

УДК 342.33(091)

## **ПРОБЛЕМЫ ЕДИНСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЕЕ РАЗДЕЛЕНИЯ**

**А.Л. Миронов**

Московский университет МВД России

В статье особое внимание уделяется правовому развитию государственной власти с советского периода по настоящее время. Анализируются проблемы единства государственной власти в период реформы государственного управления и правовые пути решения возникших проблем.

*Ключевые слова:* государственная власть, разделение властей, конституция.

Проблема единства государственной власти в условиях ее разделения занимала важное место и в истории политико-правовых учений России. Она нашла свое отражение в трудах И.Т. Посошкова, Н.И. Панина, С.Е. Десницкого, Н.И. Новикова, Д.И. Фонвизина. В частности, И.Т. Посошков еще в 1724 г. говорил о необходимости реформ в сфере законодательства, управления и суда. В своей «Книге о скудости и богатстве» он предлагает, во-первых, создать при императоре «многочисленный совет», который будет обсуждать важнейшие законы; во-вторых, для повышения эффективности управления царь должен образовать «особливую канцелярию», в-третьих, создать суд, единый для всех по своему составу, и добиться равенства сословий перед законом<sup>1</sup>.

Вновь проблема разделения властей и их единства в России была поставлена в конце XIX – начале XX в. Принцип разделения властей нашел свое отражение в концепции правового государства русских ученых-юристов и рассматривался как преграда диктатуре, как важнейшая гарантия свободы граждан: «Высшая цель государства, состоящая в утверждении законного порядка, достигается системой независимых друг от друга властей, взаимно ограничивающих и сдерживающих друг друга»<sup>2</sup>.

В России либеральная идеология возникла очень поздно и была тесно связана с правящим классом. На ее формирование огромное влияние оказали либеральные идеи Германии. Так, русский государствовед А.Д. Градовский прямо связывал верховную власть с монархическим началом и отмечал, что эта власть является

<sup>1</sup> Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве. М., 1937. С. 87.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России второй половины XIX - начала XX в. М., 1975. С. 132.

повсеместной, непрерывно существующей и принудительной. С точки зрения А.Д. Градовского, государственная власть едина и неделима, так как и государство едино и неделимо, хотя он и признавал важность специализации государственных функций, вполне допускал широкую «свободу усмотрения правительства и его вмешательства в законодательный процесс»<sup>3</sup>.

Другой представитель либерального движения Н. Ворошилов сам термин «разделение властей» считал крайне неудачным, так как признавал, что в государстве невозможно создать несколько равных и обособленных властей, ведь посредством такого обособления каждая из властей будет «уничтожать» другую. Государственная власть едина по своей природе, и выделяемые в государстве различные виды властей лишь осуществляют отдельные функции этой единой государственной власти, ведь ни одна социальная группа, партия, личность, в руках которых находится власть, не будут заинтересованы в том, чтобы разрывать ее на части, тем самым значительно ослабляя.

Необходимо отметить особенности понимания Б.Н. Чичериним единства власти. В связи с этим он писал о том, что «первое требование государства – в единстве управления, которое призвано осуществить господствующая в государстве верховная власть. Она должна быть едина и облечена принудительной силой. Таковой является лишь власть государственная. Но это не значит, что она принадлежит одному лицу, единая по существу, она распределяется между различными лицами. Необходимо установить порядок их соглашения»<sup>4</sup>.

«Для того чтобы необходимое в государственной жизни единство управления не разрушалось приобщением к нему свободных элементов, надо, чтобы в самих этих элементах единство преобладало над различиями. Из этого можно вывести общий закон, что чем меньше единства в обществе, тем сосредоточеннее должна быть власть. Этим законом управляется все государственное развитие древних и новых народов. В больших государствах недостаток внутреннего единства должен восполняться внешним»<sup>5</sup>.

