АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНТЕРПРЕТАЦИИ И ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ

СТРОКАНЬ Алина Викторовна, ассистент профессора Уильяма Померанца, Институт Кеннана, Вудро Уилсон Центр, Вашингтон, США

197341, Россия, г. Санкт-Петербург, аллея Поликарпова, 1

E-mail: alstrokin@gmail.com

Истоки фундаментальных основ современного демократического общества можно проследить с идей, впервые предложенных философами еще в XVII—XVIII веках. Одной из таких основ является принцип разделения властей, прочно укоренившийся в практике функционирования государств и являющийся неотъемлемым атрибутом демократического режима. В данной статье рассматриваются различия в интерпретации теории Монтескье и ее дальнейшей имплементации в качестве принципа разделения властей. Особое внимание уделяется не практическим аспектам функционирования различных властей, а непосредственному восприятию основополагающих элементов принципа в Соединенных Штатах Америки (где впервые на практике был применен принцип разделения властей при построении нового, независимого государства) и в Российской Федерации (где принцип был внедрен в систему государственного устройства относительно недавно). Природа возникновения власти, роль и статус главы государства, исторически укоренившееся в российской правовой доктрине понятие «государственная власть» — все это является ключевыми факторами формирования специфических, отличных друг от друга моделей принципа разделения властей и тесно связанной с ним системы сдержек и противовесов в России и США. Соединенные Штаты при этом тяготеют к более классической трактовке теории «отделения властей», тогда как в Российской Федерации правовые традиции оказали влияние на самобытное понимание теории в контексте разделения единой государственной власти на три независимые ветви власти. Автор исследует вопрос, может ли считаться универсальной одна из двух представленных моделей имплементации одного и того же принципа разделения властей или каждая по-своему уникальна и эффективна в контексте именно своего государства.

Ключевые слова: принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, государственное устройство США, государственное устройство России, государственная власть.

CURRENT ISSUES OF INTERPRETATION AND IMPLEMENTATION OF THE THEORY OF SEPARATION OF POWERS IN THE USA AND RUSSIA

A. V. STROKAN, research assistant of professor William Pomeranz, Kennan Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D. C., USA

1, Polikarpov alley, St. Petersburg, Russia, 197341

E-mail: alstrokin@gmail.com

Fundamental bases of modern democracies can be traced back to the ideas of prominent philosophers of XVII—XVIII centuries. One of such basic elements is the principle of separation of powers, which is firmly rooted in state institution design and became an indispensable aspect of any democratic regime. Differences of Montesque's theory interpretation and its further implementation as the principle of separation of powers are considered in this article. The main focus of the article is not on the practical aspects of operation of governments but on analyzing the difference in genuine perception among people about the basic features of the principle in the United States (where separation of powers was implemented for the first time in history as a pivotal part of a new government) and in Russia (where the principle was included into state's institutional structure more than 200 years later). Thenature of the power, a role and status of a head of state, historically inherited notion of "state power" in the Russian legal doctrine, — all these issues have been the key distinguishing factors of two diverse models of the principle of separation of powers and closely connected to its system of checks and balances in Russia and the United States. The US model tends to reflect a more classical type of the theory of separation of powers' interpretation, while in Russia due to the Russian legal legacy the essence of the theory is considered in the context of the division of a single unified state power into three independent branches of power. Is it possible that one of the separation of powers models can be considered universal or every pattern is unique and effective in fact only within its own state system?

Keywords: separation of powers, system of checks and balances, US government, Russian government, branches of government, state power.

DOI: 10.12737/article_58ec9f589e45c7.94607571

На протяжении нескольких веков дискуссии вокруг теории разделения властей не теряют своей актуальности. Существующий на основе данной теории принцип настолько укоренился в правовых системах современных государств, что уже по праву считается неотъемлемым атрибутом и отличительной чертой демократического общества. Однако, несмотря на то, что, внедряя принцип разделения властей, правоприменители, законодатели и эксперты в качестве основной теоретической базы используют одни и те же труды Дж. Локка и Ш. Л. Монтескье, интерпретация, а следовательно, и имплементация принципа в различных государствах имеют определенные особенности.

