



**ГЕННАДИЙ НИКОЛАЕВИЧ
ЧЕБОТАРЕВ —**

*проректор по учебной работе,
заведующий кафедрой
конституционного и муниципального
права юридического факультета,
кандидат юридических наук, профессор*

УДК 12.00.02

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются актуальные проблемы реализации принципа разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации, значение и роль данного принципа в формировании демократического правового государства. Прослеживается связь правового государства с гражданским обществом, выделяются конкретные направления реального воплощения в правовом государстве принципа разделения властей, укрепления стабильности общества, установления в нем господства права.

In the article topical problems of realization of the principle of powers division in the state structure of the Russian Federation, the importance and the role of the mentioned principle in a democratic legal state s formation are scrutinized. The link between a legal state and a civil society is traced. Some specific courses of the real embodiment of the principle of powers division, and the society s stability strengthening, the establishment of law predominance in a legal state are shown.

Утвержденная всенародным голосованием в декабре 1993 г. Конституция Российской Федерации характеризует государство как правовое (п. 1 ст. 1), но в то же время ни разу не упоминает о существовании в стране гражданского общества. Между тем уже давно стало общим местом в теоретических воззрениях представление о том, что правовое государство мыслимо лишь в паре с гражданским обществом и без последнего превращается в декорацию.

Как совершенно правильно подчеркивает В. Рац, рыночное хозяйство можно считать самодостаточным, однако в отличие от него правовое государство, как бы его ни трактовать — противовесом гражданскому обществу или органом последнего ("ночной страж") — немислимо как "отдельно взятое". "Все попытки "учредить" его посредством законов и указов заранее обречены на неудачу. В этом легко убедиться, фиксируя бесконечные нарушения властями предержащими собственных законов и Конституции" [1].

Органичная связь правового государства с гражданским обществом не ограничивается, естественно, единими истоками их происхождения, общими предпосылками их генезиса. Функционировать, развиваться, решать свои

задачи правовое государство может исключительно в рамках гражданского общества и никакого иного. В связи с этим правомерен вопрос: "В какой мере и в каких формах принцип разделения властей как, безусловно, принцип организации и деятельности власти правового государства может быть применим к гражданскому обществу?". Разделение властей относится полностью к сфере организации и деятельности государственной власти, а потому и является принципом государственности. Но поскольку государство как общественный институт в качестве главной своей функции осуществляет политико-правовое, организационное и информационно-идеологическое управление обществом, принцип разделения властей, как и иные принципы формирования и деятельности государства, призван оказывать существенное регулирующее воздействие на общественные структуры и происходящие в обществе процессы. С позиции такого понимания представляется особо необходимым подчеркнуть, что общество первично по отношению к государству, его конституции, институтам, принципам и пр. и даже в значительной мере огосударствленное, как это имеет место быть в условиях тоталитарно-диктаторского строя, не говоря уже об обществе гражданском, не является подсистемой левиафана-государства.

Методологически правильное понимание соотношения государства, включая всю его правовую систему во главе с Конституцией, с обществом позволяет корректно подойти к истолкованию воздействия государства, его власти, а отсюда и принципа разделения властей, на социальную структуру общества, происходящие в нем жизнедеятельные процессы.

Прежде всего, власть служит мощным средством упорядочения социальных отношений, обладает негэнтропийным эффектом [2]. Она необходима для осуществления взаимодействия социальных субъектов, поскольку именно с помощью власти устанавливаются или, наоборот, ломаются границы, пределы их взаимодействия. Власть — это та сила, которая усиливает и дополняет уже действующие силы самоорганизации, саморегуляции и самоуправления. Наконец, потребность во властном управлении также диктуется спецификой властных закономерностей.

