

УДК 342
Р-69

Романенко Вероника Борисовна

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры теории и истории государства и права Южного федерального университета

Разделение властей в теории и практике конституционализма

Аннотация:

В статье критически анализируется теория и практика советского конституционализма с точки зрения развития разделения властей. Советский конституционализм оценивается через признание разделения функций субординированных органов государственной власти, в рамках которых господствующее положение занимала коммунистическая партократия.

Ключевые слова: разделение властей, советский конституционализм, западный конституционализм, партийно-административная бюрократия.

Советский конституционализм отрицал принцип разделения властей, развиваемый теорией и практикой правового государства. Основанием этого отрицания служила марксистская теория концентрации власти.

В историческом аспекте форма разделения властей, возникшая в раннесовременной конституционной монархии, истолковывалась институциональным выражением компромисса между монархией, дворянством и буржуазией, борющимися за власть. Согласно марксизму, экономическое развитие буржуазии сопровождается развитием парламентаризма. Кульминационный пункт этого развития состоит в присвоении государственной власти буржуазией как правящим классом, концентрирующим в своем распоряжении законодательную и исполнительную власть. В этой последней фазе развития разделения властей происходит контрдвижение, ведущее к присвоению правительством или армией парламентской власти [1, с. с. 304]. В марксизме разделение властей гарантирует независимость исполнительной власти и является ее наиболее эффективным средством защиты от парламента. Поэтому марксизм отрицает необходимость разделения властей в социалистическом государстве, так как данный принцип устанавливает ограничения представительной власти народа.

История буржуазного государства представляется марксизмом историей деформации разделения властей относительно первоначальных позитивных целей применения данного принципа. Признаки деформации разделения властей усматриваются в безответственности главы государства, назначении главой государства правительства, безответственности членов парламента перед избирателями. Марксизмом не признаются факты, что в большинстве парламентских демократий глава государства может быть безответственным только политически, но не юридически, и потому в конституциях предусмотрена процедура импичмента, привлечения к ответственности высших гражданских должностных лиц. Назначение главой государства правительства типично только для президентской системы правления. Отсутствие ответственности части членов парламента и недостаток императивного мандата не вытекают из принципа разделение властей.

Для социалистического государства марксизм предлагал концентрацию власти в правящем собрании в форме коммуны или советов. При разработке новой модели организации государственной власти К. Маркс обращался к историческому опыту Парижской коммуны 1871 г., а В.И. Ленин – к революциям 1905 и 1917 гг. в России. В новой модели все три ветви власти концентрируются в распоряжении советов – представителей пролетариата, трудового крестьянства и солдат. Государственная власть не подлежит разделению, не предусматриваются конституционные ограничения отдельных ветвей власти и их баланс посредством системы сдержек и противовесов. Подобная фрагментация государственной власти могла бы ослабить рабочий класс в борьбе с внутренними и внешними противниками построения нового общества. Отрицание отчуждения народа от парламента, безответственного правительства, администрации, суда и армии означает «обратное поглощение государственной власти обществом» в форме «самоуправления народа» [2, т. 17, с. 548]. Парламентарная система и разделение властей оказываются излишними.

В опыте Парижской коммуны К. Маркс усматривал восстание против исполнительных и законодательных органов классового господства. Коммуна была «не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей и исполняющей законы» [3, т. 17, с. 343]. Демократия правящего собрания отрицала парламентарную систему, но не представительные парламентские органы. Депутаты были подчинены императивному мандату, соединенному с правом отзыва. Даже «судейские чины потеряли свою кажущуюся независимость, служившую только маской для их низкого подхалимства перед всеми сменявшимися друг друга правительствами» [4, т. 17, с. 345]. Ссылаясь на опыт русских революций, В.И. Ленин утверждал, что государственному планомерному управлению национализированной экономикой и социальной сферой соответствует демократия правящего собрания. В будущей советской республике все должностные лица избираются открыто, находятся в отношениях ответственности и сменяемости. Каждое должностное лицо призвано служить интересам народа, чему способствуют тесные контакты с массами и народный контроль избранных в органы власти. В.И. Ленин полагал, что советская республика соединяет « в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов» [5, т. 26, с. 79], то есть он отрицал принцип разделения властей. Согласно советской теории государства, традиционная доктрина разделения властей утрачивает практическое значение в эпоху кризиса капитализма и империализма. Власть в буржуазном государстве концентрируется в правительстве. Парламентское правление с разделением властей остается фасадом, за которым скрывается власть крупной буржуазии, действующей через правительство.