В данной статье основное внимание будет уделено трактовке теории Монтескье, а также будут рассмотрены отдельные аспекты реализации принципа разделения властей в правовых системах Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации. В России уникальное для ряда стран постсоветского пространства правовое понятие «государственная власть» способствовало трансформации восприятия теории разделения властей и послужило формированию особой, отличной, в частности, от американской модели разделения властей.

Хотя корни идеи о разделении властей лежат еще в Древнем Риме и Древней Греции, основной вклад в разработку теории внесли английский философ Дж. Локк и французский просветитель Ш. Л. Монтескье. Локк, ставя перед собой цель недопущения узурпации власти, предложил принцип разделения властей на власть законодательную, исполнительную и федеративную (ведущую дипломатическими вопросами). Судебную власть в качестве самостоятельной Локк не выделял и, более того, предлагал установить доминирование законодательной власти над двумя другими властями. В привычном нам виде принцип был описан Монтескье в его трактате «О духе законов»: «В каждом государстве есть три рода властей¹: законодательная власть, исполнительная власть, ведающая государственными делами, и исполнительная власть, ведающая вопросами гражданских прав, причем последнюю он также предлагал именовать судебной. Чтобы не допустить узурпации, эти три независимые власти не должны быть сосредоточены в одном государственном органе или принадлежать одному и тому же должностному лицу. Таким образом, ставя перед собой цель такую же, как и Локк, Монтескье предложил выделить еще одну власть (помимо законодательной и исполнительной) и уравнивать их, не отдавая предпочтения ни одной из властей.

Несмотря на обширное распространение взглядов Монтескье по всему миру, абстрактность формулировки, а также отсутствие детально проработанного

механизма реализации положений теории привели к неоднозначной ее интерпретации. В силу исторических особенностей, устоявшейся юридической практики и тенденций в национальной юридической науке ученые толкуют слова Монтескье в контексте сложившейся в определенном государстве законодательной и правоприменительной деятельности.

Правовая система Соединенных Штатов Америки с момента обретения независимости выстраивалась в соответствии с существовавшими на тот момент взглядами на демократию. Наблюдая почти ни чем не ограниченные полномочия британского монарха, отцы-основатели после ожесточенных дебатов все-таки решили установить республиканскую форму правления. Во вновь образованной Конфедерации значительные полномочия по определению государственного устройства были предоставлены штатам. Однако с течением времени стало ясно, что созданный Союз был абсолютно неэффективен в первую очередь из-за слабости национального правительства, а точнее единственного центрального органа — Конгресса, который обладал ограниченной властью². Более того, государственное устройство в штатах на федеральном уровне не регулировалось и не унифицировалось — это привело к доминированию законодательных органов отдельных штатов над органами исполнительной и судебной власти (которые не всегда были четко отделены). К тому же органы законодательной власти стали чрезмерно демократичны (например, проводили выборы каждые шесть месяцев). Все это сподвигло выдающихся личностей того времени собраться вместе для создания «более идеального Союза»³, в основу которого неформально легла теория Монтескье о разделении властей.

В Конституции США нет какой-либо общей, декларативной статьи, которая бы закрепляла теорию разделения властей в качестве основополагающего принципа построения государства. В то же время ст. 2 (отдел 1) и ст. 3 (отдел 1) указывается, что в США существуют исполнительная и судебная власти. Интереснее дело обстоит с законодательной властью, так как формулировка статьи о Конгрессе (ст. 1, отдел 1) звучит несколько иначе, а именно: «Все законодательные полномочия, настоящим установленные, принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов...»⁴. Однако данное различие не означает, что законодательная власть в стране не существует, а является лишь отражением тогдашней исторической обстановки. Краеугольным камнем всех обсуждений на Конституционной конвенции 1787 г. в Филадельфии было разгра-

² The U. S. Constitution and Fascinating Facts About It. IL., 2014. P. 67—76.

