



УДК 321.051(091)

© *В. В. Желтов, О. С. Реснянская, 2010*

ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ НА ТЕОРИЮ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Желтов В. В. – д-р филос. наук, проф. декан факультета политических наук и социологии завкафедрой «Политические науки», тел.: (8-384-2) 58-09-85, e-mail: vjel-tov@kemsu.ru (Кемеровский государственный университет); *Реснянская О. С.* – ас. кафедры «Общественные науки», тел.: 8-903-943-17-75, (3-845-52) 6-14-11, e-mail: resnynsk@mail. ru (Беловский институт (филиал) Кемеровского государственного университета)

В России процесс эволюции взглядов на теорию разделения властей прошел три этапа. Первый продолжался со второй половины XVIII – до начала XX в., для этого времени был характерен высокий интерес к теории разделения властей и попытки исследователей приспособить соответствующий принцип к российской действительности; на втором этапе, пришедшемся на 1918-конец 1980 в условиях всевластия Советов и партии, принцип разделения властей как таковой отрицался; и на третьем этапе, начавшемся на рубеже 1980-1990-х гг. и продолжающемся до настоящего времени, ученые вновь обратились к исследованию разделения властей как принципа, позволяющего обеспечить эффективную работу государственного аппарата.

In Russia the evolution of views on the theory of partition of the powers was a three-stage process. The first stage lasted from the second part of the XVIII century till the beginning of the XX century and was characterized by great interest to the theory of partition of the powers and by attempts of researches to adopt a respective principle to the Russian reality. During the second stage, which lasted from 1918 till the end of 1980 under conditions of the absolute power of the Soviets and the party, the principle of partition of the powers was denied. At the third stage, which has begun at the turn the 1980–1990ths and continues till present time, scientists have again initiated a study of partition of the powers as a principle, which ensures efficient operation of the state machinery.

Ключевые слова: теория разделения властей, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, конституционная монархия, парламент.

В России по сравнению с Европой интерес к осмыслению такого принципа организации и функционирования органов государственной власти как разделение властей возник намного веков позже. Объясняется это рядом фак-

торов. Во-первых, это характер верховной власти, которая изначально складывалась для управления огромной территорией, отсюда вытекала ее «высокая степень», «масштаб», «нерасчлененность и неразделимость» [1]. Во-вторых, принцип разделения властей, который еще в античности был причислен к ведущим механизмам организации власти, подвергся переосмыслению и приобрел особое звучание в Англии и Франции в период борьбы за власть третьего сословия; в России же в силу неблагоприятных социально-экономических условий население городов было аморфным и длительный период не претендовало на свое представительство в государственных органах; влиятельной аристократии, «влиятельной, независимой, которая практически всегда в Европе ограничивала королевскую власть» [2] у нас тоже не сложилось. Наоборот, в России утвердился режим самодержавной, персонафицированной власти, которая в силу своей сущности не предполагала никакого разделения властей.

Тем не менее, во второй половине XVIII в. отечественные мыслители, получившие возможность знакомства с достижениями западной философской мысли, приступают к рассуждениям о преимуществах разделенной, рассредоточенной власти. В целом в эволюции взглядов на теорию разделения властей в отечественной науке целесообразно выделить три этапа. Первый этап, как уже было сказано, начался во второй половине XVIII столетия и продолжался до революционных событий 1917 г.