"Как совокупность повторяющихся связей, тенденций социальная закономерность указывает на объективно заданные пределы деятельности, ее условия, не предопределяя однозначно результаты социальных процессов и действий, — пишет А. И. Демидов. — Но интересы существующих и взаимодействующих в обществе социальных групп требуют от входящих в них людей как раз вполне определенной и согласованной линии поведения в конкретных меняющихся обстоятельствах. Так возникает потребность во властном механизме воздействия на их поведение. Его смысл состоит в употреблении волевого, целенаправленного принуждения для обеспечения реализации тех возможностей, которые соответствуют интересам доминирующих в обществе социальных групп. Таким образом, власть выполняет регулирующую роль в отношениях между различными, зачастую противоположными тенденциями в общественной жизни, помогая реализации одних тенденций и блокируя другие" [3].

В литературе нередко содержатся утверждения, будто место личности в гражданском обществе позволяет осознать приоритет этой личности перед государством, что это место не определяется государством, а неотъемлемо принадлежит человеку и реализуется в меру его способностей и инициативы. "Гражданское общество тем и отличается от общества тоталитарного типа, что оно развивается на основе саморегулирования, то есть не нужда-

ется в тотальной регламентации со стороны государства, — пишут авторы учебника "Конституционное право Российской Федерации". — Государство регулирует поведение человека только в определенной мере, так, чтобы не затронуть его свободу и обеспечить общественные интересы" [4]. Гуманистические и глубоко демократические мотивы этих и подобных им утверждений вполне понятны и заслуживали бы полного одобрения, если бы при этом не уводили читателя в мир иллюзий и более реально характеризовали взаимоотношения личности и государственной власти в гражданском обществе. Начать с корректности самого утверждения о приоритете личности над государством. Что значит приоритет? Личность выше и ценнее, чем государственная власть? Государственная власть существует для личности, а не личность для государства?

Совершенно очевидна, особенно в гражданском обществе, функционально-управленческая роль государства, государственной власти. Но если бы государственная власть не обладала суверенитетом, публично-обязательным характером, то она вообще была бы не нужна, безотносительно к тому, обладает она приоритетом к личности или не обладает. Если хотят сказать, что власть должна быть демократической, подконтрольной обществу, выполнять общественно-значимые функции, идущие во благо личности и, более того, делающие вообще возможным существование свободной личности в обществе, то стоит ли говорить о чем-либо приоритете? Да, личность не должна быть подчинена диктаторской власти, закабалена ею, превращена в бесправный объект властных проявлений. Но личность в демократическом обществе не только формирует власть, контролирует ее, но и подчиняется власти хотя бы уже на основании приоритета общественно значимых ценностей и принципов, выражаемых властью, перед лично-индивидуальным и частным. И не может демократическое государство регулировать поведение личности так, чтобы не затрагивать ее свободу, ибо свобода, по крайней мере в современном обществе, обеспечивается и гарантируется как раз в значительной мере государством и его властью, а принцип разделения властей дифференцированно и целенаправленно реализует эту важнейшую государственную функцию. В этом же плане представляет интерес и развитие идеи о роли правового государства в обеспечении свободы и демократического статуса личности.

В континентальной Европе XX века четко обозначилась проблема правового положения личности в государстве, ограничения государственного суверенитета и законодательной власти свободой подвластных ей членов общества, их дозаконотворческими правами и свободами. В вошедшем в употребление понятии **демократическое** правовое государство стало подчеркиваться, что государственная власть, ограниченная законами, уже не есть сила, стоящая над обществом, что законы должны выражать потребности членов общества, что только народ может давать власти законные полномочия, позволяющие ограничивать свободу. Вошедшее вслед за этим в научный и политический обиход понятие **конституционного** правового государства стало включать в себя требование, чтобы законы не нарушали неотчуждаемые права и свободы граждан, гарантированные Конституцией. Уже после второй мировой войны в Западной Европе сложилось общепризнанное понятие правового государства, в соответствии с которым государственная власть максимально ограничивается естественными правами и свободами, запрещающими административное вмешательство в сферу гражданского общества, и обязывающими государство предоставлять члену

общества всю необходимую, включая и судебную, защиту его свободы и собственности. С выявлением же того факта, что в современном обществе его члены нуждаются не столько в свободе от государства, сколько в позитивных действиях с его стороны в их пользу, каталог естественных прав и свобод был дополнен "правами второго поколения", а более соответствующим новым условиям было признано **социальное** правовое государство, призванное не только гарантировать личные и политические свободы, но и обеспечить членам общества социально-экономические и культурные права: на жилище, медицинское обслуживание, образование, социальное обеспечение и др.