³ Конституция Соединенных Штатов Америки. 1787. Преамбула. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 14.09.2016).

⁴ Там же.

¹ Montesquieu C. L. De l'esprit des lois. P., 1973. P. 138.

ничество полномочий между штатами и федеральным центром⁵. Противоречия между штатами (особенно между северными и южными, а также большими и маленькими) были настолько велики, что основной задачей являлось достижение компромисса. Представители опасались нового Национального правительства, которому передавалось значительно больше полномочий по сравнению с Конгрессом Конфедерации. Законодательная власть на тот момент была самой влиятельной из всех властей, и штаты не спешили делиться властью с федеральными органами. Поэтому, согласно формулировке ст. 1 Конституции, Конгрессу передаются только те полномочия, которые напрямую дарованы Конституцией и перечислены в отделе 8. Все остальные вопросы оставались в ведении штатов. Таким образом, законодательная власть, по сути, была разделена на федеральную законодательную власть и законодательную власть штатов.

В американской правовой доктрине теория разделения властей воспринимается именно так, как об этом писал Монтескье — три независимые друг от друга, самостоятельные власти. Наименование принципа на русский язык корректнее переводится как «отделение» властей, а не их «разделение».

Важным аспектом является тот факт, что с момента образования независимого государства теоретики конституционного права наравне с законодателями признают всю полноту власти за народом Соединенных Штатов. Однако интерпретация слов Дж. Мэдисона, которые в своей работе приводил советский ученый А. А. Мишин⁶, о том, что в США народная власть как единая государственная власть разделена на три власти, представляется ошибочной. Хотя в своей статье в «Федералисте»⁷ Мэдисон действительно говорил о распределении «массы власти», в американской правовой науке закрепилось общее восприятие того, что народ делегирует свою власть напрямую трем независимым властям: законодательной, исполнительной и судебной⁸, которые представляют собой не три ветви единой власти, а три самостоятельные власти, формирующие правительство (government)⁹ страны. Даже с точки зрения терминологии амери-

канские ученые не используют понятия «три ветви единой власти» или понятие «государственная власть», которые существуют в российской юридической науке. Ученые-правоведы в своих трудах пишут о «трех ветвях правительства»¹⁰ (government) либо о «трех властях»¹¹, не используя при этом никакого общего родового понятия и не объединяя их в некую единую власть.

Именно в Соединенных Штатах впервые была разработана и осуществлена на практике система «сдержек и противовесов». Отцы-основатели старались не допустить доминирования какой-либо из трех властей. Они подчеркивали, что частичная передача полномочий от одной власти к другой ни в коей мере не противоречит теории Монтескье, ведь он говорил о неминуемой узурпации только при сосредоточении всей полноты власти в одних руках или в одном государственном институте¹². Система «сдержек и противовесов» является тем инструментом, который дает возможность властям контролировать деятельность друг друга и не допускать злоупотребления вверенной властью и полномочиями. Однако исторически сложившееся противостояние Конгресса и Президента с чередующимися периодами доминирования исполнительной власти является доказательством сложности процесса внедрения принципа разделения властей в правовую систему государства, постоянную необходимость его доработки и изменения.

В Российской Федерации доминирует иное восприятие теории разделения властей, начиная с самобытного перевода названия принципа до исторически сложившейся традиции существования единой государственной власти и, следовательно, единой системы государственных органов.

