

# ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

К. А. Ишеков\*

## Теория разделения властей в отечественной политико-правовой мысли

Историю доктрины разделения властей следует рассматривать в двух аспектах: как историю развития идеи и как историю практического воплощения этой идеи в жизнь<sup>1</sup>. Данное утверждение достаточно точно отражает методологию исследования разделения властей, позволяет сопоставить политико-правовые взгляды, сформулированные в определенный исторический период, с реально сложившейся практикой осуществления государственно-правовых отношений. Очевидно, что возникновение теории разделения властей и ее практическое воплощение в форме конституционного принципа не совпадают во времени. В связи с этим особую важность в науке приобретает вопрос о формировании и тенденциях развития теории разделения властей, опыте внедрения разделения властей в конституционную практику государств и взаимосвязи идейных и политико-правовых аспектов этого явления.

Разнообразие существующих мнений актуализирует вопрос о моменте возникновения разделения властей как политико-правовой теории. Одни авторы, говоря о ее зарождении, отталкиваются от суждений об ограничении абсолютной власти монарха теми или иными средствами и способами: властью Бога и церкви; нравственными критериями оценки личности государя; законом, которому обязан подчиняться верховный правитель, и т. п.<sup>2</sup> Другие уверены, что идеи разделения властей «восходят к древности и берут свое начало со сложившихся взглядов Платона о разделении труда»<sup>3</sup>. При этом иногда нивелируется смысл понятий «разделение властей» и «распределение властных полномочий между государственными органами»<sup>4</sup>. Между тем, как справедливо отмечали В. С. Нерсесянц, А. М. Барнашов и др., говорить о том, что древние мыслители «уже в деталях разрабатывали само учение о разделении властей», было бы несколько преждевременно<sup>5</sup>. С уверенностью можно констатировать следующее: разграничение полномочий органов государственной власти происходило на протяжении всей истории существования государств. Разделение властей — это более позднее явление<sup>6</sup>.

\* Доцент кафедры теории и истории государства и права Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика. М., 2006. С. 205.

<sup>2</sup> См.: Вилков А. А., Кузнецов И. И. Единая? Неделимая!.. Опыт ретроспективного анализа теории разделения властей в России. Саратов, 2001. С. 11–52.

<sup>3</sup> Овчинников В. А. Конституционный принцип разделения властей в современной России (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 6.

<sup>4</sup> Абашмадзе В. В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси, 1972. С. 4.

<sup>5</sup> См.: Нерсесянц В. С. Политические учения Древней Греции. М., 1979. С. 184–185; *Его же*. Платон. Из истории политической и правовой мысли. М., 1984. С. 88–91; Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 11.

<sup>6</sup> См.: Шаранов А. А. Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике — субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 12.

Теория разделения властей имеет западные корни. В России предпосылки возникновения этой теории, впрочем, как и сама идея, появились значительно позже, чем в других государствах. В связи с этим влияние известных зарубежных авторов на отечественную философскую и политико-правовую литературу о разделении властей оказалось достаточно заметным.

Как в России, так и за рубежом классическим формам теории разделения властей предшествовали идеи об ограничении абсолютной власти, сфокусированной в руках одного человека или небольшой группы лиц<sup>1</sup>. В начале становления отечественной политико-правовой мысли светскую власть верховного правителя предлагалось ограничивать моральными критериями и божественной властью (митрополит Илларион); созданием органов, выполняющих законосовещательные функции (Владимир Мономах, Даниил Заточник, Ф. Прокопович)<sup>2</sup>; ответственностью за действия подданных (епископ Семен (Симеон)<sup>3</sup>; посредством закона и выборов в определенных случаях не только законосовещательного органа, но и верховного правителя (Максим Грек, Ф. Карпов, И. С. Пересветов, А. М. Курбский, И. С. Тимофеев)<sup>4</sup>; возможностью неподчинения народа правителю, не соответствующему существующим критериям оценки личности (Иосиф Волоцкий)<sup>5</sup>; посредством принятия законов, которые имеют обязательный характер не только для народа, но и для самого носителя власти — монарха (С. Полоцкий, Ю. Крижанич, А. Л. Ордин-Нащокин, И. Т. Посошков, И. А. Третьяков, Екатерина II, Н. И. Панин); необходимостью выражения согласия всех подданных при утверждении власти монарха и делегировании законодательных полномочий должностным лицам (В. Н. Татищев)<sup>6</sup>; созданием парламента (М. М. Щербатов)<sup>7</sup>.

