

УДК 342(574)

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В АСПЕКТЕ КАТЕГОРИАЛЬНОГО АНАЛИЗА «ФОРМЫ» И «СИСТЕМЫ» ПРАВЛЕНИЯ

З.К. Аюпова¹, Д.У. Кусаинов²

¹Казахский национальный университет имени аль-Фараби

²Казахский национальный педагогический университет имени Абая

Исследуются проблемы формы правления, формы государственного устройства Республике Казахстан, особенности их совершенствования в современный период. Тщательно изучены труды российских и казахстанских правоведов в этой области.

Ключевые слова: *форма правления, формы государственного устройства, политический режим, государственная власть, государственно-правовой нигилизм.*

Одним из принципов демократического конституционного государства является разделение власти. С политической точки зрения оно является одним из главных факторов в расстановке политических сил, с точки же зрения юридической науки данный принцип является, одним из условий нормального и сбалансированного функционирования высших органов государственной власти.

Теория разделения власти, по нашему мнению, – концептуальное обоснование механизмов взаимодействия высших государственных органов в структуре или системе власти, тогда как сам принцип разделения – это соответствующая практика, когда функционирование власти осуществляется независимыми друг от друга органами государственного управления.

Теорию разделения власти в силу ее политической и юридической значимости нельзя рассматривать без взаимосвязи с проблемой осуществления прав и свобод отдельных личностей. Теория разделения власти в истории политико-правовых учений была неразрывно связана с поиском наилучших форм организаций государственной власти, т. е. с формой правления, однако сама она рассматривалась в разных ее векторах. К примеру, на ранних этапах истории политической мысли, когда еще не произошло разделение на классическую триаду власти, об идее разделения рассуждали как о механизме осуществления политической власти. В Новое время данная идея интерпретируется уже в качестве внутреннего механизма ограничения власти. На современном этапе развития данная идея оформляется в виде основного принципа конституционализма, составляющего юридическую конструкцию любого государственного строя.

К теоретическим построениям и максимам по вопросу о разделении власти и соответственно форме правления обращались многие виднейшие мыслители прошлых столетий: Платон, Аристотель, Ибн-Халдун, аль-Фараби, Ж. Баласагын, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье и др.

История разработки проблемы свидетельствует о расширенном диапазоне мнений исследователей. С точки зрения рассматриваемой тематики представляют научный и познавательный интерес выводы исследователей, воззрения которых получили практическую реализацию в устройстве современных государств, что позволило бы и с точки зрения теории и практики рассматривать достоинства и недостатки тех или иных концепций.

Эволюция теоретических воззрений о разделении власти и форме государственного правления остается производной проблемы соотношения свободы и власти, справедливости и несправедливости. К примеру, базирующийся на идее справедливости проект организации наилучшей государственной власти Платона предполагал совмещение демократии и монархии, т. е. смешанную форму государства, хотя, как известно, он был первым, кто указал на две основные разновидности формы правления: монархическую и аристократическую¹. Аристотель, рассматривая разделение власти в тесной взаимосвязи с образами правления, замечает, что стабильность нарушается вследствие неадекватных отношений правителей к функции управления, а также из-за присущего многим народам стремления либо властвовать, либо покоряться. По мнению Аристотеля, демократия, которая является противоположностью олигархий, при всех ее достоинствах относится к несовершенной форме правления, поскольку она с легкостью может принять форму охлократии: «...когда за отсутствием средних граждан неимущие подавляют своей многочисленностью и государство оказывается в злополучном состоянии и быстро идет к гибели»².

Анализируя причины возникновения кризисов в системе власти, древнегреческий мыслитель склоняется к мысли о необходимости введения сдерживающих механизмов. Однако он ограничился лишь обоснованием такой формы правления, как полития, которая сочетает в себе черты как демократии, так и олигархии. Дело в том, что в демократии его привлекал не сам принцип участия народа в управлении государством, а лишь заложенная в ней система мер по предотвращению узурпации власти. Что касается олигархии, то здесь ему импонировал факт руководства обществом со стороны людей зажиточных, состоятельных, ратующих за стабильность порядков.

¹ Платон. Государство // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М., 1997. Т. 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. С. 86–87, 97–103.

² Аристотель. Сочинения: в 4 т. М., 1963. Т. 4. С. 509.

Аристотель понимал, что форма государства зависит от соотношения в обществе имущих и неимущих. А последнее тесно связано со справедливостью, которая «проявляется в распределении почестей или денег».

