

**А.Н. Медушевский**

## **ИДЕЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

---

Медушевский Андрей Николаевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института российской истории РАН.

---

Политический кризис нашего времени сделал актуальными проблемы отношения демократии и тирании, а также теории, которые объясняли их появление в прошлом. Традиционно главным для политической науки был вопрос о социальных механизмах функционирования общества и о возможном характере их использования с целью его оптимальной организации. При ответе на этот вопрос мыслители придерживались, как правило, одной из двух взаимоисключающих точек зрения. Согласно первой, общество представляет собой саморегулирующийся организм, который в процессе внутреннего развития способен самостоятельно выработать механизмы контроля, распределения и обеспечения консенсуса. Перспективная стратегия заключается, следовательно, в том, чтобы освободить общество от оков государственного принуждения, предоставив ему возможность оптимальной самореализации. Логический вывод из такого воззрения, разделяемого представителями различных течений коммунизма, социализма и анархизма, — тезис о желательности отмены или даже насильственной ликвидации государства, воспринимаемого исключительно как внешняя, навязанная обществу сила, не несущая никакой позитивной функции. Отсюда подчеркнутое внимание ко всякого рода спонтанным проявлениям недовольства, социальной борьбы, движениям масс, которые, несмотря на деструктивный по отношению к государству характер, рассматриваются как позитивный фактор исторического процесса именно потому, что ведут к разрушению политической системы, освобождают творческую энергию народа, якобы способного установить более совершенный социальный порядок.

Наряду с этой концепцией, в истории политической мысли всегда существовала и другая, более реалистическая: общество не является и никогда не было саморегулирующейся системой, а потому и не может обходиться без определенного механизма управления и принуждения в виде государства, права и бюрократии. Ликвидация этого механизма, его разрушение означает социальную катастрофу: общество перестает быть целым, распадается на элементы, лишённые связи и выступающие исключительно с позиций классового эгоизма, что может в конечном счете привести к полной деградации социума. Вакуум власти, образующийся в результате такого рода катастроф, быстро заполняется новой социальной силой, восстанавливающей административную систему, которая приобретает еще более деспотический характер, поскольку имеет своей задачей активное вмешательство в общество с целью интеграции составляющих его элементов. Основная задача политической науки при таком подходе к проблеме — не поиск спонтанных механизмов социального регулирования, а обоснование системы политического устройства, которая носила бы оптимальный характер с точки зрения функций управления и обеспечения прав и свобод личности. Это и есть позиция либерализма [1].

Обе концепции прослеживаются на протяжении всей истории политической мысли, начиная с классических учений Платона и Аристотеля. Однако наиболее полное выражение они получили в Новое время, точнее, в эпоху Просвещения и Французской революции. Как и в предшествующий период, основой всех концепций социального устройства служила тогда доктрина естественного права. Оно может быть определено как правовая система, призванная стать общей для всего человечества,

нормы которой происходят скорее из природы, нежели из общественных правил или позитивного права. Для учений Нового времени, однако, характерна существенная специфика в интерпретации естественного права, выражающаяся прежде всего в его рационалистическом толковании. Нормам естественного права соответствуют лишь такие принципы общественного устройства, которые не противоречат законам Разума, вечным и неизменным. Важнейшей является идея о возможности целенаправленно преобразовать общественные отношения по определенному плану, в соответствии с заранее разработанной программой действий. В связи с этим возникает возможность принципиально новой трактовки ряда традиционных концепций политической науки — естественного состояния, общественного договора, государства [2]. Наиболее четко в преддверии Французской революции она была представлена в теориях Руссо и Монтескье.

### ***Критика теории разделения властей***

В конце XIX — начале XX вв. дискуссия о разделении властей приняла острый характер в связи с тенденцией к укреплению исполнительной власти. Во Франции она была представлена концепциями двух крупнейших юристов — Л. Дюги и А. Эсмена. Первый выступил с развернутой критикой теории разделения властей, объявив, что она противоречит более общему принципу — национального и государственного суверенитета. Согласно его концепции, вдохновленной учением Руссо и стремящейся преодолеть разрыв общества и государства на основании принципов корпоративизма, солидаризма и национализма, народная воля не может быть представлена различными органами власти, поскольку такое разделение ведет к ее ограничению. «Суверенитет есть, в сущности, персонифицированная воля нации; как и всякая другая личность и воплощенная в ней воля, она неделима. Эта концепция суверенитета, единого в трех властях, есть метафизическая концепция, аналогичная христианскому таинству Троицы, которая вдохновляла временами химеры Конституционной ассамблеи 1789 г., но которая неприемлема для создания реального публичного права» [3]. Существование различных представительных органов власти возможно только как их тесное взаимодействие в рамках единой государственной воли. Отсюда вывод: «...То, что неточно называется разделением властей, есть на деле разнообразие участия различных органов в общей деятельности государства» [Там же].

