

*Краткая хрестоматия к учебному курсу по конституционно-правовым  
вопросам организации власти*

*(Исследование выполнено за счет гранта  
Российского научного фонда (проект №14-18-00168)).<sup>1</sup>*

*(Составитель: Примакова Т.О.,<sup>2</sup>  
научный консультант – к.ю.н. Шустров Д.Г.)*

\*\*\*

**ГОСУДАРСТВО**

**Платон**

**(427-347 до н.э.)**

**Книга четвертая**

[...]

- ...Мы основываем это государство, вовсе не имея в виду сделать как-то особенно счастливым один из слоев его населения, но, наоборот, хотим сделать таким все государство в целом. Ведь именно в таком государстве мы рассчитывали найти справедливость, а несправедливость, наоборот, в наихудшем государственном строе и на основании этих наблюдений решить вопрос, так долго нас занимающий. ...

...Не заставляй нас соединять с должностью стражей такое счастье, что оно сделает их кем угодно, только не стражами. Мы сумели бы и земледельцев нарядить в пышные одежды, облечь в золото и предоставить им лишь для собственного удовольствия возделывать землю, а гончары пускай с удобством разлягутся у очага, пьют себе вволю и пируют, пододвинув поближе гончарный круг и занимаясь своим ремеслом лишь столько, сколько им хочется. И всех остальных мы подобным же образом можем сделать счастливыми, чтобы так процветало все государство.

[...]

- Богатство и бедность. ...Разбогатевший горшечник захочет ли, по твоему, совершенствоваться в своем ремесле? ...

Скорее он будет становиться все более ленивым и небрежным. ...

А если по бедности он не сможет завести себе инструмента... то его изделия будут хуже и он хуже обучит этому делу своих сыновей и других учеников. ...

Значит, и от того, и от другого - и от бедности, и от богатства – хуже становятся как изделия, так и сами мастера.

Так, по-видимому, мы нашли для наших стражей еще что-то такое, чего надо всячески остерегаться, как бы оно не проникло в государство незаметным для стражей образом.

---

<sup>1</sup> Научный проект «Формирование правовых гарантий качественного воспроизводства политической элиты в Российской Федерации в контексте совершенствования публично-властных отношений и подготовки к федеральному избирательному циклу 2016-2018 гг.».

<sup>2</sup> Студентка кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

- Что же это такое?

- Богатство и бедность. Одно ведет к роскоши, лени, новшествам, другая кроме новшеств - к низостям и злодеяниям.

- Конечно. Однако, Сократ, взвесь и это: как наше государство будет в силах воевать, если оно не располагает денежными средствами, в особенности если оно будет вынуждено вести войну с большим и богатым государством?

- Счастлив ты, если считаешь, что заслуживает названия государства какое-нибудь иное, кроме того, которое основываем мы. ... У всех остальных название должно быть длиннее, потому что каждое из них представляет собою множество государств... Как бы там ни было, в них заключены два враждебных между собой государства: одно - бедняков, другое - богачей; и в каждом из них опять-таки множество государств, так что ты промахнешься, подходя к ним как к чему-то единому. Если же ты подойдешь к ним как ко множеству и передашь денежные средства и власть одних граждан другим или самих их переведешь из одной группы в другую, ты всегда приобретешь себе союзников, а противников у тебя будет немного. И пока государство управляется разумно, как недавно и было нами постановлено, его мощь будет чрезвычайно велика; я говорю не о показной, а о подлинной мощи, если даже государство защищает всего лишь тысяча воинов. ...

...Государство можно увеличивать лишь до тех пор, пока оно не перестает быть единым, но не более этого.

...Потомство стражей, если оно неудачно, надо переводить в другие сословия, а одаренных людей из остальных сословий - в число стражей. Этим мы хотели сказать, что и каждого из остальных граждан надо ставить на то одно дело, к которому у него есть способности, чтобы, занимаясь лишь тем делом, которое ему подобает, каждый представлял бы собою единство, а не множество: так и все государство в целом станет единым, а не множественным.

[...]

Мы же в начале, когда основывали государство, установили, что делать это надо непременно во имя целого. Так вот это целое и есть справедливость или какая-то ее разновидность. Мы установили и после все время повторяли, если ты помнишь, что каждый отдельный человек должен заниматься чем-нибудь одним из того, что нужно в государстве, и притом как раз тем, к чему он по своим природным задаткам больше всего способен. -

Но заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие - это и есть справедливость, об этом мы слышали от многих других, да и сами часто так говорили.

...

Так вот, мой друг, заниматься каждому своим делом - это, пожалуй, и будет справедливостью. Знаешь, почему я так заключаю? ...

По-моему, кроме тех свойств нашего государства, которые мы рассмотрели, - его рассудительности, мужества и разумности - в нем остается еще то, что дает возможность присутствия их там и сохранения. И мы утверждали, что остаток, после того, как мы нашли эти три свойства, и будет справедливостью.

Видно, в вопросе совершенства государства способность каждого гражданина делать свое дело соперничает с мудростью, рассудительностью и мужеством.

...Справедливость состоит в том, чтобы каждый имел свое и исполнял тоже свое. Значит, вмешательство этих трех сословий в чужие дела и переход из одного сословия в другое - величайший вред для государства и с полным правом может считаться высшим преступлением.

Значит, это и есть несправедливость. И давай скажем еще раз: в противоположность ей справедливостью будет - и сделает справедливым

государство - преданность своему делу у всех сословий - дельцов, ремесленников и стражей, причем каждое из них будет выполнять то, что ему свойственно. -

Значит, мой друг, мы точно также будем расценивать и отдельного человека: в его душе имеются те же виды, что и в государстве, и вследствие такого же их состояния будет правильным применить к ним те же обозначения. -

Познаем мы посредством одного из имеющихся у нас свойств, а гнев обусловлен другим, третье же свойство заставляет нас стремиться к удовольствию от еды, деторождения и всего того, что этому родственно.

[...]

Но ведь мы не забыли, что государство у нас было признано справедливым в том случае, если каждое из трех его сословий выполняет в нем свое дело.

[...]

Значит, нам надо помнить, что и каждый из нас только тогда может быть справедливым и выполнять свое дело, когда каждое из имеющихся в нас начал выполняет свое. ...

Итак, способности рассуждать подобает господствовать, потому что мудрость и попечение обо всей душе в целом - это как раз ее дело, начало же яростное должно ей подчиняться и быть ее союзником. ...

Оба эти начала, воспитанные таким образом, обученные и понявшие свое назначение, будут управлять началом вожделеющим...

И мужественным, думаю я, мы назовем каждого отдельного человека именно в той мере, в какой его яростный дух и в горе, и в удовольствиях соблюдает указания рассудка насчет того, что опасно, а что неопасно.

А мудрым - в той малой мере, которая в каждом главенствует и дает эти указания, ибо она-то и обладает знанием того, что пригодно и каждому отдельному началу, и всей совокупности этих трех начал.

Поистине справедливость была у нас чем-то в таком роде, но не в смысле внешних человеческих проявлений, а в смысле подлинно внутреннего воздействия на самого себя и на свои способности. Такой человек не позволит ни одному из имеющихся в его душе начал выполнять чужие задачи или досаждать друг другу взаимным вмешательством: он правильно отводит каждому из этих начал действительно то, что им свойственно; все это он связует вместе и так из множественности достигает собственного единства, рассудительности и слаженности.

Во всем этом он считает и называет справедливой и прекрасной ту деятельность, которая способствует сохранению указанного состояния, а мудростью - умение руководить такой деятельностью.

Несправедливой деятельностью он считает ту, что нарушает все это, а невежеством - мнения, ею руководящие. -

Она должна заключаться, не правда ли, в каком-то раздоре указанных трех начал, в беспокойстве, во вмешательстве в чужие дела...

**Приводится по: Перевод А.Н. Егунова. Платон. Государство В кн.: Соб.соч. в 3-х тт. Т.3(1). М.,1971 (С. 419-445)**

\*\*\*

**ПОЛИТИКА**  
**Аристотель**

## Книга четвертая

XI 1. Обратимся теперь как к общему, так и к более тщательному рассмотрению отдельных частей, составляющих основу каждого из видов государственного устройства. Во всяком государственном устройстве этих основных частей три; с ними должен считаться дельный законодатель, извлекая из них пользу для каждого из видов государственного устройства. От превосходного состояния этих частей зависит и прекрасное состояние государственного строя; да и само различие отдельных видов государственного строя обусловлено различным устройством каждой из этих частей. Вот эти три части: первая – законосовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности (именно какие должности должны быть вообще, чем они должны владеть, каков должен быть способ их замещения), третья – судебные органы.

Законосовещательный орган правомочен решать вопросы о войне и мире, о заключении и расторжении союзов, о законах, о смертной казни, об изгнании, о конфискации имущества, об избрании должностных лиц и об их отчетности.

2. Решение всего этого круга дел может быть поручено либо всем гражданам, либо части их (например, какому-нибудь одному должностному лицу или нескольким), или же решение некоторых дел может быть предоставлено всему составу гражданства, а решение других – части его. Демократическим началом является то, когда все граждане решают все дела, поскольку к такого рода равенству демократия и стремится.

3. Если решают все, то осуществляться это может несколькими способами. Один из них заключается в том, что решение предоставляется не всем гражданам в полном составе, но между ними соблюдается известная очередность; таково государственное устройство Телекла Милетского. И при других государственных устройствах должностные лица, сойдясь вместе, совещаются, должности же замещаются всеми гражданами поочередно, в порядке фил и даже еще более мелких подразделений гражданской общины, пока не пройдут все; в полном составе граждане собираются на совещание только тогда, когда речь идет о вопросах законодательства и вопросах, касающихся самого государственного устройства, а также для выслушивания распоряжений должностных лиц.

4. Другой способ состоит в том, что совещаются все вместе, но сходятся только для избрания должностных лиц, по вопросам, касающимся законодательства, войны, мира и принятия отчета, во всех же остальных случаях действуют особые для каждой отрасли управления должностные лица, назначенные из всех граждан путем избрания или посредством жребия. Третий способ: граждане собираются по поводу избрания должностных лиц и принятия отчетов и чтобы совещаются о войне и союзах; остальными делами управляют должностные лица, назначенные по мере возможности путем избрания, что бывает особенно необходимо для тех должностей, которые требуют от лиц, облеченных ими, специальных знаний.

5. Четвертый способ состоит в том, что все граждане совещаются в объединенном собрании обо всех государственных делах; должностные лица ни по какому вопросу не могут выносить своего решения, но дают только предварительное заключение. Этот последний способ применяется в настоящее время в крайних демократиях, которые, по нашему мнению, соответствуют династической олигархии и тираннической монархии.

Все эти способы свойственны демократическому строю.

6. Если же вся законосовещательная власть сосредоточена в руках только некоторых лиц, то это уже характерный признак олигархического строя. И здесь имеется несколько различных способов. Если избрание упомянутых нескольких лиц обусловлено более или менее умеренным имущественным цензом, благодаря чему избранию подлежит большинство граждан, если следуют предписаниям законов, не допуская нарушений в

том, что запрещается законом, и если тот, кто обладает цензом, допускается к законосовещательной власти, то такого рода олигархия, отличающаяся умеренностью, приближается к политике. Когда же право на участие в законосовещательной власти принадлежит не всем, а только избранным, но они правят, как и в первом случае, по закону, тогда мы имеем дело с олигархией в собственном смысле. Если же лица, обладающие законосовещательной властью, пополняют свой состав путем кооптации из своей же среды, когда сын заступает место отца и когда они стоят выше законов, то такого рода строй должен быть признан крайней олигархией.

7. Если законосовещательная власть по некоторым делам, как, например, по вопросам войны, мира, отчетов должностных лиц, принадлежит всем, по остальным же делам – должностным лицам и должности замещаются путем выбора, а не по жребию, то этот государственный строй аристократический. Если же для некоторых дел должностные лица назначаются по выбору, а для других – по жребию (в последнем случае либо непосредственно по жребию, либо по жребию из числа предварительно намеченных кандидатов) или если при замещении должностей применяются совместно и избрание и жребий, то в таком случае мы имеем дело отчасти с аристократией, отчасти с политией в собственном смысле.

Вот как может быть распределена законосовещательная власть в соответствии с видами государственного устройства, и сообразно с указанным распределением происходит управление при каждом государственном устройстве.

8. Для демократического строя, как его обычно понимают в настоящее время (я имею в виду такую демократию, где верховная власть народа стоит даже выше закона), было бы полезно в целях лучшего устройства законосовещательной власти применять способ, осуществляемый в олигархиях относительно судебных установлении. Именно: там под угрозой денежного штрафа заставляют отправлять судебские обязанности тех, кого желают видеть судьями, тогда как в демократиях выдают плату неимущим. Так следовало бы делать и относительно народных собраний: тогда все – простой народ со знатными, а последние с народной массой, – совещаясь вместе, станут обсуждать дела лучше. Полезно также, чтобы в обсуждении принимали участие, путем ли выбора или по жребию, все части гражданского населения в равной пропорции. Наконец, в тех случаях, когда представители простого народа будут иметь численный перевес над лицами, подготовленными к политической деятельности, полезно было бы давать вознаграждение не всем, но только такому числу их, которое соответствовало бы числу знатных, или же из того разряда, который имеет численный перевес или излишек, исключать его по жребию.

9. В олигархиях следует либо добавлять путем избрания известное число людей из народной массы, либо установить такую должность, какая существует в некоторых государствах, – пробулов и номофилаков – и обсуждать только те дела, о которых они представят свои предварительные заключения. При таком порядке народ будет иметь свою долю участия в законосовещательной власти и лишен будет возможности отменить что-либо в государственном устройстве; народные постановления тогда будут либо вполне согласовываться с решениями пробулов и номофилаков, либо ни в чем не будут противоречить вносимым законопроектам. Можно также совещательный голос предоставить всем, решающий же – только должностным лицам.

10. Вообще же следует поступать вопреки установившемуся в политиях обыкновению: народной массе должно быть предоставлено право отклонять вносимые законопроекты, но не право самостоятельно выдвигать их – отклоненный законопроект должен опять возвратиться к должностным лицам. В политиях же поступают наоборот: немногие имеют право отвергать законопроекты, выдвигать же их они не имеют права; последнее всегда принадлежит наиболее многочисленному собранию.

Вот наши заключения о законосовещательной, главной власти в государстве.

Приводится по: *Аристотель. Сочинения. В 4 т. (Серия «Философское наследие»)*. Т. 4. / Ред. и вступ. ст. А. И. Доватура, Ф. Х. Кессиди. / Пер. С. А. Жебелева под ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. С. 514-517

\*\*\*

## **ВСЕОБЩАЯ ИСТОРИЯ В СОРОКА КНИГАХ**

**Полибий**

**(ок. 200 – 120 до н.э.)**

### **Книга шестая**

[...]

11. Итак, в государстве римлян были все три власти, причем все было распределено между отдельными властями и при помощи их устроено столь равномерно и правильно, что никто, даже из туземцев, не мог бы решить, аристократическое ли было все управление в совокупности, или демократическое, или монархическое. Да это и понятно. В самом деле: если мы сосредоточим внимание на власти консулов, государство покажется вполне монархическим и царским, если на сенате — аристократическим, если, наконец, кто-либо примет во внимание только положение народа, он, наверное, признает Римское государство демократией.

12. Вот то значение, каким пользовалась тогда и, за немногими исключениями, пользуется до сих пор каждая из этих властей в Римском государстве. Консулы, пока не выступают в поход с легионами и остаются в Риме, вершат все государственные дела; ибо все прочие должностные лица, за исключением трибунов, находятся в подчинении у них и покорности; они также вводят посольства в сенат. Кроме того, консулы докладывают сенату дела, требующие обсуждения, и блюдут за исполнением состоявшихся постановлений. Ведению консулов подлежат и все государственные дела, подлежащие решению народа: они созывают народные собрания, вносят предложения, они же исполняют постановления большинства. Далее, они имеют почти неограниченную власть во всем, что касается приготовлений к войне и вообще военных походов, ибо они властны требовать по своему усмотрению войска от союзников, назначать военных трибунов, производить набор солдат и выбирать годных к военной службе. Кроме того, они властны подвергнуть наказанию всякого, кого бы ни пожелали, из подчиненных им в военном лагере. Они вправе расходовать государственные деньги, сколько угодно, так как за ним следует квестор, готовый исполнить каждое их требование. Поэтому всякий, кто обратит свой взор только на эту власть, вправе будет назвать Римское государство истинной монархией или царством. Высказанное здесь мнение сохранило, пожалуй, свою силу и тогда, если в том, что мы сказали или скажем ниже, наступит какая-либо перемена.

13. Что касается сената, то в его власти находится прежде всего казна, ибо он ведает всяким приходом, равно как и всяким расходом. Так, квесторы не могут производить выдачи денег ни на какие нужды без постановления сената, за исключением расходов, требуемых консулами. Да и самый большой расход, превосходящий все прочие, тот, который употребляют цензоры каждые пять лет на исправление и сооружение общественных зданий, производится с соизволения сената, который и дает цензорам разрешение. Равным образом все преступления, совершаемые в пределах Италии и подлежащие расследованию государства, каковы: измена, заговор, изготовление ядов, злонамеренное убийство, ведает сенат. Ведению сената подлежат также все те случаи, когда требуется решить спор по отношению к отдельному лицу или городу в Италии, наказать, помочь, защитить. На обязанности сената лежит отправлять посольства к какому-либо народу вне Италии с целью ли замирения, или для призыва к помощи, или

для передачи приказаний, или для принятия народа в подданство, или для объявления войны. Равным образом от сената зависит во всех подробностях и то, как принять явившееся в Рим посольство и что ответить ему. Ни в одном деле, из поименованных выше, народ не принимает ровно никакого участия. Таким образом, государство представляется совершенно аристократическим, если кто явится в Рим в отсутствие консула. В этом убеждены многие эллины и цари, ибо все почти дела римлян решаются сенатом.

14. По этой причине не без основания можно спросить, какая же доля участия в государственном управлении остается народу, да и остается ли какая-нибудь, если сенату принадлежит решение всех перечисленных нами дел, если — и это самое важное — сенат ведает всеми доходами и расходами, если, с другой стороны, консулы имеют неограниченные полномочия в деле военных приготовлений и в военных походах. При всем этом остается место и для участия народа, даже для участия весьма влиятельного. Ибо в государстве только народ имеет власть награждать и наказывать, между тем только наградами и наказаниями держатся царства и свободные государства, говоря вообще, все человеческое существование. В самом деле там, где или не сознается разница между наградой и наказанием, или хотя сознается, но они распределяются неправильно, никакое предприятие не может быть ведено правильно. Да и мыслимо ли это, если люди порочные оцениваются наравне с честными? Часто народ решает и такие дела, которые влекут за собою денежную пеню, если пеня за преступление бывает значительна, особенно если обвиняемыми бывают высшие должностные лица; смертные приговоры постановляет только народ. В этом отношении у римлян существует порядок, достойный похвалы и упоминания, именно: осуждаемым на смерть в то время, как приговор постановляется, они дозволяют согласно обычаю уходить явно, осудить себя на добровольное изгнание, хотя бы одна только треть из участвующих в постановлении приговора не подала еще своего голоса. Местами убежища для изгнанников служат города: Неаполь, Пренест, Тибур и все прочие, состоящие в клятвенном союзе с римлянами. Народ же дарует почести достойным гражданам, а это — лучшая в государстве награда за доблесть. Он же властен принять закон или отвергнуть его, и — что самое важное — решает вопросы о войне и мире. Потом, народ утверждает или отвергает заключение союза, замирение, договоры. Судя по этому всякий вправе сказать, что в Римском государстве народу принадлежит важнейшая доля в управлении; и что оно — демократия.

15. ... теперь мы скажем, каким образом отдельные власти могут при желании или мешать одна другой, или оказывать взаимную поддержку и содействие. Так, когда консул получает упомянутую выше власть и выступает в поход с полномочиями, он хотя и делается неограниченным исполнителем подлежащего дела, но не может обойтись без народа и сената: независимо от них он не в силах довести свое предприятие до конца. Ибо, очевидно, легионы нуждаются в непрерывной доставке припасов; между тем помимо сенатского определения не может быть доставлено легионам ни хлеба, ни одежды, ни жалованья; вследствие этого, если бы сенат пожелал вредить и препятствовать, начинания вождей остались бы невыполненными. Кроме того, от сената зависит, осуществляются или нет планы и расчеты военачальников, и потому еще, что сенат имеет власть послать нового консула по истечении годовичного срока или продлить службу действующего. Далее, во власти сената превознести и возвеличить успехи вождей, равно как отнять у них блеск и умалить их; ибо без согласия сената и без денег, им отпускаемых, военачальники или совсем не могут устраивать так называемые у римлян триумфы, или не могут устроить их с подобающей торжественностью. К тому же они обязаны, как бы далеко от родины ни находились, добиваться благосклонности народа, ибо, как сказано мною выше, народ утверждает или отвергает заключение мира и договоры. Важнее всего то, что консулы обязаны при сложении должности отдавать отчет в своих действиях перед народом. Таким образом, для консулов весьма небезопасно пренебрегать благоволением как сената, так равно и народа.

