

© В.Н. СУЧИЛИН

ryanza@yandex.ru

УДК 321.015+342.5

ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ Ш.Л. МОНТЕСКЬЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ РЕАЛИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается природа государственных органов, которые не могут быть отнесены ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной ветви власти. Автор анализирует существующие в современной науке идеи модернизации теории разделения властей, критикует концепции «избирательной власти», «контрольной власти», «информационной власти», «государственно-общественных объединений», выступает против умаления одних политико-правовых ценностей в угоду другим ценностям, нередко фиктивным. В работе отмечается актуальность учения Ш.Л. Монтескье для развития демократии и гражданского общества как в России, так и в зарубежных странах. Традиционная властная триада и должность Президента как главы государства и гаранта Конституции являются, по мнению автора, проверенной временем гарантией против произвола и узурпации власти. Статус любого государственного органа должен соответствовать одной из трех ветвей власти. Исследование выполнено на стыке философии права и конституционного права.

SUMMARY. The paper reviews the nature of state authorities, which belong neither to legislative, executive nor judicial departments of the government. The author analyses existing in the current science ideas of modernization of the theory of separation of powers, criticizes concepts of «elected officials», «controlling authorities», «informational powers», «state-social associations», argues against derogation of some political-legal values in order to accommodate another values, in many cases fictional. The paper highlights applicability of C.-L. de Montesquieu Theory for development of democracy and civil society in Russia and other foreign countries as well. Traditional authoritative trinity and position of the President as the head of a state and protector of the Constitution is, in the author's opinion, time proved guaranty against abuse of power and coup d'etat. Status of any authority should correlate with one of the three branches of government. The research has been made on the interfaces between legal philosophy and constitutional law.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Власть, разделение властей, государственные органы.

KEYWORDS. Power, separation of powers, state authorities.

Конституция Российской Федерации в статьях 3 (части 1 и 2), 10 и 11 (части 1 и 2) закрепляет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство

Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Единая государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Президент, не вписывающийся в конституционную триаду, возглавляет перечень субъектов, осуществляющих (от имени народа) государственную власть на федеральном уровне.

Если внимательно прочесть и с помощью законов логики и лингвистики истолковать норму части 2 статьи 75 Конституции, то к органам государственной власти можно отнести и Центральный банк Российской Федерации, который осуществляет свою основную функцию — защиту и обеспечение устойчивости рубля — «независимо от **других** (выделено автором) органов государственной власти». Правда, отсутствие конкретизации данного положения в профильном Федеральном законе все-таки заставляет ученых спорить о статусе Банка России. В частности, Е.В. Лунгу относит Банк России к «государственным органам с особым правовым статусом» [1; 5].

Однако помимо перечисленных субъектов публичного властвования, Конституция и основанное на ней текущее законодательство знают массу иных органов государства, которые, выполняя важнейшие функции, не вписываются в рамки ни одной из традиционных ветвей власти. Эта неопределенность обуславливает постановку двух дискутируемых вопросов: являются ли указанные участники конституционно-правовых отношений органами власти, и к какому элементу властной триады их следует относить в случае положительного ответа на первый вопрос?

При определении статуса субъектов публичного управления применяется двойкая терминология. В Конституции Российской Федерации употребляются словосочетания «орган государственной власти» (статьи 3, 5, 11, 15, 24, 32, 40, 46, 53, 66, 68 и др.) и «государственный орган» (статьи 33, 120). Доктринально обычно оба понятия рассматриваются как синонимы [2; 395].

Вместе с тем, отождествление терминов в рассматриваемой ситуации является не совсем корректным. Любой орган государственной власти — это орган государства (государственный орган) как «основная организационно-единая структура в аппарате публичного управления, обладающая властными полномочиями, особыми методами их осуществления и несущая публично-правовую и иную ответственность за свою деятельность» [3; 216]. При этом не все государственные органы можно отнести к органам государственной власти, что хорошо видно в нормах Основного закона страны. Текущему законодательству тоже известно данное различие. «Государственные органы» и «органы государственной власти» вполне очевидно рассматриваются как целое и часть. Так, пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что «действие настоящего Федерального закона не распространяется на органы государственной власти, иные государственные органы...».