Одним из первых, кто обратил внимание на необходимость для России ограничить абсолютную власть монарха, стал приверженец идеологии Просвещения, профессор юридического факультета Московского университета С. Е. Десницкий (1740–1789). В конце 60-х гг. XVIII в. он направил Екатерине II «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской Империи», в соответствии с которым законодательную власть, должны были осуществлять монарх и Сенат – представительный и законосовещательный орган, исполнительная власть сосредотачивалась у монарха и коллегий, одновременно подотчетных Сенату, ему же вручалась высшая судебная власть, также в проекте упоминается наказательная власть, принадлежащая воеводам в губерниях и провинциях и гражданская, концентрируемая у выборных органов местного самоуправления. Посредством четкого осуществления своих полномочий разными государственными органами, Десницкий считал возможным достичь оптимального функционирования системы государственного управления: «Законы делать, судить по законам и производить суд во исполнение – сии три должности составляют три власти...от которых...зависит...главное правление в государствах. При учреждении сих властей ту надобно осторожность иметь, чтоб одна власть не выходила из своего предела в другую и чтоб притом всякая из сих властей имела своих надзирателей...» [3].

Сама же Екатерина II (1729–1796 гг.), несмотря на то, что провозглашала себя приверженкой идей французских просветителей, в том числе Ш. Л. Монтескье, крайне негативно относилась к идее разделения ветвей государствен-



ной власти, по крайней мере, применительно к российской действительности. В своем «Наказе», адресованном депутатам Уложенной комиссии, она писала, что все учреждения империи должны быть «протоками, через которые изливается власть государя», а сам государь «есть источник всякие государственные и гражданские власти» [4].

Научный интерес представляет проект государственного устройства, изложенный князем М. М. Щербатовым (1733–1790) в утопическом романе «Путешествие в землю Офирскую шведского дворянина С». В его идеальном государстве высшую власть разделяли монарх, стоявший во главе исполнительных структур и являющийся начальником вооруженных сил, Высшее правительство – представительный выборный орган, осуществляющий законодательные и судебные функции и Комиссии для истолкования и исправления законов. Оригинальность идеям Щербатова придавал также тот факт, что в рамках нарисованного им государства «монарх выступает в роли высшего чиновника в государстве» [5], а судебная власть, основанная на принципе профессионализма и выборности фактически, «не выделялась в самостоятельную ветвь» [6].

В годы правления Александра I сложилась благоприятная обстановка для разработки планов по переустройству государства в среде либерально настроенного дворянства. Виднейшим его представителем был государственный деятель М. М. Сперанский (1772–1839), «политико-правовая доктрина» которого оригинальна и самобытна» [6]. Будучи сторонником конституционной монархии, «истинной» он считал только такую, которая основана на разделении властей. «Три власти управляют государством подобно тому, как человек своим организмом»... одна из них «действует в образовании закона; другая – в исполнении; третья – в части судной» [6]. По проекту Сперанского законодательная власть принадлежала двухпалатной Государственной Думе, работающей сессионно, исполнительная власть концентрировалась у министров и правительства, а судебная – была представлена системой волостных, окружных, губернских судов и высшей инстанцией – Сенатом. Выходя за рамки «классической» схемы разделения властей, он выделял еще одну ветвь власти – «державную», «которая заключена в особе императора» [6], утверждающего законы, судей, а также направляющего и контролирующего деятельность исполнительных органов.

Сторонниками функционирования системы государственных органов на основе принципа разделения властей были декабристы – представители первого в истории России революционного освободительного движения; в его структуре четко выделялось два направления: радикальное и умеренное. Одним из ярких политических мыслителей радикального крыла был П. И. Пестель (1793–1826) – дворянин, полковник, руководитель Южного общества, автор «Русской правды» – проекта по переустройству российского общества. Оптимальной формой правления он считал демократическую республику, высшая законодательная власть в которой принадлежала Народному вече, избираемого всенародным голосованием, функционирующим пять лет (с

ежегодным обновлением одной пятой части состава) и работающего посессионно (в межсессионный период его должна была заменять Временная комиссия). Высшая исполнительная власть сосредотачивалась в руках Державной Думы – коллегиального органа, избираемого Народным вече на пять лет, состоящего из пяти человек с ежегодным обновлением одной пятой состава, один из которых сроком на один год избирался президентом. Державная Дума «ведет войну и производит переговоры... Все министерства и вообще все правительствующие места состоят под ведомством и начальством державной Думы» [5]. Пестель предусматривал введение еще одной ветви власти – блюстительной, которая вверялась Верховному собору, состоящему из ста двадцати наиболее влиятельных, авторитетных и известных граждан, входящих в него пожизненно; фактически Верховный собор должен был осуществлять контроль за соблюдением режима законности. Таким образом, Пестель понимая разделение властей как четкое разграничение компетенции каждой из властей, видел в нем инструмент эффективного контроля за деятельностью всех государственных органов.