16. С другой стороны, сенат при всей своей власти обязан в государственных делах прежде всего сообразоваться с народом и пользоваться его благоволением, а важнейшие и серьезнейшие следствия и наказания за преступления против государства, наказуемые смертью, сенат не может производить, если предварительное постановление его о том не будет утверждено народом. Точно то же в делах, подлежащих ведению сената, именно: если кто-нибудь войдет с предложением закона, который посягает в чем-либо на власть сената, принадлежащую ему в силу обычая, или отнимает у сенаторов председательство и почести, или даже угрожает ущербом их имуществу, все это и подобное народ властен принять и отвергнуть. Но еще важнее следующее: хотя бы один из народных трибунов высказался против, сенат не только не в силах привести в исполнение свои постановления, он не может устраивать совещания и даже собираться, а трибуны обязаны действовать всегда в угоду народу и прежде всего сообразоваться с его волей. Таким образом, сенат по всем этим причинам боится народа и со вниманием относится к нему.

17. В равной мере и народ находится в зависимости от сената и обязан сообразоваться с ним в делах государства и частных лиц. В самом деле, многие работы во всей Италии, перечислить которые было бы нелегко, по управлению и сооружению общественных зданий, а также многие реки, гавани, сады, прииски, земли, короче, все, что находится во власти римлян, отдается цензорами на откуп. Все поименованное здесь находится в ведении народа, и, можно сказать, почти все граждане причастны к откупам и к получаемым через них выгодам. Так, одни за плату сами принимают что-либо от цензоров на откуп, другие идут в товарищи к ним, третьи являются поручителями за откупщиков, четвертые несут за них в государственную казну свое состояние. По всем этим делам решает сенат, именно: назначить срок уплаты, в случае несчастья облегчить плательщиков, или при несостоятельности совсем освободить от обязательства. Словом, во многих случаях сенат имеет возможность причинить вред или пособить людям, имеющим отношение к общественному достоянию, ибо по всем поименованным делам нужно обращаться к сенату. Потом — что самое важное — из среды сенаторов избираются судьи в многочисленнейших тяжбах как государственных, так и частных, если только тяжбы возбуждаются по важному обвинению. Вот почему все граждане, находясь в зависимости от сената и опасаясь неверного исхода тяжбы, заботливо воздерживаются от возражений против сенатских определений и от противодействия сенату. Точно так же они не имеют охоты противодействовать видам консулов, ибо каждый гражданин в отдельности и все вместе подчинены власти консулов во время войны.

18. Хотя каждая власть имеет полную возможность и вредить другой, и помогать, однако во всех положениях они обнаруживают подобающее единодушие, и потому нельзя было бы указать лучшего государственного устройства. В самом деле, когда какая-либо угрожающая извне общая опасность побуждает их к единодушию и взаимопомощи, государство обыкновенно оказывается столь могущественным и деятельным, что никакие нужды не остаются без удовлетворения. Если что-нибудь случится, всегда все римляне соревнуются друг с другом в совместном обсуждении, исполнение принятого решения не запаздывает, каждый отдельно и все в совокупности содействуют осуществлению начинаний. Вот почему это государство благодаря своеобразности строя оказывается неодолимым и осуществляет все свои планы. Когда, с другой стороны, римляне по освобождении их от внешних опасностей живут в счастье и богатстве, приобретенном победами, наслаждаются благосостоянием и, легкомысленно поддаваясь льстецам, становятся необузданными и высокомерными, как бывает обыкновенно при таких обстоятельствах, особенно тогда можно видеть, как это государство в самом себе почерпает исцеление. Ибо если какая-либо власть возомнит о себе не в меру, станет притязательной и присвоит себе неподобающее значение, между тем как, согласно только что сказанному, ни одна из властей не довлеет себе и каждая из них имеет возможность мешать и противодействовать замыслам других, то чрезмерное усиление одной из властей и превознесение над прочими окажется совершенно невозможным. Действительно, все

остаётся на своём месте, так как порывы к переменам сдерживаются частью внешними мерами, частью исконным опасением противодействия с какой бы то ни было стороны.

**Приводится по: Полибий Всеобщая история в сорока книгах / Перевод с греческого Ф. Г. Мищенко, с его предисловием, примечаниями, указателем, картами. — М.: 1890—1899. С. 149-151**

\*\*\*

## **О ПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРЕЙ**

**Фома Аквинский**

**(1225/1226-1274)**

### **Книга 1**

**Глава XIV. О том, какой способ правления подобает царю, поскольку он должен следовать божественному способу правления. Этот способ управления показан на примере управления судом; тут и дается сравнение власти священнослужителя и власти короля.**

[...]

Итак, люди объединяются затем, чтобы хорошо жить вместе, чего не может достичь никто, живя в одиночестве; но благая жизнь следует добродетели, ибо добродетельная жизнь есть цель человеческого объединения.

[...]

Но жить, следуя добродетели, не является конечной целью объединенного множества, цель - посредством добродетельной жизни достичь небесного блаженства. Привести к этой цели - назначение не земной, а божественной власти. Такого рода власть принадлежит Тому, Кто является не только человеком, но и Богом, а именно Господу нашему Иисусу Христу.

[...]

Итак, служение Его царству, поскольку духовное отделено от земного, вручено не земным правителям, а священникам и особенно высшему священнику, наследнику Петра, наместнику Христа Папе Римскому, которому все цари христианского мира должны подчиняться, как самому Господу Иисусу Христу. Ведь те, кому принадлежит забота о предшествующих целях, должны подчиняться тому, кому принадлежит забота о конечной цели, и признавать его власть.

**Глава XV. О том, что царь, направляющий своих подданных к добродетельной жизни, следует по пути как к конечной цели, так и к предшествующим целям. Здесь показано, что направляет к благой жизни, и что ей препятствует, и какие средства царь должен употребить для устранения этих препятствий.**

[...]

Итак, если, как было сказано, тот, кто имеет попечение о конечной цели, должен руководить теми, кто имеет попечение о направляющихся к цели, и направлять их своей властью, то из сказанного становится очевидным, что обязанностью царя является как подчинение тому, что относится к обязанностям священнослужителя, так и главенство над всем тем, что относится к мирским делам, направляя их властью своего правления. Поскольку целью жизни, которой мы ныне живем, следуя добродетели, является небесное блаженство, к обязанностям царя относится, таким образом, заботиться о благой жизни

множества, чтобы она была достойна обретения небесного блаженства, а именно, чтобы царь предписывал то, что ведет к небесному блаженству и препятствовал бы, насколько это возможно, тому, что является губительным для этой цели.

[...]

Итак, царю, сведущему в законе Божиим, прежде всего следует заняться тем, чтобы подчиненное ему множество жило благой жизнью, а эта забота состоит из трех частей: во-первых, чтобы он установил в подчиненном множестве благоую жизнь; во-вторых, чтобы установленное сохранял; в-третьих, чтобы его улучшал.

[...]

Итак, в связи с упомянутой триадой царю предстоит тройная задача. Во-первых, заботиться о преемственности людей и назначении тех, кто возглавляет различные службы. Подобным образом божественное управление относительно того, что тленно (ведь эти вещи не могут оставаться неизменными вечно), предусматривает, чтобы, рождаясь, одно приходило на место другого, ибо именно так сохраняется целостность вселенной. Так и попечением царя сохраняется добро подчиненного множества, пока он заботливо следит, чтобы другие вступали на покинутые места. Во-вторых, чтобы своими законами и предписаниями, наказаниями и наградами он удерживал подчиненных себе людей от греха и побуждал к доблестным делам, восприняв пример Бога, давшего людям закон, воздающего тем, кто его соблюдает, вознаграждение, а тем, кто преступает, - наказание. Третья задача, стоящая перед царем, чтобы все подчиненное ему множество могло отразить врагов. Ведь ничто не поможет избежать внутренних опасностей, если нельзя оборониться от опасностей внешних.

**Приводится по: Аквинский Ф. О правлении государей // Политические структуры эпохи феодализма в Западной Европе VI – XVII вв. – Л.: Наука, 1990. С. 233, 243].**

\*\*\*

## **ДВА ТРАКТАТА О ПРАВЛЕНИИ**

**Джон Локк**

**(1632-1704)**

### **Книга вторая**

#### **Глава XII**

##### **О законодательной, исполнительной и федеративной власти в государстве**

143. Законодательная власть – это та власть, которая имеет право указывать, как должна быть употреблена сила государства для сохранения сообщества и его членов. Но так как те законы, которые должны постоянно соблюдаться и действие которых непрерывно, могут быть созданы за короткое время, то нет необходимости, чтобы законодательный орган действовал все время и тогда, когда ему нечего будет делать. И кроме того, поскольку искушение может быть слишком велико при слабости человеческой природы, склонной цепляться за власть, то те же лица, которые обладают властью создавать законы, могут также захотеть сосредоточить в своих руках и право на их исполнение, чтобы, таким образом, сделать для себя исключение и не подчиняться созданным ими законам и использовать закон как при его создании, так и при его исполнении для своей личной выгоды; тем самым их интересы становятся отличными от

интересов всего сообщества, противоречащими целям общества и правления. Вот почему в хорошо устроенных государствах, где благо целого принимается во внимание так, как это должно быть, законодательная власть передается в руки различных лиц, которые, собравшись должным образом, обладают сами или совместно с другими властью создавать законы; когда же они это исполнили, то, разделившись вновь, они сами подпадают под действие тех законов, которые были ими созданы.

144. Но так как законы, которые создаются один раз и в короткий срок, обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за исполнением тех законов, которые созданы и остаются в силе. И таким образом, законодательную и исполнительную власть часто надо разделять.

145. Существует еще одна власть в каждом государстве, которую можно назвать природной, так как она соответствует той власти, которой по природе обладал каждый человек до того, как он вступил в общество. Ведь хотя в государстве члены его являются отличными друг от друга личностями и в качестве таковых управляются законами общества, все же по отношению к остальной части человечества они составляют одно целое, которое, как прежде каждый из его членов, все еще находится в естественном состоянии по отношению к остальной части человечества. Отсюда следует, что все споры, которые возникают между кем-либо из людей, находящихся в обществе, с теми, которые находятся вне общества, ведутся народом; и ущерб, нанесенный одному из его членов, затрагивает, в вопросе о возмещении этого ущерба, весь народ.

146. Следовательно, сюда относится право войны и мира, право участвовать в коалициях и союзах, равно как и право вести все дела со всеми лицами и сообществами вне данного государства; эту власть, если хотите, можно назвать федеративной.

147. Эти две власти, исполнительная и федеративная, хотя они в действительности отличаются друг от друга, так как одна из них включает в себя исполнение муниципальных законов общества внутри его самого по отношению ко всему, что является его частями, другая же включает в себя руководство внешними безопасностью и интересами общества в отношениях со всеми теми, от кого оно может получить выгоду или потерпеть ущерб, все же эти два вида власти почти всегда объединены. И хотя эта федеративная власть при хорошем или дурном ее осуществлении имеет огромное значение для государства, все же она менее способна руководствоваться предшествующими постоянными положительными законами, чем исполнительная власть; и поэтому по необходимости она должна предоставляться благоразумию и мудрости тех, в чьих руках она находится, для того чтобы она была направлена на благо общества.

[...]

...исполнительная и федеративная власть в каждом сообществе в действительности отличается друг от друга, все же их вряд ли следует разделять и передавать одновременно в руки различных лиц. Ведь обе эти власти требуют для своего осуществления силы общества, и почти что невыполнимо сосредоточивать силу государства в руках различных и друг другу не подчиненных лиц или же создавать такое положение, когда исполнительная и федеративная власть будут доверены лицам, которые могут действовать независимо, вследствие его сила общества будет находиться под различным командованием, а это может рано или поздно привести к беспорядку и гибели.

### **Глава XIII**

#### **О соподчиненности властей в государстве**

149. Хотя в конституционном государстве, опирающемся на свой собственный базис и действующем в соответствии со своей собственной природой, т. е. действующем ради сохранения сообщества, может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются, и должны подчиняться, все же законодательная власть представляет собой лишь доверенную власть, которая должна

действовать ради определенных целей, и поэтому по-прежнему остается у народа верховная власть устранять или заменять законодательный орган, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию. Ведь вся переданная на основе доверия власть предназначается для достижения одной цели и ограничивается этой целью; когда же этой целью явно пренебрегают или оказывают ей сопротивление, то доверие по необходимости должно быть отобрано, и власть возвращается в руки тех, кто ее дал.

[...]

Ведь ни один человек и ни одно общество людей не обладают властью передать свое сохранение или, следовательно, средства к тому абсолютной воле и деспотическому господству другого; когда кто-либо будет стараться привести их в такое рабское состояние, то они всегда будут сохранять право на то, с чем они не имеют права расстаться, а также право избавить себя от тех, кто посягает на этот основной священный и неизменный закон самосохранения, ради которого они вступили в общество. И таким образом, можно сказать, что в этом отношении сообщество всегда представляет собой верховную власть, но его нельзя считать таковой при наличии какой-либо формы правления, так как эта власть народа не может осуществляться до тех пор, пока не распущено правительство.

150. Во всех случаях, пока существует правление, законодательная власть является верховной. Ведь то, что может создавать законы для других, необходимо должно быть выше их; а поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей.

151. В некоторых государствах, где законодательный орган не всегда действует, а исполнительная власть доверена одному лицу, которое также участвует и в законодательном органе, то это одно лицо с некоторой натяжкой можно также назвать верховным. Так как над ним нет вышестоящего законодательного органа, так как нет такого закона, который мог бы быть создан без его согласия, – а вряд ли можно ожидать, что будет такой закон, который когда-либо подчинит его остальной части законодательного органа, – то он вполне справедливо в этом отношении может быть назван верховным. Но следует отметить, что, хотя ему приносится присяга и клятва на верность, она приносится ему не как верховному законодателю, а как верховному исполнителю закона, созданного совместной властью его и других: присяга представляет собой лишь повиновение в соответствии с законом; когда же он нарушает этот закон, то он не имеет права притязать на повиновение и не может его требовать иначе, кроме как будучи общественным деятелем, наделенным властью закона; и поэтому его следует считать образом, фантомом или представителем государства, движимым волею общества, объявленной в его законах; и следовательно, он не имеет ни воли, ни [с.350] власти, кроме тех, которыми обладает закон. Но когда он теряет это представительство, эту общественную волю и действует по своей личной воле, то он роняет себя и является лишь частным лицом без власти и без воли, которое не имеет права на повиновение; члены общества обязаны повиноваться только воле общества.

152. Исполнительная власть, если она находится где угодно, но только не в руках лица, которое участвует также и в законодательном органе, явно является подчиненной и подотчетной законодательной власти и может быть по желанию изменена и смещена; это значит, что не высшая исполнительная власть свободна от подчинения, а высшая исполнительная власть, доверенная одному человеку, который, принимая участие в законодательном органе, не имеет отдельного вышестоящего законодательного органа, которому он подчиняется и подотчетен, подчинен тому лишь в такой степени, в какой он

сам примкнет и даст свое согласие; таким образом, он подчинен не в большей степени, чем он сам будет это считать нужным, а это, как можно с уверенностью заключить, будет лишь в самой незначительной степени.

153. Нет никакой необходимости и даже нет большого удобства в том, если законодательный орган будет действовать непрерывно. Однако это абсолютно необходимо для исполнительной власти: ведь не всегда имеется нужда в создании новых законов, но всегда необходимо выполнять те законы, которые созданы. Когда законодательный орган передал исполнение созданных им законов в другие руки, то у него все еще остается власть взять это из других рук, когда к тому будет причина, и наказать за любое дурное управление, нарушающее законы. То же самое справедливо и в отношении федеративной власти, так как и она, и исполнительная власть – обе являются министерскими и подчиненными по отношению к законодательной власти, которая, как было показано, в конституционном государстве является верховной.

154. Если законодательный орган или какая-либо часть его состоит из представителей, избранных на этот срок народом, которые впоследствии возвращаются в обычное состояние подданных и не принимают участия в законодательном органе, кроме как по новому выбору, то это право выбора должно также осуществляться народом либо в определенные назначенные сроки, либо же тогда, когда он будет призван к этому. В этом последнем случае право созывать законодательный орган обычно дается исполнительной власти и имеет одно из следующих двух ограничений в отношении срока: либо первоначальная конституция требует, чтобы представители собирались и действовали через определенные промежутки, и тогда исполнительная власть не делает ничего, кроме официального издания руководств к их выбору и созыву в соответствии с должными формами, или же благоразумию исполнительной власти предоставляется выносить решение об их созыве путем новых выборов, когда обстоятельства или острые нужды народа требуют изменения старых законов, или создания новых, или же устранения либо предотвращения любых неудобств, которые терпит народ или которые ему угрожают.

155. Здесь могут спросить: что произойдет, если исполнительная власть, обладая силой государства, использует эту силу, чтобы воспрепятствовать созыву и работе законодательного органа, в то время как первоначальная конституция или народные нужды требуют этого? Я утверждаю, что применение силы в отношении народа без всякого на то права и в противоречие доверию, оказанному тому, кто так поступает, представляет собой состояние войны с народом, который обладает правом восстановить свой законодательный орган, чтобы он осуществлял его власть. Ибо народ создал законодательный орган для того, чтобы он осуществлял его законодательную власть либо в определенное время, либо тогда, когда в этом есть необходимость, а когда ему мешает какая-либо сила делать то, что необходимо для общества и от чего зависит безопасность или сохранение народа, народ вправе устранить эту силу силой же. Во всех положениях и состояниях лучшее средство против силы произвола – это противодействовать ей силой же.

156. Право созывать и распускать законодательный орган – право, которым обладает исполнительная власть, – не дает исполнительной власти верховенства над законодательной, а является просто доверенным полномочием, данным ей в интересах безопасности народа в том случае, когда неопределенность и переменчивость человеческих дел не могут вынести постоянного установленного правила. Ведь невозможно, чтобы первые создатели государства благодаря какому-либо предвидению в такой степени смогли предугадывать будущие события, чтобы быть в состоянии установить точно определенные периоды созывов и длительности работы законодательных органов во все времена, причем так, чтобы это в точности отвечало всем потребностям государства. Лучшим средством против этого недостатка было доверить это благоразумию тех, кто всегда будет налицо и чьей задачей является следить за общественным благом. Постоянные частые созывы законодательного органа и длительные

периоды его заседаний без особой на то необходимости не могут не быть тягостны для народа и с течением времени обязательно создадут более опасные неудобства; и тем не менее стремительный ход событий иногда может потребовать немедленной помощи этого органа, малейшее промедление с его созывом может подвергнуть народ опасности; иногда же вопросы, рассматриваемые этим органом, могут иметь такое огромное значение, что ограниченное время его заседаний может оказаться слишком коротким для его работы и лишить народ того блага, которое он мог бы получить только благодаря зрелому обсуждению их. Что же в таком случае можно сделать, чтобы сообщество не подвергалось время от времени неизбежному риску с той или с другой стороны, порождаемому раз навсегда фиксированными промежутками и периодами созыва и работы законодательного органа, как не доверить это благоразумию тех, кто, будучи налицо и разбираясь в положении общественных дел, может использовать эту прерогативу на благо общества? И в чьи руки лучше всего это передать, как не в руки тех, кому доверено исполнение законов для той же цели? Таким образом, если назначение времени для созыва и заседаний законодательного органа не установлено первоначальной конституцией, то оно, естественно, переходит в руки исполнительной власти, причем не как деспотической власти, зависящей от собственной прихоти, — эти полномочия всегда должны использоваться только на благо общества, как этого требуют события и изменения в делах.

[...]

...хотя исполнительная власть может обладать прерогативой созывать и распускать подобные сессии законодательного органа, она из-за этого все же не является верховной в отношении его.

[...]

158. *Salus populi supreme lex* является, несомненно, настолько справедливым и основным законом, что тот, кто искренне ему следует, не может впасть в какое-либо пагубное заблуждение. Следовательно, если исполнительная власть, имеющая право созывать законодательный орган, заботясь больше о правильной пропорции, чем о форме представительства, регулирует не по старому обычаю, а на разумной основе число членов от всех мест, которые имеют право самостоятельного представительства, на что никакая часть народа, как бы она ни была объединена, не может претендовать иначе, как пропорционально к той помощи, которую она оказывает обществу, то в этом случае нельзя считать, что будет создан новый законодательный орган, напротив, будет восстановлен старый и настоящий и исправлены те неполадки, которые возникли с течением времени столь же незаметно, как и неизбежно. Ведь интересы и намерения народа требуют справедливого и равного представительства; тот, кто приближает его к этому, является несомненным другом и установителем правительства и не может не получить согласие и одобрение сообщества. Прерогатива представляет собой не более чем власть в руках государя для заботы об общественном благе в тех случаях, когда в связи с непредвиденными и переменчивыми событиями определенные и неизменяемые законы не могут служить надежным руководством; что бы ни делалось явно для блага народа и для установления власти правительства на его истинных основах — это есть и всегда будет справедливой прерогативой. Право создавать новые объединения и в связи с этим выбирать новых представителей предполагает, что с течением времени нормы представительства могут меняться и справедливое право быть представленными получают те места, которые раньше такого права не имели, и по той же причине те, что имеют право, теряют его и становятся слишком незначительными для той привилегии, которую раньше имели. Не изменение нынешнего положения, возникшего, вероятно, вследствие продажности и разложения, является покушением на правительство, а его стремление нанести ущерб народу или угнетать его и создать какую-либо группу или партию, отличную от всего остального общества и находящуюся по отношению к нему в неравном положении. Все, что не может не быть признано полезным для общества и всего народа и

осуществлено посредством справедливых и серьезных мероприятий, всегда, когда это будет сделано, оправдывает себя; и если народ изберет своих представителей на основе справедливых и, бесспорно, равных пропорций, соответствующих первоначальной структуре правительства, то нельзя сомневаться, что это явится волей и актом общества независимо от того, кем это было разрешено или кто был тому причиной.

