

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ НАУКОЙ И ЕГО ПОНЯТИЕ

О. В. Шестакова

Актуальность темы статьи определяется большой ролью разделения властей в государственной, политико-правовой жизни Российской Федерации в переходный период становления гражданского общества и правового государства.

The theme of the article is actual because of great role of separation of powers in political system of Russian Federation in period of establishment of civil society and state based on the rule of law.

Ключевые слова: разделение властей, государственный механизм, правовое государство, гражданское общество.

Содержание принципа разделения власти как основы построения государственного механизма стало объектом пристального внимания российской политико-правовой мысли в XVIII веке. Во второй половине XVIII века в России сформировалась идеология Просвещения. Передовые для этого времени взгляды разделял С. С. Деспицкий. В своей работе «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» он отмечал, что «при учреждении сих властей ту надобно осторожность иметь, чтоб одна власть не выходила из своего предела в другую и чтобы притом всякая из сих властей имела своих надзирателей, которых опасению она была всегда подвержена» [1].

Мечтами о конституционной монархии в России наполнены проекты государственных преобразований М. М. Сперанского. Законность осуществления власти Сперанский связывал с разделением властей. Законодательная власть должна принадлежать двухпалатной Думе, глава исполнительной власти – монарх, судебная власть реализуется судебной системой. Таким образом, «три силы движут и управляют государством: сила законодательная, исполнительная и судная» [2, с. 53].

После войны 1812 г. конституционные идеи становятся все более распространенными среди русского дворянства, особенно его молодого поколения, некоторые представители которого оказались участниками движения декабристов. Проект переустройства жизни страны предложил П. Пестель. В соответствии с его «Русской Правдой» законодательная власть передавалась Народному вече, избираемому двухступенчатыми выборами. Полнота исполнительной власти вручалась Державной думе, которая избиралась Народным вече сроком на 5 лет. Предполагалось и некое подобие Верховного суда – Верховный собор [3].

Автором альтернативного конституционного проекта был Н. Муравьев. Его конституция ставила своей целью превращение России в конституционную монархию. Законодательная власть вручалась двухпалатному парламенту, судебная – системе судов, а деятельность монарха должна была стать подконтрольной парламенту. Источником власти провозглашался народ, а император был всего лишь главой исполнительной власти, «верховным чиновником Российского государства».

Широкое обращение отечественных ученых к проблемам организации государственной власти произошло в конце XIX – начале XX вв. Необходи-

мо заметить, что обсуждение путей практической реализации принципа разделения властей серьезно осложнялось сохранением в России самодержавия. Стремление совместить разделение властей и российский абсолютизм прослеживается в трудах А. Д. Градовского. Он оставлял всю полноту государственной власти за императором, вместе с тем выделяя так называемые «посредствующие власти», действующие от имени императора, но самостоятельно в кругу предоставленных им дел [2, с. 53].

В либеральной политико-правовой мысли второй половины XIX в. крупнейшей фигурой был Б. Н. Чичерин, он считал, что идеальной формой государства, призванной наиболее полно осуществлять цели и задачи, выступает конституционная монархия. Монарх в ней является как бы посредником между двумя «противоположными элементами» – народом и аристократией. Монарх воплощает начало власти, аристократия – начало закона и народ (демократия) – начало свободы.

Развитие этих начал, по мысли Чичерина, должно вести к гармоничному сочетанию всех элементов человеческого общества и гарантировать свободу. Но демократическое начало в конституционной монархии вовсе не означает полновластия народа. Во-первых, для участия в делах государства необходимы соответствующие способности. Поэтому Чичерин выступает против всеобщего права голоса и обосновывает систему цензов. Во-вторых, основным принципом государственного устройства у него является разделение властей при единстве управления, что исключает полновластие какого-либо одного элемента общества. При этом разделение властей трактуется Чичериным как коренное свойство смешанного образа правления, суть которого – в стремлении сочетать порядок и свободу. Система разделения властей призвана функционировать на основе сдержек и противовесов, во многом воспроизводя известную схему Монтескье, но со своими характерными особенностями, призванными не допустить перехода к парламентаризму, пагубному для неподготовленной к нему страны.