Данная модификация учения означала фактическое отрицание самого принципа сдержек и противовесов, подменяла его принципом функциональной дифференциации властей. В своем учебнике конституционного права Дюги формулирует эту идею еще более определенно: «Все наше публичное право восстает против полной изоляции органов власти и противопоставления их друг другу, оно, напротив, выступает за такое функциональное подразделение, которое будет способствовать усилению их взаимодействия и интеграции в рамках единой государственной системы, воплощающей принцип национального суверенитета» [4]. Исходя из этой логики, следует признать, что характер и степень функциональной дифференциации властей не имеют существенного значения и определяются чисто утилитарными соображениями. Национальный суверенитет может воплощаться как в нескольких органах власти, так и в одном. Данная концепция, являющаяся последовательным развитием взглядов Руссо, сыграла большую роль в критике парламентской демократии и была использована теоретиками тоталитарного государства [5]. В качестве одной из разновидностей концепции Дюги можно рассматривать критику разделения властей В. Вильсоном, который, также склоняясь к чисто функциональной интерпретации проблемы, пришел к выводу о неэффективности дифференциации властей в связи с ростом задач исполнительной власти и необходимостью более оперативно принимать решения в современном государстве, концентрации в правительстве власти и ответственности [6]. Отметим, что воззрения Дюги оказали существенное влияние на французскую школу политической социологии, отзвуки его идей можно найти и в трудах современных исследователей. Так, например, Дж. Бурдо объявляет теорию разделения властей мифом и считает возможным интерпретировать ее как разделение труда, функций или, наконец, сфер деятельности государства [7]. В этом нет ничего удивительного, поскольку

автор исходит из совершенно превратного представления о власти, определяя ее в самом общем виде как «силу на службе идеи» [8], что дает возможность для самых произвольных и фантастических комбинаций властных структур.

Данному направлению французской (и европейской) политической мысли противостоит другое, ориентированное на теорию разделения властей в той классической форме, которую она получила у Монтескье. Наиболее четко данный тезис сформулирован А.Эсменом в известном труде — «Элементы французского и сравнительного конституционного права» [9]. Принципы теории разделения властей отстаиваются там в полемике с ее основными критиками Дюги и Вильсоном, в результате чего дается оригинальная интерпретация известных положений Монтескье, связанная с некоторой их ревизией применительно к новой эпохе. Считая необходимым для всякого свободного государства следовать принципам разделения властей, Эсмен вынужден признать, что реализация этого принципа сопряжена с большими сложностями. Трудно последовательно провести принцип разделения властей в смысле их равенства, полной независимости и сохранения баланса между ними. Он склонен понимать разделение властей не столько как результат, сколько как постоянный процесс их взаимодействия, вследствие чего в каждый момент достигается определенный уровень стабильности. Достижение этого уровня возможно лишь при определенной степени координации действия трех властей, что на практике неизбежно ведет к преобладанию одной из них — законодательной. Именно она призвана выполнять регулирующие функции по отношению к двум другим властям, в ее руках сосредоточены основные механизмы этого регулирования — принятие (путем голосования) решений по законодательным вопросам, и прежде всего утверждение бюджета, являющегося основой функционирования всей государственной машины, возможность ограничения в законодательном порядке всех других властей и их функций. Эсмен таким образом поддержал теорию разделения властей, поставив на место ее статической модели динамическую, на место равновесия властей — неустойчивый компромисс между ними, результат которого — усиление законодательной власти. Очевидно, однако, что данная концепция могла быть использована и для обоснования приоритета исполнительной власти.

В качестве своеобразного синтеза рассмотренных точек зрения может быть названа концепция разделения властей в конституционном государстве М.Ориу. Смысл конституционного порядка он видел в создании системы дееспособных и жизненных институтов, а задачу права — в четком определении их взаимного соотношения, организации и функций [10, p.5]. Обращает на себя внимание особый, социологический подход Ориу к проблеме правового института. В последнем он видел синтез объективной реальности и субъективной воли; институт для него — это не только анализ социальных фактов, но также определенный юридический идеал — оптимальное сочетание суверенитета и свободы. Институты объединяют индивидов для совместных действий и сами являются воплощением этих действий. Институты в такой интерпретации — персонификация организованной группы для реализации общей цели. Объективная реальность институтов, которые по своей природе сохраняют преемственность по сравнению с нестабильной и изменяющейся стихией субъективных волей, есть не только социальная реальность, но и источник особого статуса юридической личности. Путем участия индивидов в управлении институтом и реализации его функций достигается еще более глубокое единство — коллективная моральная личность. Правовая фиксация статуса института является предпосылкой и важнейшим условием реализации его как моральной личности, которая действует в соответствии с предписаниями того юридического порядка, в рамках которого существует.

Учение, представляющее своего рода компромисс между реальностью и идеалом, дает специфическую трактовку государства вообще — как органического единства власти и морали, единой правовой и моральной личности. К пониманию природы государства Ориу относится как естествоиспытатель к объекту своего изучения. Изложив анатомию корпоративных юридических институтов, он рассматривает их физиологию — «рождение, существование и смерть» как особую юридическую реальность [10, p. 191]. Высшей фазой исследования является психологический подход к национальной государственности:

«Единство государства, как и живых организмов, носит функциональный характер» [10, p.92]. Поэтому «национальная конституция» определяется как «статут корпоративного государства и его членов, установленный от имени суверенной нации конституированной властью и законным порядком утвержденный согласно специальной процедуре» [10, p.245].