В СССР практически отсутствовали теоретическая база и научные труды, посвященные теории разделения властей, так как она считалась олицетворением буржуазного государства, в котором продолжается постоянная борьба между различными социальными классами. В Советском же государстве провозглашалась диктатура одного класса — пролетариата, вся власть принадлежала Советам, а Коммунистическая партия являлась единственной реальной движущей силой общества, руководящей и направляющей его. Так как именно партия устанавливала общий курс развития, и только она знала, что именно нужно народу, то и смысла в разделении властей, а также в дроблении полномочий не было. Советские

⁵ См.: *Gillman H.* American Constitutionalism: Powers, Rights and Liberties. N. Y., 2015. P. 99.

⁶ См.: *Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 17.

⁷ См.: *The Federalist Paper*. No. 47. N. Y., 1788. URL: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed47.asp (дата обращения: 14.09.2016).

⁸ См.: *Ball H.* Constitutional Powers: Cases on the Separation of Powers and Federalism. St. Paul, Minnesota, 1980. P. 3.

⁹ В данной статье понятие «government» — правительство употребляется в широком смысле этого слова. Так как в Соединенных Штатах термин «state», который переводится на русский язык как государство, употребляется для обозначения административно-территориальной единицы — штата, то

для обозначения государства в целом или всех его федеральных структур используется термин «government».

¹⁰ См.: *Packard M. C.* The Separation of Powers Doctrine: Rationale, Applications and Bibliography. N. Y., 2002. P. 6.

¹¹ См.: *Bondy W.* The Separation of Governmental Powers in History, in Theory, and in the Constitutions. N. Y., 1967. P. 21.

¹² См.: *Монтескье Ш. Л.* О духе законов. М., 1999. С. 138.

ученые придерживались взглядов К. Маркса, который описывал принцип разделения властей как банальное разделение труда¹³. Заметим, что данная интерпретация принципа советскими научными кругами не столько отражала влияние коммунистической идеологии, сколько являлась продолжением исторической традиции, выраженной через призму коммунистической терминологии. В Российской империи с одной, неделимой властью государя идея разделения властей критиковалась, но при этом рассматривался вариант ее трансформации в принцип разделения функций. В данном случае государственная власть как неразделимое целое сосредотачивается в руках императора, а государственные органы разделяются по виду функций, которые они должны выполнять¹⁴.

Конституция Российской Федерации 1993 г. объявила Россию демократической страной, а в основе формирования системы государственных органов закрепила принцип разделения властей. Так, ст. 10 Конституции РФ гласит, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Из самой формулировки статьи можно сделать вывод об особой интерпретации теории Montesquieu не только в научной литературе, но и на законодательном уровне. Понятие «государственная власть» не является новшеством демократической России, а представляет собой, как упомянуто ранее, укоренившуюся традицию, существующую со времен Российской империи и Советского Союза. Такая власть представляет собой «систему отношений верховенства и подчинения, сконцентрированное выражение воли и силы доминирующего класса, национальной страты или народа, воплощенное в государственных институтах»¹⁵.

Наличие в государстве некой единой власти порождает отличную от других государств (за пределами постсоветского пространства) интерпретацию теории Montesquieu, которая даже переводится не как «теория отделения властей», но как «теория разделения властей». И если у Montesquieu в государстве должны существовать три независимые власти, то в российской научной среде, а также на законодательном уровне принцип выражается в разделении единой государственной власти на три относительно самостоятельные ветви. По этой причине некоторые

ученые ратуют за переименование теории в теорию разделения власти¹⁶.

Система «сдержек и противовесов» также прочно укоренилась в российской юридической науке и является неотъемлемой частью принципа разделения властей. Однако в отличие от американской правовой культуры в России данный инструмент призван не только контролировать работу других ветвей власти, но и объединять все государственные органы в единую систему¹⁷. Возможность влияния друг на друга, а также возможность взаимодействия между законодательными, исполнительными и судебными органами сплетает их воедино, образуя ту самую государственную власть, во главе которой находится президент как единственный институт в «полной мере выражающий интересы государства»¹⁸.