Приводится по: *Локк Дж. Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. С. 298–405.*

\*\*\*

## **О ДУХЕ ЗАКОНОВ**

**Шарль-Луи де Секонда, барон Ля Брэд и де Монтескьё  
(1689-1755)**

**Книга 11. О законах, устанавливающих политическую свободу в её отношении к государственному устройству**

### **Глава VI. О государственном устройстве Англии**

В каждом государстве есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского.

В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую – просто исполнительной властью государства.

Для гражданина политическая свобода есть душевное спокойствие, основанное на убеждении в своей безопасности. Чтобы обладать этой свободой, необходимо такое правление, при котором один гражданин может не бояться другого гражданина.

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 применять их.

Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем.

Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении... были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц.

[...]

Поэтому государи, стремившиеся к деспотизму, всегда начинали с того, что объединяли в своем лице все отдельные власти, а многие короли Европы – с того, что присваивали себе все главные должности в своем государстве.

[...]

Ввиду того что в свободном государстве всякий человек, который считается свободным, должен управлять собою сам, законодательная власть должна бы

принадлежать там всему народу. Но так как в крупных государствах это невозможно, а в малых связано с большими неудобствами, то необходимо, чтобы народ делал посредством своих представителей все, чего он не может делать сам.

Люди гораздо лучше знают нужды своего города, чем нужды других городов; они лучше могут судить о способностях своих соседей, чем о способностях прочих своих соотечественников. Поэтому членов законодательного собрания не следует избирать из всего населения страны в целом; жители каждого крупного населенного пункта должны избирать себе в нем своего представителя.

Большое преимущество избираемых представителей состоит в том, что они способны обсуждать дела. Народ для этого совсем непригоден, что и составляет одну из слабейших сторон демократии.

Нет необходимости в том, чтобы представители, получив от своих избирателей общую инструкцию, получали от них еще и частные указания по каждому особому делу ... Правда, в последнем случае слова депутата были бы более верным отзвуком голоса нации; но это повело бы к бесконечным проволочкам, дало бы каждому депутату власть над всеми остальными, и в самых неотложных случаях вся сила народа могла бы быть парализована чьим-нибудь капризом.

[...]

Большинство древних республик имело один крупный недостаток: народ имел здесь право принимать активные решения, связанные с исполнительной деятельностью, к чему он совсем неспособен. Все его участие в правлении должно быть ограничено избранием представителей. Последнее ему вполне по силам, так как если и мало есть людей, способных установить точные границы способностей человека, то всякий способен решить в общем, является ли его избранник более способным и сведущим, чем большинство остальных.

Представительное собрание следует также избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения, – задача, которую оно не в состоянии хорошо выполнить, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются те законы, которые уже им созданы, – дело, которое оно – и даже только оно – может очень хорошо выполнить.

[...]

Во всяком государстве всегда есть люди, отличающиеся преимуществами рождения, богатства или почестей; и если бы они были смешаны с народом, если бы они, как и все прочие, имели только по одному голосу, то общая свобода стала бы для них рабством и они отнюдь не были бы заинтересованы в том, чтобы защищать ее, так как большая часть решений была бы направлена против них. Поэтому доля их участия в законодательстве должна соответствовать прочим преимуществам, которые они имеют в государстве, а это может быть достигнуто в том случае, если они составят особое собрание, которое будет иметь право отменять решения народа, как и народ имеет право отменять его решения.

Таким образом, законодательная власть была бы поручена и собранию знатных, и собранию представителей народа, каждое из которых имело бы свои отдельные от другого совещания, свои отдельные интересы и цели.

Из трех властей, о которых мы говорили, судебная в известном смысле вовсе не является властью. Остаются две первые; для того, чтобы удержать их от крайностей, необходима регулирующая власть; эту задачу очень хорошо может выполнить та часть законодательного корпуса, которая состоит из знати.

Законодательный корпус, состоящий из знатных, должен быть наследственным. Он является таким уже по самой своей природе. Кроме того, необходимо, чтобы он был очень заинтересован в сохранении своих прерогатив, которые сами по себе ненавистны и в свободном государстве неизбежно будут находиться в постоянной опасности.

Но так как власть наследственная может быть вовлечена в преследование своих отдельных интересов, забывая об интересах народа, то необходимо, чтобы во всех

случаях, когда можно опасаться, что имеются важные причины для того, чтобы ее развратить, как, например, в случае законов о налогах, все ее участие в законодательстве состояло бы в праве отменять, но не постановлять.

[...]

Исполнительная власть должна быть в руках монарха, так как эта сторона правления, почти всегда требующая действия быстрого, лучше выполняется одним, чем многими; напротив, все, что зависит от законодательной власти, часто лучше устраивается многими, чем одним.

[...]

... если бы законодательное собрание не собиралось в течение значительного промежутка времени... произошло бы одно из двух: либо законодательная деятельность совсем прекратилась бы и государство впало бы в состояние анархии, либо эту деятельность приняла бы на себя исполнительная власть, вследствие чего эта власть стала бы абсолютной.

Нет никакой надобности в том, чтобы законодательное собрание было постоянно в сборе. Это было бы неудобно для представителей и слишком затруднило бы исполнительную власть, которой в таком случае пришлось бы заботиться уже не о том, чтобы выполнять свои обязанности, а лишь о том, чтобы защищать свои прерогативы и свое право на исполнительную деятельность.

[...]

... необходимо..., чтобы время созыва и продолжительность заседания этих собраний определяла исполнительная власть, основываясь на известных ей обстоятельствах.

Если исполнительная власть не будет иметь права останавливать действия законодательного собрания, то последнее станет деспотическим, так как, имея возможность предоставить себе любую власть, какую оно только пожелает, оно уничтожит все прочие власти.

Наоборот, законодательная власть не должна иметь права останавливать действия исполнительной власти. Так как исполнительная власть ограничена по самой своей природе, то нет надобности еще как-то ограничивать ее; кроме того, предметом ее деятельности являются вопросы, требующие быстрого решения. ...

Но если в свободном государстве законодательная власть не должна иметь права останавливать исполнительную, то она имеет право и должна рассматривать, каким образом приводятся в исполнение созданные ею законы...

Но к чему бы ни привело это рассмотрение, законодательное собрание не должно иметь власти судить лицо, а следовательно, и поведение лица, отправляющего исполнительную власть. Личность последнего должна быть священна, так как она необходима государству для того, чтобы законодательное собрание не обратилось в тиранию; свобода исчезла бы с того момента, как исполнительная власть подверглась бы обвинению или была бы привлечена к суду.

[...]

...вообще судебную власть не следует соединять ни с какою частью власти законодательной...

[...]

Исполнительная власть, как мы сказали, должна принимать участие в законодательстве своим правом отмены решений, без чего она скоро лишилась бы своих прерогатив. Но она погибнет и в том случае, если законодательная власть станет принимать участие в отправлении исполнительной власти.

Если монарх станет участвовать в законодательстве своим правом издавать постановления, то свободы уже не будет. Но так как ему все же надо участвовать в законодательстве ради интересов собственной защиты, то необходимо, чтобы его участие выражалось только в праве отмены.

[...]

Итак, вот основные начала образа, правления, о котором мы ведем речь. Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая в свою очередь связана законодательной властью.

Казалось бы, эти три власти должны прийти в состояние покоя и бездействия. Но так как необходимое течение вещей заставит их действовать, то они будут вынуждены действовать согласованно. Так как исполнительная власть участвует в законодательстве только посредством своего права отмены, она не должна входить в самое обсуждение дел. Нет даже необходимости, чтобы она вносила свои предложения; ведь она всегда имеет возможность не одобрить заключения законодательной власти и потому может отвергнуть любое решение, состоявшееся по поводу нежелательного для нее предложения.

[...]

Если исполнительная власть станет участвовать в постановлениях о налогах не одним только изъявлением своего согласия, то свободы уже не будет, потому что исполнительная власть обратится в законодательную в одном из самых важных пунктов законодательства.

Если по тому же вопросу законодательная власть будет выносить свои постановления не на годичный срок, а навсегда, то она рискует утратить свою свободу, так как исполнительная власть уже не будет зависеть от нее...

[...]

Армия, после того как она создана, должна находиться в непосредственной зависимости не от законодательной, а от исполнительной власти; это вполне согласуется с природой вещей, ибо армии надлежит более действовать, чем рассуждать.

**Приводится по: *Монтескьё Ш.-Л. О духе законов // Монтескьё Ш.-Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 290-300.***

\*\*\*

## **ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ДОГОВОРЕ, ИЛИ ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРАВА**

**Жан-Жак Руссо  
(1712-1778)**

[...]

...верховная власть, какой бы неограниченной, священной, неприкосновенной она ни была, не переступает и не может переступить границ общих соглашений и что каждый человек может всецело распоряжаться тем, что ему эти соглашения предоставили из его имущества и его свободы; так что суверен никак не вправе наложить на одного из подданных большее бремя, чем на другого.

[...]

Если попытаться определить, в чем состоит то наибольшее благо всех, которое должно быть целью всякой системы законов, то окажется, что оно сводится к двум главным вещам: свободе и равенству. К свободе – поскольку всякая зависимость от частного лица на столько же уменьшает силу Государства; к равенству, потому что свобода не может существовать без него.

[...]

Что касается до равенства, то под этим словом не следует понимать, что все должны обладать властью и богатством в совершенно одинаковой мере; но что касается до власти, – она должна быть такой, чтобы не могла превратиться ни в какое насилие, и всегда должна осуществляться по праву положения в обществе и в силу законов; а что до богатства, – ни один гражданин не должен обладать столь значительным достатком, чтобы иметь возможность купить другого, и ни один – быть настолько бедным, чтобы быть вынужденным себя продавать: это предполагает в том, что касается до знатных и богатых, ограничение размеров их имущества и влияния, что же касается до людей малых – умерение скарденности и алчности.

[...]

Мы видели, что законодательная власть принадлежит народу и может принадлежать только ему, легко можно увидеть, исходя из принципов, установленных выше, что исполнительная власть, напротив, не может принадлежать всей массе народа как законодательнице или суверену, так как эта власть выражается лишь в актах частного характера, которые вообще не относятся к области Закона, ни, следовательно, к компетенции суверена, все акты которого только и могут быть, что законами.

Суверен может, во-первых, поручить Правление всему народу или большей его части так, чтобы стало больше граждан-магистратов, чем граждан – просто частных лиц. Этой форме Правления дают название демократии.

Или же он может сосредоточить Правление в руках малого числа, так чтобы было больше простых граждан, магистратов, и такая форма носит название аристократии.

Наконец, он может сконцентрировать все правление в руках единственного магистрата, от которого получают свою власть все остальные. Эта форма наиболее обычна и называется монархией, или королевским Правлением.

[...]

Итак, казалось бы, не может быть лучшего государственного устройства, чем то, в котором власть исполнительная соединена с законодательной. Но именно это и делает такое Правление в некоторых отношениях непригодным, так как при этом вещи, которые должны быть разделены, не разделяются, и государь и суверен, будучи одним и тем же лицом, образуют, так сказать, Правление без Правительства.

**Приводится по: Руссо Ж.-Ж. Трактаты. – М.: Наука, 1969. С.72**

\*\*\*

**ФЕДЕРАЛИСТ № 47, 48, 51**

**Джеймс Мэдисон  
(1751-1836)**

**№ 47**

[...]

Одно из главных возражений, выдвигаемых более респектабельными противниками нового государственного устройства, вызывает предполагаемое нарушение его политического догмата, согласно которому законодательная, исполнительная и судебная власть должны быть разделены и автономны. По их мнению, в структуре федерального правительства эта существенная предосторожность в защиту свободы обойдена вниманием. Различные ветви власти распределены и слиты таким образом, что с самого начала разрушают всю симметрию и красоту формы правления и, выставляя напоказ ряд

существенных частей здания, подвергают его опасности развалиться под тяжестью собственных частей.

Несомненно, вряд ли найдется политическая истина, которая обладала бы большим весом или была бы отмечена авторитетом более просвещенных защитников свободы, чем та, на которой зиждется это возражение. Сосредоточение всей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в одних руках, независимо от того, предоставлена ли она одному лицу или многим, по наследству, назначению или избранию, можно по праву определить словом «тирания». А посему, если федеральное государственное устройство и впрямь заслуживало бы обвинения в сосредоточении власти или в смешении ее ветвей, создавая опасность такого сосредоточения, – одного этого довода было бы достаточно для всеобщего осуждения подобной системы. Однако я убежден, что мне удастся с очевидностью показать, как ошибочно поддерживать сие обвинение и как неверно истолковывают и не к месту применяют догмат, на котором оно основано. Чтобы составить правильное суждение об этом важном предмете, будет вполне кстати исследовать смысл, вложенный в требование, согласно которому сохранить свободу можно, лишь разделив и сделав автономными три главные ветви власти.

Оракулом, к которому по этому вопросу всегда обращаются, был не кто иной, как прославленный Монтескье. Если даже он и не является автором сей бесценной аксиомы политической науки, ему по крайней мере принадлежит заслуга в том, что он преподнес ее и нагляднейшим образом представил вниманию человечества. ...

Британское государственное устройство было для Монтескье тем же, чем Гомер для критиков, разбирающих эпическую поэзию. ... наш великий политический критик, вероятно, видел в государственном устройстве Англии эталон или, пользуясь его собственным выражением, зеркало политической свободы...

Уже при беглом взгляде на государственное устройство Британии нельзя не заметить, что законодательная, исполнительная и судебная власть никоим образом полностью не разделены и не совсем автономны. ...

... Монтескье, ... говоря «не может быть свободы там, где законодательная и исполнительная власть объединены в одном лице или в группе должностных лиц» или «если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной», он вовсе не имел в виду, будто эти три ветви власти не должны иметь частичного действия или контроля над деятельностью друг друга. Его мысль... сводится лишь к тому, что там, где вся власть одной ветви исправляется теми же руками, коим принадлежит вся власть другой, основные принципы свободного государственного устройства полностью нарушены. И это было бы так, если бы король, который является единственным главой исполнительной власти, обладал также всей полнотой законодательной, или отправлял правосудие в качестве верховного судьи, или же законодательному собранию принадлежала верховная судебная или верховная исполнительная власть. ...

[...]

Если мы внимательно рассмотрим конституции некоторых штатов, то обнаружим, ... что нет ни одного случая, когда бы законодательная, исполнительная и судебная власть оказались строго разделены и полностью автономны. ...

[...]

... очевидно, что ... основополагающий принцип, о коем здесь речь, нарушался в силу смешения и даже слияния трех различных родов власти и что ни в одном из перечисленных случаев не было должным образом предусмотрено, как на практике обеспечить их разделение, заявленное на бумаге. То, что мне желательно выявить, сводится к следующему: обвинение, выдвигаемое против предлагаемой конституции, будто бы в ней нарушен основной принцип свободного правления, не подтверждается ни подлинным смыслом, вложенным в него самим автором, ни тем значением, какое этому принципу до сего дня придавали в Америке. ...

## № 48

... отнюдь не требует[ся], чтобы законодательная, исполнительная и судебная власть были наглухо отгорожены друг от друга. ...эти три ветви власти – разве только они связаны и слиты с тем, дабы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, – на практике не могут сохранить ту степень раздельности, которая, согласно аксиоме Монтескье, необходима Свободному правлению.

Все полностью согласны с тем, что полномочия, принадлежащие одному ведомству, не должны, прямо или косвенно, осуществляться ни одним из двух других. Также очевидно, что ни одно из них не должно пользоваться, прямо или косвенно, правом отменять решения других при осуществлении своих соответственных полномочий. Никто не станет отрицать, что полномочие по сути своей есть право на вторжение, и крайне желательно, чтобы праву сему был поставлен должный предел. Поэтому, определив в теории различные группы полномочий и как они по своей сути распределяются между законодательной, исполнительной и судебной властью, следующая и наиболее трудная задача – обеспечить на практике невозможность вторжения каждого ведомства в сферу полномочий других. Как обеспечить эту невозможность – таков главный и пока еще не решенный вопрос.

Будет ли достаточно, если точно обозначить в конституции для каждой ветви границы и положиться на сии пергаментные барьеры, воздвигнутые против захватнического духа власти. Собственно говоря, именно на эту меру безопасности и понадеялись составители большей части американских конституций. Опыт, однако, убеждает нас, что действенность этой меры сильно переоценили и что, дабы защитить более слабых членов правительства от членов более сильных, необходимо требуется преграда не в пример мощнее. ...

[...]

... простое проведение на бумаге конституционных границ между законодательной, исполнительной и судебной властью не создает достаточной защиты от тех вторжений, которые ведут к присущему тирании сосредоточению всей полноты власти в одних и тех же руках.

## № 51

Что же нам все-таки придумать, чтобы на практике обеспечить необходимое разделение законодательной, исполнительной и судебной власти, записанное в конституции? Единственный ответ, который можно на это дать: пусть, раз уж все внешние меры оказываются недостаточными, восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте. ...

Чтобы заложить прочный фундамент под институт раздельных и автономных ветвей власти, что в определенной степени повсеместно полагают важнейшим условием для сохранения свободы, очевидно, требуется, чтобы каждая власть обладала собственной волей и, следовательно, строилась на такой основе, когда представляющие ее должностные лица имеют как можно меньше касательства к назначению должностных лиц на службе другой. При строгом соблюдении данного принципа необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти – от народа и шли по не сообщающимся друг с другом каналам. ... Хотя некоторые сложности... тут неизбежны. Придется... пойти на некоторые отклонения от этого принципа. В особенности нецелесообразно настаивать на строгом его соблюдении применительно к судебному ведомству: во-первых, поскольку судье потребны особые качества, первейшим условием при предоставлении сей должности должна быть такая форма отбора, которая наилучшим образом эти качества обеспечит; во-

вторых, поскольку назначение на должность в судебном ведомстве является бессрочным, что, несомненно, быстро искоренит чувство зависимости от тех, кем она пожалована.

В равной степени очевидно, что лица на службе каждого из ведомств должны как можно меньше зависеть от лиц на службе других по части выгод, предоставляемых их служебным положением. Если бы глава исполнительной власти или судьи находились в этом отношении в зависимости от законодателей, ни о какой свободе действий не могло быть и речи: их независимость была бы чисто номинальной.

Но главная гарантия против постепенного сосредоточения разных родов власти в одном из ее ведомств в том, чтобы у лиц, ведающих тем или иным органом власти, были необходимые конституционные средства и личные мотивы противостоять вторжениям со стороны других. В этом, как и в других, случае должны быть предусмотрены меры защиты, способные отвести угрозу посягательств. Честолюбию должно противостоять честолюбие. Интересы главы ведомства должны быть связаны с его конституционными правами, действующими в данном органе власти. ...при создании правления, в котором люди будут ведасть людьми, главная трудность состоит в том, что в первую очередь надо обеспечить правящим возможность надзирать над управляемыми; а вот вслед за этим необходимо обязать правящих надзирать за самими собой. Зависимость от народа, безусловно, прежде всего обеспечивает надзор над правительством, но опыт учит человечество: дополнительные предосторожности тут отнюдь не лишни.

Эту игру на противоположных и соперничающих интересах... можно проследить на всей системе человеческих взаимоотношений, частных, равно как и общественных. Особенно отчетливо она видна на всех ступенях иерархической лестницы власти, где постоянной целью является разделять и расставлять должности таким образом, чтобы каждое занимающее их лицо могло надзирать над другим, чтобы личный интерес каждого чиновника служил охраной общественных прав. При распределении высших постов в государстве эти изобретенные благоразумием ухищрения не менее необходимы.

Однако невозможно дать каждому ведомству равные средства для самозащиты. При республиканской форме правления законодательная власть неизбежно оказывается господствующей. Но от этого зла есть лекарство: разделить ее на разные ветви и, избрав туда представителей различными способами, положить в основу деятельности каждой разные принципы, настолько мало связанные друг с другом, насколько это допустимо при общих обязанностях и общей зависимости от народа. ... Если солидный вес законодательной власти требует ее разделить, слабость исполнительной, напротив, требует ее укрепить. На первый взгляд, естественной защитой от законодателей может служить для главы исполнительной власти право вето. Однако это, пожалуй, оружие не вполне безопасное и само по себе еще недостаточное. ...

[...]

Сверх того, к федеральной системе Америки в особенности относятся два соображения, в свете которых эта система оказывается крайне интересной для рассмотрения.

Первое. В одной отдельной республике вся власть, отчуждаемая от себя народом, передается одному отдельному правительству, а разделение его на автономные и раздельные ведомства служит защитой от узурпации. В объединенной республике, каковой являются Соединенные Штаты, власть, отчуждаемая от себя народом, сначала распределяется между двумя автономными правительствами, а затем та ее часть, которая поступает в распоряжение каждого из них, повторно распределяется между автономными и раздельными ведомствами. Таким образом безопасность прав народа гарантируется вдвойне. Правительства будут надзирать друг за другом, и вместе с тем каждое — надзирать за собой.

Второе. Для республики очень важно не только охранять общество от притеснений со стороны правителей, но и охранять одну его часть от несправедливости со стороны другой. У различных классов граждан неизбежно существуют различные интересы. Если

общий интерес объединит большинство, права меньшинства могут оказаться под угрозой. Против этого зла есть только два средства: первое – создать силу, независимую от большинства, то есть от самого общества, второе – разбить общество на такое большое число отдельных групп граждан, какое сделает любое объединение ради несправедливых целей маловероятным и, пожалуй, даже неосуществимым. ... Второе средство будет воплощено в федеральной республике Соединенные Штаты. Пока вся власть в ней исходит и зависит от общества, само общество разделится на столько частей, интересов и групп, что правам отдельных граждан или меньшинства вряд ли сможет угрожать объединившееся заинтересованное большинство. При свободном правлении гражданские права должны быть в... безопасности... [И]х безопасность обеспечивается множеством интересов... [С]тепень безопасности будет зависеть от числа различных интересов...