Эта концепция, во многом напоминая воззрения Дюги, приводит, однако, к другому обоснованию теории разделения властей, которое ближе к позиции Эсмана. Ориу констатирует важность для всякого представительного правления самого принципа разделения властей, особенно законодательной (в лице двухпалатного парламента) и исполнительной (в лице главы государства и кабинета министров), гармоническое сотрудничество которых — залог единства государства как юридического лица [10, p. 196]. Рассматривая проблему с точки зрения

административного права, он подчеркивает, что на практике соотношение двух властей далеко от идеального равновесия, что объективно существует устойчивая тенденция к подавлению законодательной власти исполнительной, парламента — мощным бюрократическим аппаратом современного государства [11]. С развитием централизованного управления и ростом значимости административного компонента государственной власти парламенту все труднее удерживать верховенство законодательной власти, а вмешательство бюрократических структур в законодательный процесс оказывается все более активным. В истории послереволюционной Франции неустойчивый баланс двух властей часто приводил к перевесу исполнительной власти над законодательной, что особенно ярко проявилось во времена первой и второй империй. Концепция Ориу дает особенно много для историкосоциологического анализа мнимого конституционализма.

Интегрирующий социологический подход к проблеме разделения властей находим и у других исследователей. Так, итальянский теоретик конституционного права В. Орландо, вслед за германскими и французскими мыслителями рассматривавший государство как юридическое отношение, подходит к объяснению данного феномена с юридической, социологической и исторической точек зрения [12, p. 14-20]. В истории политической мысли он выделяет три основных концепции природы государства: договорную теорию (Руссо и Монтескье), социологическую теорию (Спенсер и Конт), историческую школу (Савиньи и Пухты). Тот факт, что государство является юридическим институтом, может рассматриваться как субъект права и юридическое лицо, не только не исключает, но даже предполагает возможность осмысления его в социологических терминах: сердцевину составляет социальное отношение, определяющее интеграцию разнообразных проявлений социальной жизни, коллективной и индивидуальной, с присущими им тенденциями, в высшее мощное единство — особый социальный орган, функция которого — управление. Переходя, таким образом (вместе с юриспруденцией своего времени), от традиционного рассмотрения государства в формальном смысле (как юридического отношения выражаемого понятием «суверенитет») к его рассмотрению в материальном смысле (как социального отношения, выражаемого иерархией господства и подчинения), Орландо дает характеристику исторического развития государства, его функций и социальных институтов. С этим связан подход к интерпретации разделения властей. В процессе своего исторического развития — комментирует он органическую теорию, государство с начала своего существования проводит определение и последующую дифференциацию своих разнообразных функций и соответственно органов власти. Разделение властей, следовательно, имплицитно заложено в самой природе государства, а не является исключительно результатом сознательного выбора современных свободных, прежде всего парламентских режимов. Напротив, дифференциацию функций и органов управления можно наблюдать в любую эпоху и во всех исторических типах государств [12, p. 61-63; 13]. На этой основе Орландо фактически выступает с критикой всей политической традиции, пытавшейся, начиная с Аристотеля, выдвинуть какие-либо рациональные аргументы в поддержку разделения властей. Сам факт разнообразия мнений, полагает он, свидетельствует об ошибочности данного подхода. Так, Монтескье считал необходимым существование трех властей — законодательной, исполнительной и судебной, Локк свел их число к двум, а со временем возобладали тенденция к увеличению числа властей, и к вышеназванным

стали добавлять новые — конституционную, правительственную, умеряющую, электоральную, муниципальную, общественного мнения, военную и утверждающую [12, р. 63]. Ошибочность этих теорий заключается, по мнению Орландо, в ряде исходных допущений: 1) возможно отождествление всего общества с его электоратом, а последнего — с представительными институтами; 2) отождествление власти с органом, который ее осуществляет, или даже с элементами иерархии подобных органов. Все это мешает видеть в государстве единое юридическое и социально-политическое образование. Концепция Орландо сохраняет свое значение в современной итальянской, испанской и латиноамериканской юридической литературе, где подчеркнутое внимание уделяется проблемам политической демократии и гарантиям эффективности ее функционирования в нестабильных парламентских режимах [14].

Другой известный представитель итальянской школы политической мысли — Г. Моска критиковал принцип разделения властей с позиции учения о правящем классе. Как и Орландо, он выступал против буквального толкования теории Монтескье и обвинял эпигонов в догматизации самого принципа разделения властей [15]. Общая тенденция административной эволюции усматривалась им в переплетении властей — основе генерации и постоянного воспроизведения правящей элиты (как в конституционной монархии, так и в республике). Значительно более важным он считал не формально-юридическое разделение властей, а анализ механизма соединения в руках представителей одного слоя политической власти и собственности. В этом справедливо усматривалась основная причина возникновения класса, заинтересованного в ликвидации режима парламентской демократии.

