

сильной вертикали власти, при централизации властных полномочий. Это — исторически сложившаяся черта российской государственности, обусловленная геополитическим фактором.

В результате анализа указанных особенностей российской государственности евразийцы приходили к выводу об особой роли субъективного фактора в эволюции российской государственности, настаивали на том, что Россия не может быть управляема иначе, как при помощи «организованного и сплоченного правящего слоя». Российско-евразийская государственность в силу географических и исторических условий, а также особенностей ментальности россиян нуждается в особом типе отбора общественно и государственно-годных для управления нашим обществом, в построении альтернатив развития. На протяжении русской истории правящий отбор существовал в четырех формах: княжеская дружина; служилый класс московских государей; дворянство императорского периода; коммунистическая партия.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что теория разделения властей, являясь высоким достижением западноевропейской мысли, претворяется в жизнь современной России. Однако реализация ее далека от идеала, что связано с полным отрицанием марксистской теорией принципа разделения властей, а значит и практикой его применения в XX веке. Процесс внедрения положений данной теории несет на себе серьезный отпечаток самобытных черт российской государственности и нашего общества в целом. Представляется, что для эффективного использования зарубежного опыта, каким бы идеальным он ни был, необходимы существенные поправки на особенности исторического пути России и ее места среди мировых цивилизаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Карсавин Л.П. Основы политики и мысли о России. Тверь, 1998. С. 38.
2. Известия. 2000. 8 июля.
3. Шабуров А.С. Теоретические проблемы российской государственности и правовой системы. Курган, 2006. С. 25.
4. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М., 2002. С. 33,45.
5. Керимов А.Д. Государствоведение: актуальные проблемы теории. М., 2003. С. 57.
6. Эйдельман Н.Я. «Революция сверху» в России. М., 1989.
7. Яковенко И. Православие и исторические судьбы России // Общественные науки и современность. 1994. № 2. С. 50.
8. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 2003. С. 167.

*Игорь Геннадьевич ДУДКО —
зав. кафедрой государственного
и административного права
Мордовского государственного университета
им. Н.П. Огарева (г. Саранск),
доктор юридических наук, профессор
idu2000@yandex.ru*

УДК 342.33 (470+571)

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ:

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОЗЗРЕНИЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

АННОТАЦИЯ. В статье с критических позиций рассматривается современная конституционная теория и практика разделения властей; обеспечение конституционности посредством механизма государственной власти.

SUMMARY. The article gives a critical view of the modern constitutional theory and practice of power division; providing constitutionalism by means of State power mechanism.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституционная теория, теория разделения властей, механизм государственной власти.

KEY WORDS. Constitutional theory, the theory of the separation of powers, the mechanism of the public authority.

Теория о разделении властей Ш. Монтескье послужила основой для размышлений многих поколений исследователей. Но, пожалуй, главным результатом учения становится ее практическое воплощение, закрепление положения о разделении властей едва ли не в качестве важнейшего конституционного принципа. Возрождение интереса к учению Монтескье наблюдается в конце XX — начале XXI в., особенно в постсоветских государствах в связи с разработкой конституций по европейскому образцу.

В России учение Монтескье обретает популярность в конце XIX в., разделив государствоведов на сторонников и противников. Так, например, Н.И. Лазаревский считал разделение властей «основным понятием» конституционного права. Однако не соглашался с тезисом о существовании равноправия трех обособленных, разделенных властей. Законодательная власть, по его мнению, должна стоять над другими властями в государстве [1; 43]. Приоритет законодательной власти исследователь основывает на верховенстве закона. С.А. Котляревский, указывая на жизнеспособность теории Монтескье, подчеркивал: «Мы можем принять эту традиционную схему, считая ее лишь весьма приблизительно верной, и изучать взаимное распределение власти между органами законодательными, исполнительными и судебными» [2; 85].

Позиция неприятия теории разделения властей имела своих сторонников. Н.М. Коркунов подчеркивал, что взаимное сдерживание отдельных органов власти получается не только при осуществлении различных функций власти различными органами, но точно так же и при совместном осуществлении одной и той же функции несколькими органами. Принципу разделения властей он противопоставлял принцип «совместного властвования» [3; 330-331]. «Как государство есть нечто целое, единое и неделимое, так и власть неделима, — писал Б.А. Кистяковский, — власть принадлежит государству в его целом, и в нем не несколько властей, а только одна единая власть. Поэтому разделение властей не может служить гарантией политической свободы, неприкосновенности личности, конституционного строя и правового характера государственной власти» [4; 486].