В СССР оправдание концентрации власти осуществлялось не только с помощью демократии правящего собрания, но и принципа демократического централизма, применяемого в законодательной, административной, судебной деятельности государства на всей его территории. Утверждалось, что демократия без централизма «чревата опасностями стихийного развития, анархии, ведомственными и местническими тенденциями» [6, с. 111]. Из принципа демократического централизма следовало, что концентрация государственной власти в правящем собрании включает последующее делегирование властных полномочий центральным органам государства. В демократическом конституционализме принцип разделения властей требует независимого существования ветвей государственной власти, внутри которых имеется разделение функций. Советский конституционализм признавал только разделение функций субординированных органов государственной власти. В теории советского государства было принято выделять четыре функции

государственного аппарата – законодательство, централизованное планирование, административное управление, контроль.

В соответствии с философией марксизма-ленинизма советский конституционализм отрицал частную собственность на средства производства, передавал природные богатства и средства производства в общественное присвоение, которые идеально принадлежали трудящимся классам, а реально контролировались партийно-административной бюрократией. Западный конституционализм изображался продуктом классовой борьбы, инструментом закрепления частнособственнических отношений, эксплуатации и властного воздействия. Права и свободы человека и гражданина в буржуазном обществе оценивались средством умиротворения пролетариата. Философия советского конституционализма амбивалентно относилась к западному конституционализму. Его идеологическое отрицание сочеталось с признанием необходимости использования его отдельных механизмов – выборов, парламента, суда, административной власти.

Согласно советскому конституционализму, основной формой государственной власти СССР были советы народных депутатов. Они означали верховенство законодательного собрания. Большевики выбрали модель правящего собрания под влиянием своей философии и завоевания власти в 1917 г. Модель была включена во все советские конституции. Например, в Конституции СССР 1977 г. (ст. 89) советы составляли политическую основу союзного государства. Высшим органом государственной власти был Верховный Совет СССР. Он состоял из двух палат, осуществлял законодательную власть, формировал высший исполнительный орган власти – Совет Министров, который «ответственен и подотчетен Верховному Совету» (ст. 131).

Данная структура государственной власти СССР вполне соответствовала образцу правления, который впервые был введен французским Конвентом в 1793 г. [7, т. 2, с. 130–131]. Прошлый опыт свидетельствовал, что при правлении собранием реальный политический процесс никогда не соответствовал конституционным нормам. При практическом применении данного управленческого образца центр политической активности смещался к малым гомогенным органам, способным к согласованному действию. В случае французского Конвента 1793 г. актуальная власть принадлежала якобинским комитетам общественной безопасности и общественного спасения. Комитеты применяли террор против политической оппозиции и членов правящего собрания. За демократическим фасадом советской системы господствующее положение занимала коммунистическая партократия, представленная своими высшими органами – ЦК и Политбюро. Конституция СССР 1977 г. (ст. 6) подтверждала монополию КПСС на власть, которая всегда существовала в советском государстве.

В своем конституционном государственном устройстве СССР соответствовал главному критерию федерации – разделению полномочий между союзом и республиками. Приоритет полномочий союза заключался в: 1) конституционном определении основ государственного строя на всей территории союза; 2) преобладании союзного права над правом республики; 3) возможность расширять союзную законодательную власть за счет ограничения этой власти республик. Во всех советских конституциях (1918, 1924, 1936, 1977 гг.) устанавливалось представительство республик в центральных союзных органах и определялись правомочия субъектов федерации в управлении экономикой, бюджетной системе, судопроизводстве и в сферах социокультурной жизни. Централизацию Советского Союза усиливали три органа: КПСС, определявшая программу развития общества, кадровую политику и контролировавшая все субординированные государственные органы, важнейшие политические сферы и

особенно суверенитет СССР; административно-командная система управления экономикой, осуществлявшая планирование социально-экономического развития страны и контроль хозяйственной деятельности в соответствии с директивами политических лидеров; прокуратура, обеспечивающая надзор за социалистической законностью [8, с. 20–21].

