Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России

С. Е. Дробот

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматриваются основные научные подходы к пониманию принципа разделения властей, показано отличие принципа «разделения труда», «разделения функций» между органами власти от принципа разделения властей, под которым следует понимать разделение властных полномочий между организационно обособленными и независимыми органами государственной власти. Также в статье показано, что разделение властей не предполагает абсолютного обособления, изоляции ветвей власти, но, напротив, требует их согласованного функционирования и взаимодействия. В исследовании поднята проблема соотношения принципа разделения властей с принципом неделимости суверенитета. Автор приходит к выводу о том, что суверенитет простирается на всю власть и не может быть частичным, поэтому нельзя выделять несколько суверенных властей, принцип «разделения властей» предполагает не разделение власти, не создание трех суверенных властей, а разделение осуществления единой суверенной власти различными государственными органами.

Ключевые слова

единство и разделение властей, суверенитет, ветви власти, компетенция, государственная власть, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть

Источник финансирования

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761А

Для цитирования

Дробот С. Е. Основные подходы к пониманию сущности принципа разделения властей и его реализация в конституционном механизме России // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 35–41. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-35-41

The Main Approaches to the Understanding of the Principle of Separation of Powers and Its Implementation in the Constitutional Mechanism of Russia

S. E. Drobot

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the main scientific approaches to the understanding of the principle of separation of powers, shows the difference between the principle of “division of labor”, “division of functions” between the authorities from the principle of separation of powers, which should be understood as the division of powers between organizationally separate and independent bodies of state power. The article also shows that the separation of powers does not imply absolute isolation, isolation of the branches of power, but, on the contrary, requires their coordinated functioning and interaction. The study raises the problem of the ratio of the principle of separation of powers with the principle of in-

divisibility of sovereignty. The author comes to the conclusion that sovereignty extends to all power and can not be partial, therefore it is impossible to allocate several sovereign powers, the principle of "separation of powers" does not involve the separation of powers, not the creation of three sovereign powers, and the division of the implementation of a single sovereign power by various state bodies.

Keywords

unity and separation of powers, sovereignty, branches of power, competence, state power, legislative power, Executive power, judicial power

Funding

The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-011-00761 A

For citation

Drobot S. E. The Main Approaches to the Understanding of the Principle of Separation of Powers and Its Implementation in the Constitutional Mechanism of Russia. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 35–41. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-35-41

Конституция Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя России провозгласила принцип разделения властей как условие осуществления государственной власти. Вместе с тем в конституционной доктрине не прекращаются дискуссии о принципе разделения властей, предлагаются различные подходы к его пониманию, встречаются критические замечания и предложения об отмене разделения властей как принципа функционирования государственного аппарата, в частности, отмечается его противоречие концепции народного суверенитета, а также неэффективности, способствовании дезорганизации системы органов власти. Ввиду провозглашения на конституционном уровне наряду с принципом разделения властей таких принципов, как народовластие (народный суверенитет) и единство системы государственной власти, требуется дальнейшее осмысление концепции разделения властей и ее согласование с иными основами конституционного строя в целях обеспечения эффективности реализации власти в соответствии с Конституцией РФ.

Разделение властей обычно рассматривают в нескольких аспектах: 1) функциональное разделение властей, которое сводится к разделению функций между различными ветвями власти; 2) институциональное разделение властей, под которым понимают рассредоточение осуществления власти между органами государственной власти; 3) персональное разделение властей, предполагающее недопустимость одновременного сочетания должностей в нескольких ветвях власти.