Таким образом, нельзя утверждать, что в российской научной среде на исходе XIX в. теория разделения властей признавалась непреложной. Она имела как видных сторонников, так и выдающихся противников. Однако и те и другие опирались на зарубежный опыт. Рассуждения имели во многом отчужденный от российской практики характер. Вместе с тем обсуждение теории разделения властей в среде российских государствоведов способствовало развитию конституционных идей; главная из них заключалась в тезисе о необходимости формирования конституционного государства, которое не мыслилось без народного представительства. К идее конституционного (правового) государства Россия вернулась спустя столетие.

Современная конституционная теория признает разделение властей в качестве аксиомы. Речь идет не о делимости государственной власти, которая мыслится как содержание суверенитета. Разграничиваются функции власти, обретающие институциональное выражение. Аксиоматичным является трехчленное де-

ление государственных функций (законодательной, исполнительной, судебной). По сути это основные направления государственной деятельности. Осуществление этих функций вверяется высшим государственным органам. На практике существует разнообразие государственных органов, исполняющих эти функции. Модификации организации власти сопряжены с формами правления, государственного устройства, политического режима, ряда факторов (национальных, исторических и др.). Не последнюю роль играют политические традиции.

Очевидно, что разделение властей не есть самодостаточная теория. Ее применение на практике имеет целью предотвращение узурпации власти каким-либо органом, лицом или группой лиц. Несмотря на различие в понимании этой теории, многие исследователи сходятся в том, что разделение властей должно гарантировать свободу личности от абсолютного сосредоточения и произвола государственной власти. Такая цель актуализирует общую проблему создания конституционного (правового) государства.

В российской Конституции, как, впрочем, и в конституциях ряда постсоветских стран, принцип разделения властей зафиксирован в качестве доминирующего (ст. 10). Он направлен на создание институциональных гарантий прав человека. Будучи конституционно обустроенным, принцип разделения властей, конечно же, не разрешает общей российской проблемы — обеспечения конституционности посредством механизма государственной власти. Можно утверждать, что обеспечение конституционности представляет собой весьма сложную систему действий (актов) публичных органов и требует определенной сбалансированности и координированности властей.

Исходя из современной российской практики следует выделить несколько групп публичных органов, осуществляющих обеспечение конституционности.

Первая группа — структуры «конституционно-представительные». Их роль преимущественно заключается в реализации конституционных положений посредством законодательного регулирования отношений. Они нацелены на адекватный перевод конституционных положений на законодательный уровень (Федеральное Собрание, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ).

Вторая группа — структуры «конституционно-исполнительные». Роль этих структур в обеспечении конституционности заключена в переводе нормативных положений в состояние де-факто (Правительство РФ, федеральные исполнительные органы, исполнительные органы субъектов РФ).

Третья группа — структуры «конституционно-надзорные». Их роль состоит в пресечении отклонений от «нормальной» реализации конституционных положений (Конституционный Суд РФ, прокуратура, другие органы).

Ни в одну из этих групп ни вписывается президент РФ. Ему отводится ведущая роль в сфере высокой политики. Его основная функция — охрана суверенитета РФ, независимости и государственной целостности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Это обуславливает «нейтральность» власти президента. Он должен выступать в роли политического арбитра в условиях действия разделения властей. Между тем, ч. 3 ст. 80 Конституции РФ указывает, что президент определяет основные направления внешней и внутренней политики государства в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Следовательно, действующая Конституция определяет президентскую власть подзаконной, находящейся в пространстве исполнительной деятельности.

В отечественной доктрине неоднократно признавалось, что конституционный механизм организации и функционирования власти в России выходит за

пределы разделения властей. На практике доминирующее положение президента РФ неоспоримо по отношению ко всем структурам публичной власти. Президент как реальный глава государства является верховным правителем с конституционными полномочиями. Но если даже признать российскую специфику воплощения принципа разделения властей, вопрос о балансе властей в деле обеспечения конституционности остается едва ли не главным.