В трудах Н.М. Коркунова при анализе государственной власти использовалось понятие правоотношения. Содержание правоотношения государственного властвования сводилось им к правам распоряжения и пользования государственной властью, принадлежащим монарху и гражданам. Сама государственная власть в различных ее проявлениях рассматривалась как объект всех прав, из которых складывается правоотношение государственного властвования.

---

<sup>3</sup> Градовский А.Д. Государственное право. СПб., 1886. С. 52-59.

<sup>4</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. С. 200.

<sup>5</sup> Чичерин Б.Н. Собственность и государство. С. 338.

На этой основе давалось обоснование логике исследования разделения властей, включавшей выделение различных функций власти, их распределение и соотношение.

Первый из этих вопросов сам распадается на два: 1) сведение функций власти к основным группам и 2) выяснение начал, по которым эти функции распределяются по различным органам. Первый из этих вопросов старше второго. Он был выдвинут уже в политике Аристотеля, различавшего совещание, исполнение и суд. Второй вопрос был выдвинут лишь в середине XVIII в. Монтескье<sup>6</sup>.

С обоснованием единства власти, но разграничением функций выступал русский юрист Ф.Ф. Кокошкин. Он так же, как и большинство вышеперечисленных авторов расчленил государственную власть на определенные элементы в соответствии со спецификой их функций, но подчеркивал, что различие между ними не должно рассматриваться как раздробление самой верховной власти, единой по своему существу. В работе «О юридической природе государства и органов государственной власти» автор утверждает, что «сущность органа заключается, именно в том, что он служит не каким-либо своим самостоятельным целям, а исключительно интересам того единства, в котором он является лишь составным элементом». Рассматривая государственные органы в их отношении друг к другу, Ф.Ф. Кокошкин приходит к выводу, что отдельные органы государства не стоят изолированно друг от друга, и «границы их компетенции никогда не могут быть проведены с абсолютной точностью; нельзя разделить единые по существу государственные функции на совершенно обособленные части», так как это может привести к конфликтам между различными органами. Ф.Ф. Кокошкин особо подчеркивает, что в повседневной жизни органы государства постоянно воздействуют друг на друга, причем «не только при пререканиях, но и в своей нормальной деятельности в пределах отведенных им компетенций».<sup>7</sup>

Итак, с начала XX в. проблема единства российской государственной власти стала приобретать практический характер, выступала как попытки ввести такое разделение властей (точнее говоря, функций государственной власти), при котором верховенство власти российского императора могло быть дополнено возможностью

<sup>6</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 3 т. СПб., 1899. Т. 1. С. 343-344.

<sup>7</sup> Например, различные стадии правотворчества: инициатива, обсуждение, санкция, вето – все они представляют собой систему отношений между различными органами, ряд воздействий их друг на друга. Точно так же и правительственная функция включает в себе не только властное проведение в жизнь того, что намечено законодателем, но и самостоятельное исследование общественных потребностей; монарх не только властвует, не только снабжает закон обязательной силой, но и принимает живое участие в определении его содержания, пользуясь своим правом инициативы.

существования законодательного органа и органа исполнительной власти как первого шага к разделению властей. Конкретно эта тенденция проявилась в нормативных актах российского императора начала XX в., важнейшими из которых были Основные Законы 23 апреля 1906 г. Преобразования в государственном строе в 1905-1906 гг. затронули все важнейшие сферы жизнедеятельности государства, в первую очередь высших органов государственной власти<sup>8</sup>.

Официальное провозглашение в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12.06.1990 г. принципа разделения властей явилось важнейшим шагом в реформировании государственных властных структур в России. Статья 13 Декларации, провозглашавшая разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, называет этот принцип важным фактором функционирования РСФСР как правового государства. С момента вступления в силу Декларации о государственном суверенитете РСФСР начинается переход российского государства к демократической республике. Но на практике принцип разделения властей пока бездействовал, уступая место принципу всевластия Советов. Для того чтобы провозглашаемый в Декларации принцип мог эффективно действовать, его необходимо было обеспечить механизмом применения на практике. Решением этого вопроса стало принятие следующих законов: 11.03.90 г. был принят Закон «Об учреждении поста Президента СССР» и внесены изменения и дополнения в Конституцию СССР; 12.07.91 г. – Закон «О Конституционном Суде РСФСР»; 20.03.91 г. – был принят закон, в соответствии с которым высшим исполнительно-распорядительным органом СССР, правительством страны, стал кабинет министров СССР<sup>9</sup>.