Особенный характер в системе Чичерина получает вследствие этого монархическая власть. Участвуя в законодательстве утверждением законов, в правительственной власти – назначением судей и правом помилования, она становится выше всех прочих властей. Это четвертая власть, власть умеряющая, которая при разделении властей гарантирует государственное единство, воздерживает партии,

успокаивает страсти, охраняет права и интересы меньшинства, имея всегда в виду высшее благо целого, а не какой-либо части, Политическое кредо такой формы правления выражается в следующей формуле: «Либеральные меры, предоставляющие обществу самостоятельную деятельность, обеспечивающие свободу мысли и совести, дающие возможность высказываться всем законным желанием. Сильная власть, блюстительница государственного единства, связующая и сдерживающая общество, охраняющая порядок, строго надзирающая за исполнением закона, внушающая гражданам уверенность, что во главе государства есть твердая рука, на которую можно надеяться, и разумная сила, которая сумеет отстоять общественные интересы, против напора анархистских стихий и против воплей реакционных партий» [4].

Существенный вклад в развитие принципов правового государства в России был внесен В. М. Гессеном. Один из редакторов изданий «Право» и «Вестник права», депутат II Государственной Думы от Петербургской губернии, член кадетской партии с начала ее образования, профессор СПбГУ (кафедры политического права), В. М. Гессен, твердо стоявший на позициях разделения властей, считал, что «отличительным свойством правового государства является подзаконность правительственной и судебной власти – отделение правительственной власти от законодательной и судебной, от той и другой; обособление властей осуществляется в государственном строе конституционных государств» [5].

В разделении властей Гессен видел далеко не единственное, но крайне необходимое условие существования правового государства. Особую роль он отводил парламенту в правовом государстве. По этому поводу им он говорил: «Обособление законодательной власти от властей подзаконных: и господство ее над последними обусловлено, прежде всего, представительным характером ее организации. Парламент в правовом государстве – непосредственный выразитель народной воли. Для того, чтобы законодательная власть стояла выше всех других властей государства, необходимо, чтобы орган законодательной власти, по своему происхождению и составу, стоял вне бюрократического механизма управления и над ним. В представительном государстве бюрократия служит народу, а не народ бюрократии. Господство законодательной власти, покоящееся на обособлении властей, является необходимым условием подзаконности правительственной власти, правомерного характера отношений между правительственной властью и гражданами. В правовом государстве отношение это является правоотношением, – т. е. отношением правового субъекта к правовому объекту, а не власти отношением, т. е. не отношением субъекта и объекта. Подзаконность правительственной власти определяется правом. Законодатель возлагает на нее определенные обязанности и предоставляет ей определение права. Обязанностям правительственной власти соответствуют права, ее правам – обязанности подвластных. Подвластный в отношении к подзаконной правительственной власти является субъектом обязанностей и прав, – правовым субъектом. В абсолютном

государстве индивид – объект власти; и конституционном (правовом) – субъект прав. Там он подданный; здесь – гражданин, обладающий публичными правами и обязанностями» [5]. Говоря о соотношении демократии и правового государства, Гессен считал, что «только парламентский строй, всесторонне подчиняющий правительственную власть законодательной», соответствует сущности демократического принципа, природе народовластия» [5].

Существенное внимание Гессен уделял судебной власти: «Необходимой гарантией обособления властей является судебная охрана неприкосновенности субъективных публичных прав. Эта гарантия не имеет и не может иметь места в отношении подданных к верховной законодательной власти, а в парламентском государстве она существует и должна существовать в отношении граждан к подзаконной правительственной власти. Судебная охрана публичных прав предполагает осуществление их в государственном строе начала обособления властей. Демократическое государство может быть государством парламентарным, но в то же время оно должно быть государством правовым. Еще блаженный Августин называл великой разбойничьей шайкой то государство, в котором власть не ограничена правом, и граждане не имеют прав» [5].

Глубокий анализ учения о разделении властей был дан Н. М. Коркуновым, который заявил о том, что «элементы государственного властвования не могут быть сведены к какой бы то ни было абсолютной, неподвижной схеме [6], они развиваются вместе с развитием и усложнением государственной жизни».