Современная российская практика показывает, однако, что обеспечение конституционности весьма различным образом осуществляется в двух ситуациях, точнее, при двух режимах: «революционном» и «стабильном».

В рамках «революционного» режима разворачивается борьба вокруг понимания самого содержания конституционности. Борьба протекает не только в плане доктринального приспособления, но и создания специальных структур, которые бы «обслуживали» интересы борющихся сторон. Здесь доминирует не ограничение государственной власти, а «наращивание» ее полномочий. Борьба завершается введением новой конституции. Свидетельством тому является эпизод современной российской практики 1993 года.

Затянувшийся конфликт 1993 г. между законодательной и президентской властью завершился, как известно, фактическим роспуском Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. Примечательно, что в Указе Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» в качестве одного из аргументов «прерывания» деятельности законодательной власти значилось нарушение конституционного принципа разделения властей, которое выражалось в попытках законодательных органов непосредственно осуществлять функции исполнительной власти вместо Совета Министров [5]. Заметим также, что Указ оперировал неконституционным термином «прервать», стремясь обойти используемые Конституцией 1978 г. термины «распустить», «приостановить». Впрочем, особой роли это терминологическое «жонглирование» не сыграло. В заключении Конституционного Суда РФ от 21 сентября прямо констатировалось, что по действующей Конституции РФ 1978 г. президент РФ не обладал полномочиями для того, чтобы «прервать» деятельность Верховного Совета и Съезда народных депутатов РФ и, тем более, отменять действие норм Конституции, регулирующих положение федеральных органов власти. Более того, ст. 121(6) и 121(11) Конституции РФ прямо запрещали президенту использовать свои полномочия для роспуска либо приостановления деятельности представительных органов власти [6]. Последующие действия Б.Н. Ельцина были сопряжены с наращиванием «пропрезидентского» большинства и формированием структур, прямо или косвенно патронируемых президентской властью, среди которых знаковую роль должны были сыграть палаты Конституционного Сопреждения. Опыт 1993 г. свидетельствовал не только об опасности политического радикализма, но и, что важно, о неготовности российских властей «делить» государственную власть в рамках конституционного пространства.

Следует признать, что для государств с устойчивыми демократическими традициями противостояние законодательной и исполнительной властей не есть экстраординарная ситуация. В любом государстве (демократического режима) каждая из ветвей власти стремится максимально реализоваться, в том числе посредством «наращивания» дополнительных полномочий. Очевидно аномальный, антиконституционный характер взаимоотношений этих властей возникает в процессе применения неконституционных методов для разрешения противоречий.

В рамках «стабильного» режима обеспечение конституционности, казалось бы, должно состоять в сохранении оптимального баланса властей для осуществ-

ления деятельности на основе действующей Конституции. Однако российская практика демонстрирует постепенное «наращивание сил» лишь одной власти — президентской, с постепенным «ослаблением» иных властей. Так, Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» на территории России было образовано 7 федеральных округов [7]. В каждом из них сформированы структуры федеральных органов исполнительной власти, координацию которых обеспечивает полномочный представитель президента в округе, имеющий весьма развитый аппарат. Фактически была введена новая территориальная организация власти, стоящая над субъектами федерации, что возможно для унитарных, но не федеративных государств.

Следующим шагом стало изменение порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Членами Совета Федерации становятся представители от законодательного и исполнительного органов власти субъектов РФ, прошедшие установленные новым законом процедуры избрания (назначения) [8]. Соответственно из состава Совета Федерации были «выведены» руководители законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ.

Другим шагом на пути укрепления «вертикали» президентской власти становится введение новой процедуры замещения поста высшего должностного лица субъекта РФ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. 2004 г.) [9]. Если ранее главы субъектов РФ избирались населением путем прямых выборов, то с 2004 г. они должны проходить процедуру «наделения полномочиями». При этом глава субъекта РФ становится зависимым не столько от органа законодательной власти субъекта федерации, наделившего его полномочиями, сколько от президента РФ, представляющего кандидатуру на должность главы субъекта РФ. Закон позволяет президенту РФ прекратить полномочия главы «в связи с утратой доверия президента РФ», при этом пределы усмотрения президента РФ не ограничены. Таким образом, произошло ослабление позиций субъектов федерации и их возможности влияния на федеральную политику.