В связи с введением института президентства изменилась вся структура законодательных и исполнительных органов. Законом от 24.05.91 г. в Конституцию РСФСР была включена глава о Президенте РСФСР, определившая его как высшее должностное лицо и главу исполнительной власти. И хотя по-прежнему высшим органом государственной власти являлся Съезд Народных Депутатов, введение поста Президента в России имело огромное значение в практике государственного строительства.

Введение поста Президента сыграло определенную роль в формировании механизма сдержек и противовесов: президенту было предоставлено право законодательной инициативы, право вето (кроме законов, принятых Съездом), президент играл значительную роль при формировании Совета Министров, что исключало руководящее влияние законодательной власти на исполнительную.

---

<sup>8</sup> Морозова О.Г. Единство государственной власти: историко-теоретический правовой аспект: дис... канд. юр. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 40.

<sup>9</sup> Там же. С. 42-43.

Таким образом, внесенные в Конституцию поправки значительно реорганизовали исполнительную и судебную власти, а власть законодательная по-прежнему осталась «в виде четырехэтажного института "советской власти" в лице СНД, Верховного Совета, Президиума и Председателя ВС, формально являющегося высшим органом всей государственной власти, а не только законодательной»<sup>83</sup>. Принцип разделения властей натолкнулся на непреодолимые препятствия. Власть Президента в решающих вопросах оказывалась под контролем СНД и ВС. Особенно это противодействие стало очевидным в 1992 г.

В связи с подписанием Федеративного Договора, в Конституцию были внесены изменения, касающиеся разграничения компетенции между федеральной властью и органами республик, краев, областей, автономных областей и автономных округов. Таким образом, был закреплен принцип разделения властей по вертикали. Но действующая Конституция 1978 г. с многочисленными поправками, включая и положение о разделении властей, не в состоянии была преодолеть возникший политический кризис<sup>10</sup>.

Еще в июне 1990 г. на I Съезде народных депутатов была образована конституционная комиссия под руководством Председателя ВС Российской Федерации Б.Н. Ельцина, которая занималась подготовкой проекта новой Конституции. Уже через достаточно короткое время проект был готов, ст. 1.5 устанавливала: «Система органов Российского государства основана на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной, а также на разделении компетенции Федерации, ее республик и органов местного самоуправления».<sup>11</sup> Таким образом, принцип разделения властей по вертикали распространялся не на всех субъектов Федерации, а только на республики. В соответствии с этим проектом устанавливалась следующая система высших органов государственной власти: Президент – Федеральный Парламент – Федеральное Правительство – Верховный суд – Конституционный суд. В процессе обсуждения проекта в него вносились многочисленные поправки.

В 1992 г. V Съезд народных депутатов в целом одобрил проект Конституции, но рекомендовал его на доработку. В последующем в связи с разногласиями, возникшими между исполнительной и законодательной властями, Конституция так и не была принята Съездом народных депутатов. Суть разногласий сводилась как раз к разделению полномочий законодательной и исполнительной властей. Дело в том, что Президент настаивал на укреплении исполнительной власти, а

<sup>10</sup> Румянцев О.П. Конституционная реформа в Российской Федерации // Народный депутат. 1993. № 9.

<sup>11</sup> Морозова О.Г. Указ. соч. С. 46.