Следует отметить, что некоторые из названных предложений высказывались гораздо раньше мыслителями древности и средневековья. Величайший античный философ Аристотель выделял среди частей государственного устройства законосовещательный орган<sup>8</sup>, говорил об ограничении власти законом: «предпочтительнее, чтобы властвовал закон, а не кто-либо один из среды граждан»<sup>9</sup>. Слова философа и сейчас звучат актуально. Об ограничении власти правителей законом рассуждал и средневековый монах Фома Аквинский. Рассматривая высказывания Фомы Аквинского, Н. Н. Алексеев констатировал: «Чистая монархия легко переходит в тиранию, если она не ограничена такими учреждениями, которые способны умерять монархическую власть»<sup>10</sup>. Заслуга Фомы Аквинского в том, что его взгляды в последующем послужили идейным катализатором при формировании сословно-представительных монархий в Западной Европе и соответствующей идеологии.

В целом отечественная политико-правовая мысль об ограничении государственной власти формировалась в общем русле мирового развития. Однако в связи

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Ишеков К. А. Эволюция теории разделения властей // Федерализм. 2009. № 4. С. 100.*

<sup>2</sup> См.: *История политических и правовых учений : хрестоматия / под ред. Г. Г. Демиденко, Г. А. Борисова. Белгород, 1999. С. 95–102, 108–125.*

<sup>3</sup> См.: *Памятники литературы Древней Руси: XIII век. М., 1981. С. 465.*

<sup>4</sup> См.: *История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 2001. С. 192–195, 201–204, 209–216, 219–233.*

<sup>5</sup> См.: *Волоцкий И. Просветитель. Казань, 1896. С. 258.*

<sup>6</sup> См.: *Татищев В. Н. Избранные произведения. Л., 1979. С. 149.*

<sup>7</sup> См.: *Антология политической мысли : в 5 т. М., 1997. Т. III. С. 523.*

<sup>8</sup> См.: *Аристотель. Политика. Афинская полития / предисл. Е. И. Темнова. М., 1997. С. 154.*

<sup>9</sup> Там же. С. 126.

<sup>10</sup> *Алексеев Н. Н. Идея государства : учебное пособие. СПб., 2001. С. 207.*

с принадлежностью полноты власти верховному правителю — монарху говорить о возможности реального ее ограничения в условиях Древней Руси, царской и императорской России начального периода не приходилось. Боярская дума, земские соборы, Сенат не являлись подлинными представительными органами государственной власти, на разных этапах отражали интересы либо небольшой части населения, либо монарха и выполняли, скорее, вспомогательную роль в осуществлении власти. Окончательное решение большинства вопросов регулирования общественных отношений резервировалось за самим монархом.

Начало следующего этапа развития политико-правовой мысли было заложено в эпоху правления Екатерины II. Первые значительные разработки прообраза разделения властей в России осуществил С. Е. Десницкий (1740—1789). Отметим, что взгляды этого мыслителя еще в советское время стали предметом оживленного научного дискурса. Так, советский правовед С. А. Покровский, исходя из самого названия проекта С. Е. Десницкого — «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи», полагал, что автор в этой работе отстаивал популярную на Западе теорию разделения властей<sup>1</sup>. Это утверждение было подвергнуто критике со стороны П. С. Грацианского, который в качестве контраргумента приводил идею о том, что в проекте С. Е. Десницкого не все органы государства входят в состав законодательной, судительной и наказательной власти<sup>2</sup>. Однако, как в дальнейшем показала практика современной России, государственные органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти, могут вполне эффективно и независимо осуществлять свои полномочия. Более убедительной в этом смысле представляется точка зрения В. Н. Струнникова, полагающего, что С. Е. Десницкий отказался «от основной идеи теории разделения властей — идеи о взаимном равновесии, взаимном ограничении властей»<sup>3</sup>.

