

ББК 67.400.6

О.В. Шестакова

**Развитие принципа разделения власти
в российской правовой науке (историко-правовой аспект)**

O.V. Shestakova

**Developing Principle of Power Separation
in the Russian Legal Science (Historical-Legal Aspect)**

Рассматривается вопрос разделения властей в государственной, политико-правовой жизни Российской Федерации в переходный период становления гражданского общества и правового государства.

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 в., в эпоху формирования идеологии российского Просвещения. Один из просветителей того периода С.С. Десницкий 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, с. 101]. Мечтами о конституционной монархии в России были наполнены и проекты государственных преобразований М.М. Сперанского, который связывал законность осуществления власти 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. 448].

После Отечественной 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, с. 49]. Автором альтернативного конституционного проекта был Н. Муравьев. Его

The article describes the question about powers separation in political system of the Russian Federation in a period of establishing civil society and the state based on the rule of law.

Key words: power separation, machinery of State, legal state, civil society.

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 в. Необходимо 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 его цели и задачи, выступает конституционная монархия. Монарх является как бы посредником между двумя «противоположными элементами» – народом и аристократией. Монарх воплощает начало власти, аристократия – начало закона, а народ (демократия) – начало свободы. Развитие этих начал, по мысли Б.Н. Чичерина, должно вести к гармоничному сочетанию всех элементов человеческого общества и гарантировать свободу. Но демократическое начало в конституционной монархии вовсе не означает полновластие

народа. Во-первых, для участия в делах государства необходимы соответствующие способности. Поэтому Б.Н. 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 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 Ш.Л. Монтескье, но со своими характерными особенностями, призванными не допустить перехода к парламентаризму, пагубному для не подготовленной к нему страны.

Существенный вклад в развитие принципов правового государства в России был внесен известным государствоведом начала XX в. 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» [4, с. 2]. В разделении властей В.М. Гессен видел далеко не единственное, но крайне необходимое условие существования правового государства. Особую роль он отводил парламенту в правовом государстве. По этому поводу он писал: «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».

Глубокий анализ учения о разделении властей был дан в начале XX в. Н.М. Коркуновым, который заявлял о том, что «элементы государственного властвования не могут быть сведены к какой бы то ни было абсо-

лютной, неподвижной схеме, они развиваются вместе с развитием и усложнением государственной жизни» [5, с. 153]. По его мнению, нельзя сводить всю деятельность государства к осуществлению трех функций, о которых писал Ш.Л. 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. Обобщая теорию Ш.Л. Монтескье, он делает вывод: «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» [6, с. 258].

Как известно, в советский период истории России разделение властей теоретически и практически отвергалось. Поэтому научные исследования с позитивным оттенком в этом направлении вплоть до 1988 г. не осуществлялись. Создание социалистического государства неразрывно 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 в СССР стали серьезным стимулом для развития конституционно-правовой мысли и практики [7, с. 15–19]. В ходе конституционной реформы начала 1990-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 государственной власти и вести государственные дела в соответствующих им формах и пределах, надлежа-

щими путями и средствами [8, с. 53]. 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 подчиненным 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. 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 [9, с. 140; 10, 377]. Вместе с тем существует конституционная практика отдельных зарубежных стран и ряд научных исследований, которые позволяют 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 [11, с. 246–250; 12, 269–272]. 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 его мнению, исчерпывают предназначение государства – публично-властное обеспечение свободы, безопасности, собственности [13, с. 574]. При этом он отмечает, что там, где есть разделение властей, не бывает власти президентской, не совпадающей с исполнительной, и контрольной власти, выходящей за пределы контрольных полномочий законодательных, исполнительных или судебных органов [14, с. 63].

Реализация принципа разделения властей предполагает разделение не просто функций (законодательных, исполнительных, судебных и др.), но и властных полномочий. Это 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 [15, с. 204]. 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 механизма 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, дополняют друг друга, согласовывают действия и координируют усилия, т.е. «втягиваются во взаимодействие» [16, с. 80]. 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 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. С одной стороны, 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 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 по-

ставить 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, направленный на установление основ взаимодействия органов единой государственной власти и обеспечение их специализации в процессе осуществления публично-властных полномочий.*

Библиографический список

1. Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. – М., 1959.
2. Антология мировой правовой мысли : в 5 т. – Т. 4. – М., 1999.
3. Пестель П. Русская Правда. – М., 1993.
4. Гессен В.М. О правовом государстве. – СПб., 1906.
5. История русской правовой мысли. – М., 1998.
6. Гамбаров Ю.С. Свобода и ее гарантии // Популярные социально-юридические очерки. – СПб., 1910.
7. К новому облику социализма // Коммунист. – 1989. – №13.
8. Нерсеянц В.С. Право – математика свободы // Опыт прошлого и перспективы. – М., 1996.
9. Корельский В.Н., Перевалов В.Д. Теория государства и права. – М., 1999.
10. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. – Т. 1. – М., 1998.
11. Чиркин В.Е. Конституционное право // Россия и зарубежный опыт. – М., 1998.
12. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. – М., 1999.
13. Нерсеянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. – М., 2001.
14. Скуратов Ю.П. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. – М., 1992.
15. Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. – М., 2000.
16. Спиридонов Л.И. Теория государства и права : курс лекций. – СПб., 1995.