Нельзя сводить всю деятельность государства к осуществлению трех функций, о которых писал Монтескье. Чем шире разрастается деятельность государства, чем сложнее становятся его задачи, тем разнообразнее оказываются и его функции. Следовательно, нельзя связывать обеспечение свободы и законности в обществе с распределением лишь трех определенных функций власти. Далее Коркунов приходит к выводу, обобщающему теорию Монтескье: «Свобода обеспечивается надлежащим распределением не тех или других определенных функций властвования, а вообще распределением между различными учреждениями отдельных функций власти, как бы они не разветвлялись в каждый данный момент исторического развития государства» [7].

Видные правоведы России Н. М. Ковалевский, К. Д. Кавелин, используя методы сравнительного права и исторический, отстаивая позиции эволюционного развития России, считали, что только через обеспечение принципов правового государства возможно продвижение страны по пути прогресса. Так, Ковалевский считал, что идеальной формой правления в России является конституционная монархия, способная защитить народные интересы. Кавелин полагал, что только за счет принципов правового государства возможно принятие и практическая реализация новых гражданских законов. Он был уверен, что преобразования в структуре имущественных отношений должны способствовать процветанию как частных лиц, так и общества и государст-

ва, учитывать при этом необходимо интересы как богатого меньшинства граждан, так и огромного большинства граждан.

Специалист в области теории права профессор МГУ Ю. С. Гамбаров выступал за создание правового государства как единственное средство «обеспечения защиты свобод и прав индивида» [7]. Он писал: «Носитель одной власти (законодательной), не должен быть носителем другой власти – исполнительной. Без разделения властей не уйти от злоупотреблений, нельзя обеспечить права и свободы граждан, – тем более гарантировать их» [7].

Крупный русский юрист, государствовед и административист Н. И. Лазаревский, возглавивший в октябре 1917 года Особую Комиссию по составлению Основных законов (конституции) – в плане подготовки к созыву Учредительного собрания, считал, что «положенные в основу Конституций США 1787 г., Польши 1787 г., Декларации Великой французской революции конституционные принципы являются необходимыми условиями существования демократического государства» [8].

Интересны критические высказывания известного российского юриста Б. Э. Нольде, сделанные им по поводу основных государственных законов от 23 апреля 1906 года. Говоря о ст. 87 свода законов Нольде отмечал: «Государь, пользуясь правом роспуска Думы и Государственного Совета, может обязать Совет Министров выйти с любым проектом закона, который ему необходим и, минуя законодательный орган, подписать его. Таким образом, ограничивается сфера деятельности законодательной власти, что может вести к злоупотреблению властью и прежде всего исполнительной» [9].

В те годы начальник 2-го департамента министерства иностранных дел, профессор Александровского лицея, Высших женских (Бестужевских) курсов и Политехнического института Б. Э. Нольде не мог прямо говорить о необходимости разделения властей и о конституционной монархии, о чем он прямо заявлял после февраля 1917 года, когда писал об Учредительном собрании и его задачах в государственном строительстве России [10].

На твердых позициях правового государства, обеспечении конституционных прав граждан стоял выдающийся русский теоретик права Л. И. Петражицкий. Рассматривая право как психический фактор общественной жизни, Петражицкий считал, что «теория права и государства непосредственно связана с теорией нравственности» и «обеспечить пользование правами возможно только преобразовав Россию в парламентское государство, в котором будут обеспечены основные конституционные права граждан» [11].

Правовым идеалом для профессора П. И. Новгородцева, выдающегося русского юриста, являлось правовое государство.

Защищая либеральные ценности и прежде всего учение о естественном праве, Новгородцев твердо и последовательно отстаивал принципы демократии и правового государства.

Начало пути к правовому государству Новгородцев видел в Евангельских заповедях как высшей

нравственной силе, а переход к нему через естественные права личности и народный суверенитет [12].

Он полагал, что движение по пути установления и укрепления правового государства не только возможно, но и совершенно необходимо, «при этом должен, безусловно, господствовать принцип разделения властей: в противном случае, любая власть станет деспотичной» [12].

В начале XX века учение о правовом государстве пользовалось в России большой популярностью.