**Приводится по: Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1993. С. 323-337, 345-351.**

\*\*\*

## **ВВЕДЕНИЕ К УЛОЖЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКОНОВ** **Михаил Михайлович Сперанский** **(1772-1839)**

### **I. ОБ ОБЩЕМ РАЗУМЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ**

Общий предмет преобразования состоит в том, чтобы правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непременимом законе.

Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его.

Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении.

Из троякого порядка государственных сил возникает троякий порядок сих установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое - в исполнении, третье - в части судной. Разум всех сих установлений может быть различен.

Первое и главное различие происходит от самой силы установлений и внешних их форм. Два различных устройства с первого воззрения здесь представляются.

Первое состоит в том, чтобы облечь правление самодержавное всеми, так сказать, внешними формами закона, оставив в существе его ту же силу и то же пространство самодержавия.

Второе устройство состоит в том, чтобы не внешними только формами покрыть самодержавие, но ограничить его внутреннею и существенною силою установлений и учредить державную власть на законе не словами, но самым делом.

В самой преддверии преобразования должно решительно избрать одно из сих двух устройств. Избрание сие определяет истинный его разум.

Если будет избрано первое устройство, тогда все установления так должны быть соображены, чтобы они в мнении народном казались действующими, но никогда не действовали бы на самом деле.

Главные черты сего устройства состоять могут в следующем:

1) Установить сословие, которое бы представляло силу законодательную, свободную, но на самом деле было бы под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной.

2) Силу исполнительную так учредить, чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но по разуму его была бы совершенно независима.

3) Власть судной дать все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла во власти самодержавной.

Если, напротив, предпочтено будет второе устройство, тогда все сии установления расположены быть должны на следующих правилах:

1) Законодательное сословие должно быть так устроено, чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное.

2) Сословие судебное должно быть так образовано, чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор форм судебных и охранение общей безопасности принадлежали правительству.

3) Власть исполнительная должна быть вся исключительно вверена правительству; но поелику власть сия распоряжениями своими под видом исполнения законов не только могла бы обезобразить их, но и совсем уничтожить, то и должно поставить ее в ответственности власти законодательной.

Таков есть общий разум двух систем, коим можно следовать в составлении коренных законов.

Сравнивая сии две системы между собою, нет сомнения, что первая из них имеет только вид закона, а другая - самое существо его; первая под предлогом единства державной власти вводит совершенное самовластие, а другая ищет в самом деле ограничить его и умерить. Первая издали готовит сама себе прекращение, а другая, при благоприятных обстоятельствах, может утвердиться, долгое время без важных перемен постепенно следовать за гражданским усовершенством; первая может быть оправдана в народе своевольном, непостоянном, преклонном ко всем новым умствованиям и особливо тогда, как народ сей выходит из анархии с превратными привычками, но вторая одна может быть свойственна народу, который имеет более доброго смысла, нежели пытливости, более простого и твердого разума, нежели воображения, коего характер трудно обольстить, но легко убедить простою истиною, - словом, она может быть более свойственна такому народу, коего нет нужды прельщать и обманывать по добронравию его и некоторой лени, всем народам северным природной.

Определив сим образом общий разум коренных законов, свойственных настоящему положению России, нужно приложить его к разным частям, Государственное Уложение составляющим.

## **II. О РАЗУМЕ ЗАКОНОВ В ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ**

В разуме законов, державную власть определяющих, должно изобразить, какое действие власть сия должна иметь в порядке законодательном, в судном и исполнительном.

### **1. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ**

Порядок законодательный слагается из трех начал: из предложения закона, уважения его и утверждения.

Предположив по общему разуму коренных законов бытие законодательного сословия, в действии верховной власти должно определить, какие из сих трех начал принадлежат ей исключительно.

Политические системы других народов определяют сие разнообразно.

В одних, как-то в Англии, предложение закона принадлежит как законодательному сословию, так и власти державной.

В других, как-то во Франции, предложение закона принадлежит одной власти, державной исключительно.

Уважение закона во всех системах принадлежит законодательному сословию, и правительство участвует в нем единственно голосами своих министров или изъяснениями ораторов.

Утверждение закона везде принадлежит власти державной, с тем только ограничением, что в Англии и во Франции не может она утвердить закона, большинством голосов не уваженного, а в Англии, сверх того, может не утвердить закона, хотя бы он и всеми был уважен.

Из сих различных постановлений какое может быть наиболее свойственно России?

а) В предложении закона

Нет, кажется, сомнения, что предложение закона должно предоставить исключительно правительству. Пространство Империи, разнообразие населения и степень нашего просвещения требуют, чтобы правительство имело всю возможную силу действовать во благо, и сила сия в одном только злоупотреблении ее должна быть умеряема.

Если источник закона поставить в некоторых случаях вне пределов державной власти, тогда может произойти безмерное в видах разнообразие и несвязность; тогда часто в законодательном сословии будет теряться время в предложениях невместных или неблагоприятных; тогда для самого порядка сих предложений должно будет учредить в законодательном сословии множество форм и образов, коих охранение может, особенно у нас, произвести великую сложность и затруднение; тогда правительство может быть поставлено в неприятное положение отвергать или не давать своего утверждения на такие предметы, которые будут законодательным сословием приняты.

По сим причинам нет, кажется, сомнения предложение закона исключительно присвоить державной власти. Быв окружен во всех своих важных деяниях Государственным Советом, коего бытие устанавливается не произволом ее, но коренным государственным законом, нет сомнения, что власть державная всегда будет более иметь способов предлагать законы со зрелостию, нежели каждый член законодательного сословия. И, впрочем, какая польза для нее отлагать предложение закона полезного или предлагать закон вредный? Первым она стеснит только себя в собственных своих деяниях, а второй будет отвергнут в законодательном сословии.

Есть, однако же, исключение, которое необходимо должно допустить в сем правиле.

1) Когда какою-нибудь мерою правительства делано будет нарушение коренному государственному закону, как-то личной или политической свободе.

2) Когда правительство в установленное время не представит узаконенных отчетов.

В сих только двух случаях законодательное сословие может собственным своим движением, предварив, однако же, правительство, предложить дело на уважение и возбудить узаконенным порядком следствие против того министра, который подписал сию меру, и просить вместе с тем ее отмены.

б) В уважении закона

Хотя уважение закона собственно принадлежит законодательному сословию, нельзя, однако же, исключить из оного министров. Если подвержены они ответственности в

мерах, ими приемлемых, то самая справедливость требует им позволить лично объяснять и поддерживать предложения правительства.

## **2. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ**

Существо части исполнительной требует по всей необходимости единства. Истина сия всеми единогласно признана. В самых республиках исполнение большею частью всегда вверяемо было одному лицу. Посему нет сомнения, что в России вся исполнительная часть должна принадлежать власти державной.

Но выше было замечено, что образ исполнения может столько отступать от разума закона, что, если часть сия оставлена будет без всякой связи с порядком законодательным, она может самый закон соделать игрищем прихоти и произвола. Отсюда происходит необходимость ответственности, коей формы могут быть различны, но существо одинаково.

Существо ответственности состоит в следующих предположениях:

1) Предполагается, что власть державная, предлагающая и утверждающая закон, никогда не может действовать сама собою против его разума.

2) Предполагается также, что совет, яко сословие, содействовавшее предложению и утверждению закона, не может поступить против его разума. А посему:

3) Всякая мера, приемлемая в нарушение закона, вменяется не державной власти и не совету ее, но подчиненным ей исполнителям или министрам, кои посему лично, каждый по своей части, подвергаются за них ответу, и сие обязательство приемлют они на себя самым подписанием актов. Отсюда происходит:

4) Что подписание актов всегда предполагается совершенно свободным.

Внешние формы сей ответственности должны быть самые простейшие, и они будут, без сомнения, таковыми, когда постановится правилом, чтобы члены законодательного сословия имели право предъявлять обвинение их против министров, и когда предъявление их большинством голосов за благо будет признано, тогда приступали бы к предметам самого обвинения. Когда обвинение большинством голосов признано будет основательным и вместе с тем утверждено будет державною властью, тогда наряжается суд или следствие.

В сих пределах ответственности власть державная, действуя в исполнении закона, всегда будет освещаемая мнением народным и, следовательно, будет действовать с достоверностию и без всякого внимания к слухам посторонним.

## **3. О ДЕЙСТВИИ ДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ В ПОРЯДКЕ СУДНОМ**

Власть судная в источнике своем не что другое есть, как власть исполнительная. Всякое дело,- всякий спор, предмет суда составляющий, есть не что другое в существе своем, как жалоба на нарушение закона. Власть судная удостоверяется в сем нарушении и восстанавливает закон в его силу, т. е. приводит его в исполнение.

По сему понятию порядок судный, яко часть корпуса исполнительного, принадлежит по существу своему власти державной, и для сего-то везде и у всех народов суд ее именем производится.

В порядке исполнительном предполагается ответственность; посему надлежало бы такую же ответственность допустить и в порядке судном.

Но каким образом учредить сию ответственность во множестве и разнообразии частных споров? Для сего надлежало бы допустить по каждому делу жалобы частных людей в законодательное сословие и по каждому делу ответственность и объяснение министра юстиции.

Очевидное неудобство сего предположения заставило искать других способов учредить судную ответственность. Положено, чтобы судьи избираемы были самими теми лицами, для коих суд устанавливается. Таким образом, власть судная по существу своему

осталась в правах власти державной, но исполнение ее вверила она избранию тех самых лиц, кои могли бы на нее приносить жалобы. Сим учреждением сила ответственности слагается уже с власти исполнительной и переходит прямо на самих судей и первоначальных их вверителей.

Но ответственность в суде может быть двоякая: в существе дела и в судных образах.

Власть державная, вверив лицам избранным суд в существе его, не могла, однако же, вверить им охранение образов. Образы судные составляют часть публичного права; они, по всей необходимости, требуют единообразия. Они столько суду существенны, что часто перемена или нарушение их изменяет самое существо дела. Каким образом можно предположить, чтобы тысяча избранных судей могла соблюсти их единообразие? Какое смещение могло бы произойти, если бы в одной провинции по одному и тому же делу понимали формы судные иначе, нежели в другой?

Отсюда необходимость, чтобы охранение судебных форм основано было на том же правиле единства, на коем вообще часть исполнительная должна быть поставлена.

По сему понятию о порядке судном, он слагается из двух установлений: первое из них, относящееся к существу дела, державная власть вверяет свободному выбору подданных и, слагая вследствие того ответственность сей части, передает ее, так сказать, тому же началу, от коего истекает и власть законодательная. Второе установление - надзор и охранение форм судебных - остается и с ответственностию, к тому принадлежащую, исключительно в порядке исполнительном.

Из сего следует, что действие власти державной в суде должно быть ограничено одним установлением власти надзирающей и охраняющей судные образы.

Определив сим образом права державной власти, Государственное Уложение приступает к определению первого и главного ее действия - к составлению закона.

**Приводится по: М. Сперанский. Введение к уложению государственных законов. 1809г (С.33-48)**

\*\*\*

## **КРИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР УЧЕНИЯ О РАЗДЕЛЕНИИ ВЛАСТЕЙ**

**Николай Николаевич Ворошилов  
(1839-1873)**

Государство представляет собою единство всей жизни народа; дробление этого единства ведет и к уничтожению самого государства. Поэтому и государственная власть, как выражение этого единства, должна быть одна: несколько властей, одинаково самостоятельных и равных друг другу, ведут к постоянным столкновениям, борьбе между ними и, следовательно, к уничтожению государства. ...

[...]

Термин разделение властей, хотя уже установившийся в языке политических писателей и государственных деятелей, заключает в себе несообразность с понятием о власти, что всего более затемняет самый принцип и дает повод к его отрицанию. Сам по себе он весьма характеристичен в истории политической мысли: в нем выражается желание ограничить власть, собравшую все в свои руки, желание, исходившее из сознания необходимости системы в ее действиях, ее задержки, контроля над ее действиями. Но, помимо этого исторического значения, она представляет собою много такого, что дает повод к неправильным заключениям о власти. Разделить власти значит обособить их так,

чтобы они не имели между собой ничего общего, значит создать в государстве несколько равных властей, что немислимо, потому что одна будет уничтожать другую. В этом термине выражается только одна сторона взаимного отношения властей: их обособление, отдельные их действия, а совершенно упускается из вида другая — то, что связывает эти отдельные действия в одно общее. Односторонность и неудовлетворительность начала разделения, понимаемого в этом смысле, повели к постепенному усилению мысли о необходимости полнейшего соединения властей. К этому же приводило неверное понимание или неточное выражение последователей теории деления, именно: разделение властей, как будто бы это не было разделением одной власти. Но и полнейшее соединение властей представляет собою не меньшую односторонность, чем полнейшее их разделение: оно выражает собою поворот к тому состоянию, от которого исходила теория разделения. Цель деятельности государства — общее благо, заключающее в себе сумму самых разнообразных его задач, — представляется и целью каждой власти, к достижению которой они должны стремиться; это общее налагает единство и на все их усилия в стремлении к своей цели. Таким образом деятельность их заключает в себе уже связующее начало; она направлена не на охранение независимости и прав каждой из них от притязаний другой, что прежде всего имели в виду Монтескье и многие из его последователей.

Но только ли это одно общее в деятельности властей связывает их и дает им единство? Если так, то какое же ручательство в том, что каждая власть или, точнее выражаясь, каждый высший орган известной деятельности государства не будет понимать эту цель по своему, так как он состоит из людей, а людям свойственно различие во взглядах? Если так, то не будет ли это единство только одним отвлеченным понятием? Чтобы не было ни того, ни другого, чтобы единство было действительным и чтобы власти действовали в согласии нужно, чтобы деятельность каждой из них была согласена с деятельностью других в понимании цели и в направлении к ней. Это не одно простое соображение, а и прямой вывод из действительности. ... Таким образом есть в государстве сила, которая дает направление и единство деятельности всех его властей, помимо того общего, которое заключается в них. Иначе нельзя бы было и согласить их действия, ибо предоставить это соглашение им самим значит придти к тому же столкновению личных воззрений на государственные вопросы, которого требуется избежать. В таком понимании государственной деятельности заключается сознание о том, что все власти суть ничто иное, как функции одной и той же государственной власти. Поэтому если мы употребляем слово власти, то в том смысле, что каждая из них выражает деятельность не чего-то существующего самостоятельно, независимо от государства, не деятельность самой себя, независимо от других, а... деятельность государства. Понимая в этом смысле власти, мы, конечно, не можем согласиться с мнением..., что каждая власть, взятая отдельно, не есть государственная; с другой стороны мы не можем согласиться с учением об их равенстве между собою, с учением о так называемом их несмещении, т.е. о том, чтобы ни одна власть не входила в область другой. Понимая таким образом государственные власти, мы думаем, что было бы ближе к действительности слово разделение заменить выражением разграничение деятельности власти или разграничение властей.

Каким же образом достигается единство действия властей? Дается ли оно какой-нибудь силой или властью, стоящей вне их, не входящей в эту систему их разделения, или дается оно одною из них? Если этот вопрос разрешить утвердительно для первой его половины, в таком случае в результате мы получим ... монархический принцип... как начало государственного единства... Но такое разрежете вопроса слишком односторонне.

...

Чтобы решить, какою властью дается государственной деятельности единство, нужно прежде обратить внимание на то, по каким властям распределяется она. Относительно этого существует несколько мнений. Говорят, что властей может быть сколько угодно, что все они будут отраслями одной и той же государственной власти. В

этом случае и вопрос о том, на сколько функций делится эта власть несколько не представляется существенными. Другие же хотя и не допускают такой неограниченности в разделении, однако принимают довольно значительное число властей. В первом случае может быть столько властей, сколько органов деятельности государственной власти; но это несогласно с тем, что сказано о соединении разнообразных органов в несколько категорий. Во втором случае ставятся наравне — и это может относиться и к первому — органы неодинакового значения, и такие, которых деятельность всего более техническая. Иные принимают три власти, не соглашаясь между собой в названии или в значении их: одни принимают законодательную, исполнительную и судебную, другие вместо исполнительной ставят правительственную, третьи вместо судебной — общественное мнение и т.д. На стороне тройственного разделения власти большинство писателей, принимающих это начало... Но его успех нельзя объяснить одною случайностью, внешним совпадением. ... Основание такого разделения не есть искусственное подведение под какие-нибудь мерки, а лежит в существе деятельности государства.

[...]

Итак в государстве действуют три власти. Но они не настолько отделены одна от другой, чтобы не иметь между собою связи: этому противоречили бы и данное нами понятие о том, что они суть функции одной и той же государственной власти, и указания... на их взаимную связь, наконец и то, что одна из властей дает единство и направление деятельности других.

За которою же из властей остается значение власти, направляющей другие? Его мы не можем признать ни за судебную, ни за правительственную властью. ... направление и единство деятельности властей даются законодательною властью. В самом деле, если есть власть, которая дает общеобязательные правила, то им должны следовать другие власти; если следуют другие, то, значит, она дает им направление, руководство в их действиях. ...

[...]

До сих пор мы говорили о единстве властей, входящих в систему разделения. Но чтобы разделение было действительно их разделением, а не соединением, для которого нет и нужды в нем, для этого нужна и их самостоятельность. Может ли существовать она при их единстве?.. Дело в том, что здесь понимается не такая самостоятельность, которая переходит в полнейшую независимость одной власти от других и уничтожает всякую связь с ними, а такая, которая, сохраняя эту связь дает каждой из них возможность действовать свободно в круге своих обязанностей по правилам, установленным законом. Поступая по этим правилам, власть лишена основания переступить свою сферу и перевести самостоятельность своих действий, определенную законом, в произвол, выходящий за такое определение. Пользуясь такою самостоятельностью, каждая власть имеет возможность оказать законное сопротивление другой, вторгающейся в ее область и тем посягающей на ее свободу. Такая возможность сопротивления обеспечивает не только действия одной власти от притязаний другой, но и свободу граждан, не подвергая их произволу действий непризванной в данном случае власти. ...

[...]

Итак разделение власти не есть ее раздробление: оно представляет деятельность каждой из властей в определенной области, как деятельность одной и той же государственной власти. Оно есть форма проявления этой деятельности; но эта форма не есть только одно внешнее, а имеет и свое собственное содержание.

**Приводится по: Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871. С. 428, 435-440, 444, 445, 447, 450.**

## ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ УЧЕНИЙ

Борис Николаевич Чичерин  
(1828-1904)

### III. Индивидуализм

#### Локк

... Локк разделяет государственную власть на законодательную, исполнительную и союзную (*federative power*); последняя заключает в себе право войны и мира. Законодательную власть он считает верховною, ибо она повелевает остальным. Она не только верховная, но она священная и неприкосновенная в руках тех лиц, кому она вручена обществом. Ей одной принадлежит право издавать законы, ибо закон, изданный всяким другим лицом, не имеет в себе условия, необходимого для того, чтобы сделать его законом, именно согласия общества, которому никто не в праве предписывать уставы без его собственной воли и без полученного от него полномочия. При всем том, законодательная власть не безгранична.

1) Она не имеет абсолютной, произвольной власти над жизнью и имуществом граждан.

2) Законодатель не может действовать путем частных и произвольных решений, он должен управлять единственно на основании постоянных законов, одинаковых для всех. Произвольная власть совершенно несовместима с существом гражданского общества, не только в монархии, но и любой другой форме правления.

3) Верховная власть не имеет права взять у кого бы то ни было часть его собственности без его согласия: это было бы равносильно унижению.

4) Законодатель не может передавать свою власть в чужие руки. Это право принадлежит народу, который один может устанавливать законодателей.

[...]

Все эти ограничения последовательно вытекают из начал индивидуализма; но они несовместимы ни с существом верховной власти, ни с требованиями государства. Что касается первого пункта, то он представляет крайность даже с точки зрения Локка. Если мы и допустим, что общественная власть не есть общее начало, господствующее над лицами, а только сбор индивидуальных прав, то все же заключение Локка будет неверным: в естественном состоянии каждый произвольно располагает своим лицом и имуществом, следовательно он может предоставить это право и общественной власти.

Во-вторых, Локк утверждает, что верховная власть может действовать только общими законами, а не частными распоряжениями. Но это ограничение до такой степени несостоятельно, что сам Локк, когда увидит далее, в учении о прерогативе, дает исполнительной власти совершенно произвольные права.

В-третьих, Локк отрицает у правительства право взять у какого бы то ни было гражданина часть его имущества без его согласия. Но высказал такое положение он также добавляет: то есть, без согласия большинства или его представителей, а это совершенно изменяет смысл положения. Большинство становится неограниченным властителем имущества лиц, а если это допускается для большинства, то почему невозможно такое же подчинение одному человеку?

[...]

Наконец четвертое ограничение, установленное Локком, точно также лишено основания. По его теории, законодатель не может передать свою власть в другие руки; то есть ему принадлежит чисто законодательная власть; учредительная же всегда остается за народом. Но если народ может перенести законодательную власть, как постоянное право

на известные лица, то почему же не учредительную? Основания нет никакого; это опять зависит от усмотрения.

[...]

... Из этих постановленных Локком ограничений ясно, что то, что он называет верховной властью, вовсе не имеет этого характера. Действительно, по его учению, надо нею возвышается другая, ещё более верховная, власть самого народа, который в силу неотчуждаемого права самосохранения, вечно оставляет за собой право сменять правителей, злоупотребляющих его доверием.

[...]

От законодательной власти Локк отделяет исполнительную Самому верховному законодателю он не считает возможным предоставить исполнение изданных им законов: для человека это было бы слишком большим соблазном.