В США также стало общепринятым, что для современного государства является нормой не только верховенство права, но и "умеренный патернализм", необходимая социальная защита граждан [5].

Гражданство — такая правовая связь личности с государством, когда личность, обладая достаточно полным комплексом демократических прав и свобод, делающих личность социально активным и значимым субъектом политики, реально участвует в формировании представительных органов власти, в принятии наиболее важных законодательных актов, в обсуждении проектов законов, в выборах главы государства и депутатов законодательных органов, в управлении делами местного значения и др. С другой стороны, личность постоянно находится под воздействием суверенной воли государства, в его правовом пространстве.

Две ипостаси личности-гражданина: как активного политического субъекта, способного реально воздействовать на власть, и как объекта суверенного воздействия этой власти, в силу принадлежности личности к определенному политическому сообществу в границах данного государства в гражданском обществе и в правовом государстве образуют единое, хотя и дифференцированное в зависимости от конкретных жизненных обстоятельств состояние.

Обеспечению этого единства и одновременно дифференцированности призван способствовать принцип разделения властей.

Как писал в своей последней работе Г. В. Барабашев, "противоречие "общественного блага и индивидуальных свобод" столь явно, что, начиная с давних времен, предлагались различные способы ограничения индивидуальных свобод. Требуется второй независимый фундамент, воля и интерес общественного целого. Необходимость разделения властей является прямым следствием разделения и противостояния индивидуального и социального интереса, чаяний и жизни малых, так или иначе спаянных (например, объединенных проживанием на одной территории групп) населения, и крупных социальных образований. Наличие двух фундаментов и равная опора на них, т. е. баланс и разделение общественных свобод (часто называемых общественными обязанностями) и свобод индивидуальных, баланс и разделение законов, баланс ветвей власти и их функций — вот основной принцип, согласно которому должно строиться здание общественной жизни" [6].

В условиях постепенного перехода от многолетнего тоталитаризма к режиму политической демократии, как это имеет место в России, стали с неизбежностью доминировать два процесса. Один — разгосударствление и деполитизация различных сфер общественной жизни. Другой — сбалансированное, взаимоограниченное сотрудничество государственных и негосударственных организаций и движений, становление подлинной многопартийности, широкой сети массовых общественных организаций, самостоятельных форм, различных каналов воздействия на власть и проводимую ею

политику, форм самоуправления и народовластия. Иными словами, процесс становления гражданского общества — это одновременно и возрастание плюрализма действующих в нем политических сил, поскольку для того, чтобы демократия была действенной, нужен плюрализм гражданского общества.

Политическая жизнь России в последнее время дает примеры образования и функционирования учреждений, которые с полным на то основанием могут быть отнесены к институтам гражданского общества и которые являются самостоятельными и независимыми по отношению к государственной власти.

Так, в мае 1997 г. в г. Екатеринбурге инициативной группой в составе губернатора Свердловской области, генеральных директоров ряда предприятий, руководителей банковских структур и др. был подготовлен и проведен Первый российский экономический форум. Целью форума стало объединение предпринимательских и управленческих кругов, руководителей субъектов Российской Федерации, всех инициативных граждан в интересах продолжения развития рыночных реформ, придания им большей устойчивости и социальной направленности, развития многоукладности экономики. Результатом работы российского экономического форума было создание нового общественного объединения "Движение за социально-экономический прогресс России", призванного консолидировать здоровые силы общества на основе конструктивного диалога с органами государственной власти, содействовать социально-экономическим преобразованиям в стране. Форум высказался также за создание Национального социально-экономического совета, включающего представителей федеральной и региональных администраций, Федерального собрания, министерств и ведомств, предпринимателей, банкиров, промышленников, ученых. Предлагается наделить совет правом внесения предложений по вопросам экономики в правительство и другие органы исполнительной власти с обязательным их рассмотрением.