Скорее всего, С. Е. Десницкий был сторонником абсолютизма и абсолютистского понимания сущности власти<sup>4</sup>. Носителем суверенитета, по его мнению, был монарх. Следует подчеркнуть, что на Западе по данному вопросу высказывались более прогрессивные идеи. Английский философ материалист Дж. Локк, живший несколькими десятилетиями ранее (1632—1704), был убежден, что каждый человек по своей природе обладает властью<sup>5</sup>. Кроме того, как справедливо заметил Г. А. Заиченко, отстаивая идею разделения властей, Локк тем самым отвергал такую форму государственного правления, как абсолютная монархия<sup>6</sup>.

Сказанное наводит на мысль о том, что в разработках С. Е. Десницкого разделение власти было чисто формальным. Говоря о верховенстве Сената как законодательного органа, он наделял его лишь совещательными полномочиями, прерогативы, центр власти отдавал императору. Единственным реальным ограничением власти монарха, по С. Е. Десницкому, был лишь закон. Несмотря на это, идеи С. Е. Десницкого были, несомненно, свежи и конструктивны для той эпохи. По сути, в своих работах он

<sup>1</sup> См.: Покровский С. А. Политические и правовые взгляды С. Е. Десницкого. М., 1955. С. 97.

<sup>2</sup> См.: Грацианский П. С. Десницкий. М., 1978. С. 72.

<sup>3</sup> Струнников В. Н., Покровский С. А. Политические и правовые взгляды С. Е. Десницкого // Советское государство и право. 1956. № 1. С. 148.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Баркалов О. В. С. Е. Десницкий о разделении властей // Вопросы политологии и политической истории : сборник статей. Барнаул, 1994. С. 9—14. Существует другая точка зрения. В частности, В. С. Нерсисянц настаивал на том, что С. Е. Десницкий в своих взглядах симпатизировал конституционной монархии. (См.: История политических и правовых учений / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. С. 359).

<sup>5</sup> См.: Локк Дж. Избранные философские произведения : в 2 т. М., 1960. Т. 2.

<sup>6</sup> См.: Заиченко Г. А. Джон Локк. М., 1988. С. 167.

сделал важные обобщения и подвел определенный итог более чем вековому толкованию разделения властей с позиций доктрины «просвещенного абсолютизма».

Начало XIX в. характеризовалось появлением новых толкований классической теории разделения властей в контексте монархического конституционализма. Наиболее значим в этом плане проект реформирования государственной власти М. М. Сперанского (1772–1839). В литературе высказывается мнение, что принцип разделения властей впервые в России получил обозначение именно в работах этого государственного деятеля<sup>1</sup>.

Отдавая приоритет власти императора, реформатор склонялся к такой форме государственного устройства, существовавшей у «народов европейских», в основе которой лежала идея разделения властей. М. М. Сперанский первым в России задал вопрос: «Каким образом, не разделяя власти в существе ее, так распределить действие ее по разным частям государственного управления, чтоб каждая из них имела свое постоянное движение и все бы соединялись в одном сосредоточии, в особе государя»<sup>2</sup>.

Таким образом, с точки зрения единства государственной власти М. М. Сперанский максимально приблизился к классическому пониманию теории разделения властей. Разделению, по его мнению, подлежит лишь действие власти или властные функции<sup>3</sup>. Нетрудно заметить основное отличие концепции М. М. Сперанского от теории Ш. Монтескье. Оно заключалось в определении носителя суверенитета. Если у Монтескье — это народ, то у Сперанского — самодержавный монарх.

Проект реформирования государственного устройства М. М. Сперанского, представленный императору Александру I, безусловно, имел прогрессивный характер. Однако, как выяснилось, автократический режим в России еще не был готов к столь кардинальным государственным переменам. Как следствие, проект М. М. Сперанского не был реализован на практике.