[...]

Но несмотря на это разделение властей, Локк утверждает, что верховная власть в государстве должна быть одна, а так как дающий закон выше того, кому закон дается то все другие власти истекают из законодательной и подчиняются ей. Таким образом, начало разделения властей оказывается мнимым.

Приводится по: *Чичерин Б. История политических учений. СПб., 2008. Т.2. 752 с. (С.325-359)*

\*\*\*

## ЛЕКЦИИ ПО ОБЩЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ

**Федор Федорович Кокошкин  
(1871-1918)**

### Глава V. Функции государственной власти

#### § 39. Материальное разделение функций государственной власти

... Единая по существу государственная власть... в своем конкретном осуществлении распадается на несколько отдельных властей (право государства на повиновение его законам, право на повиновение правительственным распоряжениям, право на повиновение судебным приговорам). ...

[...]

Зачатки трехчленной классификации мы находим еще у Аристотеля, но широкое распространение и господствующее положение в юридической науке ей дал Монтескье. Согласно этому учению, которого придерживаются большинство современных юристов, нужно различать... три функции государственной власти, а именно: 1) установление норм объективного права (законодательство); 2) осуществление вытекающих из этих норм отдельных субъективных прав и обязанностей государства (управление); 3) охрана юридических норм от нарушений (суд). Этим трем функциям соответствуют и три рода актов государства: закон, правительственный акт и судебный приговор.

[...]

Итак, государственная власть включает в себе три основные функции: законодательство, управление и суд. Эти основные формы осуществления государственной власти могут быть подразделены на дальнейшие более дробные формы. Так, например, законодательная власть делится во многих государствах на

законодательную в тесном смысле и учредительную, и, соответственно этому, законы распадаются на обыкновенные и основные. В составе судебной функции различаются гражданская юстиция, уголовная, административная, конституционная.

Правительственную власть можно разделить на власть верховного и подчиненного управления и, с другой стороны, на власть административную в тесном смысле слова, власть хозяйственную, власть дисциплинарную и т.д. Но все эти подразделения не имеют общего и одинакового для всех государств значения...

#### **§ 40. Формальное разделение функций государственной власти**

Государственная власть осуществляется не только в различных юридических формах, но и через посредство различных органов. ... в государственной деятельности различие функций государственной власти, по общему правилу, в большей или меньшей мере связывается с различием органов государства, так что та или иная определенная функция осуществляется, если не исключительно, то по преимуществу известным органом или особой группой связанных между собой органов. Нужно заметить, однако, что совпадение обоих различий, наблюдаемое в разных государствах в различной степени, никогда не является полным, т.е. никогда не бывает так, чтобы определенная функция власти осуществлялась в целом одним простым или сложным органом или, наоборот, чтобы один орган осуществлял государственные акты лишь одного рода, без всякой примеси актов другого рода.

... слово «власть», в прямом смысле обозначающее известного рода субъективное право, в переносном смысле употребляется для обозначения лица или учреждения, осуществляющего это право. Напр., «государственной властью» называется и принадлежащее государству право властвования, и само государство как субъект этого права. Такое видоизменение первоначального понятия играет весьма важную роль в учении о разделении функций государственной власти. Термин, обозначающий известную функцию власти, переносится и на тот орган, который по преимуществу осуществляет эту функцию. Так, например, в современном конституционном государстве под «законодательной властью» разумеется прежде всего право или функция законодательства, но тот же термин прилагается и к учреждению, главным образом, предназначенному для законодательства, именно – к парламенту. Точно так же словами «судебная власть» обозначается как принадлежащее государству право суда, так и осуществляющие это право органы. Подобный же двоякий смысл имеет и выражение «правительственная власть». Видоизменение основного понятия «власти» на этом не останавливается, а идет далее: именно, с определенного органа государства это понятие переносится на его компетенцию, т.е. совокупность тех юридических актов, которые он может совершать от имени государства. Но так как разделение функций государственной власти по их юридической природе ... никогда не совпадает вполне с распределением государственной деятельности между различными органами, то в результате получается новое разделение функций государственной власти, хотя стоящее в известной связи с тем, о котором мы говорили в предыдущем параграфе, но, тем не менее, отличное от него. Так, напр., под законодательной властью в этом смысле разумеется вся компетенция парламента, хотя в нее входят и акты, не принадлежащие к законодательной функции в прямом и первоначальном значении этого слова. Разделение функций государственной власти по их юридической природе называется обыкновенно материальным, а разделение их по компетенции органов – формальным.

Терминологию эту нельзя назвать удачной, так как и то разделение функций государственной власти, которое характеризуется как материальное, основано, в сущности, на различии юридических форм деятельности государства, а не на различии ее содержания (т.е. ее задач). Было бы, быть может, правильнее это разделение, исходящее от юридической природы самих актов государства, называть объективным, а разделение,

исходящее от свойства органов – субъективным. Но вышеупомянутые не вполне точные обозначения укоренились настолько прочно в юридической науке, что приходится принять их в интересах однообразия юридической терминологии.

[...]

... материальное (объективное) и формальное (субъективное) разделение функций государственной власти, хотя и не совпадают, но тесно связаны между собой. При этом, с исторической точки зрения, связь эта представляется в ином виде, чем с логической стороны. Логически для современной науки государственного права материальное разделение есть основное, а формальное – производное от него. В истории же политических идей формальное разделение является исходным пунктом, из которого развивается материальная классификация. Политическая мысль прежде всего останавливается на более конкретном явлении, именно на существующем в том или ином государстве распределении государственной деятельности между различными органами; стремясь раскрыть смысл этого распределения, критикуя или оправдывая его, она приходит этим путем к уяснению материального различия между формами осуществления государственной власти. ...

Если материально разделение функций государственной власти вырастает на почве формального, т.е. на почве известной государственной организации, и находится под влиянием последней, то, с другой стороны, и обратно, – образующиеся отвлеченные представления о материальном различии государственных функций оказывают влияние на учение о распределении компетенций государственных органов. Из материального разделения функций государственной власти выводятся известные требования относительно организации государственной власти.

Таким образом, вопрос о функциях государственной власти, сам по себе чисто теоретический, получает огромное практическое значение и порождает политические доктрины, влияющие и на развитие положительного права.

**Приводится по: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 219-225.**

\*\*\*

## **ЛЕКЦИИ ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ПРАВА**

**Николай Михайлович Коркунов  
(1853-1904)**

### **СОВМЕЩНОСТЬ ВЛАСТВОВАНИЯ**

[...]

Люди сознают себя зависимыми от государства не безусловно и не безгранично и потому, сознавая необходимость подчинения его власти, признают вместе с тем, что органы власти обязаны в осуществлении своих функций подчиняться юридическим нормам, разграничивающим, между прочим, интересы власти с другими интересами, составляющими содержание общественной жизни. Таково общее и последнее основание ограничения власти правом. Но в сколько-нибудь развитом государстве властвование проявляется в столь многообразной и сложной деятельности многочисленных государственных учреждений, что одного сознания необходимости ограничения власти правом еще недостаточно, чтобы в действительности все акты властвования совершались правомерно. Для этого надо отдельные органы власти поставить в такое положение,

чтобы, если не сделать вовсе невозможным, то по крайней мере по возможности затруднить неправомерное с их стороны осуществление функций власти.

К теоретическому выяснению условий достижения этой цели обратились лишь в новое время, когда в политических теориях вообще был выдвинут на первое место вопрос об отношении государственной власти к индивидуальной свободе. Таково именно значение известного учения Монтескье о разделении властей, как единственном средстве обеспечения свободы.

Изложение этого учения содержится в XI книге Духа законов (1748 г.) «о законах, устанавливающих политическую свободу в ее отношении в конституции». Различные государства, говорит Монтескье, преследуют разные цели: Рим – расширение владений; Спарта – войну; Иудеи – религию; Марсель – торговлю; Китай – общественное спокойствие; Родос – мореплавание; государства диких – естественную свободу; государства деспотические – удовольствие государя; монархии – славу государя; Польша – независимость каждого частного лица, отчего проистекает порабощение всех. Но есть также на свете один народ, прямою целью которого является политическая свобода. Народ этот рою лучше всего обеспечивается свобода.

В каждом государстве имеются три власти: 1) законодательная, 2) исполнительная, по отношению к делам, определяемым международным правом, и 3) исполнительная в отношении того, что определяется гражданским правом. В силу первой власти издаются законы временные или постоянные; в силу второй – решается война и мир, посылаются посольства, обеспечивается безопасность, предотвращаются нашествия; в силу третьей власти наказываются преступления и судятся тяжбы частных лиц: эта власть – судебная.

Если в одном и том же лице или в одном и том же учреждении законодательная власть соединена с исполнительной, то свободы нет, ибо можно опасаться, что тогда одно и то же учреждение будет издавать тиранические законы, чтобы тиранически их исполнять.

[...]

Нет также свободы там, где судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Если бы она была соединена с законодательной, власть над жизнью и свободой граждан была бы произвольна, так как судья был бы законодателем. Если бы она была соединена с исполнительной властью, судья мог бы иметь власть притеснителя. Все было бы потеряно, если бы одно и то же лицо или одно и то же учреждение, из кого бы оно ни состояло, осуществляло все эти три власти. Такое правительство имело бы, как исполнитель законов, такую же полноту власти, какую оно имеет как законодатель. Оно могло бы опустошить государство своими общими мерами (*par ses volontes generales*) и, имея власть судебную, оно могло бы уничтожить каждого отдельного гражданина своими частными решениями (*per ses volontes particulieres*).

Всякий, имеющий власть, стремится ею злоупотреблять; он всегда простирает свою власть так далеко, как может. Поэтому, для устранения произвола, необходимо поделить власть между различными учреждениями так, чтобы власть одного останавливала, сдерживала власть другого.

Судебная власть не должна быть вручаема постоянному учреждению, но осуществляется лицами, призываемыми из народа в определенные сроки, чтобы образовать суд, который существует лишь временно. При этом власть столь страшная, не будучи приурочена ни к определенному сословию, ни к определенной профессии, делается как бы невидимой и ничтожной. При таком порядке не видят постоянно перед собой судей, и боятся суда, а не судей. Для другой власти, напротив, могут быть вручены постоянным учреждениям, так как они не имеют дела с отдельными частными лицами. Так как в свободном государстве каждый человек, имеющий свободную душу, должен управлять сам собой, то законодательная власть должна бы принадлежать всему народу; но так как это в больших государствах невозможно, а в малых представляет большие неудобства, то надо, чтобы народ осуществлял ее через своих представителей. Но в

каждом государстве есть люди, выдающиеся по своему происхождению, богатству, славе. Если бы они были смешаны с массой населения, и если бы они имели лишь такой же голос, какой и другие, общая свобода была бы их рабством и они не имели бы никакого интереса отстаивать ее. Участие их в законодательной власти должно быть пропорционально другим преимуществам, какими они пользуются в государстве; а это будет достигнуто, если они образуют особую палату, которая имела бы право останавливать решения палаты представителей, точно также как и палата представителей – ее решения. Таким образом законодательная власть должна быть вручена совместно и палате вельмож и палате представителей. Это представляет еще одно удобство: так как судебная власть как бы уничтожается, будучи лишена постоянного представителя, то остаются только двое власти, законодательная и исполнительная и они нуждаются в третьей, регулирующей власти, которая бы их умеряла. Эту функцию, с большим успехом может выполнить верхняя палата.

[...]

Власть исполнительная должна быть в руках одного монарха, так как эта власть, требующая быстрого действия, лучше может быть осуществляема одним, нежели многими.

Эта теория Монтескье сделалась очень скоро весьма популярной. Не оставаясь только теорией, она была перенесена и в практическую жизнь и послужила главным руководящим началом для составления американских и европейских конституций конца прошлого и начала настоящего столетий. Но весьма скоро именно эти практические попытки последовательного проведения начала разделения властей, оказавшиеся на деле неосуществимыми, привели к сомнениям в безусловной правильности теории Монтескье. К тому же и более внимательное изучение самой английской конституции показало, что и там нет того строгого обособления трех властей, какое думал найти автор Духа законов. Парламент на деле далеко не ограничивается одной законодательной функцией, а распространяет свое непосредственное влияние на все государственное управление. Все это привело к разнообразным попыткам исправить теорию Монтескье.

[...]

Так, прежде всего никак нельзя согласиться с необходимостью соединения воедино исполнительной и судебной функций. Уже последовательный ход исторического развития государственной жизни говорит против такого признания судебной власти лишь частной отраслью исполнительной. Судебная власть отделяется от исполнительной раньше чем законодательная, так что с генетической точки зрения скорее законодательную и исполнительную можно рассматривать как разветвление единой правительственной власти. К тому же разграничение функций законодательства и исполнения проводится с гораздо меньшей строгостью, чем разграничение судебной функции от законодательной и исполнительной. Законодательная власть нередко уполномочивает исполнительную власть за нее осуществлять законодательные функции, но никогда не дает таких полномочий суду.

В самом характере функций гораздо больше сходства между законодательной и исполнительной, нежели между исполнительной и судебной властью. Законодательство, как и исполнение имеет дело с будущим. Они призваны созидать нечто новое, имеют творческий характер. Судебная власть, напротив, имеет дело с прошлым. Ее дело не установить новое право, а только охранять существующее. Характер судебной деятельности поэтому существенно консервативный. Затем, суд руководится в своей деятельности исключительно началами права, законодательство и исполнение, напротив, главным образом началами целесообразности. Право для них служит только внешней границей, но не началом, определяющим внутреннее содержание их деятельности.

Это различие функций отражается и на организации учреждений, призванных их осуществлять. И в организации учреждений гораздо больше сходства между законодательными и исполнительными, чем между исполнительными и судебными. В

основу организации судебных установлений кладется начало их независимости, и притом как от правительства, так и от общества, потому что только при этом условии суд может в своей деятельности руководствоваться исключительно началами права. Законодательные и исполнительные учреждения организуются так, что являются зависимыми. Народное представительство и организация самоуправления устанавливают зависимость от общества. Министерская ответственность устанавливает зависимость исполнения от законодательства. Наконец, вся организация административных учреждений построена на внутренней иерархической зависимости отдельных органов, так что низший действует по прямым указаниям высших. Судебные же установления все, даже самые низшие, постановляют свои решения совершенно самостоятельно, ничьим указаниям не подчиняясь.

Особенности судебной деятельности так характерны, что привели к выделению особой науки, имеющей своим предметом судостроительство и судопроизводство. Изучение организации законодательной и исполнительной власти никогда и нигде не выделяются в особые науки и всегда изучаются совместно, составляя содержание одной и той же науки государственного права.

Дополнение принятой Монтескье классификации особою умеряющею и объединяющею властью, приводит собственно к совершенному отрицанию основной идеи Монтескье: умерения властвования посредством распределения отдельных его функций между различными учреждениями. Монтескье утверждает, что именно такое распределение оказывает умеряющее действие и дает в результате гармонию. Если это так, существованию особой умеряющей и объединяющей -функции не может быть места. Гармоничность и умеренность властвования, по учению Монтескье, достигаются только надлежащим распределением отдельных функций властвования. Поэтому и решение вопроса о том, возможно ли существование особой объединяющей и умеряющей функции властвования, всецело зависит от того, верна основная идея Монтескье или нет. Между тем, именно вопрос об обеспечении свободы надлежащим распределением функций властвования после Монтескье вовсе не подвергался дальнейшей разработке и выяснению.

Сам Монтескье выразил эту идею не в общей, а в частной форме. Отправляясь от установившейся истари троичной классификации функций властвования, он говорит, что свобода обеспечивается обособлением именно этих и только этих трех функций. А последователи Монтескье еще усилили эту связь его идеи с данной классификацией функций властвования, пытаясь философски обосновать ее как нечто необходимое, безусловное, всегда и везде существующее.

[...]

Нельзя прежде всего признать, чтобы взаимное сдерживание органов власти, обеспечивающее в государстве свободу, устанавливалось только при распределении между ними различных функций власти. Почему, в самом деле, взаимное сдерживание органов власти обеспечивает свободу? Потому, говорит Монтескье, что каждый имеющий власть склонен ею злоупотреблять: для того, чтобы нельзя было злоупотреблять властью, надо чтобы власть сдерживала власть. Но злоупотребление властью состоит, конечно, в том, что орган власти осуществляет предоставленную ему функцию власти не в интересах государственного порядка, а в своем личном интересе. При таком осуществлении функций власти зависимость от государства превращается в личную зависимость от органов власти и этим, конечно, нарушается свобода граждан, так как они оказываются зависимыми уже не от объективных условий общественной жизни, приводящих к зависимости человека от государства, а от субъективного произвола отдельных органов власти, эксплуатирующих действие государственной власти в своем личном интересе.

Нельзя безусловно устранить возможность таких злоупотреблений. Осуществление функций государственной власти невозможно иначе, как чрез посредство органов, составленных из людей, никогда не чуждых своих личных страстей, интересов, стремлений. Поэтому всегда возможно в деятельности органов власти столкновение

личных интересов с общими интересами государственного порядка и всегда имеется опасность, что уличные интересы, как более близкие, более живые, более непосредственно влияющие на людей, возобладают над государственными, как более отдаленными и отвлеченными. Изменить человеческую природу, искоренить из человеческой души личные страсти и интересы, конечно, невозможно. Обеспечения общих государственных интересов приходится поэтому искать в такой организации государственного управления, чтобы разнообразные и противоречивые личные стремления людей сами парализовали друг друга. Эта цель может быть достигнута, если осуществление функций власти будет вверено не одному лицу, а многим совместно, так чтобы ни один значительный акт властвования не зависел исключительно от чьей-нибудь индивидуальной личной воли. У разных лиц личные интересы обыкновенно различны и потому, стремясь каждый к осуществлению своего особого личного интереса, они будут противодействовать друг другу и тем ослаблять влияние односторонних личных интересов, которые будут, в силу их противоречия, как бы взаимно уничтожаться. Общие же государственные интересы будут одинаковы у всех и потому в совместной деятельности многих они не парализуются, а напротив, освобождаются от противодействия взаимно уничтожавшихся личных интересов, получают тем большее влияние.

Но такой результат достигается не только при осуществлении различными органами различных функций власти, но точно также и при осуществлении различными органами совместно одной и той же функции. Сдерживают друг друга не только законодательные, правительственные и судебные органы, но точно также и два римских консула, наделенных совершенно одинаковыми полномочиями власти. Каждый из них, именно в силу того, что оба они были наделены одинаковою, равную властью, мог остановить действия и распоряжения другого. Следовательно, хотя оба консула выполняли одну и ту же функцию, между ними существовало разделение власти, приводившее к их взаимному сдерживанию друг друга.

Такой же в сущности характер имеет и соотношение в современных конституционных государствах двух палат парламента, с тем только отличием, что постановление одной палаты ни в каком случае само по себе недостаточно, а требуется непременно согласное постановление обеих палат.

В приведенных примерах одна и та же функция осуществляется несколькими органами совместно так, что все совместно властвующие органы пользуются одинаковою, равной властью. Между ними нет соподчинения. Но бывает и так, что различные органы, осуществляющие совместно одну и ту же функцию, находятся друг к другу в отношении соподчинения. Такой характер имеет соотношение соподчиненных друг другу инстанций, осуществляющих одну и ту же функцию власти. И тут имеется совместное осуществление одной и той же функции многими органами, но с той особенностью, что только высшие инстанции могут остановить действия низших, а не наоборот, и что деятельность инстанции не одновременная, а последовательная. Но, конечно, и различные инстанции, наделенные различной степенью власти, но одинаковою компетенцией, сдерживают друг друга в своей деятельности.

Таким образом взаимное сдерживание отдельных органов власти получается не только при осуществлении различных функций власти различными органами, но точно также и при совместном осуществлении одной и той же функции несколькими органами. Однако и этим еще не исчерпываются возможные способы установить взаимное сдерживание тех волей, которыми определяется и направляется действие государственной власти.

Органы власти обыкновенно представляются учреждениями, состоящими из нескольких личностей. Даже при единоличной организации учреждений обыкновенно только собственно решающая власть принадлежит одному лицу, обставленному однако более или менее значительным числом других, содействующих ему в осуществлении его

функций. Решающему органу содействуют совещательные, докладывающие, исполняющие органы, состоят всегда из нескольких лиц. Степень влияния каждого отдельного лица на деятельность учреждения определяется как его устройством, напр., коллегиальным или единоличным, так и порядком делопроизводства. Влияние отдельных членов коллегии меняется, например, в зависимости от того, как решаются дела: единогласно или по большинству голосов, относительным большинством или абсолютным, простым или квалифицированным, открытым голосованием или тайной баллотировкой. При одном и том же составе коллегии могут получиться неодинаковые решения, если будет применен различный порядок делопроизводства. Точно также и различные формы участия различных содействующих органов, совещательных и докладывающих, не могут не влиять в известной степени на характер решения, постановляемого решающим органом. Так, хотя, напр., у нас все дела верховного управления разрешаются властью монарха, но все-таки на деле имеет большое значение, как дело будет направлено: чрез государственный совет, чрез комитет министров, или личным докладом отдельного министра. Характер решения в значительной степени определяется тем, в каком освещении дело будет представлено содействующими органами.

Итак, когда в одном и том же учреждении применяются различные формы делопроизводства, решения получаются в зависимости от того не одинаковые. Искусственно образуемая воля учрежденная как бы дробится. У одного и того учреждения, но действующего различным порядком, получается т. ск. несколько различных волей. И явление это объясняется, конечно, тем, что при различных формах делопроизводства преобладающее влияние на решение получают то те, то другие лица, входящая в состав учреждения и имеющие различные убеждения и интересы. Поэтому, когда различные вопросы, входящие в круг компетенции данного учреждения, разрешаются ими различным порядком, этим также устанавливается своего рода взаимное сдерживание различных волей, взаимодействием которых определяет деятельность учреждения. Тут получается также своего рода разделение полномочий власти, но уже не между различными учреждениями, а в одном и том же органе, между различными порядками его деятельности.