Наибольшей остроты критика теории разделения властей достигла в политических теориях послевоенной Германии в период Веймарской республики, особенно к концу ее существования. Еще М. Вебер, отстаивая плебисцитарную демократию как лучшую форму правления для Германии, считал необходимым установить сильную президентскую власть, способную вывести страну из кризиса [16]. Смысл такого подхода состоял в стремлении преодолеть буквальное толкование принципа разделения властей (непосредственная реализация которого может вызвать дестабилизацию системы), избавить главу государства от парламентского контроля. Возможный (и реально имевший место) конфликт законодательной и исполнительной властей однозначно разрешался им в пользу последней. Вебер считал необходимым избавить главу государства от парламентского контроля, превратить президента в независимую силу, дать ему возможность в конфликтных ситуациях апеллировать непосредственно к народу через голову парламента и высшей администрации. Фактически речь шла о воспроизводстве традиционного для германской юриспруденции монархического принципа в новых условиях. Вот основные доводы в защиту такой позиции: всенародно избранный президент может выступать гарантом стабильности государства в случае конфликта законодательной и исполнительной властей (парламента и правительства), становясь верховным арбитром в их споре; будут ограничены влияние партий на политический процесс и их роль при выборе министров; наконец, сильный президент будет символизировать единство нации и государства. Практически политическая деятельность Вебера по поиску соответствующей кандидатуры на пост президента еще нагляднее раскрывает общую авторитарную направленность его взглядов.

Эта теория была доведена до логического конца другим мыслителем — К. Шмиттом, давшим наиболее развернутую критику демократии, парламентаризма и разделения властей в XX в. [17]. Являясь убежденным сторонником усиления президентской власти, Шмитт доказывал правомерность данной тенденции в рамках существующей конституционной системы. Ее сущность — принцип разделения властей, представляющий собой механизм ограничения государственных функций в их компетенциях с целью предотвратить концентрацию всей полноты власти в одном центре. Однако, по его мнению, такой принцип не работает в новых условиях.

Концепция разделения властей была сформулирована просветителями и развита либеральными мыслителями (М. Кондорсэ, П. П. Мерсье де ля Ривьер, И. Бентам и Дж. Милль) как антитеза правительственному макиавеллизму абсолютистской эпохи. Однако если в период своего

возникновения она имела какой-то реальный смысл, то, в Новейшее время, по мнению критиков, его потеряла. Система разделения властей не может быть реализована, поскольку противоречит целям рационализации и профессионализации управления, концентрации ответственности. Масштабы экономических сдвигов и усложнение характера управления делают невозможным принятие решений в парламенте с его традиционной практикой ораторских речей в защиту определенной политики или против нее. Реальность парламентской жизни в новых условиях управления отличается от сложившегося идеального образа: принятие решений осуществляется не общественностью в виде парламентского пленума, а в узких комиссиях, партийных комитетах или советах крупных промышленных концернов. Это приводит к превращению парламентаризма в фасад, за которым скрываются истинные обитатели власти, принимающие решения без какого-либо общественного контроля. Традиционная схема соотношения законодательной, исполнительной и судебной властей является политической фикцией [17, S. 29]. Реальное изменение положения возможно лишь при отказе от такой концепции организации власти, ее концентрации в руках президента, наделяемого чрезвычайными полномочиями.

Можно констатировать значительное сходство этих воззрений с теми, которые выразил еще Т.Гоббс в период английской революции: «Мнение, согласно которому верховную власть можно разделить, неблагоприятно» [18-19]. К.Шмитт не скрывал своего сочувствия такой позиции. Эти наблюдения во многом соответствовали реальной практике европейских государств послевоенного периода. Даже в самом демократичном из них, Великобритании, П.Ласки констатировал резкое усиление в начале XX в. влияния кабинета министров за счет других ветвей власти, назвав его наиболее характерной чертой развития конституционной системы. Процесс концентрации власти в руках правительства необычайно усилился в результате двух мировых войн, поставивших страну на грань выживания и потребовавших максимальной централизации управления для достижения победы. Расширение соперничества основных политических партий (лейбористов и тори), с одной стороны, увеличение круга проблем и их сложности — с другой, сделали законодательное регулирование исполнительной власти менее эффективным. Это нашло внешнее выражение в относительном ослаблении власти парламента и значительном росте реальной власти кабинета, особенно премьер-министра, полномочия которого (с известным преувеличением) Ласки определяет как «почти диктаторские» [20]. Механизм принятия важнейших решений также претерпел существенные изменения: многие из них (в частности, по вопросам войны и мира) принимались без парламентского обсуждения, узким кругом лиц при сильном давлении главы правительства (Чемберлена, Черчилля и др.).

В американской политической науке развернутая критика теории разделения властей также восходит к рубежу XIX—XX вв. Наиболее полно она представлена в трудах В. Вильсона, писавшего о неэффективности данного принципа в экстремальных условиях управления, его бюрократизации и необходимости быстро принимать решения исполнительной властью (президентом). В дальнейшем концепция была систематизирована рядом юристов с учетом европейского политического опыта. В труде К. Левенштейна можно обнаружить принципиальный отказ от доктрины разделения властей. Основной аргумент против — статичность концепции, ее несоответствие динамизму эпохи радикальных социально-политических преобразований. Принцип разделения властей, согласно этой точке зрения, всегда был «более политической идеологией, нежели моделью действительной политической организации» [21]. В таком качестве он сыграл определенную роль при переходе от абсолютной монархии к развитому конституционному государству. Теория разделения властей, с вытекающими из нее представлениями о необходимости системы сдержек и противовесов, не могла стать прочной основой конституционного строя. Ее практическое применение было весьма кратковременным и приходится на период с революции в Англии (1688 г.) до Французской революции (1789 г.). Распространение доктрины вызвано чисто политическими причинами: она была создана Локком для обоснования осуществленного вигами исторического компромисса между парламентом и королевской властью, трансформированной в конституционную монархию. Монтескье, игнорируя политическую