Наряду с принципом разделения государственной власти на три самостоятельные и независимые ветви Основной закон государства подчеркивает, что именно народ Российской Федерации является единственным источником власти в стране. Однако в российском обществе нет восприятия того, что народ напрямую делегирует свою власть трем отдельным ветвям. Это происходит отчасти оттого, что, во-первых, в России народ непосредственно выбирает лишь органы одной ветви власти (законодательной), тогда как в США — как минимум двух (законодательной и исполнительной, так как президент является главой последней). Нередко считается, что российский народ передает всю полноту власти президенту (посредством прямых всеобщих выборов), который уже в свою очередь формирует государственный аппарат¹⁹. Во-вторых, в России президенту принадлежат обширные полномочия, в том числе в области кадровой политики, а также ему подотчетно несколько ключевых федеральных служб, которые в США входят в состав исполнительных структур. Не случайно именно образ президента отождествляется в сознании населения с лицом, который осуществляет всю полноту государственной власти²⁰.

¹⁶ См.: Соколов В. М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели. М., 2011. С. 11.

¹⁷ См.: Тарасова О. Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи. Улан-Удэ, 2004. С. 15.

¹⁸ Pomeranz W. E. How “The State” Survived the Collapse of the Soviet Union // Kennan Cable. No. 18. September 2016. P. 2.

¹⁹ См.: Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология: в 2 ч.: монография. Ч. 2. М., 2013. С. 120.

²⁰ Данный вывод можно сделать на основе анализа ежегодной прямой линии с Президентом России и тех поручений, которые он отдает. Нередко поднимаемые проблемы входят в компетенцию других государственных, а иногда и муниципальных структур.

¹³ См.: Лещева Е. С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 2009. С. 4.

¹⁴ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1913.

¹⁵ Перевалов В. Д. Теория государства и права. М., 2008. С. 53. См. также: Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права М., 2014. С. 443—447.

Более того, система государственных органов в России многогранна и разнообразна, она не вписывается в классическую теорию разделения властей. Так, прокуратура, Счетная палата, Центральный банк и другие государственные институты, включая самого президента, находятся вне системы троевластия. Такое особое положение части государственной структуры влечет за собой трудности в имплементации принципа разделения властей: дублирование полномочий, смешение функций, пересечение юрисдикции и сосредоточение большого объема полномочий в государственных органах, которые не принадлежат ни к одной ветви власти.

Таким образом, проведя анализ интерпретации принципа разделения (отделения) властей в России и Соединенных Штатах, можно констатировать как существование общих аспектов, так и наличие особенностей и отличительных черт в обеих правовых системах. Так, «на бумаге» государственная структура Соединенных Штатов больше подходит под классическую трактовку теории отделения властей, в соответствии с которой в государстве существуют три абсолютно независимые, самостоятельные власти, имеющие, однако, определенное влияние друг на друга и возможность контролировать деятельность при помощи системы «сдержек и противовесов». В то время как в России устоявшееся восприятие единой государственной власти как целостного, неделимого явления порождает особую трактовку идей Монтескье. Принцип реализуется в виде разделения этой самой власти на три относительно независимые и самостоятельные ветви, которые соединяют все государственные органы в единую систему, используя систему «сдержек и противовесов».

Если в Соединенных Штатах общественное восприятие строится на том, что народ непосредственно делегирует полномочия трем независимым властям, которые, в свою очередь, формируют правительство (government), то в России власть народа зачастую никак не связывается с тремя ветвями власти (за исключением упоминания выборов в парламент), которые являются составными частями государственной власти, по сути олицетворенной в должности президента. При этом взаимоотношение между государственной властью и народом как единственным источником власти никак не комментируется законодателями, данная проблема также не поднимается в правовой доктрине.