Такие «иные государственные органы» активно присутствуют даже в нормах Конституции: территориальные органы федеральных органов исполнительной

власти (часть 1 статьи 78); Администрация Президента Российской Федерации (пункт «и» статьи 83), дипломатические представительства в иностранных государствах — посольства Российской Федерации и постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях (пункт «м» статьи 83), Счетная палата (часть 5 статьи 101), Уполномоченный по правам человека Российской Федерации и его рабочий аппарат (пункт «е» части 1 статьи 103). Причем непосредственное конституционное нормирование здесь настолько фрагментарно, что о статусе перечисленных организаций мы судим по соответствующим законам и подзаконным актам. Гораздо подробнее раскрывается статус «единой централизованной системы» органов прокуратуры, однако соответствующая статья 129 Конституции по непонятным причинам включена в главу, посвященную судебной власти.

Более широкая группа государственных органов не упомянута в Конституции, но получила свое юридическое оформление через текущее законодательство. К ним относятся следующие структурные единицы государственного аппарата:

- 1) Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, некоторые территориальные избирательные комиссии;
- 2) Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации;
- 3) Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- 4) Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- 5) Аппарат Правительства Российской Федерации;
- 6) Следственный комитет Российской Федерации;
- 7) консульские учреждения Российской Федерации;
- 8) торговые представительства Российской Федерации в иностранных государствах.

Ряд качественных свойств, отраженных в Основном законе страны, присущ только органам государственной власти, а на иные государственные органы не распространяется. Например, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также **через органы государственной власти** и органы местного самоуправления. Конституционное право избирать и быть избранными опять же относится сугубо к органам государственной власти. И здесь мы имеем дело с противоречием, свойственным современным политико-правовым реалиям. Дело в том, что все государственные органы, хотим мы того или нет, обладают государственно-властными полномочиями, т.е. принимают от имени государства обязательные для исполнения неограниченным кругом лиц управленческие решения и вправе добиваться исполнения этих решений. Иначе говоря, они осуществляют власть, поскольку имеют «возможность навязать свою волю в рамках социальных отношений вопреки сопротивлению» [4; 201].

А поскольку источником власти в России является народ и только народ, то деятельность любого государственного органа независимо от его статуса должна рассматриваться как форма представительной демократии.

На практике, к сожалению, некоторые должностные лица забывают, чьи интересы должны представлять, и это приводит к многочисленным злоупотреблениям в различных управленческих структурах: коррупции, волоките, плохой

организации работы с населением и т.д. Одно из возможных решений озвученных проблем на фундаментальном уровне — нормализация статуса различных государственных органов с точки зрения теории разделения властей.

В действительности создание любого государственного органа всегда преследует благие интересы, созвучные духу и букве Основного закона, будь то обеспечение реализации избирательных прав граждан или борьба с преступностью. Но, как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, «недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности» [5; 8]. В полной мере данное высказывание относится к разделению властей, ценность которого для свободы и демократии не дает нам права допускать поверхностное «осовременивание» почтенной возрастом идеи.

Между тем, исследования, посвященные государственным органам с неопределенным статусом, постоянно сопровождаются попыткой найти для них место внутри единой, но разделенной на три ветви государственной власти.

Так, одна из дискутируемых позиций представляет собой попытку адаптировать к отечественным реалиям латиноамериканскую доктрину избирательной власти (*Poder Electoral*). Наиболее ярким примером воплощения данной доктрины обычно выступает Конституция Никарагуа, в которой не только говорится о самостоятельности и гармоничном взаимодействии четырех ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной, избирательной (статья 128), но и посвящается последней специальная глава VI с подробным описанием статуса Верховного избирательного совета.