реальность своего времени, придал этой теории характер политического идеала. Влияние догмы оказалось столь сильным, что концепция разделения властей была некритически перенесена за океан, где утвердилась в американской Конституции. В результате США стали единственным государством, где идея баланса законодательной и исполнительной властей была четко закреплена в Основном законе. Сохранение этого принципа в условиях фундаментальных изменений экономической структуры и общественной мысли является главной причиной конституционного кризиса в Америке. Напротив, в практике европейского парламентаризма принцип разделения властей не закрепился (если не считать короткого периода действия Конституции 1791 г. во Франции). Причина заключается в том, что развитая парламентская система по сути своей враждебна последовательному проведению разделения властей: эффективное управление возможно лишь на основе взаимной интеграции, при которой правительство (кабинет или совет министров) объединяет обе власти, выступает связующим звеном между ними, делая возможным реальное единство политической власти. Общая тенденция развития европейского парламентаризма состоит в переходе функционального дуализма к государственному монизму, предполагающему преобладание кабинета или исполнительной власти над парламентом или законодательной властью. В этих условиях теория разделения властей не может более служить функциональным задачам, являясь лишь телеологической установкой на достижение идеального правового государства.

Этот анализ приводит Левенштейна, как и других критиков, к парадоксальной дилемме: чем объяснить тот факт, что фальшивая доктрина стала основанием современного конституционализма? Обращение к истории мало помогает ее разрешению, ибо сводит дело к постоянству и консерватизму общественного сознания или цепочке хаотичных причинно-следственных взаимосвязей. Выйти из круга примитивных представлений можно лишь благодаря социологическому объяснению тех принципиальных социальных изменений, которые привели к отказу от буквального толкования принципа разделения властей. В этом отношении его критики достигли важных результатов, признанных современной наукой. Формулируя их вывод в терминах современной социологической теории, можно сказать, что они первыми поставили вопрос о трансформации механизма власти традиционного парламентаризма в условиях модернизации, которая после Первой мировой войны охватила не только сферу экономики и социальных отношений, но и саму политическую власть. Для новой политической ситуации весьма характерно, что все государства (конституционные, авторитарные или диктаторские) стоят перед необходимостью усилить свой политический динамизм, следствием чего на практике является более или менее полное слияние законодательных и исполнительных функций. В результате традиционное качественное разделение законодательной функции (составление, проведение и утверждение закона) и исполнительной (реальное применение закона административным путем) все в большей мере заменяется количественным преобладанием исполнительной власти. Правительство становится интегрированным проявлением воли государства, отражающей как законодательную власть, так и администрацию. Таким образом, реальная компетенция исполнительной власти в новых условиях не ограничивается применением законов и управлением, а включает в себя выполнение общих политических функций; осуществление права — лишь один из инструментов реализации политической власти как таковой, а законодательство — функция политического лидерства [22]. На смену традиционному пониманию государственной деятельности приходит новое, более соответствующее реальной ситуации. Наиболее полно эта тенденция отразилась в тоталитарных государствах XX в. — России, Германии, Италии, Турции, где концентрация власти и отказ от реализации принципа разделения властей стали официальной политикой. В тоталитарных или авторитарных режимах монополия на политическую власть сконцентрирована в руках вождя, становящегося неограниченным правителем. Данный феномен во многом напоминает абсолютистские монархии прошлого с их стремлением добиться максимального контроля над индивидом. В этих условиях теория разделения властей может рассматриваться как теоретическое оружие против тирании.

## ***Принцип разделения властей с точки зрения политической социологии***

Поскольку для современной политической социологии механизм власти является центральной проблемой, принцип разделения властей интерпретируется именно с этой точки зрения. Власть — ключевое понятие политической науки, традиционно основной предмет ее исследования. Власть можно определить как такую форму организации общественных отношений, которая при определенных условиях позволяет одному социальному элементу влиять на поведение другого. Природа власти, ее распределение и функционирование в обществе определяются главным образом социальной стратификацией и тенденциями социального развития. Источник власти коренится, следовательно, в социальном неравенстве — неодинаковом положении классов, социальных групп и индивидов в обществе, которое ставит их в зависимость друг от друга. Возникающие на этой основе отношения господства и подчинения составляют сущность власти и выражаются в иерархии уровней управления, проводящих его социальных слоев и учреждений, регулирующих поведение индивидов в соответствии с заданной системой ценностей, норм и предписаний. Важнейший вид власти — политическая власть — представляет собой способность класса, группы или индивида проводить свою волю за счет контроля над ведущими институтами государственного управления [23]. Наиболее законченное выражение власть находит в бюрократии, которая принимает решения и одновременно является основным инструментом управления.

Попытки определить сущность власти, в частности политической, предпринимались с древнейших времен. Речь идет о классических трудах Аристотеля, Макиавелли, Монтескье, других мыслителей. Однако большинство обращались не столько к самой политической власти, сколько к ее внешним проявлениям: организации правления, интенсивности его воздействия на общество и индивида, деятельности правителя, его искусству, способам достижения власти и т.д. Важнейший итог развития политической мысли Нового времени и особенно XIX в. — осознание той истины, что власть представляет собой определенное отношение различных социальных сил, прежде всего общества и государства, а потому не может рассматриваться как нечто самодовлеющее. Поворотным пунктом здесь служит философия права Гегеля, исходившего из необходимости разграничивать гражданское общество и государство, их диалектическое взаимодействие.