Общественная практика выдвигает и предложения, направленные на создание таких организаций, которые, будучи самостоятельными и не зависимыми от государственной власти, действуют тем не менее при органах государства, причем контролируют их деятельность.

С идеей, заимствованной у русского философа Ивана Ильина, выступило Российское земское движение — создать при Президенте Российской Федерации Совет старейшин как орган нравственного самоконтроля общества. Совет, являющийся "неприкосновенным достоянием Церкви", т.е. не входящий сам в число контролируемых государством организаций, должен быть наделен правом контроля любого государственного органа. Как говорится в обращении Российского земского движения, удерживать зло — функция государства, а духовенство должно контролировать ее [7].

Правовое государство осуществляет ограниченное вмешательство в сферу гражданского общества, не подавляя и не ослабляя потенциал механизмов его саморегуляции. Более того, правовое государство, которое содержательно наиболее полно сопрягается с понятием гражданского общества, составляет совместно с механизмами и институтами такой саморегуляции единую систему — политическую систему гражданского общества. По образному выражению В. М. Рац, у гражданского общества и правового государства существует некая "соединительная ткань". "В целом, — пишет он, — я мыслю эту материю как множество (и в идеале, наверное, как систему) различных форм и институтов демократии участия, но в таком расширительном понимании она включает в себя не только специфические, сложившиеся на Западе в последние десятилетия формы (общественную экспертизу, оценку

воздействия на окружающую среду, общественное расследование и паблик рилейшнз), но и такие институты, как местное самоуправление и суд присяжных. Более того, представительная демократия, вроде бы противостоящая демократии участия, может в этом плане рассматриваться как ее предельная форма и один из механизмов реализации. Парламент оказывается тогда, с одной стороны, формой существования законодательной власти, а с другой — формой соучастия граждан в управлении государством. Никто не мешает при этом, — подчеркивает М. В. Рац, — различать представительную демократию и демократию участия в точном или узком смысле слова. Но было бы и неоправданным в условиях формирования гражданского общества в России отказываться от расширения пространства возможностей, обогащения арсенала методов и средств формирования такого общества. Иными словами, нам нет надобности поэтапно формировать все те структуры и институты гражданского общества, которые возникали на Западе последовательно в ходе эволюции: мы можем делать все это одновременно и параллельно, тем самым резко сокращая период становления гражданского общества и минуя те болезненные промежуточные этапы, через которые иначе неминуемо пришлось бы проходить" [8].

Возможно ли сокращение сроков становления гражданского общества в нашей стране путем своего рода "скачка" в закономерном поэтапном процессе — покажет практика. Но есть и то, от чего следует настоятельно предостеречь.

Вся демократическая инфраструктура гражданского общества, служащая, как уже образно сравнивалось, "соединительной тканью" общества и государства — это генератор власти, ее проводник, контролер созидательных, демократических потенций и одновременно их мощнейший реализатор. Конечно, принцип разделения властей не применим непосредственно к системе этих организаций, институтов, органов и т.п. Но именно в реальном своем значении, будучи мощнейшим фактором организации и функционирования государственной власти, имеющим важное значение для всех граждан и для каждого человека в отдельности, принцип этот, а точнее эффект его воздействия на структуры общества, исключительно многообразен и значим. Выделим особо при этом следующую мысль: воздействие правовой государственной власти в системе реального действия принципа разделения властей на структуры (инфраструктуру) гражданского общества приобретает новую качественную определенность. Оно становится более социально адресным, информационно насыщенным, ориентированным на активное и постоянное использование системы прямых и обратных связей.

