

С. В. Липень

**ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ:
КОНКРЕТНО-ИСТОРИЧЕСКИЙ СМЫСЛ
И СОВРЕМЕННЫЕ ТРАКТОВКИ**

Содержание теории разделения властей до сих пор привлекает к себе внимание научных исследователей. Определенная модель разделения властей служит отправной точкой для исследования проблемы формы правления, специфики организации власти в той или иной стране.

Отечественная юридическая наука обратилась к разработке и развитию принципа разделения властей относительно недавно – на XIX конференции КПСС в 1988 г. разделение властей было названо одним из принципов правового государства¹. Данный принцип, традиционно критикуемый в советское время, быстро вошел в теорию², после распада СССР получил закрепление в конституциях независимых государств, став и для Республики Беларусь, и для России конституционной реальностью.

Но в то же время научное понимание разделения властей продолжает уточняться, тем более что этот принцип не имеет у нас ни доктринальной, ни конституционно-правовой собственной истории и является фактически заимствованным из зарубежной науки и практики. Уточнение методологических подходов к пониманию разделения властей и является целью настоящей статьи, оно необходимо для плодотворного развития научных исследований механизма государственной власти.

Разделение властей справедливо признается одной из характеристик современной демократической государственности, в то же время в зарубежной доктрине нередко называется «одним из самых фундаментальных, и в то же время одним из самых непонятных»³ явлений. Что же служит основанием для такой характеристики?

Сложности с пониманием теории разделения властей начинаются уже при толковании конституционных норм – закрепляемая суверенность государства как будто бы предполагает в первую очередь единство государственной власти, а не разделение властей. Почему же почти всегда речь идет о разделении, но специально не говорится о единстве?⁴ Каково место президента в системе разделения властей в

тех случаях, когда он не возглавляет или не только возглавляет исполнительную власть? Как соотносится традиционная триада властей (законодательная, исполнительная и судебная власть) с иными (к примеру, контрольно-надзорными) органами, имеющими самостоятельный конституционно-правовой статус? Есть немало и иных вопросов, связанных с практической реализацией принципа разделения властей в XX в., на которые сложно дать однозначные ответы.

Следует сказать и о том, что нередко в современной учебной и научной литературе теория разделения властей излагается слишком прямолинейно, примерно в том виде, в котором она была создана в XVII–XVIII вв., без учета политических реалий современного постиндустриального общества. История разделения властей обычно проводится от Дж. Локка, Ш. Л. Монтескье. Парадоксальность ситуации заключается в том, что аргументы этих мыслителей широко известны, в то время как последующая достаточно неоднозначная научная и конституционно-правовая история принципа разделения властей знакома только узкому кругу специалистов.

Действительно, Дж. Локк одним из первых в Новое время начал популяризировать доктрину разделения властей, уже имевшую хождение в Англии XVII в. Необходимость существования разных властей обусловлена кратковременным характером деятельности по созданию законов и постоянным характером деятельности по их исполнению. Право устанавливать правила является преобладающим, поэтому законодательная власть должна быть верховной, все остальные власти должны ей подчиняться. Из всего этого, по взглядам Дж. Локка, следует и необходимость разделения власти – ведь те лица, которые обладают властью создавать законы, могут захотеть сосредоточить в своих руках и право на их исполнение, чтобы использовать закон как при его создании, так и при исполнении для своей личной выгоды. Так как законодательная власть действует с перерывами, и она не должна сосредоточивать в своих руках исполнение законов, необходимо, чтобы постоянно существовала власть, которая следила бы за исполнением законов. Поэтому следует разделять власть законодательную и власть исполнительную. Именно такая организация власти должна гарантировать свободу личности в государственном состоянии⁵. Известно, однако, что многие теоретические выводы Дж. Локка обусловлены политической ситуацией – «Два трактата о правлении» (1690) опубликованы непосредственно после «Славной революции» (1688) и в оправдание ее результатов, в обос-

нование конституционной монархии, классового компромисса, достигнутого между дворянством и буржуазией.