Более умеренное направление политической мысли декабристов представлял Н. М. Муравьев (1796–1843) – один из руководителей Северного общества, выразивший свое видение будущего устройства России в ряде конституционных проектов. Как отмечал С. А. Егоров, в своих произведениях Н. М. Муравьев строго следовал теории «разделения властей», считая, что ее осуществление создает определенные гарантии от сосредоточения всей полноты власти в одних руках, от деспотизма [7]. Высшая законодательная власть, по мнению Муравьева, должна была принадлежать двухпалатному Народному вече, состоящему из Верховной Думы (представители от административно-территориальных единиц) и Палаты народных представителей (избирается на два года, состоит из четырехсот пятидесяти человек, собирается не менее двух раз в год). Выступая сторонником конституционной монархии, исполнительную власть в своем проекте декабрист оставлял в руках императора, который, однако, был только «верховным чиновником российского правительства» [6], выполняя функцию верховного начальника всех сухопутных и морских сил, назначая и смещая главнокомандующих армиями, а также министров, представляя Россию на международных переговорах, за свою деятельность он получал жалование и в случае династического кризиса мог быть смещен. Муравьев также выступал последовательным сторонником демократизации судебной системы, для чего считал необходимым следовать принципу выборности и несменяемости судей, отделить судебную систему от администрации, ввести институт присяжных заседателей, судебный процесс сделать состязательным и открытым.

Начиная со второй четверти XIX в. интерес к теории разделения властей у представителей русской общественной мысли как либерального, так и консервативного и радикального толка сменился редкой критикой, а в большинстве случаев – полным равнодушием. «Теория разделения властей вызывала у русской общественности интерес не больший чем таблица умножения», – от-



мечает по этому поводу Н. И. Цимбаев в статье «Универсальное и национальное в концепции разделения властей» [8]. Причину такой ситуации можно усмотреть в политических традициях, созданных ходом русской истории, в преобладании среди населения экстремистских и подданнических настроений, в непопулярности либерально-демократических идей. И только кардинальные изменения, произошедшие в социально-экономической системе России в последней четверти XIX в., способствовали формированию либеральной идеологии. Однако среди русских либералов, отстаивающих, в том числе ценности правового государства, не было единства в оценке его важнейшего принципа – принципа разделения властей. Так, историк права А. Д. Градовский (1841–1889) пытался доказать возможность его реализации в условиях неограниченной монархии. Указанный принцип он предлагал понимать не как существование «среди государства трех или двух суверенных органов власти с особыми функциями» [9], а как распределение носителем всей полноты верховной власти (неограниченным монархом) полномочий среди «посредствующих властей, действующих именем императора, но самостоятельно в кругу предоставленных им дел» [9]. Профессор Б. Н. Чичерин (1828–1904) выражал мысль о полезности разделения верховной власти на отдельные отрасли – законодательную, правительственную и судебную, видя в этом способ достижения высшей цели государства – утверждения порядка и законности. Трактую разделение властей и как «разделение ее (власти) на отрасли и распределение между независимыми друг от друга учреждениями», и как «разделение верховной власти между различными субъектами-носителями: господствующими общественными классами группами и слоями» [10], он считал, что наиболее эффективно данный принцип реализуется при конституционной монархии, когда законодательная власть принадлежит двухпалатному парламенту, представляющему интересы аристократии и той части народа, которая «в состоянии понимать государственные потребности» [10], правительственная власть концентрируется у монарха, который утверждает законы, назначает и смещает министров, командует армией, заключает договоры, назначает судей, а судебная власть находится в руках независимых судов. Ученый, юрист Н. М. Коркунов (1853–1904) считал целесообразным вместо понятия «принцип разделения властей» использовать понятие «совместность властвования» [11], под которым понимал режим взаимного сдерживания властей со стороны друг друга. Он полагал, что «взаимное сдерживание может осуществляться различными путями: а) разделением отдельных функций различными органами (законодательной, исполнительной и судебной властями); б) совместным осуществлением одной и той же функции несколькими органами (например, двумя палатами парламента); в) выполнении различных функций одними и тем же органом, но в различном порядке (например, издание конституционных и обычных законов)» [12], а его соблюдение будет эффективным средством достижения законности.