Единомышленником Новгородцева был Б. А. Кистяковский, известный юрист и публицист. В своей работе «Государство правовое и социалистическое» Кистяковский утверждал: «Основной принцип правового или конституционного государства состоит в том, чтобы государственная власть в нем была ограничена. Эта ограниченность обеспечивается приданием за личностью неотъемлемых, не нарушаемых и неприкосновенных прав. Власть должна быть строго подзаконна и подконтрольна» [13]. Кистяковский видел решение вопросов социального равенства через обязательное создание правового государства, в котором социальная справедливость может быть реализована, в том числе и непременно посредством разделения властей [14].

Неоднозначно оценивал необходимость разделения властей в России Н. Н. Ворошилов. Он писал: «Усиливающаяся связь России с Западом делает чувствительным недостаток в теоретических сочинениях по государственному праву и, особенно, в необходимости обеспечения разделения властей» [15]. Ворошилов высоко ценил роль Монтескье в его правовой аргументации значимости разделения властей. «Учение о разделении властей не было делом минуты, и даже автор принципа разделения властей Монтескье стоял на простом фундаменте, ибо нам известно, что писатели: и древние, и средневековые, и нового времени до Монтескье высказывали мысль о разделении властей не вскользь, а с некоторой подробностью. Но никогда и никем до него разделение властей не было выставлено как начало, необходимое для сохранения свободы, никогда и никем до такой наглядности, не был связан вопрос о свободе с взаимным отношением властей, как это сделал Монтескье» [15].

Будучи сторонником принципа разделения власти Н. Н. Ворошилов, тем не менее выступал за сильную монархическую власть. Он отмечал: «Любое общество ищет опору во власти. Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон признавали разделение властей и считали важнейшим и необходимейшим условием существования государства. Однако в современной России, где слабо развита политическая жизнь, где нет сложившихся партий, обеспечить разделение властей невозможно. Поэтому нет никаких оснований к этому стремиться. Россией должен править монарх единично и самодержавно. Монарх это непоколебимый центр, охраняющий интересы всего государства, которое в нем сознает себя как единое целое» [15].

Как известно, в советский период разделение властей теоретически и практически отвергалось, поэтому его теоретические исследования не велись. Создание социалистического государства неразрыв-

но связывалось с уничтожением буржуазного парламентаризма и строительством новых, социалистических органов народного представительства, одним из важнейших принципов организации которых являлась ликвидация разрыва между законодательной и исполнительной властями, соединение законодательства с управлением. Значительный интерес к идеям разделения властей возник во второй половине 80-х гг. XX в., когда перестроечные процессы стали серьезным стимулом для развития конституционно-правовой мысли и практики в СССР [16]. В ходе конституционной реформы начала 90-х гг. наметилась тенденция поверхностного заимствования зарубежного опыта и переноса на российскую почву устоявшихся в зарубежных странах конституционно-правовых институтов. Промежуточным этапом такого реформирования стало принятие Конституции РФ 1993 г., которая провозгласила курс на реализацию принципа разделения властей, но в то же время не создала правовой основы для эффективного взаимодействия органов государственной власти.

Историческое развитие теории разделения властей – богатый арсенал идей, без знания которых невозможна серьезная современная теоретическая разработка проблем, связанных с осуществлением государственной власти. Именно разделение властей стало основным исходным положением для организации государственной власти, важной особенностью устройства государственного механизма.

Каждая из ветвей власти, в соответствии со своей природой, характером функций и назначением, должна занимать свое место в общей системе государственно-организационной власти и вести государственные дела в соответствующих им формах и пределах, надлежащими путями и средствами [17]. В связи с этим необходимо четко определить понятие «ветвь власти». Ветвь государственной власти должна представлять собой совокупность органов государственной власти, имеющих: общую функциональную направленность и методы деятельности. Думается также, что тот или иной орган может быть отнесен к соответствующей ветви власти только в том случае, если он является независимым и организационно не подчинен структурам других ветвей государственной власти. При этом не имеет решающего значения однородность органов, входящих в одну ветвь власти.