В российском правоведении идея «избирательной власти» обсуждается с 90-х гг. прошлого столетия. Тогда тон обсуждению задал Ю.А. Веденеев: «Конституция Российской Федерации, определяя в качестве структурообразующего принципа организации государственной власти свободные выборы и референдум, а в качестве носителя и единственного источника власти в Российской Федерации народ, по существу ввела в юридический оборот новую для отечественной политико-правовой теории и практики категорию — избирательная власть» [6; 82]. Следует, однако, заметить, что автор не говорит об особой ветви власти в виде одного или нескольких государственных органов, «образующих в рамках единого государственного механизма осуществления власти самостоятельную систему» [7; 34-35]. Он ведет речь о фундаментальном разделении функций политического властвования между народом и его выборными представителями. В таком контексте избирательная власть есть неотъемлемая часть всей принадлежащей многонациональному российскому народу власти, осуществляемая через ее высшее непосредственное выражение — свободные выборы. Это не ветвь государственной власти, это одна из форм ее осуществления, которая не должна институционально увязываться ни с системой избирательных комиссий, ни с другими государственными органами.

В литературе также предпринята попытка расчленить подходы к «избирательной власти» на общесоциологический и государственно-правовой (организационный). С точки зрения социологии избирательная власть рассматривается «как непосредственная и единственная основа всех ветвей государственной власти», что, по сути, является повтором позиции Ю.А. Веденеева. С государственно-правовой позиции авторы олицетворяют избирательную власть с «существующими в государстве избирательными органами», применительно к России —

с «системой избирательных комиссий во главе с Центральной избирательной комиссией» [8; 12].

Методологически такое признание избирательных комиссий отдельной ветвью власти представляется крайне опасным. Из логики сторонников данной концепции следует, что народ, осуществляя принадлежащую ему власть через органы государственной власти, делает это через три общеизвестные ветви — законодательную, исполнительную и судебную, а непосредственное народовластие организационно принадлежит избирательным комиссиям. Обычный правоприменительный орган получает в свои руки «механизм легитимации избирательной власти, выраженной избирателями и участниками референдума» [8; 12].

У гипотезы о существовании «избирательной власти» есть и решительные противники. В частности, А.В. Иванченко пишет, что «все ветви власти, равно как и ее источник — народ, четко закреплены Конституцией. Поэтому более уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательного) характера для всех государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан. Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий» [9; 52]. Однако организующая роль, во-первых, не возможна без властных полномочий, а, во-вторых, не отражает реальных полномочий комиссий, которые хотя и ограничены Конституционным Судом России, тем не менее, существенно влияют на избирательные права граждан.

Изысканиями на тему «избирательной власти» современная литература не ограничивается. Высказываются также доводы в пользу «контрольной власти» [10; 10-18], «информационной власти» [11; 20], «президентской власти» [12; 14] и т.д. При этом сама теория разделения властей нередко называется в литературе если не архаичной, то требующей какого-то нового, «современного» понимания.

В частности, пишется о необходимости «модификации» доктрины трехчленного разделения государственной власти [8; 9]. Выделяются «органы государственной власти с особым статусом» [2; 399-403]. Высказывается тезис о том, что в отличие от представлений Ш.Л. Монтескье, сейчас в мировой конституционной практике господствует идея сотрудничества и единства ветвей власти, «в рамках которых сохраняются и конституционно обеспечиваются различие и самостоятельность органов, осуществляющих государственные функции» [13; 10].

Как видим, при попытке соотнесения статуса ряда «обособленных» государственных органов с принципом разделения властей возобладал функциональный критерий. Исследователи либо резервируют для каждой обособленной функции специальную «власть», либо, что происходит гораздо чаще, — обособляют определенную «узкоспециальную компетенцию» внутри сложившейся структуры государственной власти без права на отдельную ветвь [8; 12-13].