Один из выдающихся средневековых мыслителей Центральной Азии Жусуп Баласагын, воззрения которого сложились под влиянием античных авторов, говорил об этических и правовых основах демократического и правового государства, подчеркивая роль главы государства как защитника интересов народа³. В своей работе Жусуп Баласагын описывает все слои общества: отношение к ним, их права и обязанности. Особо отмечается роль качественных законов в функционировании правового государства, этических и правовых ограничений, сдерживающих злоупотребления должностных лиц⁴. Подобные взгляды разделял и знаменитый средневековый арабский историк Ибн-Халдун, по мнению которого власть соратников государя, иными словами аристократии, настолько может быть неограниченной, что в конечном счете приводит к упадку и гибели государства⁵.

В эпоху реформации в связи с кризисом монархической власти, проблема соотношения власти и свободы и, следовательно, проблема разделения власти снова становятся узловыми. Так, английский философ и политический мыслитель Нового времени Т. Гоббс различал три формы правления: монархию, демократию и аристократию. Выступая в защиту неограниченной монархии, он прежде всего опасался того, что вследствие перераспределения властных полномочий в структурах власти может произойти паралич. Более того, государство окажется просто не способным обеспечить справедливость и защитить своих граждан. Поэтому для оперативного принятия решений в критических ситуациях власть должна быть сосредоточена в одном центре, поскольку «государство есть единое лицо, ответственным за действия которого сделало себя путем взаимного договора между собой огромное множество людей, с тем чтобы это лицо могло использовать силу и средства всех их так, как сочтет необходимым для мира и общей защиты»⁶.

В отличие от Т. Гоббса, основоположник собственно концепции разделения властей Дж. Локк пришел к выводу, что государство,

³ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2007. С.58.

⁴ Баласагын Ж. Куттуу билим. М., 1993. С.104, 109.

⁵ Ибн-Халдун. Прологомены. К «Книге поучительных примеров и дивану сообщений о днях арабов, персов и берберов и их современников, обладавших властью великих размеров» // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М., 1997. Т. 3. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. С. 247-251.

⁶ Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Соч.: в 2 т. М. 1991. Т.2. С.133.

реализуя функции «ночного сторожа», должно минимально вмешиваться в гражданское общество, хотя последнее является сферой непосредственных интересов государства. основополагающим принципом во взаимодействии государства с обществом, по мнению Локка, является право людей на свободу собственной самоорганизации. Следовательно, абсолютная монархия или иные формы узурпированной власти крайне противоречат естественным правам человека. Исходя из этого, Локк отстаивал идею о разделении власти как механизма, препятствующего чрезмерной концентрации властных полномочий в руках не только одного человека, но даже какой-нибудь группы лиц. Ибо король, стоящий во главе исполнительной власти, тоже должен иметь «определенные «прерогативы» в отношении парламента (право вето, роспуска и т.п.), для того чтобы не дать последнему захватить всю полноту власти и нарушить «естественные права граждан»⁷.

Критерием различаемых трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, федеративной (союзной) – Дж. Локк считал специфику осуществляемых ими полномочий. Законодательная власть как выражение воли народа должна быть автономна от остальных властей и отдана избираемому народом представительному учреждению – парламенту. Основной функцией законодательной власти, по Локку, являлось создание законов для общественного блага. «Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов не могут ни в коей мере соответствовать целям общества и правительства» – сумма выводов Локка.

Законодательная власть должна быть отделена от исполнительной. Однако последняя, вкупе с союзной (федеративной) властью, ведавшей вопросами исполнения законов и отношений с другими государствами, несмотря на различия в своем содержании, не должны быть разделены между различными органами. В противном случае отсутствие согласованности между ними может повлечь за собой беспорядок или даже гибель общества. Поэтому монарх должен сконцентрировать обе данные власти, имея, кроме всего прочего, и прерогативу по охране «общественного блага» в случаях, не терпящих промедления. Имея столь обширные полномочия, подчеркивал Локк, монарх не должен злоупотреблять своей прерогативой, правомерной лишь постольку, поскольку она используется в интересах общества. Поэтому, обосновав свою «естественную концепцию» разделения власти, английский философ не мог не относиться негативно к абсолютной монархии, поскольку в абсолютном монархе он видел посягательство на свободу и собственность, отдав предпочтение конституционной монархии.

⁷ Локк Дж. Два трактата о правлении // Антология мировой политической мысли: в 5 т. М. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. 1997. С. 362–366.