Отрицания принципа разделения властей приводило к тому, что советский конституционализм не был нормативным регулятором ведения политического процесса и согласования интересов субъектов федерации и союзного правительства. Советские конституции были инструментом партократии, ориентированной на коммунистический идеал. В своих преамбулах они содержали этот идеал и служили средством превращения политических программ в практику [9, с. 125]. Из этой главной цели советского конституционализма вытекали неизбежные следствия в отношении законодательства. Законодателю запрещалось принимать закон, входящий в конфликт с социалистической целью конституции. В некотором смысле этот запрет напоминал ситуацию западных конституционных демократий с той существенной разницей, что в СССР вместо отдельных ценностных положений, типа «личная свобода», «равенство», «солидарность», вся идеология конституции находилась за пределами конституционного изменения. Поправки могли относиться только к регламенту законодательного процесса и механизмам экономического управления, а не к субстанции социально-экономических программ, заявленных в конституции. Отказ от основ социализма оказывался за пределами учредительной власти народа и был основанием подавления политической оппозиции посредством уголовного права [10, с. 66].

Логика советского конституционализма, основанная на верховенстве федерального собрания, не оставляла места конституционным ограничениям парламентского всемогущества. Отсутствовали право налагать вето на законодательные акты и досрочный роспуск парламента. Не допускался судебный контроль законодательства, поскольку он ставил бы парламент в двусмысленное положение. Судьи были обязаны применять закон, но не могли отменять его. Отсутствовал судебный контроль соответствия законодательства субъектов федерации федеральной конституции.

В условиях отсутствия конституционного суда проблему правовой охраны федеральной конституции решала прокуратура. В ее обязанности входил надзор за точным и единообразным использованием законов, в том числе за использованием федеральной конституции. Теоретически допускался метод вмешательства общественного мнения в законодательную деятельность. Электорат, который конституционно был уполномочен отзывать депутатов, мог выполнять функцию контролирующего органа, призывающего к ответственности депутатов за нарушение федеральной конституции. Поскольку данная функция общественного мнения оказывалась иллюзорной, и толкование норм выходило за рамки компетентности массового сознания, использовался метод самоконтроля парламента.

Советский конституционализм не содержал принципа разделения законодательной и судебной власти в правовой охране федеральной конституции. Контроль конституционности законодательных актов возлагался на орган, который их принимал, то есть парламента или его президиум. В ходе подготовки законопроектов не допускалось различное толкование основ конституционного строя. Отсутствовала свобода толкования принципов федеральной конституции в законодательном процессе, что приводило к накоплению скрытых противоречий между субъектами федерации и центром. Наблюдалась правовая прерывность решения споров о полномочиях между федерацией и ее субъектами. Споры решались неюридическими средствами

перекраивания границ субъектов федерации по желанию амбициозных политических лидеров и в интересах централизованного административного управления экономикой.

Советские конституции предусматривали строгую процедуру конституционных поправок. Для принятия поправок требовалось две трети голосов двух палат Верховного Совета. Поскольку парламент собирался дважды в год, его президиум был уполномочен принимать решение о поправках. Они проходили ратификацию на очередной парламентской сессии. Структурных изменений советских конституций не было до середины 80-х гг. Чаще принимались конституционные поправки в отношении организационных изменений всесоюзных и республиканских министерств и ведомств. Монолитная лояльность законодательных органов и однопартийная дисциплина обеспечивали принятие поправок. В одном случае произошли организационные изменения управления экономикой без конституционных поправок. В 1957 г. без конституционной поправки произошла замена центральных министерств на совнархозы. В отличие от конституционных демократий, в советском конституционализме поправки и даже принятие новых конституций имели меньшее значение. Социалистические принципы советских конституций и обосновывающая их политическая философия не подлежали пересмотру.

Программные утверждения, помещенные в преамбуле советских конституций, имели строго нормативный, легальный характер. отождествление правовых норм и метаюридических ценностей приводило к конституционному ограничению гражданских свобод. Начиная с Конституции СССР 1936 г., основной закон советской федерации гарантировал свободу собраний, объединений и мнений, но эта свобода ограничивалась правами, не направленными на критику советского строя. Диссидентская критика советского конституционализма была основанием для привлечения к уголовной ответственности по политическим мотивам. Охрана конституционного порядка СССР имела репрессивный характер.

Помимо юридических средств, контроль инакомыслия в СССР осуществлялся неюридическими средствами массового политического просвещения. В воспитании лояльного отношения граждан к основному закону акцент делался на идейной убежденности людей, обсуждении решений партии, на запрещении пропаганды войны и межнациональной розни, на участии молодого поколения в общественной деятельности, в социалистическом соревновании, на воспитательной работе депутатов. Текстуальная формулировка советских конституций была приспособлена к политическому просвещению. Они имели доступное обывателю понимание содержание и, в отличие от западных образцов, сравнительно небольшое число статей. Трудно определить эффективность влияния просветительского механизма на конституционную лояльность советских граждан. Во всяком случае, подобной официальной просветительской политики не было в странах конституционной демократии.