Однако внешняя, функциональная, сторона разделения властей длительное время отвергалась отечественным правоведением и была легко заменена марксистско-ленинской теорией на принцип всевластия Советов как «работающих корпораций», подразумевающий «соединение законодательной и исполнительной государственной работы», «слияние управления с законодательством» [14; 72].

Ш.Л. Монтескье же видел в разделении властей нечто большее, чем абстрактное распределение функций между различными государственными органами. При соединении трех ветвей власти «в одном лице или учреждении», писал он, не будет свободы, в т.ч. свободы политической, понимаемой им как «душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимы такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина» [15; 138], такой «государственный строй, при котором никого не будут понуждать делать то, к чему его не обязывает закон, и не делать того, что закон ему позволяет» [15; 137]. Ш.Л. Монтескье упоминал также о системе «сдержек и противовесов»: «порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга», лишает кого-либо «возможности злоупотреблять властью» [15; 137]. Этот тезис был, в сущности, воспроизведен Конституционным Судом Российской Федерации при вынесении решения о неконституционности замены прямых выборов высшего должностного лица субъекта Федерации на его избрание соответствующим законодательным органом. Как следует из сформулированной Судом правовой позиции, «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие» [16].

В современной юриспруденции основные цели воплощения в жизнь теории разделения властей очень точно сформулированы М.Н. Марченко: «предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом или группой лиц и сохранение целостности государственного механизма и всего общества» [17; 59].

В этом контексте функции государственных органов с «особым», «неопределенным» статусом не являются какими-то исключительными, требующими для них особого или дополнительного места в традиционной триаде ветвей власти. Не вполне ясной представляется и активно продвигаемая в последнее время в отношении ряда новых «околовластных» структур концепция «государственно-общественных» институтов [18; 11-13]. Нельзя противопоставлять государство и общество, а потом пытаться «помирить» их с помощью различного рода консультативных органов. Современное общество, справедливо отмечает В.Е. Чиркин, — это «государственно организованное общество. Государство является теперь его неотъемлемой составной частью» [19; 4]. Поэтому государственные органы — это всегда государственно-общественные органы, поскольку состоят из представителей гражданского общества, наделенных полномочиями по решению вопросов государственного значения.

Нам достаточно трех ветвей власти и Президента как главы государства и гаранта Конституции, прав и свобод человека. Внутри классической триады найдется место для любой властной структуры. Это придаст ей более высокую легитимность и повысит влияние гражданского общества на государственные органы через добрый, вечный механизм «сдержек и противовесов», эффективно работающий, если взять аналогию из механики, только в треугольнике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лунгу Е.В. Конституционно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 6-е изд. М.: НОРМА, 2007. 790 с.
3. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.
4. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
5. Зорькин В.Д. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4. С. 7-20.
6. Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 72-91.
7. Автономов А.С. Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. 81 с.
8. Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2006. 128 с.
9. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь мир, 1996. 203 с.
10. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18.
11. Политология: Учебник. 2-е изд., доп. и перераб / Под общ. ред. В.С. Комаровского. М.: Изд-во РАГС, 2006. 598 с.
12. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. 40 с.
13. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5-20.
14. Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 36. М.: Политиздат, 1969. 748 с.
15. Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999. 672 с.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.
17. Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М.: Изд-во МГУ, 2004. 428 с.
18. Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 20 с.
19. Чиркин В.Е. Государство и общество // Гражданин и право. 2007. № 4. С. 3-12.