Наиболее полное и последовательное изложение целостной теории разделения власти получило в трудах Ш.-Л. Монтескье. В отличие от Локка, трактовавшего разделение власти как сотрудничество и тесное взаимодействие на основе преобладания законодательной власти над исполнительной, Ш.-Л. Монтескье подчеркивал необходимость полного равновесия, независимости и даже обособленности властей. Однако последнее обстоятельство не является свидетельством об их неограниченности. Более того, Монтескье считал, что ни одна власть не может вторгаться в компетенцию другой, но каждая из них вправе осуществлять контроль и сдерживать другую власть. Система взаимного контроля и сдерживания властей, в дальнейшем в государственноведческой теории и практике получившая название «сдержек и противовесов», призвана, согласно Монтескье, предотвратить превышение полномочий властей, злоупотребления ими и деспотизм. Далее, в своем трактате «О духе законов» Монтескье говорит о трех формах, «образах правления»: республиканском, монархическом и деспотическом. Республиканским он именует правление, при котором верховная власть находится в руках всего народа или его части. Если власть принадлежит всему народу, то это демократия, его части – аристократия, т.е. правление избранных. Монархическая форма правления, согласно Монтескье, имеет ряд преимуществ как перед республикой, так и перед деспотией. Так, при монархической форме правления, в отличие от республиканской, управление осуществляется быстрее, поскольку ведется одним лицом. Преимущество монархии перед деспотией усматривается в большей устойчивости и прочности, поскольку может опираться на поддержку нескольких сословий.

Указывая на существование в любом государстве трех «родов власти», Монтескье предупреждает: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически их применять»⁸. Говоря о необходимости разделения законодательной и исполнительной властей, Монтескье констатирует их сосредоточенность в руках монарха в современных ему государствах. Ввиду этого идеальной формой правления он видит конституционную монархию, в частности британский ее вариант.

Идеи Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье и многих других мыслителей Нового и Новейшего времени позже были воспроизведены в модернизированной форме в западноевропейской конституционной практике. В частности, концепция «жесткого» разделения власти с системой сдержек и противовесов Монтескье свое практическое

⁸ Монтескье Ш. О духе законов // Избр. произведения. М., 1955. С. 188.

воплощение нашла в конституционной доктрине Америки. Первый опыт реализации идеи разделения власти в этой стране после провозглашения независимости в 1776 г. соответствовал представлениям Локка, связанным с верховенством парламента, усилением законодательной власти, что имело следствием сосредоточение в ее руках огромных полномочий, что даже позволило это правление именовать «выборным деспотизмом»⁹.

Созданная в «социалистическом лагере» форма правления, явившаяся практическим воплощением марксистско-ленинской доктрины государства и права, где «понятия и институции, связанные с парламентаризмом, были так передернуты, как, пожалуй, никакие другие из общецивилизационного арсенала политико-юридических ценностей», ранее являлась неизвестной в теории и практике государственного строительства¹⁰.

Исходя из логики изложения, представляется необходимым отметить сущностные характеристики данной формы правления.

В соответствии с государственно-правовой доктриной бывших социалистических стран, отрицавшей саму возможность признания принципа разделения власти, все органы государства подразделялись на органы государственной власти (представительные органы, их постоянно действующие органы – президиумы, где было предусмотрено функционирование этого института), органы государственного управления (правительства, министерства и ведомства, исполнительные комитеты местных советов и т.п.) и правоохранительные органы. Система органов государства возглавлялась высшим представительным органом – Верховным Советом. Учреждение такого органа, как Съезд народных депутатов, привело к тому, что высший представительный орган, по существу, состоял из двух самостоятельных институтов с властными полномочиями – Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Советы народных депутатов, возглавляемые Верховным Советом, образовывали единую систему, отношения внутри которой выстраивались по принципу руководства и подчинения. Все иные государственные органы являлись подконтрольными и подотчетными Советам народных депутатов. Многочисленные внутренние подразделения Верховного Совета включали в себя Президиум, возглавляемый председателем Верховного Совета, постоянные комиссии и комитеты Верховного Совета.

В юридической литературе данного периода подчеркивалась противоречивость статуса двухступенчатого «парламента» советского

⁹ Мишин А.А. Принцип разделения власти в конституционном механизме США. М., 1984. С.7,33.

¹⁰ Степанов И.М. Парламентская демократия и выбор формы правления //Конституционный строй России: сб. ст. М., 1995. Вып. 2. С.17.

типа, а также подвергались критической оценке роль, место и назначение Президиума Верховного Совета в парламентской системе, высказывалось вполне обоснованное сомнение в необходимости подобного органа¹¹. Так, Т.С. Румянцева отмечает, что, несмотря на постоянные изменения на конституционном уровне правового положения Президиума Верховного Совета Российской Федерации, выражавшегося в попеременных то исключениях, то наделениях его функциями высшего органа власти, «парадоксальным было то, что даже в случаях, когда Президиум определялся только как подотчетный орган парламента, за ним сохранялась компетенция, присущая исключительно высшему органу государственной власти, каковым он в действительности и являлся», что привело не только к дискредитации конституционного законодательства, но и к возникновению авторитарной власти внутри самого парламента¹².