Классический вариант теории разделения властей представлен в произведении Ш. Л. Монтескье «О духе законов» (1748). Разделение властей обеспечивает политическую свободу граждан, их безопасность, выступает гарантией от возможного произвола власти. Если законодательная и исполнительная власти соединены в одном лице или учреждении, то возможно злоупотребление властью при создании и применении законов; судья также не должен быть ни законодателем, ни обладать исполнительной властью, в первом случае это грозит произволом, во втором – угнетением⁶. Примечательно, что разделение властей как модель организации власти была «подсмотрена» Ш. Л. Монтескье в Англии, в которой он прожил полтора года во время своего знаменитого трехлетнего путешествия по европейским государствам; на это указывает и название главы, в которой развивается теория разделения властей – «О государственном устройстве Англии». При этом разделение властей у Ш. Л. Монтескье означает не просто механическое распределение полномочий, оно отражает расстановку социальных сил в позднефеодальном обществе и служит основным средством согласования интересов дворянства и буржуазии. Ш. Л. Монтескье специально оговаривается: «В Венеции Большой совет обладает законодательной властью, прегадия – исполнительной, а кванттии – судебной. Но дурно то, что все эти различные трибуналы состоят из должностных лиц одного и того же сословия, вследствие чего они представляют собой в сущности одну и ту же власть»⁷. Еще один парадокс рассматриваемой доктрины – Ш. Л. Монтескье считают основоположником разделения властей, понимаемого ныне все больше как организационное распределение функций между разными частями государственного механизма, но сам же Монтескье возражал против такой трактовки теории.

Конкретно-исторический смысл теории разделения властей Ш. Л. Монтескье очевиден, при ее анализе в специальной литературе общим местом стало указание на то, что она идеологически была направлена на ограничение королевского абсолютизма, на пресечение произвола и деспотизма и служила обоснованию компромисса буржуазии и дворянства⁸. Следует помнить и о конкретно-историческом смысле основных аргументов. Так, в период буржуазных революций свобода была свободой прежде всего для третьего сословия, а равенство граждан означало отмену дворянских привилегий и социальных ограничений.

На логическое противоречие между необходимостью разделить власть и единством власти, которое проистекает из неделимости народного суверенитета, обратил внимание Ж. Ж. Руссо («Об общественном договоре, или Принципы политического права», 1764). По его мнению, народовластие исключает необходимость в разделении государственной власти как гарантии политической свободы. Для того чтобы избежать произвола, достаточно разграничить компетенцию законодательных и исполнительных органов и подчинить исполнительную власть суверену. Системе разделения властей Руссо противопоставил идею разграничения функций органов государства⁹.

Конституционная теория и практика XIX в., отдав дань принципу разделения властей, восприняли его далеко не так прямолинейно, как он обосновывался Дж. Локком и Ш. Л. Монтескье. Так, еще в первых конституционно-правовых опытах XVIII в. (США, Франция) провозглашался обоснованный Ж. Ж. Руссо принцип народного суверенитета, а при этом, по оценкам авторитетных специалистов по конституционному праву, разделение властей приобретает только второстепенное значение¹⁰, утрачивая свою роль основного инструмента для достижения согласия общественных интересов.

Специфичной следует признать ситуацию в США. Там была закреплена достаточно жесткая модель разделения властей (при этом прямо ссылались на идеи Ш. Л. Монтескье), которая к тому же много раз служила образцом для подражания при строительстве самостоятельной государственности в Латинской Америке и на других континентах. Интересно, что после отречения Николая II от престола либералы видели Россию демократической республикой – буквально – «с сильным президентом по образцу американского». Все это, вместе со стабильностью американской политической системы, дало основание называть классической модель разделения властей, реализованную в США.

Но при этом обычно забывают, что в Конституции 1787 г. органично сочетаются идеи единства и разделения властей – речь идет о социологическом единстве власти народа и об организационно-правовом разделении ветвей власти¹¹. Необходимо иметь в виду и другое – разделение властей, сконструированное для согласования интересов между дворянством и буржуазией, дало иные результаты при перенесении на другую социальную почву (дворянство не играло роль исторически сформированной политической силы, организованно отстаивающей свои привилегии против буржуазии и претендую-

щей на самостоятельное место в системе разделения властей). А то, что само провозглашение принципа разделения властей автоматически не гарантирует ни от тирании, ни от произвола (изначальный смысл теории), отмечалось еще в период конституционного строительства на уровне штатов¹². В процессе практической реализации в США разделения властей были обозначены иные, не поднимаемые классиками XVII–XVIII вв., проблемы, связанные с обеспечением действия демократических начал власти, с механизмами учета интересов различных социальных групп общества и согласования интересов различных политических сил в управленческой деятельности, с взаимоотношением представительства и президента, представительства и бюрократии, представительства и партий и пр.