События Первой русской революции, в ходе которой в России была введена Государственная Дума и, последовавшее за этим в ходе предвыборной

борьбы за представительство в ней усиление идейного размежевание внутри представителей основных политических и общественных сил, стали очередной предпосылкой, способствующей активизации процесса осмысления основ правового государства.

В. М. Гессен (1868–1920) – юрист, профессор, член партии кадетов, депутат II Государственной Думы, отличительным свойством правового государства называл разделение властей и считал необходимым обеспечение приоритетного положения законодательной власти по сравнению с исполнительной и судебной, поскольку только «парламент в конституционном государстве всегда и необходимо рассматривается... как непосредственный выразитель народной воли» [13]. П. И. Новгородцев (1866–1924) – юрист, историк и философ права, в своих работах последовательно отстаивал ценности демократии, либерализма и правового государства, видел в соблюдении принципа разделения властей гарантию от деспотизма и тирании [14]. Такую же функцию на разделение властей возлагал государствовед и политический деятель С. А. Котляревский (1873–1939), представивший во второй части своего произведения «Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. Юридические предпосылки Основных законов» видение функций и полномочий законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в конституционном (правовом) государстве. А. С. Алексеев, В. В. Ивановский, Ф. Ф. Кокошкин, Н. И. Лазаревский и другие русские юристы и государствоведы выступали с обоснованием единства власти, но одновременно были сторонниками разграничения функций между различными государственными органами. «Большинство авторов расчленяли государственную власть на определенные элементы в соответствии со спецификой их функций, но подчеркивали, что различие между ними не должно рассматриваться как раздробление самой верховной власти, единой по своему существу», – замечает А. М. Барнашов [15].

На втором этапе эволюции взглядов на теорию и принцип разделения властей в отечественной науке, который пришелся на советское время, по отношению к ним закрепилось крайне негативное отношение. Такая ситуация в своей основе имела две главные причины. Первая – идеологического характера: основоположники марксистско-ленинской идеологии, в узких рамках которой находились советские исследователи, весьма критично подходили к оценке разделения властей. Так, Ф. Энгельс (1820–1895) писал, что «разделение властей, которое ... великие философы государственного права с глубочайшим благоговением рассматривают как священный и неприкосновенный принцип, на самом деле есть не что иное, как прозаическое деловое разделение труда, применяемое к государственному механизму в целях упрощения и контроля» [16]. А В. И. Ленин (1870–1924) отмечал, что при коммунистическом типе власти «разделения труда законодательного и исполнительного ... нет» [17]. Вторая причина носила практический характер: с самого начала советские органы власти, находящиеся под тотальным контролем партии (а на практике фактически сросшиеся с ней) были нацелены на концентрацию



всей полноты власти в своих руках. «Законодательство взяло за основу схему безусловного верховенства представительных органов власти над исполнительными и соединения в руках высших представительных органов законодательной и исполнительной деятельности. Долгое время законодательствовало и правительство. На практике же партийные органы постепенно превращались в главные центры власти...» [18].