Но то, что мы называем соединительной тканью общества и государства, имеет место только в условиях реальных, а отнюдь не формально провозглашенных, гражданского общества и правового государства. Да и сам принцип разделения властей может иметь реальное место точно в таких же условиях. Совершенно другое дело — ситуация в обществе и государстве тоталитарного типа, либо, как это имеет место в современной России, еще не вышедших полностью в ходе проводимых реформ и демократических преобразований из лона тоталитаризма, да еще и с риском вернуться назад. Здесь государство, правящая элита "демократично" разрешают существование в обществе организаций, учреждений, институтов, даже партий, которые образуют отнюдь не "соединительную ткань", а служат неформальными органами государства, его подразделениями и филиалами, лишенными самостоятельности, какой-либо общественной значимости, и находятся под жестким контролем государства. В этом отношении показательна, напри-

мер, роль профсоюзов в условиях существования Советской власти. Все эти общественные учреждения как бы удваивают государственные властные институты, так как строятся по тем же принципам: имеют обширную штатную элиту, пропагандистов-организаторов и иерархизированный электорат с жестким членством. Подобные общественные организации имеют, подобно государству, свой бюджет, основанный на детально разработанной налоговой системе (членские взносы).

Воспроизводство такой общественной инфраструктуры не только скачкообразно, но и вообще никак не приблизит приход гражданского общества и правового государства. Наоборот, укрепит тоталитарные тенденции в обществе и государстве, в которых принцип разделения властей сможет в лучшем случае существовать лишь в форме конституционной декларации, лишенной по существу реального смысла.

Как система социальных связей, обеспечивающих жизнедеятельность социокультурных и общественно-политических институтов, независимых от государства и призванных обеспечивать условия для самореализации личности, гражданское общество создает наиболее оптимальные условия для того, чтобы экономические, социальные, национальные, региональные, идеологические, культурные, профессиональные, частные интересы находили свою реализацию через такие институты общества, как семья, церковь, система образования, наука, профессиональные и культурные учреждения, институты, союзы и ассоциации.

Правовое государство играет роль социального регулятора функционирования гражданского общества, определяя нормы и границы его автономии. Обслуживая потребности саморегулирующегося общества и тем самым обеспечивая режим господства в обществе права, правовое государство создает надежные гарантии от административного вмешательства в саморегулирующиеся процессы общественной жизнедеятельности, защищает интересы производителей и потребителей социальных благ.

Господство в обществе права — это, безусловно, важнейшая функциональная характеристика правового государства в условиях гражданского общества, хотя справедливости ради надо отметить, что нежелательно и даже недопустимо вмешательство государства в саморегулирующиеся процессы общественной жизнедеятельности. Правовое государство как правовая форма организации и деятельности политической власти и ее взаимоотношений с личностями-субъектами права обладает такими основными признаками:

- гарантированность свободы личности, ее основных прав и интересов;
- взаимная ответственность государства и личности;
- господство права во всех сферах общественной жизни и верховенство закона, выражающего правовые принципы общества;
- подчинение закону самого государства, всех его органов и должностных лиц;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;
- эффективный контроль за осуществлением законов.

В политической системе гражданского общества государство (политическая, государственная власть — это сущность государства) представляет собой тот стержневой элемент, вокруг которого концентрируются другие элементы политической системы. Если партии, общественные организации, объединения, институты, движения и др. призваны представлять интересы и позиции отдельных социальных слоев, групп и иных категорий граждан в политической системе, то государство выражает всеобщий интерес, являет-

ся основным механизмом формирования и реализации власти, субъектом и гарантом суверенитета, верховенства закона.

Правовое государство обеспечивает политическую поддержку гражданского общества. В самой основе этого государства заложена установка на достижение стабильности, устойчивости социальных отношений. Лишь при исчерпании всех возможных путей к согласию и согласованию правовое государство вправе прибегнуть к легитимному насилию.

Представляется, что последствия реального воплощения в правовом государстве принципа разделения властей конкретно проявляют себя по следующим направлениям:

1. Мера и формы вмешательства государственной власти в механизмы и процессы самоорганизации и саморегулирования гражданского общества.

2. Обеспечение устойчивости и эффективности политической системы гражданского общества как института народовластия, реального демократизма и общественного самоуправления.

3. Гарантия правовой природы государства в условиях гражданского общества, реального значения права как высшей социальной ценности, стоящей над властью и государством.