большинство членов СНД и ВС - за сохранение контроля со стороны законодательной власти за исполнительной. К тому же проект подвергся критике со стороны видных государствоведов (Б. Лазарев, Г. Мальцев и др.) с той точки зрения, что не были четко разграничены функции Президента, правительства и парламента. Система сдержек и противовесов выглядела в проекте весьма ущербно.

В марте 1992 г. был разработан новый проект Конституции, который также подвергся критике со стороны многих специалистов. Именно поэтому в июне 1993 г. указом Президента было создано Конституционное Собрание, основной задачей которого стала разработка нового проекта Конституции. Конституционное Собрание взяло за основу «президентский» проект, но внесло в него ряд поправок, и 12 июня 1993 г. проект был одобрен Собранием. Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что в период становления и укрепления советской власти единство государственной власти формально обеспечивалось закреплением за Советами статуса верховной власти, имевшей право принимать решения по любым вопросам государственной жизни.

Фактически же единство власти обеспечивалось через систему партийного влияния на все уровни и структуры государственной власти. Приобретая видоизмененные формы, эта система цементировала всю государственную власть, начиная с низших ее звеньев и до Верховного Совета СССР. Возникшая в период перестройки оппозиция советской политической системе последовательно разрушила это единство, сначала выдвинув лозунг обеспечения полновластия Советов и отстранения от власти КПСС, а затем добившись его осуществления.

В ходе ликвидации единства власти, основанной на приоритете Советов, складывалась новая концепция и практика обеспечения единства государственной власти в России; она получила закрепление в Конституции России 1993 г. Ее принятию, как известно, предшествовал кризис, выразившийся в резком противостоянии президентской и законодательной властей, получившем свое отражение в ряде указов Президента России и соответствующих решениях Верховного Совета.

В сентябре 1993 г. Президентом был подписан Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», которым по существу была ликвидирована законодательная власть в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета. 12 декабря 1993 г. на референдуме была принята новая Конституция РФ и одновременно проведены выборы в Федеральное Собрание РФ. С этого момента в России начинается формирование нового механизма государственной власти, основанного на разделении властей, закрепленном в ст. 10 Основного Закона, а также в главах о высших органах государственной

власти, где определены статус Президента, Парламента, Правительства, судебных органов<sup>12</sup>.

В описанном устройстве советской власти максимальная ее концентрация рассматривалась как ее единство. Между тем единство власти основано на ее разделении. Поэтому отождествление предельной концентрации власти с ее единством теоретически неоправданно характеризовать как ее единство. Неразделенность власти означает ее простое устройство, не единство, а тождество. Поэтому можно сказать, что система организации и осуществления власти осталась прежней, только место монарха в ней заняли Советы, руководимые партией большевиков.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, проблема единства государственной власти в истории политической и правовой мысли Западной Европы и России занимала одно из центральных мест. Даже краткий обзор этой проблемы, проведенный нами в настоящей главе, показывает, что единство государственной власти рассматривалось как необходимое условие ее существования и функционирования.

Во-вторых, были сформулированы конкретные способы его обеспечения: выделение верховной власти и иерархическая система соподчинений властей, приоритетный статус одной из властей в системе разделения властей, система сдержек и противовесов властей. Каждый из этих способов имел несколько разновидностей. В частности, приоритетный статус одной из властей мог относиться к учредительной, законодательной властям или власти главы государства.

---

<sup>12</sup> Морозова О.Г. Указ. соч. С. 46.

## PROBLEMS OF UNITY OF THE GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF ITS DIVISION

**A.L. Mironov**

Moscow university Ministry of Internal Affairs of Russia

In considered article the special attention is paid to legal development of the government since the Soviet period to the present. Problems of unity of the government during reform of public administration and legal solutions of the arisen problems are analyzed.

**Keywords:** *government, division of the authorities, constitution.*

*Об авторе:*

МИРОНОВ Артур Леонович – канд. юр. наук, главный редактор журнала «Вестник Московского университета МВД России», доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России (117437, Москва, ул. Академика Волгина, д.12), e-mail: arturmironov@yandex.ru