В научной литературе принцип разделения властей характеризовался в основном как атрибут буржуазной политико-правовой мысли и буржуазного конституционализма, возникший как результат компромисса между буржуазией и дворянством и, как следствие, чуждый и неприемлемый для советской идеологии и советского государственного механизма. Но, как подчеркивал Ю. И. Скуратов, «справедливости ради следует отметить, что среди советских государствоведов были попытки более взвешенно оценить теорию разделения властей, уяснить истоки ее удивительной жизнеспособности и привлекательности» [19].

В конце 1980 – начале 1990-х годов, когда происходило разрушение советской государственности, актуализировался вопрос о выработке нового механизма управления Российской Федерацией, политические и государственные деятели и ученые вновь обратили свое внимание на такой ведущий признак и принцип правового и демократического государства, как разделение властей. С этого времени начинается третий этап в его изучении и развитии российскими исследователями, продолжается которой вплоть до настоящего времени. За эти менее чем двадцать лет был выпущен ряд монографий, в которых предпринято как комплексное изучение теории разделения властей и ее практического применения в качестве государственного механизма, так и исследование отдельных аспектов и проблем, связанных с нею. Почти в каждом современном учебнике (или учебном пособии) по теории государства и права, конституционному праву, государствоведению и политической науке содержится раздел, посвященный их анализу; изданы учебные пособия, касающиеся исключительно вопросов, связанных с разделением ветвей государственной власти. По обозначенной теме подготавливаются и защищаются кандидатские и докторские диссертации, а многочисленные результаты научных исследований публикуются в сборниках научных трудов и на страницах периодических изданий.

Таким образом, несмотря на то, что в России интерес к теории разделения властей сложился гораздо позднее чем в Европе и Америке, отечественные государственные деятели, юристы, ученые внесли (особенно в конце XIX – начале XX в.) существенные дополнения и уточнения в ее конструкцию и, преодолев в конце 1980-х – начале 1990-х годов негативное отношение к разделению властей, укоренившееся в советской науке, сегодня активно продолжают ее изучение.

Библиографические ссылки

1. *Игрицкий Ю. А.* Власть, политический процесс и публичная политика в России (анализ литературы и концепций) // Политическая наука. Сто лет русской публичной политики. М., 2005. № 1.
2. *Пивоваров Ю. С.* О некоторых «истоках» и «смыслах» русской публичной политики // Политическая наука. Сто лет русской публичной политики. М., 2005. № 1.
3. *Десницкий С. Е.* Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи // Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. Вторая половина XVIII века / под общ. ред. С. А. Покровского. М., 1959.
4. *Чеботарев Г. Н.* Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997.
5. *История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общей ред. В. С. Нерсесянца.* М., 2002.
6. *Семигин Г. Ю.* Российские политико-правовые доктрины. М., 2005.
7. *Егоров С. А.* Конституционные проекты Никиты Муравьева // Советское государство и право. 1981. № 5.
8. *Универсальное и национальное в концепции разделения властей («круглый стол»)* // ВМУ. 1993. № 3.
9. *Градовский А. Д.* Начало русского государственного права. О государственном устройстве // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Т. V. Россия конец XIX–XX в. М., 1999.
10. *Зорькин В. Д.* Из истории буржуазно-либеральной мысли второй половины XIX–начала XX в. М., 1975.
11. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Т. IV. Политическая мысль в России: вторая половина XIX–XX в. М., 1997.
12. *Экимов А. И.* Коркунов. М., 1983.
13. *Гессен В. М.* О правовом государстве // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. Т. V. Россия конец XIX–XX в. М., 1999.
14. *Баскин Ю. А., Баскин Д. А.* Павел Иванович Новгородцев (из истории русского либерализма). СПб., 1997.
15. *Барнашов А. М.* Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988.
16. *Маркс К. и Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. Т. 5. М., 1956.
17. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 33. М., 1969.
18. *Лазарев Б. М.* Законодательная и исполнительная власти // Актуальная политика. 1993. № 1.
19. *Скуратов Ю. И.* Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992.