Научная литература не содержит единого подхода к понятию сущности принципа разделения властей. В работах ученых, посвященных вопросам государственной власти, распространено использование таких словосочетаний, как «разделение властей», «разделение власти на ветви власти» и т. п., в связи с чем возникают различия в понимании данного принципа. Так, В. Е. Чиркин считает, что, с одной стороны, власть едина, поэтому с данной точки зрения логичнее говорить о «разделении власти», а не о «разделении властей», но, с другой стороны, государственная власть неразделима, ее нельзя разделить на части с разным содержанием [1. С. 74; 2. С. 79]. Ученый приходит к выводу, что делится не власть, а полномочия, создаются разные органы, используются неодинаковые методы для осуществления единой государственной власти, а совокупность однородных по специализации органов государственной власти образуют «ветвь власти». А. С. Автономов говорит о едином механизме власти, состоящем из государственных органов, представляющих собой самостоятельные системы (ветви власти), которые наделяются властными полномочиями для выполнения возложенных на них функций [3. С. 74–75]. А. В. Безруков под разделением власти на ветви понимает разграничение сфер деятельности государства, в рамках которых компетентные государственные органы самостоятельно и в установленном порядке реализуют стоящие перед ними задачи и выполняют специфические функции [4. С. 4]. Аналогичного мнения придерживается и И. Д. Левин, дополняя, однако, содержание принципа обязательным наличием механизма «сдержек и противовесов» [5. С. 297]. Таким образом, первый под-

ход к пониманию принципа разделения властей в обобщенном виде можно свести к распределению государственных функций за различными органами государственной власти и их независимость друг от друга при осуществлении ими властных полномочий в пределах очерченных законом сфер их деятельности, а также возможность противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решение другого органа без права замены его своим решением.

Функциональный подход к пониманию принципа разделения властей предполагает, что «каждая из ветвей власти в соответствии с характером своих функций и назначением должна занимать свое место в общей системе государственно-организационной власти» [6. С. 53], однако, как отмечают отдельные исследователи [7. С. 488], ветви государственной власти не прикреплены твердо к выполнению одной присущей им функции, такая функция является для них обычно главной функцией, но не единственным их делом. Например, главным выражением законодательной власти, ее основной функцией является принятие законов, но парламент осуществляет законодательную функцию в части обсуждения и постановления закона, тогда как постановление закона еще недостаточно для полного осуществления законодательной функции без участия подписания и обнародования закона главой государства. Вместе с тем законодательный орган осуществляет представительство народа, участие в формировании других органов государственной власти и назначении некоторых должностных лиц, парламентский контроль и т. д., что выходит за рамки законодательной функции. К полномочиям, составляющим содержание судебной власти, относят не только правосудие, но и конституционный контроль, в том числе за актами законодательной и исполнительной власти. Таким образом, реальная компетенция органов законодательной, исполнительной и судебной власти шире соответствующих государственных функций. С другой стороны, отдельные авторы отмечают, что «разделение функций», «разделение компетенции» не охватывает понятия «разделение властей», и настаивают на принципиальном различии между разделением властей и разделением компетенции [8. С. 80; 9. С. 81–82]. Однако если говорить о разделении властей не только как о разделении компетенции, а об особой природе (сущности) каждой из властей, о суверенности каждой ветви власти, то возникнет вопрос о делимости суверенитета. Такой подход сложно соотносится с принципом единства государственной власти и неделимости суверенитета. Как отмечается в доктрине [10. С. 204], суверенитет является не количественной, а качественной характеристикой государственной власти, ее неотъемлемым свойством. Суверенитет простирается на всю власть и не может быть частичным, поэтому нельзя выделять три суверенных власти. Принцип единства государственной власти и неделимости суверенитета исключает существование двух, трех и более суверенных властей. Ни законодательная, ни исполнительная, ни судебная ветви власти не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит государственной власти в целом. Наделение ветви власти всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий другой ветви власти не означает, что ветвь власти тем самым признается суверенной, поскольку проистекает не из суверенной природы ветви власти, а из суверенной природы единой государственной власти.