В течение первой половины XIX в. в европейской конституционно-правовой доктрине и практике происходит приспособление принципа разделения властей к реалиям государственно-правового управления. Не оспаривается необходимость обособления функций законодательствования, повседневной управленческой и судебной деятельности, но при этом разделение властей сочетается с идеями единства государственной власти, сотрудничества властей, и – в условиях сильных монархических традиций – с выделением власти государя, которая согласует действия иных властей.

Так, считая идею разделения властей разумной, Г. В. Ф. Гегель предупреждает против ложного понимания абсолютной самостоятельности властей по отношению друг к другу. При таком взгляде предполагается враждебность каждой из властей перед тем, что осуществляет другая против нее; взаимным ограничением может быть установлено всеобщее равновесие, но не живое единство¹³. По мнению мыслителя, власть государя, благодаря праву последнего волевого решения объединяющая в себе другие власти – «вершина и начало конституционной монархии»¹⁴. Можно, конечно, сказать, что в своих политических выводах Г. В. Ф. Гегель по необходимости авторитарен, оправдывая прусский государственный порядок. Но практика политического управления XIX в. объективно не воспринимала разделение властей в чистом виде. К примеру, по взглядам Б. Констана, заслужившего славу духовного отца европейского либерализма XIX в., классическая триада власти должна быть дополнена королевской властью, которая обеспечивала бы должное соотношение и взаимодействие всех властей.

К середине XIX в. концепция разделения властей не только приняла сравнительно законченный вид, но и стала обогащаться конкретными деталями, подробностями, связанными с функционированием этой системы в разных странах, с обобщением исторического опыта. Однако именно с середины XIX в. стали накапливаться условия для ее переосмысления в части ее значения, взаимоотношения различных ветвей власти — в связи с более внимательным изучением реального опыта отдельных стран и с новейшими достижениями социальных наук¹⁵. Так, опыт конституционного развития показал — конституции XIX в. устанавливают единый центр, в котором объединяются (из которого исходят) все власти — это монарх или народ (соответственно, в монархическом и демократическом государстве)¹⁶. Поэтому разделение властей нельзя рассматривать в отрыве от теорий народного суверенитета и государственного суверенитета. Так или иначе, приходится ориентироваться на единство государственной власти.

Это единство, как указывает В. Е. Чиркин, может иметь три различных аспекта. Во-первых, это социальное единство, что проистекает из единой природы доминирующих в обществе социальных групп; во-вторых, это единство принципиальных целей и направлений деятельности государственной власти, всех органов государства, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом; в-третьих, это организационно-правовое единство¹⁷. При этом идея единства государственной власти в современных условиях совсем не отвергает принцип разделения властей. Речь идет не о множестве разных властей в государстве, а о разделении для ее осуществления единой государственной власти на функциональные ветви со своей компетенцией, с системой государственных органов¹⁸. Но не теряется ли здесь изначальный смысл теории разделения властей? Это вопрос, на который ни теоретическая юриспруденция, ни конституционно-правовая наука не дают однозначного ответа.

Необходимость в переосмыслении теории разделения властей диктуют, как сказано выше, и новейшие достижения социальных наук, и изменения, происходящие в обществе. Примерно с последней трети XIX в. все яснее обозначаются новые тенденции в научном исследовании политической власти, происходит переход от обоснования и изучения концептуальных основ демократического строя (в том числе и требований к устройству и структуре государственной власти) к исследованию самого процесса осуществления политической власти, технологии власти в условиях демократии. В течение XX в. активно

развиваются социологические и психологические трактовки государственной власти, исследования политической системы и политического режима, различные направления политической науки – элитарные и технократические теории, исследования политического лидерства, проблем бюрократии, политического плюрализма и пр.