REFERENCES

1. Lungu, E.V. *Konstitucionno-pravovoj status Central'nogo Banka Rossijskoj Federacii* (Avtoref. diss. kand.) [Constitutional-Legal Status of the RF Central Bank (Cand. Diss. thesis). Tyumen, 2005. (in Russian).
2. Baglaj, M.V. *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii. Uchebnik dlja vuzov* [The Russian Federation Constitutional Law. Textbook for Higher Education Institutions]. 6th edition. Moscow, 2007. 790 p. (in Russian).
3. Chirkin, V.E. *Juridicheskoe lico publicnogo prava* [Legal Entity of Public Law]. Moscow, 2007. 352 p. (in Russian).
4. Weber, M. *Izbrannye proizvedenija* [Selected Works]. Moscow, 1990. 808 p. (in Russian).
5. Zor'kin, V.D. Axiological Aspects of the Russian Constitution. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie — Comparative Constitutional Review*. 2008. № 4. Pp. 7-20.
6. Vedeneev, Ju.A. Political Reform and Elective Process in Russia // *Reforma izbiratel'noj sistemy v Italii i Rossii: opyt i perspektivy* [Reform of Elective System in Italy and Russia: Experience and Prospects]. Moscow, 1995. Pp. 72-91. (in Russian).

7. Avtonomov, A.S. *Izbiratel'naja vlast'* [Elective Powers]. Moscow, 2002. 81 p. (in Russian).
8. Biktagirov, R.T., Vel'shev, O.Ju. *Gosudarstvenno-pravovoj status Central'noj izbiratel'noj komissii Rossijskoj Federacii* [State-Legal Status of the RF Central Election Commission]. Moscow, 2006. 128 p. (in Russian).
9. Ivanchenko, A.V. *Izbiratel'nye komissii v Rossijskoj Federacii: istorija, teorija, praktika* [Election Commissions in the Russian Federation: History, Theory, and Practice]. Moscow, 1996. 203 p. (in Russian).
10. Chirkin, V.E. Controlling Powers. *Gosudarstvo i pravo — State and Law*. 1993. № 4. Pp. 10-18. (in Russian).
11. *Politologija: Uchebnik. 2-e izd.* [Political Studies: Textbook. 2nd ed.] / Ed. by V.S. Komarovskij. Moscow, 2006. 598 p. (in Russian).
12. Chebotarev, G.N. *Princip razdelenija vlastej v konstitucionnoj sisteme Rossijskoj Federacii* (Avtoref. diss. dokt.) [Separation of Powers Principle in the RF Constitutional System (Doct. Diss. thesis)]. Eekaterinburg, 1998. 40 p. (in Russian).
13. Churov, V.E., Jebzeev, B.S. Democracy and Management of Election Process: National Model. *Zhurnal rossijskogo prava — Russian Legal Journal*. 2011. № 11. Pp. 5-20. (in Russian).
14. Lenin, V.I. *Polnoe sobranie sochinenij. 5-e izd. T. 36* [Complete collection of works. 5th edition. V. 36]. Moscow, 1969. 748 p. (in Russian).
15. Montesquieu, C.-L. *O duhe zakonov* [The Spirit of the Laws]. Moscow, 1999. 672 p. (in Russian).
16. The RF Constitutional Court Regulation of January the 18th 1996 № 2-П concerning a constitutionality test of several clauses of the Altai Region Charter (Basic Law) // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* [Legislation Bulletin of the Russian Federation]. 1996. № 4. Art. 409. (in Russian).
17. *Razdelenie vlastej: Ucheb. posobie. 2-e izd* [Separation of Powers: Textbook. 2nd ed.]. / Ed. by M.N. Marchenko. Moscow, 2004. 428 p. (in Russian).
18. Pimanova, M.A. *Pravovoj status gosudarstvenno-obshhestvennyh ob'edinenij (konstitucionno-pravovoe issledovanie)* (Avtoref. diss. kand.) [Legal Status of State-Social Associations (Constitutional-legal Research) (Cand. Diss. thesis)]. Tyumen, 2007. 20 p. (in Russian).
19. Chirkin V.E. State and Society // *Grazhdanin i pravo — Citizen and Law*. 2007. № 4. Pp. 3-12. (in Russian).