В отличие от большинства российских мыслителей того времени, как правило, апологетов монархии (абсолютной или конституционной) декабрист П. И. Пестель (1739–1826) считал возможным реализацию разделения властей в России только при условии учреждения республиканской формы правления. Весь народ республики он делил на население и правительство. В свою очередь, правительство, по замыслу П. И. Пестеля, должно состоять из «верховой власти и государственного правления». В своей работе «Конституция — Государственный Завет» П. И. Пестель не определяет компетенцию, порядок организации и деятельности «государственного правления», а акцентирует внимание лишь на организации «верховой власти». Как следует из текста проекта, П. И. Пестелем отвергается главный принцип, на котором базируется теория разделения властей — равновесие ветвей власти, обеспечиваемое системой взаимных «сдержек и противовесов»<sup>4</sup>. Таким образом, интерпретация разделения властей П. И. Пестеля была достаточно далека от основ теории Ш. Монтескье.

Определенным своеобразием отличался проект другого русского декабриста Н. М. Муравьева (1796–1843). Согласно его воззрениям «источник власти есть народ, которому принадлежит исключительное право делать основные постанов-

<sup>1</sup> См.: *Климов И. П.* Политико-правовая мысль России XIX — начала XX вв. о разделении властей и ее значение для современного этапа // *Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы* : материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. М. С. Матейковича. Тюмень, 2008. С. 53.

<sup>2</sup> *Сперанский М. М.* Проекты и записки. М., 1961. С. 68.

<sup>3</sup> См.: *Сперанский С. И.* Учение М. М. Сперанского о праве и государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 12.

<sup>4</sup> См.: *Избранные социально-политические и философские произведения декабристов* : в 3 т. М., 1951. Т. 2. С. 161.

ления для себя»<sup>1</sup>. В своей работе «Конституция» Н. М. Муравьев с учетом российской специфики наиболее последовательно проводил идею разделения властей, конструируя конституционную модель государственного устройства, исходя из постулатов Ш. Монтескье.

Н. М. Муравьев четко разграничивал законодательную, исполнительную и судебную власти, утверждая, что Правительство каждой Державы состоит из трех отдельных, независимых друг от друга властей, но содействующих к одной цели. Различные ветви власти, по Н. М. Муравьеву, должны находиться в постоянном взаимодействии и равновесии.

Отдавая полномочия законодательной власти Народному вече, он выступал за двухпалатную организацию легислатуры, разделяя ее на Палату народных представителей и Верховную думу, в чем, несомненно, усматривалось влияние идей Ш. Монтескье.

Из американской Конституции Н. М. Муравьев позаимствовал идею наделяния правом законодательной инициативы не только членов парламента, но и должностных лиц исполнительной власти, во главе которой стоял монарх. Император как «верховный чиновник российского правительства» наделялся достаточно широкими полномочиями. В частности, он имел право отлагательного вето. Вместе с тем монарх в своей деятельности ни в коем случае не мог подменять законодательные органы власти, присваивая себе ее полномочия.

Проект «Конституции» Н. М. Муравьева аккумулировал в себе прогрессивную идею недопустимости замещения должностей в органах, относящихся к другим ветвям государственной власти.

Как показывает анализ, «Конституция» Н. М. Муравьева значительно опережала условия государственного развития России начала XIX в. и в эпоху наступившей «реакции» едва ли могла быть реализована. Вместе с тем модель организации государственной власти, предложенная декабристом, создала почву для дальнейших теоретических рассуждений о возможности фактического осуществления в России принципа разделения властей.

Особую актуализацию теория разделения властей получила на рубеже XIX–XX вв. Свидетельством тому являются многочисленные работы российских мыслителей, затрагивающие проблему разделения властей. Как правило, большинство из них было посвящено изучению генезиса рассматриваемой теории, обзору политико-правовых взглядов зарубежных и отечественных исследователей.

Так, Н. Н. Ворошиловым был произведен обстоятельный анализ зарубежных взглядов на разделение властей. В своей работе «Критический обзор учения о разделении властей» он исследовал воззрения Цицерона, Платона, Аристотеля, средневековых мыслителей, Дж. Локка, Ш. Монтескье, а также их последователей и критиков и пришел к выводу, что «все это видимое разнообразие» учений можно подвести «под три категории взглядов на разделение властей: одни писатели принимают его вполне; другие находят, что оно необходимо, но такое, которое бы не нарушало единства властей, третьи вполне отрицают его»<sup>2</sup>.