Главным выражением законодательной власти, ее основной функцией является принятие законов. Однако наряду с этим законодательный орган может осуществлять и другие функции: представительство народа, участие в формировании других органов государственной власти и назначении некоторых высших должностных лиц, парламентский контроль и т. д. Смысл деятельности исполнительной власти заключается в реализации законов, исполнении их предписаний, управлении и обеспечении повседневного функционирования государственного механизма экономики и рынка, удовлетворении запросов и нужд населения. Важнейшей чертой исполнительной власти является не только исполнение нормативных предписаний, но и распорядительная деятельность: главным образом – правоприменитель-

ная, а в определенном объеме – также и подзаконная нормативно-регулирующая. К полномочиям, составляющим содержание судебной власти, относят правосудие, конституционный контроль, контроль за законностью и обоснованностью решений и действий государственных органов и должностных лиц, участие в обеспечении надлежащего исполнения судебных решений, разъяснение действующего законодательства по вопросам судебной практики и т. д.

На вопрос о точном количестве ветвей государственной власти единого ответа в современной науке нет. Большинство авторов выделяют три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную [18]. Вместе с тем существует конституционная практика отдельных зарубежных стран, и ряд научных исследований позволяет говорить об органах государственной власти, не вписывающихся полностью ни в одну из этих трех ветвей и в то же время не образующих иные самостоятельные ветви власти [19]. Речь идет о контрольных, избирательных, финансово-кредитных органах, а также о власти главы государства в некоторых странах. В этой связи надо указать на необходимость более полного учета видов органов государственной власти при их классификации.

Отдельного рассмотрения заслуживает точка зрения В. А. Четвернина, который утверждает, что законодательная, исполнительная и судебная власти представляют собой основополагающие конституционно-правовые формы публично-властной деятельности. Именно эти три власти, и только они, по мнению В. А. Четвернина, исчерпывают предназначение государства – публично-властное обеспечение свободы, безопасности, собственности [20]. Далее автор делает следующий вывод: там, где есть разделение властей, там не бывает власти президентской, не совпадающей с исполнительной и контрольной властями, выходящей за пределы контрольных полномочий законодательных, исполнительных или судебных органов [21].

Реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных и др.), но властных полномочий, что не нарушает единства государственной власти, под которым следует понимать единство стратегических целей и направлений деятельности всех государственных органов. Единство государственной власти определяется прежде всего тем, что единым и единственным источником власти выступает народ [22]. Такое единство необходимо для согласованного управления обществом. Поэтому главной задачей демократического государства является разграничение полномочий различных властных органов, исходя из принципа единства государственной власти, а также установление начал взаимодействия этих органов.

Примеры функционирования государственного аппарата различных стран показывают, что разделение властей не носит абсолютного характера. Изолировать ветви власти друг от друга невозможно как по причине единства государственной власти, так и по практическим соображениям. Все органы государственной власти, осуществляя свои функции, дополня-

ют друг друга, согласовывают действия и координируют усилия, т. е. «втягиваются во взаимодействие» [23]. Существующие в современном мире варианты реализации принципа разделения властей говорят о доминировании исполнительной ветви власти во взаимоотношениях с другими носителями государственной власти, однако это не позволяет отдельным авторам делать категоричные выводы о том, что «теория разделения властей нигде не была воплощена в жизнь: в одних странах равновесие властей было нарушено в пользу парламента, в других – в пользу правительства». Надо признать, что функции государства сильно взаимосвязаны и, следовательно, невозможно провести жесткие границы между ветвями власти. С другой стороны, необходимо определить полномочия, относящиеся к исключительной компетенции той или иной ветви власти.

Равновесие властей сохраняется благодаря ключевой составляющей принципа разделения властей – системе сдержек и противовесов. Эта система основана на том, что у органов одной ветви власти есть средства воздействия на органы других ветвей. Взаимное влияние приводит к тому, что различные органы государственной власти как бы уравнивают друг друга при принятии того или иного решения. Для эффективности системы сдержек и противовесов важно, чтобы в государстве не существовало т. н. высшего органа власти, способного подменить все остальные и соединяющего в себе их черты. Поэтому при установлении системы сдержек и противовесов надо исходить из того, что органы государственной власти должны обладать возможностями воздействия друг на друга, но не могут использовать их для того, чтобы поставить себя выше других и в результате поставить под угрозу осуществление в полном объеме прав и свобод человека.