Отсюда один шаг до теории Маркса, интерпретировавшего политическую власть как продукт непримиримости социальных противоречий, результат и проявление классовой борьбы. В новейшей социологии большое распространение получила концепция власти Вебера, согласно которой последняя определяется как возможность того или иного социального деятеля проводить свою волю в обществе, несмотря на оказываемое сопротивление [24]. Важное преимущество веберовского определения состоит в том, что в отличие от предшествующих дефиниций, его интерпретация власти свободна от каких-либо оценочных суждений и является предельно формализованной. Это позволяет применять ее при объяснении социальных процессов и феноменов самого различного уровня (говорить о власти в государстве, на предприятии, в семье и т.д.). Такой подход, в свою очередь, позволяет осуществлять типологию отношений власти по различным уровням и критериям ее функционирования в обществе. Наиболее распространены в современной социологии легитимность (способ обеспечения консенсуса между властью и обществом, узаконивание власти в глазах общества), природа применяемых властью позитивных или негативных санкции (награды или кары), степень их интенсивности (от насилия до полного отсутствия мер воздействия), а также средства или каналы коммуникаций, которые власть использует для проведения своих решений в жизнь [25]. Указывают на такие критерии, как роль власти в распределении экономических ресурсов, мотивация поведения, источники функционирования и достижения определенных целей. Принцип разделения властей может рассматриваться как один и тот же самый главный критерий их группировки в соответствии с выполняемыми функциями или целями. Исходя из этого, проводится многофакторное определение носителей власти, а последняя рассматривается как нечто целостное, единое и неделимое. Само государство, по Веберу, — принудительная политическая ассоциация,

административный штат которой успешно реализует монополию на легитимное привлечение физической силы для проведения своих указаний. Обращает на себя внимание сходство этого подхода с марксистским тезисом о государстве как инструменте классового господства.

В новейшей политической социологии веберовская социология власти оказала весьма значительное влияние на ее интерпретацию в рамках структурно-функционального подхода. Смысл данного подхода в том, чтобы поставить власть в контекст более крупной социальной системы, какой является общество в целом, попытаться на этой основе построить собственно социологическую, а не политологическую модель власти. В результате возникает возможность использовать концептуальные схемы, разработанные в политической экономии, теории систем и игр, для анализа политических явлений.

Исходя из интерпретации власти в контексте теории систем, Парсонс и Истон разработали соответствующую концепцию власти, попытались раскрыть механизм ее функционирования, анализируя инфраструктуру системы власти — характер полученной ею информации из внешнего мира, способы ее переработки и, наконец, принятие решений [26]. Продемонстрировано, в частности, что от степени гибкости данной системы (развития горизонтальных и вертикальных каналов коммуникаций) зависит оперативность этих процессов, а в конечном счете эффективность действия системы в целом. Принцип разделения властей получил новую интерпретацию. С точки зрения системного анализа, важная проблема — критерии распределения и перераспределения власти. Ими становятся, как правило, социальная стратификация вообще, и иерархия власти в частности, подразделение в соответствии с выполняемыми функциями и компетенцией. На этой основе возможно применение теории социального действия Парсонса для интерпретации отношений власти. Согласно данной теории, место индивида, группы или института в социальной иерархии, с одной стороны, и выполняемые ими функции — с другой, определяют их поведенческие установки, ориентиры и цели деятельности в обществе. Изучение ролей и их изменений позволяет далее раскрыть процесс принятия решений, т.е. понять механизм функционирования власти в обществе. Благодаря этому может быть лучше понята дискуссия в западной социологии по такой проблеме, как власть в рамках «феномена нулевой суммы». Известно, что для классической теории систем характерно выведение их существования из неравномерного характера распределения энергии. Отношения власти, общественная борьба рассматриваются как своего рода изменяющийся энергетический потенциал общества. В соответствии с этим подходом различаются гибкие (открытые) общественные системы и негибкие (закрытые), в которых противодействующие силы, замкнутые друг на друга, создают антагонистические противоречия, губительные для системы в целом. Динамическая модель системы исходит из того, что всякая организация, особенно формальная, для достижения своих целей стремится к оптимизации своих функций, унификации структуры и рационализации. Различие принципов организации социальной системы (открытой или закрытой) наиболее полно проявляется в ходе таких универсальных процессов, как рационализация, формализация и бюрократизация общества, отражается в функционировании основных социальных институтов и структур, собственно — политической власти, роль которой неизмеримо возрастает в авторитарном режиме, ибо она становится безраздельным хозяином положения во всех сферах жизни и деятельности общества.