В рассматриваемый период разделение властей в России исследовалось преимущественно в контексте идеи правового государства. Немалый вклад в теоретическое обоснование доктрины правового государства внес видный российский мыслитель и юрист Б. Н. Чичерин (1828–1904). Понимая, что функционирование правового государства невозможно при абсолютизме, он в то же время предусмат-

<sup>1</sup> Цит. по: Дружинин Н. М. Декабрист Никита Муравьев. М., 1933. С. 356. Приложение У.

<sup>2</sup> Ворошилов Н. Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1872. С. 426.

ривал возможность экстраполяции принципа разделения властей на достаточно широкий диапазон форм государственного правления — от демократической республики до конституционной монархии. Подобный разброс объяснялся следующим образом. Власть, по мнению Б. Н. Чичерина, представляет собой единую взаимосвязь, и разделение властей возможно настолько, насколько «этим не нарушается их согласованное действие». «Если необходимое для государства единство не может установиться согласием граждан, тогда остается прибегнуть к власти, сосредоточенной в одном лице»<sup>1</sup>.

Иными словами, Б. Н. Чичерин предполагал, что носителем суверенитета может быть как весь народ, так и монарх. В целях обоснования этой мысли он ввел понятия реального и идеального субъекта, выступающего носителем власти. Подобная дифференциация, исходящая из субъектного состава обладателей власти, была необходима для того, чтобы исключить коренной слом исторически сложившихся в России институтов власти и обеспечить постепенную трансформацию некогда абсолютной власти монарха во власть, реально функционирующую на основе принципа разделения властей.

Критиком чичеринского представления о разделении субъектов на идеальных и реальных выступил Л. А. Тихомиров, неоднократно менявший свои взгляды и ставший впоследствии ярким монархистом. Он полагал, что власть необходимо дифференцировать на «верховную», которая принадлежит монарху и не подлежит контролю, и «управительную», рассматриваемую в качестве проявления «верховой» власти. Разделению в соответствии с функциональным назначением, по мнению Л. А. Тихомирова, подлежит лишь «управительная» власть<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что утверждения Л. А. Тихомирова были оспорены по большинству оснований. Так, А. С. Алексеев отмечал, что верховная власть в конституционной монархии, «где несколько органов являются носителями власти», столь же едина, как и в абсолютной монархии<sup>3</sup>. Известный дореволюционный правовед А. Д. Градовский, считая, что разделение властей не должно подменяться всевластием верховной власти, выведением ее из сферы контроля, был не согласен с другим утверждением Л. А. Тихомирова о неподконтрольности власти монарха<sup>4</sup>.

Видный русский ученый М. М. Ковалевский (1851–1916), оценивая теорию разделения властей с юридической и социологической точек зрения и используя исторический метод изучения, пришел к выводу о взаимосвязи и взаимовлиянии исторических условий на особенности государственного устройства современных государств. При этом М. М. Ковалевским подчеркивалось единство и преемственность традиций конституционализма в современном ему мире<sup>5</sup>.

Другой российский юрист, сторонник идеи правового государства С. А. Котляревский, используя сравнительный и политико-морфологический методы исследования, сделал вывод о своеобразии и неповторимости способов реализации принципа разделения властей в каждом государстве<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899. С. 566–567.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 42.

<sup>3</sup> См.: Алексеев А. С. Русское государственное право. М., 1895. С. 130.

<sup>4</sup> См.: Градовский А. Д. Парламентаризм во Франции // Собрание сочинений : в 9 т. СПб., 1899. Т. 3. С. 232. Подобной точки зрения придерживались и другие российские мыслители (см.: Трубецкой Е. Н. История философии права. (Новой). Киев, 1893. С. 139; Новогородцев П. И. Из лекций по истории философии права. М., 1904. С. 104).

<sup>5</sup> См.: Ковалевский М. М. От прямого народоправства к представительному правлению и от патриархальной монархии к парламентаризму. М., 1906.

<sup>6</sup> См.: Котляревский С. А. Конституционное государство: опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907.