Учитывая новую практику «наделения полномочиями» глав субъектов РФ, можно заключить, что члены Совета Федерации — представители от исполнительной власти субъектов РФ — есть «проводники» политики президента РФ. Окончательный контроль президента РФ над федеральным парламентом был установлен после принятия 18 мая 2005 г. Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, в соответствии с которым все 450 депутатов Государственной Думы должны избираться по партийным спискам по общефедеральному избирательному округу от общероссийских политических партий. Победа на выборах «пропрезидентской» партии «Единая Россия» явилась логическим завершением укрепления вертикали президентской власти.

Осуществляемая президентом РФ деятельность в части выстраивания «управляемости» в стране демонстрирует совершенно иное видение и место принципа разделения властей. Фактически данный принцип постепенно замещается другим, получившим в доктринальной литературе наименование «принцип единства системы государственной власти». «Конституционный принцип единства системы государственной власти, — пишет Н.М. Конин, — олицетворяется только в фигуре нынешнего президента Российской Федерации, который действующей Конституцией Российской Федерации 1993 г. поставлен как глава государства над всеми ветвями государственной власти» [10; 136].

Отмеченное во многом согласуется с положением Конституции РФ о том, что «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации» (ч. 2 ст. 80). Опираясь на политическое положение и организационно-правовой ресурс, президент РФ со всей определенностью демонстрирует реализацию соответствующей функций. Должным образом исходя из ситуативной практики, президент РФ последовательно проводит замещение принципа разделения властей принципом единства системы государственной власти, который, по меткому выражению А.А. Белкина, следует именовать «принципом единого командования» [11; 11-12].

Посредством формально-юридического инструментария и организационных действий в стране формируется такое понимание конституционности, которое определяется и выстраивается исключительно президентом Российской Федерации. Но речь идет уже не о конституционности как парадигме развития правовой и политической жизни страны, построенной на идеалах и фундаментальных конструкциях, а о «командовании конституционностью».

Фактически от конституционного обеспечения устранены Федеральное Собрание и законодательные органы субъектов РФ.

По сути, самоустранился Конституционный Суд РФ. Наиболее ярко это проявилось в деле о «наделении полномочиями» высшего должностного лица субъекта РФ. В своем постановлении от 21 декабря 2005 г. Конституционный Суд легитимировал инициированную президентом РФ новую процедуру избрания глав субъектов РФ, установленную поправками к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12]. Последствия решения Суда оказались весьма значительными для конституционной практики: во-первых, Суд отказал гражданину РФ в возможности обладания (активным и пассивным) правом избрания высшего должностного лица субъекта РФ; во-вторых, аннулировал сложившуюся, почти пятнадцатилетнюю, правоприменительную практику в регионах, а также самостоятельный институт избирательного права, закрепленный в федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов РФ; в-третьих, «отказался» от ранее сформулированной им правовой позиции по данному предмету, выраженной в ряде постановлений Суда. Так, в постановлении от 18 января 1996 г. Конституционный Суд РФ утверждал, что Конституция РФ «предусматривает в ст. 3 ч. 2, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно» [13].

Дело о «наделении полномочиями» высшего должностного лица субъекта РФ со всей очевидностью показало неспособность Суда преодолеть «политическую установку», направленную на обустройство «вертикали» президентской власти. Однако куда более значительные последствия заключены в отказе Конституционного Суда от ранее сформулированной им правовой позиции, при этом даже без должной процедуры пересмотра по существу была применена «новая доктрина» Суда, впервые озвученная Председателем Конституционного Суда В.Д. Зорькиным в статье «Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации». По мнению Зорькина, на Суд возложена миссия создания «живой» Конституции, ибо Суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только «букву», но и «дух» ее положений на каждом новом этапе развития

страны и тем самым приспособливает Конституцию к меняющимся отношениям в обществе [14; 3-9].

Понимание роли Суда как правотворящего органа вступает в противоречие не только с конституционным закреплением его места в системе государственной власти, но и его функциональным назначением как органа, осуществляющего конституционный контроль. В своем увлечении по выявлению «духа» конституционного текста Конституционный Суд начинает осуществлять «пересмотр» конституционных норм и конституционных принципов. Пересекая «рубикон» конституционно-правосудной деятельности, Суд постепенно удаляется от правовой защиты Конституции.