В условиях модернизации и связанной с ней концентрации экономической, военной и политической власти рост влияния бюрократии вообще и правящей элиты в особенности можно считать закономерным процессом. С этим связано исключительное внимание, которое в современной социологии уделяется изучению элитных групп, прежде всего политической элиты. Под элитой понимается социальный слой, занимающий командные высоты в какой-либо сфере деятельности и имеющий благодаря этому возможность оказывать непосредственное влияние на принятие важнейших решений. Теория элиты — одно из наиболее важных открытий социологической мысли XX в. Само открытие особого «политического класса», «властвующей элиты», заслуга которого принадлежит таким классикам политической социологии, как Г. Моска, В. Парето, Р. Михельс и русский ученый М. Я. Острогорский, стало

качественным скачком в развитии политической мысли, позволило объяснить механизм функционирования всякого государства, партий, лидеров [27]. Особое внимание привлекает анализ элитных групп, которые непосредственно руководят текущим политическим процессом. Если в демократическом обществе (где имеет место плюрализация правящих групп) такая элита может быть признана достаточно открытой, гибкой, связанной с элитами другого порядка прямыми каналами коммуникаций, то в обществах с тоталитарным, или, вернее, авторитарным характером политической системы данная элита играет гораздо большую роль, отделена от прочих элитных групп и функционирует весьма обособленно<sup>1</sup>. Как показывают новейшие эмпирические исследования, значение правящих элит особенно возрастает в переломные критические моменты, когда выход из кризиса возможен лишь в результате быстрых решений и целенаправленной политики по их проведению в жизнь.

В политической социологии традиционной темой дискуссий стал вопрос о том, насколько совместимо с демократией само существование элитных групп. Из классической теории элиты известно, что демократия в чистом виде невозможна. На этом основании некоторые современные ученые (например, Р.Даль) считают необходимым заменить традиционное понятие «демократия» новым — «полиархия», точнее передающим реальную расстановку политических сил [29]. Всякая демократия осуществляется, согласно данному мнению, обособленной группой людей, которой делегируются определенные полномочия. В результате она перестает быть подлинной демократией, уступая место олигархии избранного меньшинства. Следуя данной логике, бессмысленно говорить о каком-либо разделении властей, ибо власть всегда находится в руках правящего меньшинства, не заинтересованного в ее разделении [30]. Среди социологов есть как сторонники такой точки зрения, так и ее противники. По мнению последних, развитие демократии (если иметь в виду представительную демократию современности), возможно в результате растущего соперничества различных элитных групп, составлявших некогда одну монолитную элиту. В основе процесса плюрализации элит — сложность управления, необходимость более широкого привлечения специалистов, дифференциация и профессионализация элитных групп. Таким образом, демократия может быть обеспечена не только и не столько путем разделения властей, сколько благодаря разделению элит, конкуренции групп власть имущих, их борьбе за влияние в обществе. Принципу разделения властей при этом отводится весьма важное место, поскольку он способствует институционализации различных элитных групп, обеспечивает их взаимный контроль.

Если рассматривать демократизацию общества в контексте теории социальных изменений, то в перспективе она предстает не как расширение представительства масс, которое далеко не беспредельно, а прежде всего как формирование особого квалифицированного правящего класса, которому свойствен ряд основных черт. Это растущее число элитных групп с параллельным уменьшением их власти; разрушение их исключительного статуса в глазах общества, т.е. превращение из привилегированных в профессиональные; изменение качественного состава элитных групп, в которых должны преобладать ученые-специалисты в области экономики, политики, права и т.д., а не функционеры традиционного типа. Демократизация социальных отношений снизу и их рациональная организация сверху позволят избежать крайностей и обеспечить условия для социального прогресса.

\* \* \*

В эволюции теории разделения властей четко прослеживается ряд основных этапов. **Первый.** Формирование представлений о необходимости разделения властей для обеспечения свободы индивида, охватывающее период с древности (когда эта идея впервые появилась в теоретических трудах о политике) до начала Нового времени. **Второй.** Систематическое теоретическое обоснование принципа разделения властей в эпоху кризиса абсолютизма и перехода к парламентскому строю в странах Западной Европы и Америке, когда он был положен в основу переустройства всей

---

<sup>1</sup> Для внутренне нестабильной политической элиты развивающихся стран используется термин «consociational democracy» (демократия, основанная на системе соглашения элитных групп и балансе их интересов) [см. 28].

политической системы и нашел закрепление в первых конституциях. Именно в эпоху Просвещения и Французской революции теория разделения властей Монтескье получила завершённое теоретическое оформление и проверку на практике, дав импульс различным моделям политического устройства Нового и Новейшего времени — конституционной монархии, президентской и парламентской республикам.

**Третий** этап интерпретации данной теории связан с конституционным развитием XIX в., на протяжении которого европейская политическая мысль стремилась найти оптимальное соотношение социальной трансформации и решения задач политической модернизации, радикальных социальных реформ и возможности их осуществления правовым путем, с сохранением легитимности и преемственности традиционных (монархических) властных структур. Такая постановка в XIX в. получила распространение (и теоретическое обоснование) главным образом в странах Центральной и Восточной Европы, где сочетались, с одной стороны, консервативные (феодалные) социальные институты, подлежащие уничтожению, а с другой — традиции сильной государственной власти. В результате сам принцип разделения властей претерпел (в Германии, Австро-Венгрии и России) существенные модификации: интерпретировался в рамках либеральной концепции монархического конституционализма и его эволюции в направлении к правовому государству.