Рассматривая политико-правовые взгляды на проблему разделения властей конца XIX — начала XX вв., следует отметить позицию известного правоведа В. М. Гессена. Анализируя основной труд Ш. Монтескье «О духе законов», он отмечал, что французский просветитель не употребляет в тексте словосочетание «разделение властей», а говорит лишь о «распределении» и «обособлении» властей. В своей работе «О правовом государстве» В. М. Гессен сделал попытку определить понятие «разделение властей», под которым он понимал функциональную дифференциацию в любом государственном механизме. «Обособление властей» он считал характерным только для республиканской формы правления и конституционной монархии<sup>1</sup>.

Большое внимание вопросам реализации разделения властей уделял до-революционный правовед Н. М. Коркунов, сторонник социологического подхода к изучению государства и права. В качестве критерия оценки того или иного взгляда на теорию разделения властей он принимал его соответствие концепции Ш. Монтескье. Вместе с тем ученый считал, что «три власти, различаемых Монтескье, не составляют необходимой принадлежности каждого государства», ибо разнообразие форм государственного устройства, функций государства разрастается одновременно с усложнением задач государства. При этом функции властвования, согласно его воззрениям, — это не отвлеченное понятие, а «постепенная дифференциация государственной власти как конкретного явления»<sup>2</sup>. Таким образом, Н. М. Коркунов не воспринимал теорию разделения властей как застывшую догму, а отмечал возможность ее дальнейшего развития.

Подводя итог ретроспективному исследованию теории разделения властей в российской политико-правовой мысли, следует отметить, что рассматриваемая идея прошла долгий путь становления и развития. Есть все основания полагать, что истоки этой теории берут начало во взглядах древних мыслителей об ограничении абсолютной власти монарха. Однако российские исследователи по известным причинам были весьма осторожны в высказываниях — кто должен быть единственным носителем государственной власти в России. Политические условия российской действительности не позволяли однозначно заявить, что государственная власть едина и принадлежит всему народу, а разделяются лишь властные функции. Тем не менее первые попытки ограничения абсолютной власти монарха были предприняты уже в условиях самодержавной России (учреждение и созыв Государственной думы). Кроме того, учения российских мыслителей об ограничении монархической власти, о введении отдельных институтов народного представительства наложили характерный отпечаток на становление политико-правовой доктрины разделения властей и ее оформление в дальнейшем в качестве конституционного принципа.

Таким образом, в процессе развития российской политико-правовой мысли наблюдается эволюционная тенденция к трансформации отдельных мыслей об ограничении самодержавной власти в научную политико-правовую концепцию разделения властей.

Следует отметить, что в России, так же как и за рубежом, существовало множество точек зрения, суть которых сводилась к всесторонней критике теории разделения властей. В частности, среди критиков рассматриваемой доктрины, живших на рубеже XIX—XX вв., можно назвать известного монархиста Л. А. Тихомирова, который утверждал, что власть монарха является верховной властью и не подлежит никакому ограничению<sup>3</sup>, и промонархически настроенного философа

<sup>1</sup> См.: Гессен В. М. О правовом государстве. СПб., 1906. С. 12.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1898. С. 269–270.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Л. А. Указ. соч. С. 42.

К. Н. Леонтьева (1831—1891), выступающего против любых государственных преобразований, в том числе против реализации в России идеи разделения властей, которая ограничила бы самодержавную власть монарха<sup>1</sup>.

Критические исследования феномена разделения властей получили распространение в советское время. Истоки отторжения этой идеи в советской юридической науке берут начало в высказываниях Ф. Энгельса, учение которого бралось за основу. Советские правоведы вслед за Ф. Энгельсом расценивали разделение властей как «разделение труда, примененное к государственному механизму, в целях упрощения и контроля»<sup>2</sup>. Критика теории разделения властей доминировала не только в советской научной и публицистической литературе<sup>3</sup>. Неприятие разделения властей в качестве основополагающего принципа было реализовано в Советском Союзе на практике. Официальная советская доктрина исходила из единства государственной власти. Вся полнота властных функций вначале была передана Советам, которые должны были олицетворять собой власть рабочих и крестьян. Затем Конституция СССР 1936 г. разграничила функции Советов. Верховный Совет, будучи представительным органом, должен был осуществлять важнейшие государственные полномочия. Его исполнительным органом согласно советской общесоюзной Конституции 1936 г. выступало Правительство. На деле властные функции осуществлялись под руководством партийных структур, которые оказывали огромное воздействие на работу всего государственного, общественного и хозяйственного аппарата. Конституция СССР 1977 г. исходила из широкого понимания властных полномочий Верховного Совета СССР и не ограничивала его законотворческими функциями. При этом также были сильны позиции правящей партии — КПСС.