Государственно-правовое развитие свидетельствует, что формально высшее место в иерархии государственных институтов занимает не парламент страны, как это имело место при такой специфической форме правления, как советская республика, а глава государства, рассматриваемый обычно либо как доминирующий институт исполнительной власти, либо как арбитр, обеспечивающий взаимодействие и согласованную работу государственных органов, либо как высшее должностное лицо, обладающее лишь символическими полномочиями. В этом отношении показательны статусы президентов как США (возглавляющего исполнительную власть) и Французской Республики (являющегося воплощением концепции «арбитра»), так и ФРГ.

При советской форме правления глава государства и правительство рассматривались не в рамках единого механизма исполнительной власти, как это было в большинстве развитых стран, а распределялись по разным группам государственных органов. Более того, в социалистической государственно-правовой теории термин «глава государства» вообще не применялся.

Положение, предусматривающее формирование представительным органом правительства и юридическую ответственность последнего перед первым, тем не менее не позволяет рассматривать форму правления СССР как парламентарную, в основном по следующим основаниям: во-первых, схема организации власти была основана на принципе единства власти и демократического централизма, а не на принципе разделения власти, что определяет ее

¹¹ Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5. С. 17–18.

¹² Румянцева Т.Н. Парламентская демократия и выбор формы правления // Конституционный строй России: сб. ст. М., 1995. Вып. 2. С. 28.

главное отличие; во-вторых, отсутствовали типичные для парламентарной формы правления государственно-правовые институты (например, исключалась сама возможность роспуска «парламента»).

Государственно-правовой нигилизм в отношении традиционного парламентаризма отражает и характерное для «советской формы правления» отрицание профессионального парламента, функционирующего на постоянной основе. Отсутствие механизмов разрешения конфликтов, к числу которых, как показывает мировой опыт, относятся: возможность судебного рассмотрения споров между законодательной и исполнительной властями; выражение недоверия правительству с его последующей обязательной отставкой; назначение досрочных выборов парламента; ответственность должностных лиц за несоблюдение решений Конституционного Суда, иные институты, обусловленные особенностями той или иной формы правления, также не позволяет охарактеризовать «советское правление» как парламентское.

Таким образом, следует отметить, что степень разделения властей зависит от формы правления. При абсолютной монархии вся государственная власть принадлежит единоличному монарху, который осуществляет ее через подчиненные ему государственные органы, при конституционной монархии и республиканской форме правления государственная власть разделена. С появлением государства возникла и соответствующая ему форма правления. Таким образом, это неразрывные понятия.

Список литературы

1. Аристотель. Сочинения: в 4 т. М., 1963. Т. 4.
2. Баласагын Ж. Кутгуу билим. М., 1993.
3. Барабашев Г.В., Васильев В.И., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: время перемен // Советское государство и право. 1988. № 5.
4. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Соч.: в 2 т. М. 1991. Т.2.
5. Ибн-Халдун. Пролегомены. К «Книге поучительных примеров и дивану сообщений о днях арабов, персов и берберов и их современников, обладавших властью великих размеров» // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. Т.3.
6. Локк Дж. Два трактата о правлении // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. Т.1.
7. Мишин А.А. Принцип разделения власти в конституционном механизме США. М., 1984.

8. Монтескье Ш. О духе законов //Избр. произведения. М., 1955.
9. Платон. Государство //Антология мировой политической мысли: в 5 т. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М., 1997. Т. 1.
10. Румянцева Т.Н. Парламентская демократия и выбор формы правления //Конституционный строй России: сб. ст. М., 1995. Вып. 2.
11. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2007.
12. Степанов И.М. Парламентская демократия и выбор формы правления //Конституционный строй России: сб. ст. М., 1995. Вып. 2.

**THE PRINCIPLE OF DIVISION OF THE AUTHORITIES
IN ASPECT OF THE CATEGORIAL ANALYSIS OF "FORM"
AND BOARD "SYSTEM"**

Z.K.Ayupova¹, D.U.Kusainov²

¹The Kazakh national university of al-Farabi

²The Kazakh national pedagogical university of Abay

In this article the authors have examined the problems of the forms of government, forms of state order in the Republic of Kazakhstan, the peculiarities of their modernization in the modern period. The works of the Russian and Kazakh scholars were researched very carefully in this field.

Keywords: *The form of rule, the form of government, political regime, state power, state and political nihilism.*

Об авторах:

АЮПОВА Зауре Каримовна – д-р юр. наук, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Казахского национального университета имени аль-Фараби (Республика Казахстан, г. Алматы, пр. аль-Фараби, д. 71), стипендиат Программы Фулбрайт Правительства США, e-mail: zaure567@yandex.kz.

КУСАИНОВ Дауренбек Умирбекович – д-р философских наук, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Казахского национального педагогического университета имени Абая (050010, Республика Казахстан, г.Алматы, пр.Достык, д. 13), e-mail: zaure567@yandex.kz.