В XX в. изменилась социальная структура общества, усложнилась социальная стратификация, многократно возросла политическая активность масс, политические процессы в рамках гражданского общества опосредуются партийным механизмом, решающим образом влияющим на деятельность государства, иной стала и управленческая деятельность государственных органов (что и описывается элитарными, технократическими и бюрократическими концепциями).

При этом и классическая теория разделения властей не ушла на второй план, ее положения были многократно востребованы в процессе конституционных реформ в развитых государствах, при строительстве самостоятельной государственности в Латинской Америке, Азии, Африке. Но сложно говорить о том, что теория разделения властей получила творческое развитие в связи с указанными выше изменениями в обществе, с учетом новых научных направлений. Данный принцип, как правило, рассматривался лишь в формально-юридическом плане – в плане исследования моделей организации власти, анализа различных форм правления. Между тем может получиться очень разной определенной модель разделения властей при наложении на нее разных партийных механизмов, разных политических культур.

Даже в США, государстве с жестким разделением властей, изменения в политической системе во второй половине XX в. (растущая стоимость избирательных кампаний, зависимость от пожертвований заинтересованных лиц и организаций, возвышение роли телевидения, распространение политической софистики ради групповых интересов и т. д.) ослабляют данный принцип, ведут к его модификациям¹⁹, нуждающимся в объяснениях. И здесь уже недостаточно применения формально-юридической методологии, а необходимо использование различных политологических, социологических, психологических подходов²⁰. В связи с этим становятся понятными позиции ряда зарубежных авторов, считающих, что в настоящее время отсутствует общая теория разделения властей, а есть только концепция отделения друг от друга «осуществляющих совместно государственную власть разных институтов» или же вообще лишь принцип разделения властей, необходимый для предотвращения узурпации власти²¹.

Судьба теории разделения властей в Российской империи, в СССР и на постсоветском пространстве складывалась непросто. В Российской империи – государстве самодержавном – имелся ряд проектов преобразования государственного строя, в той или иной степени включавших принцип разделения властей (М. М. Сперанский и др.), был и непродолжительный опыт существования представительства в начале XX в., и популяризация идей демократии, прав человека, правового государства, разделения властей либеральными государствоведами. Но, несмотря на это, в русской дореволюционной юридической науке теория разделения властей в целом не нашла поддержки и излагалась в критическом плане, именовалась не иначе как «...не требующая более критики теория разделения властей»²². Причина этого, как представляется, заключается не только в цензурных соображениях. Русские ученые говорили в первую очередь о единстве власти, о том, что единая государственная власть осуществляется различными видами органов, выделившимися в процессе развития специализации государственного управления²³. Ни обыденное, ни научное правосознание в Российской империи не воспринимало идеи разделения властей. Большевикам, провозгласившим полновластие Советов (а на деле – партии), буржуазное разделение властей также не понадобилось.

На рубеже 80–90-х гг. XX в., когда мировая практика реализации принципа разделения властей и его осмысления в науке развивалась не одно столетие²⁴, на территории постсоветских государств едва ли не впервые данный принцип закреплялся и подвергался научной разработке. При этом было весьма сложно сразу учесть многочисленные нюансы рассматриваемой теории. Не случайно В. Е. Чиркин свои рассуждения о проблемах разделения властей заканчивает осторожным, но в то же время политически весьма смелым предложением о возможности уточнения формулировки ст. 10 Конституции России, закрепляющей принцип разделения властей²⁵.

Переходя к выводам, отметим следующее. Теория разделения властей в своем классическом виде, предполагающем разделение власти на различные составляющие, механизм сдержек и противовесов, приемлема для позднефеодального и раннебуржуазного европейского общества; она достаточно точно описывает соотношение политических сил, указывая на необходимость разделения власти между дворянством и буржуазией. Этот конкретно-исторический смысл доктрины необходимо учитывать при анализе проблем реализации разделения властей в разное историческое время. В дальнейшем технологии

осуществления политической власти требуют модификации данного принципа, что на протяжении XIX–XX вв. происходит и в конституционно-правовой практике, и в доктрине либерализма (в данной статье не рассматриваются теории, которые принципиально по политическим и методологическим соображениям выступают против разделения властей – консервативные, социал-демократические и др.). Как показывает история, теория разделения властей, считавшаяся *фундаментальным общественным принципом*, главным, который призван гарантировать политическую свободу в позднефеодальном обществе, становится основным *принципом организации государственного аппарата* современного демократического государства.