4. Постоянное утверждение универсальности принципа неотчуждаемости основных прав и свобод личности, ее демократического статуса.

5. Поддержание стабильности и динамизма в развитии общества.

В России предстоит формирование правовой государственности, базирующейся на приоритете права, способной к социальному партнерству в условиях реально сложившейся дифференциации интересов различных социальных групп и общностей при реальном плюрализме в обществе. Этому может способствовать рождение новых форм массовой политической деятельности, появление самоуправляемых структур, ассоциаций, неформальных гражданских движений. Данный процесс возможен лишь на путях преодоления традиционной конфронтационной гражданской и политической культуры, стабилизации общества, на основе гражданского мира с соблюдением конституционных гарантий. Все это должно сопровождаться формированием новой ментальности российского общества, опирающегося на лучшие достижения отечественной и мировой цивилизации.

Российская государственность в современных условиях переживает глубочайший кризис, в котором выделяются несколько основных этапов.

На первом этапе кризиса тогда еще советской государственности (в 1989 — 1991 гг.) конфликт интересов проходил в основном по линии: союзный центр — республики Союза, переместившись затем в сферу борьбы между союзным Центром и новым российским руководством. Это противостояние и привело в конечном итоге к распаду СССР.

Второй этап кризиса, на этот раз уже российской государственности, охватил период 1992 — 1993 гг. и характеризовался обострением конфликта с весьма серьезными экономическими и социально-политическими последствиями между институтами власти на фоне проводимой в стране экономической реформы. Верховный Совет был распущен, и исполнительная власть одержала победу над законодательной и судебной ветвями власти.

Особенность нынешнего этапа кризиса российской государственности состоит в том, что линия противостояния проходит уже не между организованными государственными системами или ветвями власти, а буквально через все государственные системы или ветви власти: администрацию президента и правительство, партии и фракции Государственной Думы, генералитет и офицерский корпус в армии и других силовых структурах.

В конкретных российских условиях формирования гражданского общества первостепенной политической задачей является принятие неотложных мер к укреплению государственности, всех отраслей власти - законодательной, исполнительной, судебной. Устои государственности коренятся в общественно-экономических и социальных структурах, а потому укрепление стабильности российской государственности возможно лишь на путях укрепления стабильности самого общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рац М. В. "Белые" и "красные". Независимая газета. 1996. 8 окт.
2. Философия власти. Под ред. Ильина В. В. М.: МГУ, 1993. С. 24.
3. Демидов А. И. Власть в единстве и многообразии ее измерений // Государство и право. 1995. № 11. С. 5.
4. Баглай М. В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: ИНФРА, КОДЕКС, 1996. 99 с.
5. Четвернин В. А. Понятие и термины "правовое государство" // Государство и право. 1996. № 5. С. 73.
6. Барабашев Г. В. Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 11. С. 137-138.
7. Независимая газета. 1996 г. 18 дек.
8. Рац М. В. "Белые" и "красные" Независимая газета. 1996. 8 окт.



**НИКОЛАЙ МИХАЙЛОВИЧ
ДОБРЫНИН** —
соискатель кафедры
конституционного
и муниципального права

УДК 342.922

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ КРАЯ (ОБЛАСТИ) С ВХОДЯЩИМИ В ИХ СОСТАВ АВТОНОМНЫМИ ОКРУГАМИ

АННОТАЦИЯ. Автор впервые проанализировал проблемы, сложившиеся в отношениях между равноправными субъектами Российской Федерации — Тюменской областью, Ханты-Мансийским автономным округом, Ямало-Ненецким автономным округом и предложил конкретные способы их решения.

The author was the first to thoroughly analyse the relations between the equal subjects of the Russian Federation, namely, the Tyumen Region, the Khanti-Mansiisk Autonomous Region, the Jamalo-Nenetsk Autonomous Region, and offered concrete ways of solving the currently arising problems.

В Тюменской области на территории одной административно-территориальной единицы расположены сразу три субъекта Федерации. От того, насколько эффективно будут разрешены накопившиеся в их отношениях