Только в конце 80 — начале 90-х гг. советские теоретики и государственные деятели осознали необходимость возврата к идее разделения властей<sup>4</sup>. Впервые в качестве официальной доктрины принцип разделения властей стал рассматриваться в Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятой I Съездом народных депутатов 12 июня 1990 г.<sup>5</sup>, а затем в 1992 г. в Конституции РСФСР 1978 г. Несмотря на возникновение конституционных предпосылок реализации разделения властей, отсутствие взаимопонимания между отдельными органами власти привело к фактической блокировке этого конституционного принципа. Серьезным регрессивным шагом в реализации разделения властей стало принятие Указа Президента России от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и другие акты главы государства<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Леонтьев К. Н.* Записки отшельника. М., 1992. С. 124—125.

<sup>2</sup> *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. Т. 5. С. 203.

<sup>3</sup> См.: *Трайнин И.* Разделение властей // Советское строительство. 1937. № 7—8; *Абашмадзе В. В.* Учение о разделении властей и его критика. Тбилиси, 1972; *Прозорова Н. С.* Теория «разделения властей» и современное буржуазное государство // Советское государство и право. 1974. № 9.

<sup>4</sup> См.: *Бестужев-Лада И.* Что такое «разделение властей»? Почему оно необходимо? // Горизонт. 1989. № 3; *Лазарев Б. М.* Что такое правовое государство? М., 1990; *Бельский К. С.* Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990; *Тихомиров Ю. А.* Власть в обществе: единство и разделение // Советское государство и право. 1990. № 2. С. 37.

<sup>5</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3921; Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

Этими подзаконными актами было прервано осуществление законодательной, распорядительной функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета, предложено Конституционному Суду РФ не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания и принятия новой Конституции, был отменен принцип выборности глав администраций субъектов Федерации. При этом предлагалось считать Указ от 21 сентября 1993 г. превосходящим по юридической силе Конституцию 1978 г. в редакции 1992–1993 гг., тогда как по ряду позиций этот акт Президента противоречил действующим конституционным нормам.

Лишь принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации подвела окончательный итог многолетним дискуссиям о необходимости законодательного закрепления и реального воплощения теории разделения властей в России в форме конституционно-правового принципа.

Обновление российской государственности послужило мощным толчком развития теории разделения властей в отечественной науке<sup>1</sup> и придало этой политико-правовой доктрине принципиально новую для России практическую направленность. Вместе с тем приходится с сожалением констатировать, что далеко не все предложения современных авторов по модернизации системы государственной власти реализованы на практике. До сих пор на уровне конституционного законодательства четко не определено положение Президента Российской Федерации, прокуратуры Российской Федерации, избирательных комиссий, Счетной палаты Российской Федерации. Отсутствует ряд федеральных конституционных законов, прямо предусмотренных в Конституции Российской Федерации (о Верховном Суде Российской Федерации, о судах общей юрисдикции, об административных судах, о Конституционном Собрании). Остро необходимы федеральные законы о нормативных правовых актах, о системе федеральных исполнительных органов государственной власти. Несовершенно избирательное законодательство. Наряду с этим общей положительной оценки заслуживает принятие Закона РФ о поправке