В СССР для предотвращения сепаратизма преимущественно использовались уголовно-правовые и неюридические средства. Большевики осознавали угрозу фрагментации многонациональной России, что привело к образованию СССР. Советская федерация строилась по национально-территориальному принципу. Провозглашалось национальное право самоопределения, что противоречило территориальной целостности федерации. Конституционно запрещалась пропаганда межнациональной розни. Официальная идеология утверждала, что движение к бесклассовому обществу сопровождается развитием дружбы народов многонационального государства. Идеология бесклассового общества оказалась несостоятельной в решении национального вопроса, интеграции нерусского и неславянского населения в советскую систему.

Она не могла предотвращать периодически возникавшего этнонационализма, который режим жестоко подавлял [11, с. 95]. Поощряемые патриотизм и лояльность к советскому конституционализму не нашли полного признания среди населения, несмотря на помощь многим культурно отсталым народам и единство усилий в победе над нацистской Германией.

Центральные парторганы стремились к сохранению пропорционального представительства национальностей в республиканских и местных органах власти. Пропорциональность не всегда оборачивалась преимуществами федерализма. В субъектах федерации с преобладанием представительства титульного народа сохранялись сторонники этногосударства. В период сталинизма использовались репрессии против отдельных народов – депортации, чистки этнической интеллигенции, интенсивное преследование различных религий. В период политического лидерства Н.С. Хрущева были реабилитированы народы, подозреваемые в коллективном коллаборационизме в годы войны. Индустриализация регионов с преобладанием нерусского населения способствовала притоку русских в Азию и на Кавказ, но ускоренного выравнивания пропорций русского и местного населения не произошло. Индустриализация улучшила здравоохранение, которое поддерживало рост местного населения, особенно в южных республиках, что обостряло проблему трудовой занятости.

Отсутствие специальных опросов общественного мнения затрудняет объективную оценку народной реакции на советские конституции. Процедурные требования и функциональное назначение советских конституций привычно воспринимались партийными органами и административной властью. Парламенты избирались и собирались на сессии, назначения на правительственные должности не противоречили конституционным требованиям. Они были приспособлены к монопольному положению в государстве коммунистической партии и были достаточно расплывчаты, чтобы подтвердить любые решения партийной элиты.

Эмоциональная приверженность конституции массовых адресатов власти, находящихся в подчинении у партийно-государственной бюрократии, была не выше номинальной. Старое поколение дореволюционной России, помнившее становление демократического конституционализма, ушло из жизни. Новые поколения ничего не знали, кроме социализма в социалистическом обществе. Принятие каждой новой советской конституции сопровождалось завышенными социальными ожиданиями и политическими иллюзиями, что характерно не только для советской истории, но и становления демократического конституционализма [12, с. 55]. Институт цензуры тяготил часть советских интеллигентов, но, за исключением диссидентов, они едва ли связывали интеллектуальную либерализацию с изменением текста конституции. Новые поколения любили больше, чем конституционные абстракции, социально-экономические привилегии социалистического общества: доступность медицинского обслуживания и образования, гарантии трудовой занятости и социального обеспечения, партийную принадлежность, способствующую профессиональной карьере, и возможность перехода в элитарные слои. Эти осязаемые преимущества ставились выше идеалов западной либеральной демократии – разделения властей, свободных выборов, многопартийности, свободы собраний, ассоциаций и индивидуального самовыражения.

Ссылки:

1. Кола Д. *Политическая социология*. М., 2001.
2. Маркс К. *Первый набросок «Гражданской войны во Франции»*. ПСС. М., 1960.
3. Маркс К. *Гражданская война во Франции*. ПСС. М., 1960.

4. Там же.
5. Ленин В.И. Удержат ли большевики государственную власть? ПСС. М., 1965.
6. Краткий политический словарь. М., 1987.
7. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. В двух томах. М., 1998.
8. Иванов В.Н., Яровой О.А. Российский федерализм: становление и развитие. М., 2001.
9. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1998.
10. Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. № 11.
11. Чернобровкин И.П. Этнонационализм: природа, типы и социальный контроль. Ростов н/Д, 2003.
12. Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества// Журнал российского права. 2003, № 11.