Третий подход связан с отрицанием разделения властей и допущением только технического разделения функций, «разделения труда» между государственными органами. Такая позиция опирается на принцип единства государственной власти, особо трактуемый. Здесь происходит противопоставление принципа разделения и принципа единства власти, утверждается, что принцип разделения властей противоречит принципу единства государственной власти. Это связано с доктриной народного суверенитета и восходит к идеям Ж.-Ж. Руссо и временам Французской революции, заимствованным затем наукой советского государственного права [11. С. 4; 12. С. 15–16]. В соответствии с этой теорией неделимость суверенитета должна иметь следствием единство государственной власти. Поскольку суверенитет принадлежит нации, эта общность обладает волей, эта воля сообщается либо непосредственно, в процессе применения механизмом прямой демократии (Ж.-Ж. Руссо), либо через на-

родное представительство (Л. Дюги). Народное представительство едино, это один единственный орган, поскольку суверенитет един по своей сущности, то он может быть только единым и в своем представительстве [13. С. 78]. Следовательно, вся власть осуществляется народом через своих представителей, представительная власть есть подлинная и единственная власть, все остальные органы подчинены этой власти и берут свое начало из этого органа. При таком понимании принципа единства государственной власти не может быть разделения властей.

Авторы данной концепции не находят разницы между понятием «разделение власти» и «разделение осуществления власти». В последнем случае разделяется не власть, которая всегда едина, а ее осуществление различными государственными органами. Один из авторитетных исследователей теории суверенитета профессор И. Д. Левин подчеркивал, что юридический суверенитет может принадлежать совместно нескольким государственным органам [14. С. 91]. Осуществление части суверенных прав определяются следующими моментами: 1) компетенция; 2) самостоятельность в ее осуществлении. Как отмечает Н. А. Ушаков, совокупная компетенция органов государства должна охватывать все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы не должны предписывать при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения [15. С. 16]. Правовая природа полномочия субъекта власти заключается в единстве его прав и обязанностей по рассмотрению и решению конкретных вопросов в рамках соответствующих сфер государственной и общественной жизни - предметов ведения [16. С. 51]. Таким образом, при осуществлении суверенитета несколькими властными субъектами, каждый из которых самостоятелен в пределах своего ведения (и все равны между собой), происходит разделение осуществления суверенитета, но не разделение самого суверенитета именно в силу того, что они суверенитет осуществляют, а не являются его носителями и его источником. Источником власти и носителем суверенитета является народ (в республиках) либо монарх (в неограниченных монархиях), что является гарантией неделимости суверенитета, поскольку здесь только один суверен, который вправе установить разделение осуществления суверенитета несколькими самостоятельными государственными органами. Противники теории разделения властей основывают свое отрицание данного принципа и на идее о необходимости прямой демократии, но при этом не учитывается тот факт, что сам суверен не может непосредственно осуществлять государственную власть в полном объеме, реализовывать все властные полномочия. По причине невозможности суверена непосредственно осуществлять государственную власть в полном объеме и реализовывать все властные полномочия происходит разделение осуществления суверенитета, что предполагает разграничение властных полномочий между различными органами государственной власти. Разграничение властных полномочий не нарушает принцип единства государственной власти, под которым, как отмечается в литературе [17. С. 32; 14. С. 71], следует понимать: 1) единство стратегических направлений деятельности всех государственных органов, и то, что 2) различные органы, принадлежащие к системе государственной власти, не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения. Поэтому разделение властей не предполагает абсолютного их обособления. Л. М. Энтин справедливо отмечал, что «в чистом виде принцип разделения властей на практике встречается крайне редко» [18. С. 35]. Важность единства государственной власти при ее разделении отмечалось и в российской дореволюционной литературе. Так, Н. Н. Ворошилов отмечал: «...Разделить власти – значит обособить их так, чтобы они не имели между собой ничего общего, значит создать в государстве несколько равных властей, что немыслимо, потому что одна будет уничтожать другую. В этом термине выражается только одна сторона взаимного отношения властей: их обособленность, отдельные их действия, а совершенно упускается из виду другая - то, что связывает эти отдельные действия в одно общее» [19. С. 435]. Далее автор говорит, что для достижения действительного единства необходима согласованность деятельности каждой из властей. Современный российский конституциона-