Подобного рода разделение полномочий власти в одном и том же органе приводящее, однако, также к взаимному сдерживанию, имеется, например, в тех случаях, когда издание и конституционных, и обыкновенных законов вверяется одному и тому же законодательному учреждению, но только различным порядком. Полноте законодательной власти парламента тут не устанавливается ограничений, издание конституционных законов не обособляется как функция другого органа власти. Но все-таки изменение конституционных законов этим затрудняется и тем самым устанавливается известная сдержка законодательной деятельности парламента.

[...]

Такой же характер имеют и те случаи, когда в абсолютной монархии для издания законов устанавливается особый порядок, отличающийся от того, как издаются другие высочайшие повеления. Абсолютный монарх обладает такою же полнотою власти, как и парламент, наделенный и учредительной властью. Но раз силу закона получают лишь те повеления монарха, которые изданы особо определенным для того порядком, это все-таки вносит в осуществление его власти некоторую внутреннюю сдержку, обеспечивая некоторое влияние на издание законов, напр., того совещательного учрежденная, мнение которого должно быть предварительно выслушано по каждому законодательному вопросу.

Итак, взаимное сдерживание волей, участвующих в распоряжении государственной власти, может быть установлено не одним только способом – разделением различных функций между различными органами, а тремя способами: разделением отдельных функций между различными органами, совместным осуществлением одной и той же

функции несколькими органами и осуществлением различных функций одним органом, но различным порядком.

Так как во всех этих случаях взаимное сдерживание получается вследствие той или другой формы совместного участия в осуществлении актов властвования нескольких различных волей, то все эти случаи можно подвести под одно общее понятие совместности властвования. Взаимное сдерживание в актах властвования достигается посредством совместности властвования, осуществляемой в трех указанных формах.

Различные формы совместности властвования не с одинаковой силой устанавливают взаимное сдерживание волей, распоряжающихся государственною властью. С наибольшей силой такое сдерживание проявляется при совместном осуществлении несколькими органами одной и той же функции. При этом каждый из органов обладает совершенно одинаковыми полномочиями власти и потому каждый акт одного из них может быть задержан другим. Когда различные функции осуществляются различными органами, взаимное их сдерживание принимает менее прямой характер. Полномочия друг друга сдерживающих органов тут уже не одни и те же, а разнородные. Каждый из органов в осуществлении своей функции является вполне самостоятельным, свободным и взаимное их сдерживание устанавливается не прямо, а косвенно, в зависимости от того, насколько осуществление распределенных между ними отдельных функций власти друг другом обусловлено. Так, например, при отделении законодательной власти от исполнительной, исполнительная власть в своей деятельности лишь настолько сдерживается законодательной властью, насколько самое исполнение обусловлено законодательством. В осуществлении своих дискреционных полномочий исполнительная власть свободна от такой сдержки. Еще более мягкую форму принимает взаимное сдерживание, когда одним и тем же органом различные функции осуществляются различным порядком. В этом случае взаимное сдерживание получает характер не противопоставления друг другу вполне самостоятельных волей, а только взаимного их влияния, при чем воли эти могут, как например при соотношении решающих и содействующих органов, и не быть равноправными, а находиться в отношении соподчинения.

Указанные три формы совместности властвований могут быть и соединяемы одна с другой, образуя разнообразные комбинации, и порождая тем большую пестроту в функциях отдельных органов. Обособленные функции власти могут быть самыми разнообразными способами распределяемы между различными органами, так что у одного и того же органа могут оказаться весьма разнородные функции. Это противоречит специализации деятельности отдельных органов, но не ослабляет вовсе их взаимного сдерживания. Мы показали уже, что совместность властвования есть начало прямо противоположное разделению труда. Поэтому она вовсе не предполагает непременно специализации функций органов власти, так чтобы отдельный орган осуществлял только строго однородные функции.

Сложная совместность предполагает лишь расчленение отдельных актов властвования на их составные элементы и осуществление различных элементов одного и того же акта властвования непременно различными органами, так чтобы они сдерживали друг друга. Но при этом возможно, что один и тот же орган будет в различных случаях выполнять совершенно разнородными функциями. Если, напр., законодательный орган, кроме издания законов пользуется правом утверждения бюджета и привлечения министров к ответственности, функции его, конечно, делаются менее однородными, специализация ослабляется, но случаи проявления взаимного сдерживания отдельных органов власти умножаются, так как в большем числе вопросов требуется при этом согласие исполнительной и законодательной власти. Такое же значение имеет и участие, напр., главы исполнительной власти в законодательстве, посредством осуществления права вето. Его функции становятся от того менее однородными, но возможность взаимного сдерживания законодательного и исполнительного органа расширяется.

[...]

Таким образом, при возведении начала разделения властей к более общему началу совместности властвования, явления действительной политической жизни, несогласимые с разделением властей, противоречащие ему, оказываются вполне объяснимыми обобщенным началом совместности властвования.

Нет ни одного государства, где бы законодательство, исполнение, суд были строго обособлены друг от друга. И в тех государствах, конституции которых провозглашают безусловное разделение властей, на деле оно не могло осуществиться. Исполнительная власть везде не только исполняет законы, но и сама устанавливает общие правила, не исключая и юридических норм, осуществляет и некоторые судебные функции. Законодательные учреждения издают не одни законы в материальном смысле, а также и административные распоряжения, только облеченные в форму законодательных актов, и, кроме того, пользуются всегда и некоторой долей судебной власти. Все это находится в прямом противоречии с принципом обособления трех властей. Но общее начало совместности властвования объясняет собою и эти явления, как частные случаи разнообразных проявлений совместности властвования. [...]

Приводится по: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. Учебное пособие. – М., 1998, – 944 с.

\*\*\*

## **ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА**

**Владимир Матвеевич Гессен  
(1868-1920)**

### **Глава 1. Абсолютная монархия и конституционное государство**

#### **I. Абсолютная монархия**

##### **§ 1. Недифференцированность законодательной и правительственной власти как отличительное свойство абсолютных монархий**

Отличительным моментом, характеризующим юридическую природу абсолютных монархий, является недифференцированность законодательной и правительственной властей, сосредоточенных в одних и тех же руках – в руках абсолютного монарха.

Обособление властей государственному праву абсолютных монархий неизвестно. Всю совокупность государственной деятельности, как вполне однородной, старый режим подводит под одну категорию, называет одним именем: в государствах старого режима правительство издает законы, правит страной и – по крайней мере отчасти – творит суд.

...

##### **§ 2. Надзаконный характер правительственной власти**

Необходимым следствием недифференцированности функций, законодательной и правительственной, является надзаконный характер правительственной власти в абсолютных монархиях.

[...]

... в абсолютных монархиях... закон, обращаясь к правительственной власти, лишен значения авторитетного веления высшей, безусловно обязательной власти. ... Различие

между законом и правительственным распоряжением в порядке их издания, а тем более в степени их юридической силы, остается совершенно неизвестным публицистике старого режима.

Правительство старого режима – это монарх. В руках монарха сосредоточивается вся полнота, им осуществляются все функции государственной власти. В сфере верховного управления, т.е. в сфере непосредственной деятельности монарха, его абсолютная власть является юридически свободной, не ограниченной действующим правом. Правительственная власть абсолютного монарха так же не ограничена законом, как и его законодательная власть. Издание общих норм необходимо для нормального функционирования государственной власти; но в каждом отдельном случае, когда эта общая норма, по той или другой причине, стесняет правительство, последнее, т.е. монарх, может заменить ее индивидуальным распоряжением, изданным *ad hoc*.

Приводится по: *Гессен В.М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 3-8, 13-15.*

\*\*\*

## **ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА**

**Иван Александрович Ильин**

**(1883-1954)**

### **Проблема сильной власти**

Есть государственная аксиома, согласно которой власть есть волевая сила. Слабая власть – не власть, а самообман и обман. Поэтому организующий в России слабую власть подрывает бытие русского государства и полагает начало распадению страны. Русская государственная власть или будет сильной, или ее не будет вовсе. Однако сильная власть не есть тем самым ни бюрократическая, ни централизованная, ни военная, ни полицейски brutальная. России нужна власть сильная, но дифференцированная. Сильная, но выдержанно-правовая. Сильная, но не просто и не только бюрократическая. Сильная, но децентрализованная. Воински закрепленная, но лишь в виде последнего аргумента. Полицейски огражденная, но не преувеличивающая компетенцию полиции. Сильная власть должна быть свободна от внутренних противопоставлений: верховная власть не должна противостоять никаким неверховным органам – ни действительным (вроде «ответственного министерства», «парламента», «федерального совета», «государственного совета»), ни фиктивным (вроде «народного суверенитета»). Всякие такие противопоставления вредны, ибо подрывают силу власти.

[...]

Не может и не должно быть вообще двух или трех первоисточников власти. Власть принадлежит главе государства, возглавляющему (лично или через своего представителя) всякую коллегия – законодательную, исполнительную, судебную, воинскую. Главе государства должны принадлежать все права английской короны в их юридически установленном, хотя политически почти не осуществляемом объеме. Но в России эти права должны принадлежать главе государства реально и эффективно. Согласно этому верховную власть следует мыслить себе в будущей России не как подчиненную народу или законодательной палате, а как самостоятельную правовую творческую реальность, пребывающую во главе государства, возглавляющую весь строй государства. Законодательная власть осуществляется им и теми органами, которые согласно

конституции привлекаются им к этому делу. Так же обстоит и с другими властями – исполнительной и судебной. Формально это явится «самодержавием», юридически присущим английской короне, независимо от того, будет это самодержавие принадлежать вождю, диктатору, цезарю или наследственному легитимному монарху. Спасти Россию от внутреннего распада и внешнего расхищения сможет только такая власть, а потому она возникнет и создастся независимо от того, хотим мы этого или нет. Но дух и жизненный строй, которые имеют насытить и наполнить собою эту диктаториальную форму, должны совместить в себе и осуществить все те черты, которые обычно восхваляются, как якобы присущие демократии, и которые в действительности сводятся к творческой самодеятельности лучших народных сил, несущих лояльное и жертвенное служение государству. России нужна не подавляющая диктатура, а пробуждающая, воспитывающая и вовлекающая. Не просвещенный абсолютизм, а полновластие лица, оформляющего подлинно аристократический всенародный отбор людей: диктаториальная аристократия или всенародно-несомое единовластие. Это означает, что русское государство не следует представлять себе как «дуалистический» строй. Нужно не две силы: власть палаты или народа и власть правящего главы, а одна сила: власть правящего главы, ведущего народ, страну и все учреждения. Не должно быть никаких установлений, тягающихся о власти, если они возникнут, то это будет началом распада.

[...]

Нужно единство: глава, ведущий палату, глава, ведущий правительство, глава, ведущий армию, глава, ведущий суд, глава, ведущий самоуправление (местное и национальное). Нужно дифференцированное единство, а не кое-как склеиваемое и балансирующее множество. Для жизненного усиления главы государства, как в смысле авторитета, так и в смысле верности волеуправления, необходимо создать при нем особый, вне учреждений стоящий Совет Неприкосновенных или Совет Старейшин в составе 30 человек, который должен существовать и при диктатуре, и при монархии. Он должен пополняться посредством особого сочетания из назначения (от главы) и избрания (от палаты) так, чтобы каждый старейшина был и назначен и избран. Полномочия старейшины пожизненны, сместить его нельзя. Он может или сам сложить свое звание, или подвергнуться единогласному исключению из Совета (в случае особой важности – душевное заболевание или совершение позорящего поступка). Совместительствовать старейшина не может. Каждый старейшина и весь Совет имеют право независимого суждения обо всем происходящем в государстве, право обращения к главе государства с советами, докладами, указаниями, ходатайствами и законопроектами (эти обращения печатаются в журнале Совета). В особенности же Совет имеет право ревизии всех учреждений и публичных дел во всем государстве.

[...]

Тем самым он не ослабит, а усилит власть, обеспечивая и укрепляя доверие народа к ней.

[...]

Далее, сильная власть экономит во времени, в пространстве, в энергии, в составе лиц и в структуре учреждений. Власть полномочная и ответственная должна присутствовать на местах. Но система центральных учреждений не должна воспроизводиться на местах (как при федеративном и сов[етском] строе). План учреждений должен быть ясен, прост, обременен дроблением полномочий, полномочие должно восприниматься как обязанность и должно быть неразрывно связанным с ответственностью.

**Приводится по: Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей 19-20 веков / Авторы концепции и составители: И.Б. Борисов, А.Ю. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. – М., 2008. 944 с. (С. 865-880)**

\*\*\*

## **ОСНОВЫ СОВЕТСКОЙ КОНСТИТУЦИИ**

**Георгий Семёнович Гурвич  
(1886-1964)**

### **220. Советская система построена на полном отрицании такого разделения властей**

Политический строй Советской республики революция создавала таким образом, что в основу всей государственной организации легли исключительно городские и сельские советы, органы «всей власти на местах». Городские же и сельские советы призваны были быть работающими учреждениями, одновременно и создающими законы и прилагающими их к жизни. Эти советы объединяют рабочее население городов и деревенскую трудовую массу. Отражая, следовательно, общий классовый интерес, они не заботились, конечно, ни о каком противопоставлении разных властей друг другу для сдержки и ограничения, ни о каком их уравнивании и это совершенное единство власти они передали и центральным органам, стройно и последовательно вырастающим из низов. Наши конституции совсем не отличают законодательных органов от исполнительных, они сообщают лишь разным органам разный объем законодательной и исполнительной власти. Термин «законодательная власть» вовсе отсутствует, когда речь идет о Всероссийском съезде советов, а между тем, нет сомнений, что он имеет эту власть. В то же время Всероссийский центральный исполнительный комитет советов наделяется по букве Конституции законодательной властью, но наряду с этим «распорядительной и контролирующей» (ст.24). Он вообще «объединяет работу по законодательству и управлению» одновременно (ст.28). СНК имеет «общее управление республикой», но в праве и издавать декреты, т.е. законодательствовать (ст.33 и 34). Самое название «исполнительная власть» в Конституции РСФСР отсутствует. Термин же «исполнительный комитет» нас не должен обманывать: исполнительные комитеты советов имеют точно ту же область деятельности, что и советы, они лишь перед советами ответственны и в своих действиях перед ними отчитываются.

### **221. Советское разделение властей: а) Съезд и ВЦИК**

Разделения или обособления властей в буржуазном смысле у нас нет и не может быть. Но есть чисто техническое распределение обязанностей и кругов деятельности, преследующее практические цели и проведенное очень последовательно и очень стройно. На вершине власти в РСФСР стоит Всероссийский съезд советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, состоящий из делегатов городских советов и губернских съездов советов (ст.20). Он увенчивает собой эту вершину, но... «верховность» его власти надо понимать совсем не так, как понимают верховную власть в буржуазном государстве. Среди всех учреждений республики ему одному принадлежит право устанавливать основы государственного строя, т.е. учреждать конституцию (ст.16а). Он, значит, обладает преимущественно учредительной властью, той властью, которой буржуазия наделяет свои учредительные собрания — органы чрезвычайные, стоящие вне общей государственной системы. Уже по этому признаку можно судить, что он действительно верховная власть. Но тут же бросается в глаза любопытная особенность: учредительные собрания буржуазии не ведут — по правилу — очередной законодательной работы, предоставляя ее палатам, тогда как Съезд законодательствует по

целому ряду вопросов, имеющих крупное общегосударственное значение (ст.17). В этом отношении рядом с ним стоит ВЦИК советов (а не съезда!). Избираемый съездом и обязанный ему отчетом, он в промежутках между съездами несет всю текущую законодательную работу. Очевидно, что и по букве Конституции и по фактически создающемуся положению его преимущественная область — законодательство. Однако он заимствует у Съезда и часть его учредительной власти: изменяет и дополняет Конституцию (ст.16а; §29). Но все это не мешает ему быть и распорядительным органом, принимать руководящее участие в управлении и наблюдать за осуществлением законов и постановлений, т.е. выполнять все то, что буржуазное государство вверяет кабинету министров, как отмежеванную специальную и единственную область.

## **222. б) ВЦИК и СНК**

Между тем, СНК — вот учреждение, по виду приближающееся к кабинету министров: его преимущественная функция — правительственная, вполне правильно названная в Конституции «общим управлением республикой» (ст.33). Но наряду с этим он, назначаемый и смещаемый ВЦИК (ст.30 и 35), заимствует от него часть его законодательных полномочий: «издает декреты» (ст.34). Последнее достаточно резко отличает его по существу от исполнительной власти буржуазного государства. Но он отличается от нее и формальными чертами: почерпая свои полномочия от законодательного собрания — ВЦИК — и вполне ответственный перед ним, он не имеет по отношению к нему никаких прав...

Для того, чтобы ВЦИК мог на деле, фактически осуществлять все те функции, которые закрепляются за ним Конституцией, — функции законодательные, контрольные, распорядительные, — ему нужны подсобные органы. СНК, как мы видим, и служит таким органом, вспомогательным и производным от ВЦИК. В области распорядительных и исполнительных функций... широкого управления, ВЦИК ближайшим образом опирается на СНК, как на свой передаточный в этой области механизм. От такого разделения труда ВЦИК, конечно, не теряет своего активного, действенного, рабочего характера: члены его, каждый порознь и все вместе, суть непременно и исполнители законов, центральные и местные практические работники. Но и в СНК, необходимо специализирующемся на управлении, законодательные функции не атрофируются, не омертвевают именно потому, что нет разделения власти между ним и ВЦИК, а есть техническое распределение кругов деятельности с преобладанием для СНК административной работы над законодательной. Вполне естественно, что в целях успешного проведения своих законодательных и административных задач СНК обзавелся вспомогательными учреждениями: Малым СНК — для подготовки и детальной разработки вопросов общего законодательства и управления, и экономическим совещанием — для предварительного рассмотрения экономических и хозяйственных мер.

## **223. в) ВЦИК и его Президиум**

С другой стороны, таким же производным и подотчетным по отношению к ВЦИК органом является его президиум. ... Как и СНК он подотчетен ВЦИК... Те права, которые он имеет по отношению к СНК, из коих важнейшее — право отмены постановлений СНК, осуществляются им, как и все вообще его права, от имени ВЦИК... и по его уполномочию. Таким образом, Президиум ВЦИК есть такой же подсобный и несамостоятельный орган ВЦИК, как и СНК. Его существование и деятельность суть не что иное, как дальнейшее последовательное развитие принципа разделения функций, но не властей: именно, в то время как СНК, орган ВЦИК, специализируется в области административных функций ВЦИК, — Президиум ВЦИК, такой же вспомогательный орган этого последнего, сосредоточивает работу в области законодательства и контроля.

При этом ни СНК не отказывается от прав законодательных, ни Президиум ВЦИК от функций чисто административных... И как раньше ВЦИК, сообщая СНК ряд административных полномочий, не поступился нимало своим характером практически-работающего учреждения, так и позже, о расширении законодательной сферы своего Президиума, он остался тем же, чем был: высшим, после Съезда, законодательным органом государства. ...

#### **224. Бесплодность сравнений**

Нет ничего более забавного, как попытки некоторых исследователей прикинуть Советские государственные учреждения на буржуазную мерку и определить, «на что они похожи». Тогда сыплются сравнения ВЦИК с парламентом, СНК — с кабинетом министров, Президиума ВЦИК — с междупарламентским комитетом, СНК и Президиума ВЦИК — с директорией. Иногда хотят таким манером «облагородить» наши учреждения, иногда — просто старый привычный ярлык нацепить, иногда — подчеркнуть, что вот, дескать, не миновать «парламентаризации» Советов в центре и «муниципализации» их на местах. Тщетный труд! Нисколько не идеализируя и не переоценивая наши органы верховного управления, надо, тем не менее, признать, что они ни на одно из бывших или сущих буржуазных учреждений не похожи. Их следует брать и изучать, как они есть, и в свойствах пролетариата – господствующего класса — и в особенностях пролетарского государства искать разгадки их оригинальности.

**Приводится по: Гурвич Г.С. Основы советской Конституции. 8-е изд., испр. М., Л., 1930. С. 140-144.**

\*\*\*

### **КУРС СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА. ТОМ I**

**Алексей Ильич Лепёшкин  
(1913-1977)**

#### **§ 6. Принцип единства государственной власти и полномочия представительных органов социалистического государства**

Советская Конституция закрепляет принципы единства государственной власти и полномочия представительных органов, отвергая буржуазную концепцию «разделения властей».

Государственная власть в СССР безраздельно принадлежит трудящимся, а ее единство определяется диктатурой рабочего класса.

Характеризуя Советскую власть, В.И. Ленин указывал, что она дает возможность «соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов».

[...]

Первая Советская Конституция установила, что вся полнота государственной власти принадлежит представительному органу трудящихся — Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских депутатов, а в период между съездами — избираемому съездом и подотчетному ему Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету (ВЦИК).

Тем самым был законодательно закреплён принцип единства государственной власти и полновластия представительных органов. Ведению съезда Советов и ВЦИК подлежали все вопросы общегосударственного значения. Верховенство съезда как выразителя суверенной воли трудящихся обеспечивалось также отнесением к его исключительной компетенции права устанавливать, дополнять и изменять основные начала Советской Конституции, а также права ратифицировать международные договоры.

