незаконных актов, решений органов власти субъектов Федерации; возможность роспуска законодательных (представительных) органов власти и смещение глав регионов; новый порядок избрания губернаторов и др.);
- укрепление институциональных предпосылок и поощрение формирования системы сдержек и противовесов на региональном, местном уровне.

Существенную роль в этом процессе наряду с политической волей сыграла тактическая гибкость политики Президента РФ, в которой сочетались последовательность и преемственность реформирования системы власти, готовность идти на компромиссы.

События первого пятилетия 2000-х годов подтвердили, на наш взгляд, правильность избранного политического курса. Развал государства был остановлен, стабилизирована система федеративных отношений, «заработала» единая система разделения властей, их сдержек и противовесов, что сделало возможным реализацию программы расширения предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации на основе федеративной ответственности.

Автор считает, что дальнейшая реализация концепции разделения властей в современной России требует учета следующих обстоятельств:

1. Разделение властей – важный демократический институт. Но он не является самоцелью, он – инструмент, механизм, который не должен разрушать единую систему власти.

2. Оптимальной формой реализации принципа разделения властей в условиях России, по крайней мере, на ближайшую

перспективу, является полупрезидентская республика. Именно эта модель, с одной стороны, отвечает особенностям развития России, её менталитету, а с другой – гарантирует стабильность, способствует консолидации позиций центристских сил, обеспечивает чувствительность к инновациям, расширяет возможности модернизации системы власти.

В работе обращается внимание на то, что в последние годы имеет место заметная тенденция к оптимизации система представительных органов в РФ. Однако процесс совершенствования этой системы в России еще далек от своего завершения. Он требует глубокого научного осмысления и анализа, поскольку представительные органы функционируют в принципиально новых условиях, когда подверглись существенной корректировке конституционно-правовые конструкции федерального устройства и местного самоуправления, актуализировались проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Автор считает, что совершенствование политики эффективного распределения власти по вертикальному и горизонтальным структурам тесно связано с институционализацией системы власти в целом, укреплением ее единства и целостности. Известно, что законодательные органы отличаются по составу, структуре и объему деятельности. Органы исполнительной и судебной власти также дифференцированы с учетом своей функциональной специфики. Поэтому предстоит поиск оптимальных моделей взаимодействия указанных органов. Тем более, что функции властей зачастую пересекаются. Но это переплетение компетенций ветвей власти, по нашему мнению, не должно вызывать нареканий, поскольку выполняет функцию «сдержек и противовесов», предупреждая опасное единовластие. Следует, на наш взгляд, нормативно признать, что такие явления, как государство, государственное управление, государственная власть, могут быть только в единой системе. Следовательно, органы законодательной, исполнительной и судебной власти по горизонтали, органы власти субъектов, органы местного самоуправления по вертикали должны образовывать единое целое, в котором каждый элемент функционирует в пределах своей компетенции и одновременно связан с другим.

Диссертант акцентирует внимание на необходимости создания специальных институтов взаимодействия различных структур власти. На взгляд автора, целесообразно было бы упорядочить

консультативные, экспертные и иные советы при федеральных органах с участием представителей субъектов РФ. Требуется более рационально использовать процедуры совместного принятия решений. Эффективным механизмом координации деятельности различных видов власти могли бы стать институты взаимопредставительства, согласительные комиссии и др. Представляется актуальной разработка единой государственной концепции различных ветвей власти, органов государственной власти и местного самоуправления.

*В заключении* подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы, а также рекомендации и предложения, выделяются проблемы, требующие дальнейшего изучения.

**Основные положения и выводы диссертации** отражены в следующих публикациях автора общим объемом 6,1 п.л.:

1. Бурковская, В.А. Эволюция роли договоров и соглашений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации о разграничении полномочий в механизме разделения властей [Текст] / В.А. Бурковская // Материалы межвузовского научно-методического чтения памяти К.Ф. Калайдовича. – Елец, 2005. – С. 15–17 (0,2 п.л.).

2. Бурковская, В.А. К вопросу о роли Президента в системе разделения властей [Текст] / В.А. Бурковская // Материалы Всероссийской научной конференции. – Москва, 2005. – С. 106–107 (0,2 п.л.).

3. Бурковская, В.А. Разделение власти в контексте развития федеративных отношений в современной России [Текст] / В.А. Бурковская // Вестник Российского Нового Университета. – Москва, 2005. – №7. – С. 109–114 (0,6 п.л.).

4. Бурковская, В.А., Ильин, В.И. Федерализм и разделение власти в модели плюралистического общества [Текст] / В.А. Бурковская, В.И. Ильин / Монография. – Елец, 2005 (4 п.л.).

5. Бурковская, В.А. Разделение властей как фактор стабильности политической системы российского общества [Текст] / В.А. Бурковская // Журнал «Образование и общество». – 2006, № 3. – С. 18–19. (0,2 п.л.)

6. Бурковская, В.А. Актуальные аспекты проблемы оптимизации механизма разделения властей в Российской Федерации [Текст] / В.А. Бурковская // Новейшие изменения проблемы территориального развития современной России и стран СНГ: Сб. науч. тр. междунар. конф. Молодых ученых/ ОРАГС. – Орел, 2006. – С. 87–92. (0,4 п.л.).

7. Бурковская, В.А. О месте и роли Президента в системе разделения властей современной России [Текст] / В.А. Бурковская //

НОУ РосНОУ. — М., 2006. — 20 с. — Библиограф.: с. 19. Деп. в ИНИОН РАН № 59949 от 17.08.2006. (0,2 п.л.).

8. Бурковская, В.А. О динамике тенденций децентрализации и централизации государственной власти в РФ в контексте радикальных преобразований 1990–2000-х гг. [Текст] / В.А. Бурковская // Журнал «Вестник Московского университета МВД России». — М., 2006. — С. 10–12. (0,3 п.л.)

Отпечатано в издательстве  
Орловской региональной академии государственной службы.

Заказ № 567. Тираж 100 экз.

Объем 1,0 п. л. 60 x 84 1/16.

Подписано в печать 20.11.2006 г.