лизм также предусматривает не только разделение, но и принцип единства системы государственной власти, в связи с чем возникает потребность в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия разделенных властей. Согласованное взаимодействие властей может обеспечиваться разными средствами. Так, В. С. Шевцов отмечает, что суверенная воля народа является тем началом, которое делает власть единой [20. С. 106]. Однако такую координирующую роль может выполнять и президентская власть. Полагаем, что принцип разделения властей не исключает существования функционально самостоятельного института главы государства, наделенного интегрирующей функцией, и не устанавливает строго фиксированного числа властных субъектов.

Таким образом, подводя итог, можно заключить, что, во-первых, ветви государственной власти не прикреплены твердо к выполнению одной присущей им функции, такая функция является для них обычно главной функцией, но не единственным их делом, реальная компетенция органов законодательной, исполнительной и судебной власти шире соответствующих государственных функций. Во-вторых, суверенитет неразделен, но осуществление суверенитета может быть распределено между несколькими органами. В данном случае распределяется именно «осуществление суверенитета», но не сам «суверенитет». Распределение осуществления единой государственной власти происходит посредством разграничения властных полномочий между органами государственной власти, где каждый орган власти государства представляет в пределах своей компетенции государственную власть. В законодательной, исполнительной и судебной ветвях власти присутствует единое, неделимое существо, единая природа. Суть этой единой природы в том, что источником и носителем суверенитета является один субъект – многонациональный народ (в Российской Федерации). Единство и неделимость суверенитета не сливает три ветви власти, но и ветви власти не разделяют суверенитет, который неделим. Разделяется осуществление суверенитета. В-третьих, разделение властей не предполагает абсолютного их обособления, в связи с чем возникает потребность в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия разделенных властей, которое может обеспечиваться интегрирующей ролью президентской власти. Сам принцип разделения властей не исключает существования функционально самостоятельного института главы государства, наделенного интегрирующей функцией, и не устанавливает строго фиксированного числа властных субъектов.

Список литературы / References

1. **Чиркин В. Е.** Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. 213 с.
Chirkin, V. E. Kontrol'naya vlast' [Control authority]. Moscow, Yurist, 2008, 213 p. (in Russ.)
2. **Чиркин В. Е.** Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М.: Норма, 2010. 240 с.
Chirkin, V. E. Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie [Head of state. Comparative legal research]. Moscow, Norma, 2010, 240 p. (in Russ.)
3. **Автономов А. С.** Избирательная власть. М.: Права человека, 2002. 81 с.
Avtonomov, A. S. Izbiratel'naya vlast' [Electoral authority]. Moscow, Human Rights, 2002, 81 p. (in Russ.)
4. **Безруков А. В.** Единство и разделение государственной власти: проблемы сочетания и реализации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 2–4.
Bezrukov, A. V. Edinstvo i razdelenie gosudarstvennoj vlasti: problemy sochetaniya i realizacii [Unity and separation of state power: problems of combination and implementation]. *Constitutional and Municipal Law*, 2009, no. 21, p. 2–4. (in Russ.)
5. **Левин И. Д.** Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. 399 с.
Levin, I. D. Sovremennaya burzhuaznaya nauka gosudarstvennogo prava [Modern bourgeois science of state law]. Moscow, 1960, 399 p. (in Russ.)