Демократически настроенные авторы выражают уверенность в том, что разделение властей – принцип универсальный, имеющий гуманное значение²⁶. Механизм сдержек и противовесов властей – неотъемлемый элемент демократической политической системы. Универсальное содержание теории разделения властей заключается в том, что это достаточно удачная организационная форма согласования интересов в рамках общества и политической системы, но форма далеко не единственная. В связи с этим плодотворным представляется учет многоаспектности проблемы разделения властей, дальнейшая разработка различных ее трактовок, необходимость применения к ее исследованию различных методологических подходов.

¹ См., например, одну из первых публикаций: Кудрявцев В. Н., Лукашева Е. А. Социалистическое правовое государство // Коммунист. 1988. № 11. С. 44–55.

² См., например: Барнашев А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988; Бельский К. С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. М., 1990; Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 13–16; Василевич Г. А. Органы государственной власти Республики Беларусь: Конституционно-правовой статус: Учеб. пособие. 2-е изд., доп. Минск, 1999; Крылов Б. С. Разделение власти: система сдержек и противовесов // Журнал российского права. 1998. № 6. С. 3–9; Разделение властей: Учеб. пособие / Отв. ред. М. Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004; Разделение властей и парламентаризм: Сб. ст. М., 1992; Тихомиров Ю. А. Власть в обществе: единство или разделение // Советское государство и право. 1990. № 2; Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право. 1990. № 8. С. 3–13; Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

³ Чиркин В. Е. Современное государство. М., 2001. С. 130. См. также: Разделение властей. М., 2004. С. 55–56.

⁴ Одно из немногих исключений — положения Конституции Казахстана 1995 г. о единстве государственной власти и ее осуществлении на основе принципа разделения властей с использованием механизма сдержек и противовесов.

⁵ Локк Дж. Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. М., 1988. С. 347–350.

⁶ Монтескье Ш. Л. О духе законов // Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

⁷ Там же. С. 291.

⁸ См., например: История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. М., 1997. С. 233; Энтин Л. М. Указ. соч. С. 22.

⁹ История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Э. Лейста. С. 240.

¹⁰ Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1: Общее учение о государстве. М., 1903. С. 330–331. А Ш. Л. Монтескье, как указывает здесь же Г. Еллинек, не исследовал вопроса о единстве власти и отношении разделения к этому единству.

¹¹ См., например: Чиркин В. Е. Современное государство. С. 129.

¹² Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виргиния. Л., 1990. С. 195–197.

¹³ Гегель Г. В. Ф. Философия права. М., 1990. С. 308–309.

¹⁴ Там же. С. 311.

¹⁵ Разделение властей. М., 2004. С. 51–52.

¹⁶ См., например: Еллинек Г. Указ. соч. С. 331–332.

¹⁷ Чиркин В. Е. Современное государство. С. 127–128.

¹⁸ Там же. С. 129–130; Еллинек Г. Указ. соч. С. 331.

¹⁹ Divided Democracy. Cooperation and Conflict Between the President and Congress / Ed. by James A. Thurber. Washington, 1991. S. 14–15.

²⁰ В связи с этим заслуживает внимания рассмотрение роли разделения властей в адаптации политической системы. См.: Разделение властей. М., 2004. С. 73–99.

²¹ Там же. С. 56–57.

²² Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871.

²³ См., например: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. 6-е изд. Спб., 1904. С. 264, 273–275; Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 397. С пафосом о необходимости единства государственной власти говорят В. С. Соловьев и И. А. Ильин. См.: Соловьев В. С. Оправдание добра. Нравственная философия // Соловьев В. С. Сочинения: В 2 т. Т. 1. М., 1990. С. 460–461; Ильин И. А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 137.

²⁴ Европейская конституционно-правовая доктрина еще век назад говорила о разделении властей как о принципе, имеющем только большое историко-политическое значение. См., например: Еллинек Г. Указ. соч. С. 332.

²⁵ Чиркин В. Е. Современное государство. С. 134.

²⁶ См., например: Энтин Л. М. Указ. соч. С. 8.

Поступила 14 апреля 2006 г.