Сложившаяся ситуация, однако, не является поводом для утверждения о функциональном понимании конституционности с ее односторонней «командной» направленностью. Пространство конституционности должно обеспечиваться всеми публичными структурами как равными партнерами, каждый из которых наделен Конституцией своей специфической ролью. Различным ветвям власти принадлежат собственные компетенционные характеристики в обеспечении конституционности. Однако последние действия властей свидетельствуют об отсутствии надежных препятствий для предотвращения односторонней реализации конституционности [15]. В связи с этим, полагаем, возможны отдельные конституционные поправки.

Во-первых, следует отказаться от определения президента РФ как гаранта Конституции Российской Федерации, ибо данное положение сужает возможности и правовой потенциал иных публичных государственных органов.

Во-вторых, полномочия президента РФ должны быть ограничены одним сроком, без права переизбрания.

В-третьих, требует более четкого выражения контрольная функция законодательной власти по отношению к другим ветвям власти с учетом их специфики.

В-четвертых, необходимо введение возможности оспаривания решений Конституционного Суда РФ посредством рассмотрения таких дел пленумом Конституционного Суда.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. М., 2003. С. 43.
2. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2004. С. 85.
3. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 330-331.
4. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) / Философия и социология права. СПб.: РХГИ, 1998. С. 486.
5. Сборник актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.
6. ВКС. 1994. № 6.
7. СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
8. СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.
9. СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2484.
10. Конин Н.М. Конституционные основы единства системы государственной власти в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Вып. 2. Саратов, 1996. С. 136.
11. Белкин А.А. Конституционность и публичная власть // Проблемы обеспечения конституционной законности как функция публичных структур. М., 1997. С. 11-12.
12. СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.
13. СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

14. Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3-9.

15. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2008. 6 ноября.

Сергей Иванович ЛЫСОВ —
доцент кафедры философии
Тюменского государственного университета,
кандидат философских наук
kphil@utmn.ru

УДК 340:1/14

ТИПЫ ПРАВОПОНИМАНИЯ:

ПРОБЛЕМА ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОГО ОБОСНОВАНИЯ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются различные классификации типов правопонимания, существующие в современной российской научной литературе, с позиции выделения юридического и философского подходов в правопонимании. Предлагается оригинальная классификация типов правопонимания, основанная на характеристике соотношения должного и сущего в праве.

SUMMARY. The article contains different classifications of types of understanding law, existing in contemporary Russian scientific literature, and considered from the point of specifying legal and philosophical approaches in understanding law. It offers an original classification of types of understanding law, based on characterizing the correlation of proper and absolute categories in law.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Тип правопонимания, юридический подход в правопонимании, философский подход в правопонимании, классификация типов правопонимания, должное и сущее в праве.

KEY WORDS. Way of understanding the law, legal approach to the understanding of law, philosophical approach to the understanding of law, classification of the ways of the understanding of law, the due and the existing in law.

Возникновение и развитие государства и права сопровождалось различными вариантами их осмысления. При этом нередко тот или иной вариант понимания права выступал в качестве исходного и определяющего по отношению к трактовке понимания государства, сказывался на интерпретации сущности государства и принципов его строения. Так, например, важнейшие принципы демократического конституционно-правового государства (суверенитет народа, разделение властей, верховенство закона и др.) возникли в рамках естественно-правового мышления Нового времени [1; 52]. В свою очередь, и различные варианты понимания государства оказывали влияние на интерпретацию права.

Различные концепции понимания права могут быть сведены к нескольким типам правопонимания. Этим термином обозначаются «методологические парадигмы, обладающие целостностью мировоззренческо-смыслового содержания права и его обоснования». Согласно авторам указанного определения в характеристике типов правопонимания в наибольшей мере реализуется методологическая функция философии права по отношению к правоведению [2; 32].

Наибольшее развитие в западно-европейской философско-правовой мысли получили такие типы правопонимания, как естественно-правовой подход и юридический позитивизм. Важнейшими признаками естественно-правового подхода как