6. **Нерсисянц В. С.** Право - математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996. 160 с.
Nersesyants, V. S. Pravo - matematika svobody. Opyt proshlogo i perspektivy [The right mathematics of freedom. Past experience and prospects]. Moscow, 1996, 160 p. (in Russ.)
7. **Ориу М.** Основы публичного права. М.: ИНФРА-М, 2013. 574 с.
Oriu, M. Osnovy publichnogo prava [Fundamentals of public law]. Moscow, INFRA-M, 2013, 574 p. (in Russ.)
8. **Спиридонов Л. И.** Теория государства и права. М., 1996. 304 с.
Spiridonov, L. I. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow, 1996, 304 p. (in Russ.)
9. **Шайо А.** Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 1999. 292 с.
Sajo, A. Samoogranichenie vlasti (kratkij kurs konstitucionalizma) [Self-restriction of power (short course of constitutionalism)]. Moscow, Yurist, 1999, 292 p. (in Russ.)
10. **Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В.** Конституционное право. М.: Юрист, 2002. 554 с.
Engibaryan, R. V., Tadevosyan, E. V. Konstitucionnoe pravo [Constitutional law]. Moscow, Yurist, 2002, 554 p. (in Russ.)
11. **Абашмадзе В. В.** Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1972. 51 с.
Abashmadze, V. V. Uchenie o razdelenii gosudarstvennoj vlasti i ego kritika [The doctrine of the separation of state power and its criticism]. Tbilisi, Sabchota Sakartvelo, 1972, 51 p. (in Russ.)
12. **Высшие представительные органы власти в СССР.** М.: Наука, 1968. 400 с.
Vysshie predstavitel'nye organy vlasti v SSSR [The highest representative bodies of power in the USSR]. Moscow, Science, 1968, 400 p. (in Russ.)
13. **Дюги Л.** Конституционное право. Общая теория государства. М.: ИНФРА-М, 2013. 425 с.
Duguit, L. Konstitucionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva [Constitutional law. General theory of the state]. Moscow, INFRA-M, 2013, 425 p. (in Russ.)
14. **Левин И. Д.** Суверенитет. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 371 с.
Levin, I. D. Suverenitet [Sovereignty]. St. Petersburg, Legal Center Press, 2003, 371 p. (in Russ.)
15. **Ушаков Н. А.** Государство в системе международно-правового регулирования. М., 1997. 62 с.
Ushakov, N. A. Gosudarstvo v sisteme mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya [State in the system of international legal regulation]. Moscow, 1997, 62 p. (in Russ.)
16. **Хутинаев И. Д.** Теория и практика институционализации ветвей государственной власти Российской Федерации. М., 2006. 48 с.
Khutinaev, I. D. Teoriya i praktika institucionalizacii vetvej gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii [Theory and practice of institutionalization of branches of government of the Russian Federation]. Moscow, 2006, 48 p. (in Russ.)
17. **Николаев А. М.** Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации и текущем законодательстве. М., 2002. 181 с.
Nikolaev, A. M. Princip razdeleniya vlastej i ego realizaciya v Konstitucii Rossijskoj Federacii i tekushchem zakonodatel'stve [The principle of separation of powers and its implementation in the Constitution of the Russian Federation and current legislation]. Moscow, 2002, 181 p. (in Russ.)
18. **Энтин Л. М.** Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. 176 с.
Entin, L. M. Razdelenie vlastej: opyt sovremennyh gosudarstv [The separation of powers: the experience of modern states]. Moscow, 1995, 176 p. (in Russ.)
19. **Ворошилов Н. Н.** Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1872. 464 с.
Voroshilov, N. N. Kriticheskij obzor ucheniya o razdelenii vlastej [A critical review of the theory of separation of powers]. Yaroslavl, 1872, 464 p. (in Russ.)

20. **Шевцов В. С.** Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. М.: Полиграф-Опт, 2004. 399 с.
Shevtsov, V. S. Razdelenie vlastej v Rossijskoj Federacii. CHast' pervaya [Separation of powers in the Russian Federation. Part One]. Moscow: Polygraph, 2004, 399 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
11.03.2019

Сведения об авторе / Information about the Author

Дробот Семен Евгеньевич, ассистент кафедры теории и истории государства и права, конституционного права института философии и права Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, Россия)

Semyon E. Drobot, Assistant Professor, Department of Theory and History of State and Law, Constitutional Law, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

dse1991@rambler.ru