<sup>1</sup> См.: *Энтин Л. М.* Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995; *Чеботарев Г. Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997; *Шаблинский И. Г.* Пределы власти. Борьба за российский конституционную реформу (1989–1995). М., 1997; *Болдырева Р. С.* Разделение властей: теоретико-правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Бушнев И. И.* Разделение властей в федеративном государстве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Некрасов С. И.* Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Павличенко Н. М.* Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; *Шарапов А. А.* Конституционный принцип разделения властей и его реализация в республике — субъекте Российской Федерации (на материалах Чувашской Республики) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Луковка Е. А.* Конституционно-правовое регулирование разделения и взаимодействия властей в краях — субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Гайдук В. В.* Разделение государственной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Овчинников В. А.* Конституционный принцип разделения властей в современной России (вопросы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002; *Разделение властей / отв. ред. М. Н. Марченко.* М., 2004; *Шевцов В. С.* Разделение властей в Российской Федерации : в 2 т. М., 2004; *Ишеков К. А.* Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Магдилов М. М.* Теоретико-правовые проблемы разделения властей в субъектах Российской Федерации (по материалам Республики Дагестан) : дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2004; *Соловьев Ю. Б.* Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004; *Лещева Е. С.* Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федерального закона от 29 марта 2010 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 18 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>2</sup>. Однако, как представляется, сам факт издания этих и других законов не может автоматически привести к идеальному балансу ветвей государственной власти. Для оптимального состояния разделения властей требуется прозрачный и эффективный механизм реализации уже действующих законов и тех законодательных актов, которые, возможно, будут приняты в будущем.

Не меньше проблем в области правового регулирования и правореализации существует на уровне субъектов Российской Федерации. Конституционная (уставная) практика современной России свидетельствует о том, что отдельные органы государственной власти регионов еще не сформировались окончательно, пребывают в перманентной стадии становления, а указанный принцип на местах нередко деформируется и формализуется. Ныне сложилась достаточно сложная и противоречивая картина. Несмотря на конституционные установки о самостоятельности регионов, сфера организации и деятельности законодательных и особенно исполнительных органов власти субъектов подвержена всестороннему федеральному воздействию. В соответствии с принятым в 2002 г. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 16 ст. 35)<sup>3</sup>, дополнением в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 4)<sup>4</sup> был видоизменен порядок проведения выборов депутатов региональных парламентов. Согласно данным законодательным актам, как минимум, половина состава депутатского корпуса парламента субъекта либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Федеральным законом введен новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (региональным парламентом по представлению Президента Российской Федерации).

В области организации судебных органов власти, напротив, федерально-го участия недостаточно. Проблема фактической реализации разделения властей усложняется тем обстоятельством, что далеко не во всех субъектах созданы и функционируют судебные органы конституционного (уставного) контроля. По сведениям Конституционного Суда Российской Федерации только в 17 российских регионах образованы органы конституционной юстиции (конституционные суды действуют в 14 республиках в составе России, уставные суды — в 2 российских областях и 1 городе федерального значения)<sup>5</sup>. Конституционные (уставные) суды по своей природе и правовому положению находятся в одном ряду с органами законодательной и исполнительной власти. Поэтому вполне возможно отразить

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 14. Ст. 1549.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3024.

<sup>5</sup> URL:[http://www.ksrf.ru/Info/External/Pages/KS\\_subjects.aspx](http://www.ksrf.ru/Info/External/Pages/KS_subjects.aspx) (дата обращения: 07.06.2010).

общие принципы их организации и деятельности в федеральном законе и закрепить в императивном порядке необходимость их повсеместного учреждения.

Общая тенденция развития разделения властей в России такова. Демонстрируется общая приверженность государства принципу разделения властей. В то же время и на уровне Российской Федерации, и в ее регионах очевидно движение к централизации государственного управления. Центростремительную направленность модернизации государственной власти нельзя оценить однозначно. Многовековая российская история свидетельствует о необходимости наличия сильного и независимого центра государственного управления. Децентрализация государственной власти в 90-е годы была, скорее, уступкой сложившимся обстоятельствам.

Принцип разделения властей не является застывшей категорией, созданной раз и навсегда официальной догмой. Отдельные характеристики автономии органов государственной власти, параметры взаимодействия ветвей власти вполне могут быть изменены сообразно сложившимся конституционно-правовым отношениям. Это естественный и неизбежный процесс. Важно, чтобы конституционный принцип разделения властей, будучи несомненным завоеванием демократии, при любых политических преобразованиях оставался в составе основ конституционного строя и был адекватно реализован на практике.