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.

Литература

1. Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей [Текст]. – М., 1959. – 101 с.
2. Антология мировой правовой мысли [Текст]: в 5 т. – М., 1999. – Т. 4. – 448 с.
3. Пестель, П. Русская Правда [Текст] / П. Пестель. – М., 1993. – 49 с.
4. Чичерин, Б. И. Избранные труды [Текст] / Б. И. Чичерин // Истории отечественного правоведения. – СПб., 1998. – 13 с.
5. Гессен, В. М. О правовом государстве [Текст] / В. М. Гессен. – СПб., 1906. – С. 2, 19, 22, 62.
6. История русской правовой мысли [Текст]. – М., 1998. – 153 с.

7. Гамбаров, Ю. С. Свобода и ее гарантии [Текст] / Ю. С. Гамбаров // Популярные социально-юридические очерки. – СПб., 1910. – 258, 279 с.

8. Лазаревский, П. И. Лекции по русскому государственному праву [Текст] / П. И. Лазаревский // Т. 1: Конституционное право. – СПб., 1916. – 192 с.

9. Нольде, Н. Я. Очерки русского государственного права [Текст] / Н. Я. Нольде. – СПб., 1911. – 33 с.

10. Кувырченков, С. Биография Б. Э. Нольде. Антология мировой правовой мысли [Текст] / С. Кувырченков – М.: Мысль, 1998. – Т. 5. – 47 с.

11. Петражицкий, Л. Л. Теория права и государства в связи с теорией нравственности [Текст] / Л. Л. Петражицкий. – 2-е изд. – Сиб., 1909. – Т. 1. – 69 с.

12. Баскин, Ю. Я. Повел Иванович Новгородский (из истории русского либерализма) [Текст] / Ю. Я. Баскин, Д. А. Баскин. – СПб.: Наука, 1997. – С. 31, 38.

13. Кистяковский, Б. А. Государство правовое и социалистическое [Текст] / Б. А. Кистяковский // Вопросы философии. – 1990. – № 6. – 143 с.

14. Нерсисянц, В. С. Правовое государство: история и современность [Текст] / В. С. Нерсисянц // Вопросы философии. – 1992. – № 2. – 5 с.

15. Ворошилов, И. Л. Критический обзор учения о разделении властей [Текст] / И. Л. Ворошилов. – Ярославль: тип. губ. зем. Управы, 1871. – С. 6, 8, 114.

16. Юридическая наука и практика в условиях перестройки [Текст] // Коммунист. – 1987. – № 14. – 42-50 с.; Демократическая перестройка советской политической системы [Текст] // Советское государство и право. – 1988. – № 9. – С. 3 – 9; К новому облику социализма [Текст] // Коммунист, 1989. – № 13. – С. 3, 15 – 19.

17. Нерсисянц, В. С. Право – математика свободы [Текст] / В. С. Нерсисянц // Опыт прошлого и перспективы. – М., 1996. – 53 с.

18. Марченко, М. Н. Общая теория государства и права [Текст]: академ. курс: в 2 т. / М. Н. Марченко. – М., 1998. – Т. 1. – 377 с.

19. Чиркин, В. Е. Конституционное право [Текст] / В. Е. Чиркин // Россия и зарубежный опыт. – М., 1998. – С. 246 – 250; Автономов, А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий [Текст] / А. С. Автономов. – М., 1999. – 269 – 272 с.

20. Нерсисянц, В. С. Проблемы общей теории права и государства [Текст] / В. С. Нерсисянц. – 574 с.

21. Скуратов, Ю. П. Разделение властей или распределение функций [Текст] / Ю. П. Скуратов // Разделение властей и парламентаризм. – М., 1992. – 63 с.

22. Енгибарян, Р. В. Конституционное право [Текст] / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М., 2000. – 204 с.

23. Спиридонов, Л. И. Теория государства и права: курс лекций [Текст] / Л. И. Спиридонов. – СПб., 1995. – 80 с.