Единство государственной власти не исключает, разумеется, строгого разграничения компетенции органов государства. Для каждого из них определяются полномочия, порядок организации и деятельности, а также формы и характер принимаемых актов.

Принцип единства государственной власти и обусловленное им организационное единство в построении ее органов получили свое дальнейшее развитие в конституциях второй главной фазы развития Советского государства. Конституция СССР 1936 г. также закрепляет принцип единства государственной власти...

... Верховный Совет СССР, избираемый всем советским народом и выражающий его волю, является высшим органом власти СССР. Все другие органы СССР получают свои полномочия непосредственно или в конечном счете от Верховного Совета СССР. Он руководит деятельностью подотчетных ему органов, определяет и направляет их деятельность. ...

... Конституция 1936 г. установила стройную и единую систему Советов...

Организационное единство органов государственной власти в СССР выражается также в том, что они создаются и действуют на основе единых принципов. Всем звеньям системы Советов свойственны демократические формы деятельности: сессионный порядок работы, образование ими своих исполнительных и распорядительных органов, постоянных и временных комиссий и т.п.

[...]

## **§ 8. Принцип демократического централизма как основа организации и деятельности Советского государства и его органов**

Демократический централизм как основа организации и деятельности советской федерации и взаимоотношений между выше- и нижестоящими органами нашего государства является одним из основных принципов Советской Конституции.

Суть принципа демократического централизма состоит в том, что он сочетает в органическом единстве централизм и демократизм. Социалистический централизм применительно к организации государственной системы означает централизованное плановое руководство, руководство из единого центра в интересах государства в целом и его отдельных частей. Социалистический демократизм — это широкое развитие творческой инициативы мест, опора на активность народных, масс, их привлечение к созидательной деятельности по выполнению директив центра с учетом местных условий. Демократический централизм сочетает единство в основном, в коренном, в существенном, с многообразием форм, методов, способов разрешения задач, стоящих перед всем государством и перед каждым его органом.

Подобно другим конституционным принципам, принцип демократического централизма был разработан В.И. Лениным еще задолго до создания Советского государства и принятия его Конституции, а затем практически был осуществлен и развит дальше в процессе создания новой, социалистической государственности.

... В.И. Ленин писал, что партия должна строиться при «централизации руководства, децентрализации деятельности». ... В последующем В.И. Ленин неоднократно указывал на демократический централизм как на организационную основу построения советского государственного аппарата, как на важнейшее начало взаимоотношений центра и мест. ...

[...]

Конституция РСФСР 1918 г., исходя из принципа демократического централизма и руководствуясь им, устанавливала, что высшие органы государственной власти

осуществляют непосредственное руководство только в отношении городских Советов городов республиканского подчинения, а также областных и губернских съездов Советов и их исполнительных комитетов. Эти звенья местных органов государственной власти были подотчетны и подконтрольны непосредственно ВЦИК, его Президиуму и СНК РСФСР. Что касается остальных местных Советов, то они в своей деятельности были подконтрольны соответствующим вышестоящим Советам и их исполкомам (например: сельские Советы — волостным, волостные — уездным, уездные — губернским).

[...]

Конституция СССР 1936 г. закрепляет многообразные формы проявления принципа демократического централизма. Он находит применение во взаимоотношениях между СССР и союзными республиками, в отношениях между союзными республиками и входящими в их состав автономными республиками.

[...]

Принцип демократического централизма выражается также в том, что Советы депутатов трудящихся снизу доверху избираются трудящимися нашей страны на основе демократической избирательной системы; в том, что Советы образуют свои исполнительные и распорядительные органы, которые им подотчетны и подконтрольны; в том, что нижестоящие Советы подчинены во всей своей деятельности вышестоящим, нижестоящие исполнительные и распорядительные органы Советов подчинены не только Советам, их образовавшим, но и исполнительным комитетам вышестоящих Советов; в том, что местные Советы как органы государственной власти осуществляют руководство всеми местными органами государственного управления, что акты вышестоящих органов государственной власти обязательны к исполнению нижестоящими и т.п.

[...]

#### **4. Единство Советской государственной власти**

Одним из важнейших принципов Советской государственной власти является ее единство.

Советская государственная власть является единой прежде всего с точки зрения ее социально-политической природы. Это единство находит свое выражение в государственном праве, поскольку содержание всех его норм... выражает единую волю рабочего класса и всех трудящихся нашей страны.

[...]

Наука советского государственного права отвергает буржуазную теорию «разделения властей», выдвинутую в политических учениях Западной Европы еще в XVII-XVIII вв. и все еще имеющую своих сторонников среди представителей современной буржуазной науки государственного права.

[...]

В действительности никакого «разделения властей», находящихся в состоянии равновесия, никогда не существовало. К. Маркс писал, что разделение властей, которое «принимают как священный и непогрешимый принцип, на самом деле есть не что иное, как обыкновенное промышленное разделение труда, примененное к государственному механизму в видах упрощения и контроля»

[...]

Советская наука государственного права и практика государственного строительства в нашей стране не применяет теорию «разделения властей», поскольку она противоречит самой природе государственной власти рабочего класса и всех руководимых им трудящихся.

Еще К. Маркс, обобщая опыт организации государственной власти в Парижской Коммуне, писал, что «Коммуна должна была быть не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы».

В.И. Ленин, анализируя деятельность Парижской Коммуны, также отмечал, что она «не знала разделения законодательной и исполнительной власти».

[...]

В Советском государстве принцип единства государственной власти был осуществлен с первых дней его существования. Все органы нашего государства, как представительные, так и административные, судебные и прокурорские, суть органы единой государственной власти, принадлежащей трудящимся, руководимым рабочем классом.

Единство Советской государственной власти как ее неотъемлемое свойство обеспечивается в нашей стране и организационным единством органов государственной власти.

Кроме того, наши верховные представительные органы государства (Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик) — это не только законодательные органы, они же организуют и исполнение законов, т.е. являются работающими организациями, соединяющими законодательную деятельность с исполнением законов.

Принцип единства Советской государственной власти выражен также и в том, что Верховному Совету СССР не только подотчетно Правительство СССР — Совет Министров СССР, перед ним подотчетен и Президиум Верховного Совета, осуществляющий в наших условиях некоторые функции, обычно входящие в компетенцию президента.

[...]

Верховный Совет СССР является не только законодательным органом, но и органом верховного управления страной. Он наиболее полно выражает суверенитет советского народа и осуществляет его во всей своей деятельности.

В.И. Ленин, характеризуя наш государственный аппарат, писал, что «он дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т.е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов».

Демократический централизм, лежащий в основе построения нашего государственного аппарата, есть выражение принципа единства Советской государственной власти. Он исключает «разделение властей» и их уравнивание и обуславливает строгое разграничение компетенции между отдельными звеньями государственного аппарата, самостоятельность их деятельности в пределах своих полномочий, при строгой подчиненности нижестоящих государственных органов вышестоящим.

**Приводится по: Лепёшкин А.И. Курс советского государственного права. В 2-х тт. Т. I. М., 1961. С. 199-201, 204-207, 284-289.**

\*\*\*

# ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ США

**Август Алексеевич Мишин  
(1924-1993)**

## **Введение**

... Разделение властей — старейший практический принцип, который был заимствован у англичан в конце XVII столетия и с тех пор никогда не предавался забвению. ...

С момента своего появления на американской почве разделение властей проделало длительный и сложный путь развития. Первоначально, в колониальный период, это был политический принцип, который фактически стал лозунгом в борьбе против британского колониального гнета. После провозглашения независимости в 1776 г. разделение властей приобретает черты институционального принципа, нашедшего свое практическое воплощение в основных законах 13 независимых штатов. Ко времени созыва в мае 1787 г. Филадельфийского конституционного конвента американцы не только были знакомы с теориями Д. Локка и Ш. Монтескье о разделении властей, но и имели обширный опыт практического применения этих теорий, преломленных в американском политическом сознании.

Учредители Конституции 1787 г. положили в основу организации, компетенции и взаимодействия высших органов государственной власти — конгресса, президента и Верховного суда — свой собственный, американский вариант разделения властей, который впоследствии стал именоваться системой «сдержек и противовесов». При этом сразу же нужно подчеркнуть, что учредители американской конституции никогда не помышляли о создании трех независимых друг от друга властей, т.е. о создании некоего троевластия, возможного только в теории, но практически неосуществимого. Они знали, что власть едина, и знали, кому она принадлежит. Для практического осуществления этой власти они создали систему, состоящую, из трех связанных системными отношениями органов, которые считались соответственно носителями законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. ...

Практическое воплощение принципа разделения властей фактически никогда не совпадало полностью с той моделью, которая была зафиксирована в конституции. Организация, структура и взаимоотношения трех ветвей единой государственной власти, как и вся политико-правовая надстройка, всегда находились в прямой зависимости от реальных политико-экономических и социальных отношений, от состояния американского общества, от насущных потребностей господствующего класса. Принцип разделения властей применялся... «лишь в той мере, в какой он соответствует существующим отношениям».

На разных этапах развития американского общества система «сдержек и противовесов» имела конкретные специфические черты. Менялась фактическая и законная компетенция конгресса, президента и Верховного суда, появлялись новые виды отношений между этими органами, в ряде случаев существенно изменялось само положение высших органов государственной власти в системе «сдержек и противовесов». Однако сам принцип разделения властей никогда не переставал действовать, несмотря на весьма существенные потрясения верхнего эшелона американской государственности. ... Даже вопиющий уотергейтский скандал не вышел за рамки традиционной семейкой ссоры. ...

Принцип разделения властей в своем практическом воплощении представляет собой структурно-функциональную определенность каждого из высших органов государственной власти, степень которой зависит как от его формально-юридического

статуса, так и от фактического размежевания функциональной и предметной компетенции. Иными словами, в целостной системе высших органов власти буржуазного государства при режиме демократии каждый высший орган обладает определенной долей относительной самостоятельности по отношению друг к другу, а мера этой относительной самостоятельности есть мера демократизма всей политической системы в целом. Коротко говоря, разделение властей есть органическое выражение самой буржуазной демократии. Они друг от друга не отделимы. ...

[...]

## **Глава 1. Разделение властей – от теории к практике**

### **1. Идея разделения властей до образования Соединенных Штатов Америки**

[...]

Теория разделения властей проникла в американские колонии вскоре после выхода в свет (1689 г.) «Двух трактатов о правлении» Джона Локка ... [Он] явился фактически первым буржуазным идеологом, выдвинувшим учение о разделении властей, которое спустя несколько десятилетий было развито и дополнено выдающимся французским просветителем XVIII в. Шарлем Луи Монтескье.

Восприимчивость американской буржуазии к идее разделения властей объясняется тем, что в британских колониях Северной Америки предреволюционного периода сложилась примерно такая же политическая ситуация, как в Англии конца XVII и во Франции середины XVIII в. ...

В предреволюционный период в сознании колонистов глубоко укрепилось недоверие к британскому государству, от которого они претерпели множество обид и несправедливостей. ... Монархия отождествлялась с тиранией. ...

[...]

До бурных 70-х и 80-х годов XVIII в. наиболее приемлемой для колоний оказалась теория Джона Локка, так как она соответствовала желанию американцев создать такую систему правления, при которой наиболее ненавистная им исполнительная власть, персонифицированная в британском короле и назначаемых им губернаторах, была бы лишена возможности перерасти в открытую тиранию. ...

Главное, что привлекало колонистов в локковской модели разделения властей, — это положение о неравноправности выделяемых им властей. Согласно Д. Локку законодательная власть является верховной и повелевает всеми другими властями. Именно в законодательных собраниях американская политическая мысль видела в тот период гарантию от произвола исполнительной власти. Сама доктрина разделения властей рассматривалась как средство обуздания ненавистной исполнительной власти, ассоциировавшейся с британским королем. ... Таким образом, до 1776 г. разделение властей было лишь лозунгом, политической теорией. Положение резко меняется, когда бывшие колонии становятся самостоятельными государствами и приступают к своему собственному конституционному и государственному строительству. ...

Практическое воплощение локковских идей о верховенстве законодательной власти привело к непредвиденным последствиям... Созданные в штатах легислатуры захватили в свои руки огромные полномочия, во многих случаях полностью подчинили себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Современники отмечали, что легислатуры штатов переходного периода конфисковывали собственность, чеканили монету, взимали налоги, выносили приговоры, беспрерывно изменяли и пересматривали свои собственные законы. Короче говоря, законодательные власти штатов в ряде случаев вели себя подобно коллективным тиранам, нарушая и попирая все запреты чистой теории разделения властей.

Томас Джефферсон в своих «Заметках о штате Вирджиния» дает следующую язвительную характеристику легислатур переходного периода: «В результате все

полномочия управления — законодательные, исполнительные и судебные — оказались у законодательного корпуса. Концентрация их в одних и тех же руках является совершенно точным определением деспотического правления. Не будет никакого облегчения от того, что эти полномочия будут осуществляться множеством рук, а не одной единственной. Сто семьдесят три деспота, безусловно, являются таким же угнетателем, как и один... И мало пользы для нас в том, что они избраны нами самими. Выборный деспотизм — это отнюдь не та форма правления, за которую мы боролись...».

Горький опыт законодательных бесчинств привел к тому, что политическая мысль штатов разочаровалась в локковской модели разделения властей с ее чисто британской концепцией верховенства парламента, которая является одним из основных постулатов британского конституционализма вплоть до настоящего времени. Более привлекательной для американцев оказалась схема разделения властей, предложенная Шарлем Монтескье. В основе ее также лежала модель британской государственной системы, но настолько идеализированная, что она практически утратила сходство с оригиналом.

[...]

... Для предупреждения тирании необходим динамичный механизм, препятствующий сосредоточению слишком большой власти в руках какого-либо лица или органа. ...

Опыт применения конституций независимыми штатами привел американскую политическую мысль к убеждению, что нужна сбалансированная система разделенных властей, чтобы исключить возможность возникновения тиранического правления. Речь в данном случае шла об устройстве органов власти и управления отдельных штатов. ...

К моменту созыва Филадельфийского конвента фактически завершился процесс перерастания теории разделения властей в конституционный принцип, который в конечном счете воплотился в чисто американской практической схеме «сдержек и противовесов».

## **2. Филадельфийский конвент и Конституция 1787 г. Создание системы «сдержек и противовесов»**

... Поиски более совершенных и удобных... систем организации власти для отдельных штатов и для той единой республики, которая должна была их объединить, велись в направлении создания чисто американского, приспособленного к местным условиям варианта разделения властей. От собственно британской концепции верховенства законодательной власти американцы отказались полностью. В воздухе носилась идея о равномерном распределении всех полномочий государственной власти между «тремя ветвями правительства». Доминирующим настроением было обуздание узурпаторских амбиций законодательной ветви власти. ...

В результате «переходного периода» сложились два главных теоретических подхода к организации всей системы построения органов государственной власти. Во-первых, сувереном является народ, а не институты власти, обладающие лишь теми полномочиями, которые делегировал им народ; Во-вторых, ни один из институтов власти не может быть единственным выразителем общей воли народа. Выразителем такой воли они могут быть только все вместе и в равной степени. Все ветви власти, таким образом, выражают волю народа по его уполномочию, в соответствии с присущими им функциями и в пределах, установленных писаной конституцией.

Для надежной охраны общества от опасности установления тирании власть должна была быть распределена между «ветвями правительства». Кроме того, предполагалось создание системы взаимозависимости, обеспечивающей взаимный контроль с целью предупреждения злоупотреблений.

Горизонтальное распределение властных полномочий между ветвями национального правительства — законодательной, исполнительной и судебной — дополнялось

вертикальным разделением власти, что предполагалось федеративной формой государственного устройства; все, что не входило в сферу полномочий Союза, оставалось за штатами и народом.

Анализ текста Конституции США и его многочисленных комментариев и толкований позволяет прийти к заключению, что в нем речь идет не о классическом разделении властей. Власть как таковая предполагается единой, разделяются, разграничиваются лишь властные полномочия. Единство власти выводится из концепции единого суверенитета, который теоретически пребывает в народе.

Таким образом, следует говорить не о трех властях, а о трех высших органах государственной власти, наделенных относительно определенной предметной и функциональной компетенцией. Американские государственные деятели, отцы-учредители конституции отнюдь не стремились к теоретически безупречной и логически последовательной конструкции разделения властей. Американский вариант системы разделения властей основан не столько на теоретическом наследии, сколько на опыте колониального периода и самостоятельного государственного строительства независимых штатов с 1776 по 1787 г.

[...]

Любопытно отметить, что с точки зрения строго семантической конституция знает только две власти. [...] в Основном законе речь идет только о двух властях: исполнительная вручается президенту, а судебная — Верховному суду и другим нижестоящим федеральным судам. Что же касается конгресса, то он строго по букве конституции является носителем законодательных полномочий, а не обладателем законодательной власти. Вряд ли можно считать формулу ст. I простой случайностью или редакционной погрешностью. С известной степенью вероятности можно утверждать, что в формуле этой статьи нашли свое выражение господствовавшие в то время настроения — боязнь возможной тирании законодательной ветви власти.

[...]

Если изначальная идея разделения властей, заимствованная у европейских мыслителей, не нашла детального выражения в тексте конституции, то чисто американская идея «сдержек и противовесов» разработана весьма основательно во всех ее проявлениях.

Система «сдержек и противовесов», положенная в основу организации и функционирования центральных органов государственной власти США, покоится на следующих основополагающих началах.

Во-первых, все три ветви власти имеют различные источники их формирования. Носитель законодательной власти — конгресс состоит из двух палат, каждая из которых формируется особым образом. Палата представителей избирается народом... Сенат — легислатурами штатов. Носитель исполнительной власти — президент избирается косвенным путем, коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются народом. Что касается носителя судебной власти Верховного суда, то он формируется совместно президентом и Сенатом.

Во-вторых, все органы государственной власти согласно конституции имеют различные сроки полномочий. Палата представителей избирается на 2 года. У сената нет установленного срока полномочий, так как его состав обновляется каждые 2 года на одну треть путем перевыборов. Президент избирается сроком на 4 года, а члены Верховного суда занимают свои должности пожизненно.

Установление конституцией различных источников формирования и сроков полномочий для носителей законодательной, исполнительной и судебной властей должно было... привести к двум важным результатам: обеспечить соответствующие ветви власти определенной самостоятельностью по отношению друг к другу и предупредить одновременное обновление их состава, т.е. добиться устойчивости и преемственности...

В-третьих, авторы системы «сдержек и противовесов» ставили цель создать такой механизм, в рамках которого каждая из ветвей власти имела бы возможность нейтрализовать узурпаторские поползновения другой. В соответствии с этой идеей конгресс получил право отклонять законопредложения президента (включая финансовые), которые он может вносить через свою креатуру в палатах. Сенат может отклонить любую кандидатуру, предложенную президентом для занятия высших федеральных должностей, поскольку в силу процедуры получения «совета и согласия» необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов верхней палаты. Конгресс, наконец, может привлечь президента к ответственности в порядке импичмента и отстранить его от должности до истечения срока его полномочий.

Важнейшим конституционным средством воздействия президента на конгресс является отлагательное вето. Если президент мотивированным посланием отказывается в утверждении законопроекта или резолюции, одобренных обеими палатами конгресса, то возражение главы государства может быть преодолено только в том случае, если такие билли или резолюции будут повторно одобрены квалифицированным большинством обеих палат (для утверждения биллей и резолюций в обычном порядке требуется простое большинство обеих палат).

Носитель судебной власти — Верховный суд формировался совместно президентом и конгрессом. Члены Верховного суда назначаются президентом «по совету и с согласия сената», т.е. с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума. Формально Верховный суд учреждался как высшая апелляция инстанция и как суд первой инстанции по определенной категории дел, перечень которых содержался в ст. III конституции. Фактически конституция содержала условия для наделения Верховного суда правом конституционного надзора, что позволяло ему ограничивать законодательную деятельность конгресса и нормоустанавливающую деятельность президента. Досрочное отстранение судей Верховного суда от должности могло быть осуществлено в соответствии с процедурой импичмента.

Следует принять во внимание то обстоятельство, что в системе «сдержек и противовесов» наиболее мощные средства противодействия были нацелены на законодательную ветвь власти. Это нашло свое выражение не только в том антиконгрессистском инструментарии, который конституция предоставила в распоряжение президента и Верховного суда. В самом конгрессе верхняя палата — назначаемый legislatures штатов Сенат — была уравнена в правах с выборной Палатой представителей, чтобы сдерживать в случае необходимости ее радикальные поползновения. Подобные предосторожности, как уже было сказано, объяснялись страхом учредителей конституции перед возможностью установления тиранической диктатуры народного собрания.

Система «сдержек и противовесов» должна была не только предупредить узурпаторские тенденции одной из трех ветвей власти, но и обеспечить стабильность государственно-правовых институтов и непрерывность функционирования самой государственной власти.

[...]

Даже спустя полтора с лишним столетия... юристы не могут дать однозначного ответа на вопрос о конечных результатах системы «сдержек и противовесов» — американской модели разделенных, но объединенных властей. ...

Сочетание в системе «сдержек и противовесов» таких противоречивых начал, как разделенность и единство, при котором формально независимые ветви власти являлись одновременно интегральными частями единого федерального правительства, поражали воображение не только современников конституции, но и отдаленных потомков ее учредителей. ...

[...]

... «ограниченное правительство»... подразумевал[о] два аспекта. Во-первых, ... разделение полномочий власти между общенациональными и штатными институтами. Это называлось федерализмом. Во-вторых, общенациональные институты власти создаются таким образом, чтобы в процессе осуществления своих полномочий они сдерживали и ограничивали друг друга. Это называлось разделением властей.

[...]