Несмотря на различное восприятие происхождения власти, а также теории разделения властей, в двух правовых системах значительная роль отводится президенту. В Соединенных Штатах Америки президент является главой исполнительной власти, и, как следствие, эта должность сосредотачивает в себе большой объем полномочий. На различных исторических этапах между главой государства и Конгрессом возникали разногласия, и доминирование переходило к одной из властей — в основном в зависимости от авторитета

и личных качеств президента. В Российской Федерации президент стоит вне системы разделения властей, но обладает огромной властью, исполняя обязанности арбитра, посредника и связующего звена.

Стоит принимать во внимание, что, хотя в США принцип разделения властей реализуется на практике уже более двухсот лет, изменяясь и приспосабливаясь в течение всего этого длительного периода времени, выработать идеальную модель разделения властей так и не удалось. Периодически между властями возникают конфликты на почве превышения вверенных полномочий или обвинения в неконституционности действий. В первую очередь критика звучит в адрес глав государства, игнорировавших мнение Конгресса и нарушавших положения федеральных законов, не проводив консультации или не запрашивая разрешение на определенные действия у высшего законодательного органа²¹.

В России же принцип лег в основу построения системы государственных органов лишь в 1993 г. Более того, имплементация новой демократической идеи натолкнулась на ряд препятствий, в том числе и отсутствие наработанной теоретической базы. В силу своеобразного восприятия природы власти, берущего начало еще со времен Российской империи, российские ученые не классически интерпретируют теорию Монтескье. Такая отличительная черта, как единство власти, не позволяет правоведам опираться на труды зарубежных мыслителей, а для разработки теоретической базы и создания отлаженного механизма функционирования системы требуется длительное время. На данном этапе принцип разделения властей не в полной мере осуществляется на практике, в силу этого и существует особое отношение к президенту как к лицу, способному разрешить любую проблему или, как минимум, оказать влияние на ответственных за ее разрешение лиц. При этом такое особое положение главы государства представляет собой еще один вариант разработанной в США системы «сдержек и противовесов» и не идет вразрез с теорией Монтескье. Роль президента как связующего звена призвана способствовать постепенному развитию самостоятельности трех ветвей власти, а также, что еще важнее, поэтапной трансформации отношения научных кругов и общественности к государственным институтам. Главной целью российской политической элиты на данном этапе выступает формирование доверия населения к государственным органам и восприятия их в качестве независимых институтов, призванных разрешать вопросы своего ведения и наделенных для этого определенными полномочиями.

²¹ Отличной иллюстрацией нарушения президентом положений Конституции служит приостановка Линкольном действия Habeas Corpus во время гражданской войны в США. Одним из примеров несанкционированного начала военных действий является бомбардировка Камбоджи по приказу Никсона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Ball H. Constitutional Powers: Cases on the Separation of Powers and Federalism. St. Paul, Minnesota, 1980.
- Bondy W. The Separation of Governmental Powers in History, in Theory, and in the Constitutions. N. Y., 1967.
- Gillman H. American Constitutionalism: Powers, Rights and Liberties. N. Y., 2015.
- Montesquieu C. L. De l'esprit des lois. P., 1973.
- Packard M. C. The Separation of Powers Doctrine: Rationale, Applications and Bibliography. N. Y., 2002.
- Pomeranz W. E. How "The State" Survived the Collapse of the Soviet Union // Kennan Cable. No. 18. September 2016.
- The Federalist Paper. No. 47. N. Y., 1788. URL: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed47.asp (дата обращения: 14.09.2016).
- The U. S. Constitution and Fascinating Facts About It. IL., 2014.
- Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1913.
- Лещева Е. С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 2009.
- Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Государственная власть: парадигма, методология и типология: в 2 ч.: монография. Ч. 2. М., 2013.
- Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
- Монтескье Ш. Л. О духе законов. М., 1999.
- Перевалов В. Д. Теория государства и права. М., 2008.
- Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права М., 2014.
- Соколов В. М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели. М., 2011.
- Тарасова О. Е. Принцип разделения властей и гражданское общество: диалектика взаимосвязи. Улан-Удэ, 2004.