Созданная на основе Конституции 1787 г. система организации верховной государственной власти, известная как система «сдержек и противовесов», отнюдь не являлась... претворением в жизнь европейских теорий разделении властей. ...

Система «сдержек и противовесов» формально строилась на принципе равенства разделенных властей, способных контролировать и сдерживать друг друга. В действительности же стержнем всей этой системы была сильная, динамичная и единоличная исполнительная власть, обладавшая по сравнению с двумя другими составляющими ее ветвями власти наибольшей степенью свободы.

Конституция не предполагала создания независимых разделенных властей. Единая государственная власть осуществлялась тремя институтами, каждый из которых обладал структурно-функциональной определенностью. ...

## **Глава 2. Механизм системы «сдержек и противовесов»**

### **1. Современная доктрина «сдержек и противовесов»**

[...]

Система «сдержек и противовесов», заключенная в американской конституции, развивалась, приспособившись к меняющимся социальным и политическим условиям...

[...]

Вся история эволюции системы сдержек и противовесов вращается вокруг конфронтации исполнительной и законодательной властей. Однако, несмотря на серьезные колебания, главной движущей силой почти всегда оставалась президентская власть. В конечном счете из всех внутрисистемных конфликтов, даже терпя порою поражения, она выходила всегда лучше вооруженной для дальнейших схваток. При этом не следует драматизировать конфронтации Белого дома и Капитолия, так как эти конфронтации никогда не перерастали рамок внутрисемейной ссоры и не приводили ни к каким значительным социальным изменениям. Система разделения властей модифицировалась, интегрируя в себя последствия всех конфликтов... име[я] одно главное направление — усиление исполнительной ветви власти.

Система «сдержек и противовесов» не могла работать как коллегия абсолютно равноправных триумвиров, поскольку конфликты и неравенство были интегрированы в нее ее создателями с самого начала. Считалось, что сам принцип разделения властей предполагает определенное состояние напряжения между ветвями власти для поддержания равновесия всей системы. ... Но все это для преодоления тиранических тенденций. ...

С первых дней существования США система «сдержек и противовесов» работала не в условиях равенства разделенных властей, а при осязательном верховенстве или первенстве исполнительной ветви власти. ...

[...]

В настоящее время подавляющее большинство американских ученых и публицистов сходятся в том, что традиционная схема «сдержек и противовесов» не соответствует современному состоянию американского общества и государства. В действительности сложилась совершенно другая система взаимоотношений между тремя ветвями общенациональной власти, которая имеет мало общего с филадельфийской моделью. ...

[...]

... реформаторы системы разделения властей хотят совместить несовместимое. Они твердо убеждены в том, что исполнительная ветвь власти должна сохранить за собой роль

дирижера, дабы трио разделенных властей не устраивало какофонии. В то же время они хотят обуздать исполнительную власть в такой степени, чтобы предупредить в корне возможность превращения ее в демократический цезаризм или плебисцитарную личную диктатуру. Они непрестанно напоминают друг другу максимуму лорда Эктона — всякая власть разлагает, неограниченная власть разлагает неограниченно. ...

[...]

Развитие системы «сдержек и противовесов»... свое внешнее выражение... находит в борьбе двух основных тенденций. Исполнительная власть стремится к расширению своих полномочий, активизации политической инициативы и концентрации руководства. Законодательная власть проявляет тенденцию к сужению своих фактических полномочий, отказу от политической инициативы и распылению руководства...

**Приводится по: Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 15-50.**

\*\*\*

## **ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРГ**

**Конрад Хессе  
(1919-2005)**

### **Раздел 2. Функции**

#### **§ 13. Разделение властей**

##### **I. Принцип разделения властей в действующем конституционном праве**

###### **1. Принятое понимание принципа и его основы**

... Содержание и значение принципа [разделения властей] просматриваются в различиях функций законодательства, управления и правосудия, в наделении этими функциями разных органов, в запрете осуществления функций, принадлежащих другому органу власти (разделение властей), и во взаимном контроле и ограничении власти (сбалансирование власти). В этом значении принцип разделения властей оказывается средством распределения и, таким образом, сдерживания власти государства, служащим защите свободы личности.

[...]

###### **2. Принцип разделения властей — принцип конституции**

... принцип разделения властей, сформулированный на основе данной теории, является не естественно-правовой догмой, не имеющей временных границ, а исторически сложившимся принципом. Теории разделения властей Локка, Монтескье или «Федералиста», на основании которых он сложился, едва ли имеют что-либо общее с более поздней догматизацией, которая изображала законодательную власть как нормирование, исполнительную власть — как исполнение норм, судебную деятельность — как логический механизм процесса исполнения и претендовала на всеобщую, всевременную значимость. Эти теории являются теориями исторического характера, которые хотели в определенный исторический момент привнести реальную политическую силу, а в деятельность ее — порядок, гарантирующий политическую свободу. И в настоящее время, как и раньше, принцип разделения властей в очень незначительной

степени можно отделить от исторически конкретного государственного строя и его условий. Он складывается в конституции, и при конституционно-правовом анализе разделение властей рассматривается как принцип конституции, в которой он находит свое современное историческое оформление и определенные контуры. ...

Понимание разделения властей как принципа современной конституции заставляет отказаться от принятого представления о разделении властей как только о средстве ограничения первоначально существовавшей единой государственной власти, которая должна быть ограничена разделением, разграничением путем системы преград и контроля ради свободы личности, поскольку государственная власть и ее условие — политическое единство реально не существуют а priori, а должны постоянно заново создаваться совместной организованной деятельностью людей и поддерживаться. На этом организованном конституцией процессе задача разделения властей, как основной принцип конституции, не должна сказываться отрицательно в дополнительных ограничениях. Напротив, разделение властей является в значительной степени позитивным для порядка совместной деятельности людей, конституирующего отдельные виды власти, определяющего и ограничивающего их компетенции, регулирующего общий труд, и, таким образом, должно привести к единству ограниченной государственной власти. Эта задача не только требует ограничений и сбалансирования реальных факторов власти, но и является прежде всего задачей соответствующего определения и соподчинения государственных функций, органов, которым доверено осуществление этих функций, а также реальных сил, отражаемых этими органами. Такое соподчинение является лейтмотивом разделения властей в конституционном строе Основного закона.

[...]

## **II. Содержание и объем принципа разделения властей в конституционном строе Основного закона**

### **1. Конституирование власти**

Разделение властей является в то же время конституированием разных видов власти.

[...]

... конституция различает три основные функции: законодательство, управление и правосудие.

Это деление не имеет характера исключительности. Оно обозначает определенные основные способы выполнения задач. Указанная дифференциация не содержит никакого законченного описания конституционных функций, но оставляет место для дальнейшего описания функций контроля, содействия политическим партиям в формировании политической воли или в создании общественного мнения и влияния на него. ...

... разные функции должны осуществляться... специальными органами. Поскольку разделение функций может быть любым, то и конституция только подводит к тому, что вообще существуют специальные органы, между которыми разделены функции... Парламент по своей структуре, очевидно, не приспособлен решать административные, детализированные задачи; связанные указаниями, органы исполнительной власти были бы не в состоянии надлежащим образом решить спорные правовые вопросы; суды не осилили бы в должной степени задачи, возложенные на законодательство. Чтобы быть уверенным в надлежащем, хорошем выполнении тех или иных задач, структура, сочетание и состав органов должны быть в максимальной степени приспособлены для выполнения таких функций. ...

Если функция и структура органа объективно связаны, то это означает принципиальный запрет осуществления или передачи функций, не соответствующих структуре органа и его основной функции. Помимо этого, запрет осуществления или передачи подобных функций исключает участие членов одного органа в осуществлении

функций другого, если функции объективно несовместимы друг с другом. ... принцип разделения властей является основой невмешательства...

[...]

... В пределах его компетенции каждому специальному органу поручается определенное задание в установленном объеме. Объем может устанавливаться позитивным описанием компетенций; он может вытекать только (или также) из негативных предписаний или из запрета вмешательства в чужую функцию. Однако компетенции, предоставляемые конституцией, всегда ограничены...

В связи с этим в пределах компетенции специального органа емуверяются и полномочия власти, необходимые для надлежащего осуществления возложенных на орган задач...

## **2. Соподчинение властей**

Конституирование различных видов государственной власти и определение и ограничение ее компетенций само по себе еще не обеспечивает организованного сотрудничества, в котором проявляется единство государственной власти. Для этого необходимо соподчинение функций и специальных органов, осуществляющих их.

Задаче соподчинения наряду с определением и разграничением компетенций служат всевозможные взаимосвязи. Посредством их создается на первый взгляд обманчивая система связей, полномочий содействия, высказываний, возражений и контроля, которая отражает организующую деятельность Основного закона.

Так, в процессе законодательства, например, участвуют наряду с бундестагом и бундесратом федеральное правительство (ст.76, 82 абз.1, 58) и федеральный президент (ст.82 абз.1). Федеральный канцлер избирается бундестагом (ст.63) и зависит от его доверия (ст.67), правительство и администрация связаны через министров, являющихся одновременно и членами кабинета, и главами своих ведомств (исполнительная власть). Для действительности приказаний и распоряжений федерального президента необходимо их контрассигнирование федеральным канцлером или соответствующим федеральным министром (ст.58). ... Состав Федерального конституционного суда выбирается в равном числе бундестагом и бундесратом (ст.94 абз.1). ...

Одновременно с задачей обеспечения необходимого сотрудничества такая взаимосвязанность преследует и другие специальные цели. Она может содействовать надлежащему выполнению задач.... Задача такой взаимосвязи может заключаться... в регулировании и точном распределении ответственности. И, наконец, она могла бы служить контролю, ограничению или обеспечению ограничения определенной компетенции...

## **3. Сбалансирование власти**

Соподчинение властей в этом последнем случае содержит уже элементы сбалансирования власти... путем ее ограничения и контроля...

[...]

## **III. Функция принципа разделения властей в конституционном строе Основного закона**

Если принцип разделения властей понимать как пронизывающий всю конституцию принцип конституирования государственной власти, соподчинения, которое объединяет ее в одно целое, ограничения и контроля реальных факторов власти, то в действительности он оказывается работающим организационным принципом конституции. ...

Конституирование и соподчинение разных видов власти влечет за собой дифференцированное государственное строительство, основанное на единстве действий, где государство дееспособно и деятельности его органов придана юридическая форма. Разделение властей делает более наглядным и обозримым государственное строительство, обеспечивает точное распределение ответственности и оказывает рационализирующее действие. Разделение властей выявляет наиболее подвижные элементы политического руководства, а также наиболее окостеневшие элементы чисто административного действия и защиты права в жизни государства и подчиняет их друг другу. Разделение властей объединяет в организации и соподчинении специальных органов различные структурные принципы и тем самым устанавливает взаимосвязь по основному принципу более ранних теорий разделения властей — по принципу «смешанной конституции». В определенном смысле разделение властей оказывает стабилизирующее действие. ... Как принцип конституирования, рационализации, стабилизации и ограничения государственной власти принцип разделения властей является основным организационным принципом конституции.

Приводится по: *Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 234-244.*

\*\*\*

## **ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Чиркин Вениамин Евгеньевич  
(1924)**

### **§ 2. Единство, разделение, «противовесы» и взаимодействие «ветвей» власти.**

Одной из важнейших проблем, относящихся к организации государственной власти, в течение нескольких столетий является вопрос о единстве и разделении властей. В обоих случаях речь идет об организационно-правовом и социальном аспектах проблемы. Если мы говорим о единстве власти, то организационно-правовой аспект заключается в том, вручается государственная власть какому-либо одному органу (например, абсолютному монарху) или единой системе определенных органов, провозглашаемых единственными носителями государственной власти в юридическом понимании этого термина (например, власть советов в марксистско-ленинской концепции), а второй аспект единства означает властвование определенной социальной общности (народа, пролетариата и т. д.), что осуществляется, как мы говорили, прежде всего, но не только, посредством государства. Единство государственной власти в организационно-правовом смысле — это структура государства, построенная на основе общих принципов, проводимая государственными органами единая политика, принципиально единые методы их деятельности.

[...]

...Таким образом, в концепциях единства и разделения властей и в их конституционном выражении имеются различные аспекты. Концепция разделения властей делала упор на организационно-правовое размежевание полномочий между ветвями власти (различными системами органов государства), хотя при появлении этой концепции в основе такого разделения лежали социальные моменты: стремление ограничить всевластие дворянства и его представителя — короля, хотя бы путем компромиссов, что и осуществлялось в Великобритании, служившей отправным пунктом для этой концепции. Концепция единства власти при ее появлении (речь идет о работах, обосновывающих эту концепцию, а не о практике всевластия египетских фараонов) делала акцент на социальном единстве власти. Ж.-Ж. Руссо, отстаивавший суверенитет народа, как

отмечалось, очень мало говорил о самих формах осуществления государственной власти. Однако в своей практической реализации эта концепция приобретала, как правило, реакционные организационно-правовые формы, воплотившись в авторитаризм, а то и тоталитаризм власти, всевластие одного органа, одной структуры.

Разные стороны обеих концепций не исключают друг друга (что, казалось бы естественным при употреблении слов «единство» и «разделение»), а сочетаются. Почти во всех современных конституциях в тех или иных формулировках говорится и о единстве, и о разделении властей, провозглашается власть народа (лишь в немногих конституциях абсолютных монархий говорится о всевластии короля) и закрепляется принцип разделения властей. По традиции, идущей от Локка и Монтескье, называются обычно три ветви власти, легализованные конституциями: законодательная, исполнительная, судебная, но в некоторых государствах организационно-правовая сторона этой концепции подверглась модификациям. Конституционная доктрина стран Латинской Америки (конституции Никарагуа 1987 г., Бразилии 1988 г., Колумбии 1991 г. и др.) исходит из существования четырех властей: дополнительно названа избирательная власть (корпус граждан-избирателей, а иногда в его состав включаются и не собственные граждане, а граждане других стран Латинской Америки, но на основе взаимности). Свое организационное выражение эта четвертая власть нашла в создании избирательных трибуналов, от общегосударственного до местных, которые рассматривают споры о выборах, утверждают их результаты и т. д. Иногда говорится о другой четвертой власти: власти прессы, средств массовой информации. В данном случае, однако, происходит подмена понятий. Пресса в современном государстве, особенно демократическом, социально-правовом государстве, оказывает огромное воздействие на общественное мнение, а через него и непосредственно на органы государственной власти. Но пресса не является государственной властью, во многих странах нет даже газет, издаваемых государственными органами, в США нет государственного телевидения. Характеристика прессы как четвертой власти имеет лишь описательное, но не научное значение.

[...]

Иногда называют и большее количество властей. В доктрине и некоторых проектах конституций (в частности, в проекте конституции Никарагуа, предложенном в 1986 г. одной из партий) фигурирует контрольная власть, которая должна была быть представлена, в частности, Генеральным контролером республики с подчиненным ему аппаратом. Система органов «национального контроля» есть в некоторых странах Латинской Америки, в Бангладеш, контрольные органы (органы конституционного контроля, омбудсмены, счетные суды или счетные палаты, контрольные палаты, прокуратура и др.) существуют в большинстве государств мира.

По существу, шесть властей были названы в конституции Алжира 1976 г., действовавшей до принятия новой конституции в 1989 г.: политическая (осуществлялась правящей в то время единственной легальной партией), законодательная (парламент), исполнительная (президент и правительство), судебная (суды), контрольная (различные органы, не составлявшие единой системы), учредительная (предполагалось, что ее осуществляет народ путем принятия конституции, на референдумах и т.д.). Эти шесть властей в конституции названы функциями, но раздел III, посвященный им, имеет заголовок: «Об организации властей».

Не все упомянутые выше идеи о множественности ветвей власти приняты в науке, но тезис об особой контрольной власти получает в доктрине определенное признание, хотя есть и противники этой точки зрения. В конституциях отчетливого выражения эта идея пока не получила.

В связи с концепцией, которая предусматривает отделение президента от ветви исполнительной власти (правительства) и характеризует его только как главу государства, встает вопрос о возможности особой ветви власти — арбитражной. В конституции Франции 1958 г., как упоминалось, говорится, что президент своим арбитражем

обеспечивает нормальное функционирование публичных властей (ст. 5). Конечно, нужно иметь в виду, что эта формулировка была включена в текст при президенте де Голле, который стремился к укреплению личной власти, но нельзя не придавать значение конституционной норме и соответствующей практике Французской Республики в течение нескольких последних десятилетий. Аналогичные формулировки включены в 90-х гг. в конституцию Румынии, некоторых стран Африки. Проблема о характере власти президента встала и в ходе длительной дискуссии при подготовке нового проекта Конституции России. В тексте Конституции, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г., предусматривается отделение Президента от исполнительной власти (исполнительная власть по тексту конституции принадлежит Правительству, но формулировки об арбитраже Президента нет). На практике Президент РФ осуществляет определенные функции исполнительной власти (ему непосредственно подчинены некоторые министры, в том числе все «силовые» министры, он дает указания премьер-министру), принимает участие в законодательной власти, промульгируя, в частности, законы, а указами Президента в специфических условиях России регулируется огромное поле общественных отношений. На деле, Россия не парламентарная, а полупрезидентская республика, но с подавляющим доминированием Президента в структуре власти.

[...]

Итак, обе теории, и единства, и разделения властей — завоевание передовой общественной мысли, но важна их интерпретация и реальная практика. Тезис о единстве власти как выражении исключительного суверенитета народа призван противостоять узурпации власти какими-либо классами, социальными группами, политическими организациями, партиями, военными или революционными советами, а в юридическом плане — обеспечивая единую политику органов государства по принципиальным вопросам. Единство системы власти в федеративном государстве служит целостности, укреплению государства, противостоит попыткам сепаратизма, которые губительны, что отчетливо показал опыт распада, например, Югославии, как для федерации, так и для ее субъектов.

Концепция разделения властей призвана служить целям демократии в государственном управлении, взаимному контролю властей, препятствовать попыткам авторитаризма. Но такое разделение — отнюдь не панацея от всех бед в управлении обществом. Нужны еще многие слагаемые (соответствующий уровень политической и правовой культуры среди населения и в государственном аппарате, не только разделение, но и ограничение всевластия, в том числе правом, системой сдержек и противовесов и др.), чтобы разделение властей стало плодотворным. Более того, опыт современных государств, где принята эта концепция, свидетельствует, что успешное функционирование ветвей власти невозможно без их взаимозависимости и взаимодействия. Современная концепция организационно-правовой структуры власти все чаще получает новое звучание: единство, разделение, взаимный контроль и взаимодействие властей. Такая постановка вопроса все чаще находит отражение в нормах новых конституций, хотя в качестве общего принципа она почти нигде не зафиксирована в четкой формулировке. Наиболее полное выражение этот тезис получил в конституции Казахстана 1995 г. (п. 4 ст. 3 гласит: «Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе конституции и законов в соответствии с принципами ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов».)

Реальное осуществление такой формулы призвано иметь огромное политическое значение, в том числе для легализации и легитимации самой государственной власти. Это относится и к России. Хаос в политической жизни нашей страны в начале 90-х гг., противостояние законодательной и исполнительной власти (в нем участвовал и Конституционный суд), которое привело к вооруженным действиям и гибели почти

полтора сотен человек (по официальным данным), во многом были связаны с отсутствием такого взаимодействия.

Исторический опыт показывает, что ни единство, ни разделение властей не могут быть реализованы в «абсолютно чистом» виде, Лицо или орган, концентрирующий государственную власть, вынужден считаться с другими составными частями государственного механизма. Так было в Древнем мире и в Средние века, армейская верхушка, органы политической полиции, ближайшее окружение разного рода фюреров корректировали многие их решения. В концепции социального единства власти народа тоже есть определенные коррективы: народ состоит из различных классов, социальных слоев, профессиональных и иных групп и, как отмечалось выше, их воздействие на государственную власть неодинаково.

[...]

С другой стороны, теория разделения властей не может быть реализована в виде непроницаемых перегородок между различными сферами деятельности государства. Даже если говорить не о чрезвычайных, а об обычных условиях, то нормотворческая (по существу законодательная) власть принадлежит не только парламенту. Акты, имеющие силу закона, издаёт президент (такая, «регламентарная» власть принадлежит ему по некоторым конституциям), правительство (так называемое делегированное законодательно по уполномочию парламента в каждом отдельном случае), в некоторых странах — отдельные министры. В России с начала 90-х гг. многие стороны общественной жизни, которые должны регулироваться законодательным путем, регулируются актами президента. Без объявления чрезвычайного положения президент России своими актами 1993 г. приостановил действие конституции 1978 г. (по существу отменил ее), деятельность парламента, местных представительных органов. Во многих странах в сферу законодательства вклиниваются верховные и конституционные суды, объявляя акты парламента неконституционными и тем самым отменяя их действие (сами акты парламента суды формально не отменяют). Эти же органы вмешиваются и в сферу исполнительной власти, признавая неконституционными некоторые акты президента и правительства. Такая ситуация имела место и в России. С другой стороны, парламент, его палаты могут выполнять некоторые судебные функции (например, при импичменте президенту, при обвинении в государственной измене высших должностных лиц), они иногда занимаются, хотя бы частично, управленческой деятельностью. Органы исполнительной власти иногда создают специальные административные суды. Таким образом, теория разделения властей осуществима прежде всего в плане общего принципа, руководящего начала, которое следует иметь в виду при создании структуры государственных органов и определении контуров их полномочий. Как и идея единства власти, она не имеет и, видимо, не может иметь абсолютно «чистых» форм осуществления.

**Приводится по: Чиркин В.Е. Основы государственной власти. – М.: Юрист, 1994. – 112 с. С. 44-45.**

\*\*\*