**Четвертый** этап развития теории разделения властей приходится на переломную эпоху начала XX в. Кризис традиционных социальных и политических институтов в условиях мировой войны и революции поставил под сомнение саму возможность сохранения правового государства. С этим связана всесторонняя критика принципа разделения властей как крайне правыми, так и крайне левыми идеологами, доказывавшими теоретическую невозможность его реализации и практическую неэффективность организации политической системы. В условиях военной и послевоенной экономической ситуации, требовавшей мобилизации ресурсов и концентрации политической власти, вопрос о разделении властей начинает рассматриваться как второстепенный даже в странах с устойчивыми традициями демократии и парламентаризма. Данный принцип подвергается эрозии, его содержание видоизменяется и сводится исключительно к возможности более рациональной административной организации, проведению функционального разграничения органов власти и политических институтов. Еще более негативно воспринимается концепция разделения властей в государствах, где победили тоталитарные или авторитарные режимы. В Германии, России, Испании и других странах с однопартийными или военными диктатурами принцип разделения властей отбрасывается полностью и превращается в символ отжившей либеральной демократии. Однако сама непримиримость идеологов этих режимов в отношении разделения властей указывает на слабое место их построений — невозможность обеспечить гарантии свободы общества и индивида перед лицом власти.

**Пятый** этап развития рассматриваемой теории приходится на послевоенный Период, когда в 50-е гг. западная политическая мысль вновь обратилась к принципу разделения властей, видя в нем краеугольный камень демократического строя и гарантию от возрождения тоталитарной угрозы. Дискуссии того времени не являются, однако, простым повторением классических постулатов правовой науки предшествующего периода, но вносят в их понимание много нового. Фактически возникает новый научный синтез правовых концепций прошлого и выводов социологической науки Новейшего времени, обогащенных анализом политической реальности XX в. Можно сказать, что новая либеральная парадигма вобрала в себя критический потенциал, который характерен для интерпретации разделения властей в авторитарных доктринах начала века. На этой основе в 60-70 гг. формируется современная концепция принципа разделения властей, которая в обогащенном виде продолжает свое существование и в наши дни. Суть этой концепции состоит в системном анализе всякого политического режима, при котором преимущественное внимание уделяется механизму власти, движущим силам, структуре и функциям. Это помогает конструировать динамическую модель развития политической системы в целом, выявить роль государства и отдельных институтов.

Данный подход позволяет сформулировать основной вывод о месте принципа разделения властей в современном обществе и государстве.

Однако прежде необходимо установить, какой конкретный смысл вкладывается в понятие «разделение властей», поскольку на всем протяжении своего существования оно наполнялось различным содержанием. Важно, далее, дифференцировать типы политических режимов, в которых реализация принципа разделения властей имеет существенную специфику. Наконец, следует исходить не только из статической картины данной политической системы, но проследить динамику ее развития, выявить общую тенденцию. При таком подходе удастся избежать неоправданного априоризма, свойственного современным дискуссиям о разделении властей.

Следуя данной логике, можно констатировать: модель организации политической власти, которая была предложена Монтескье и выражена в теории разделения властей, выдержала проверку временем и остается стержнем всякой демократической политической системы. Безотносительно к форме государственного устройства (президентская или парламентская республика) принцип разделения властей является формальной гарантией политической свободы общества. Что касается сущности дела, то (как показала современная политическая социология) все гораздо сложнее: формальная гарантия политической свободы еще не означает ее реальной гарантии. При анализе этой проблемы центральное место справедливо уделяется структуре власти и механизму управления в каждом конкретном обществе. Это совокупность признаков политической системы, которую Монтескье обозначил понятием «природа правления». Современная наука определяет ее как характер политического режима.

Одним из важнейших достижений политической науки XX в., в отличие от правовой науки XIX в., является как раз то, что она перешла от анализа формальной структуры власти к исследованию ее подлинной или реальной организации, продемонстрировав на конкретных примерах нашего времени разрыв между нормой и действительностью, декларациями политической власти и ее конкретной практикой. В этом контексте принцип разделения властей выступает как некий абстрактный идеал, своего рода идеальный тип, который едва ли находит практическое применение в условиях современного политического процесса и затемняет подлинные правила борьбы за власть. Мы видели, однако, что данный тезис скептиков таит семена своего разрушения: если даже допустить существование единой политической элиты в современном плюралистическом обществе, из этого не следует, что соперничество составляющих ее групп не может идти по линии разделения властей.

Таким образом, институт разделения властей выступает организационной формой распределения интересов властных групп, задавая им правила игры в рамках демократической политической системы. Существуют, однако, другие (и более серьезные) аргументы против применения принципа разделения властей на практике. Они также исходят из противопоставления формальной юридической декларации и реальной практики политических режимов тех стран, которые еще только встают на путь социальной и политической модернизации по образцу европейских государств. Тот факт, что в этих странах продолжают сохраняться традиционные социальные институты позволяет усомниться в правомерности единовременной ломки политических структур и создания на их месте демократических институтов. Речь идет о странах, находящихся на посткоммунистической стадии развития, или просто традиционалистских обществах, сохраняющих многие архаичные элементы социальной организации. Рационализация приводит здесь к парадоксальной ситуации: последовательное проведение принципа разделения властей и создание соответствующих политических институтов демократического общества (парламента, президентской власти, независимого суда) способствуют не установлению западной либеральной демократии, а наоборот, — ревитализации отживших политических структур и слоев. Элементы системы разделения властей становятся формой институционализации консервативных сил, выступающих против радикальных социальных преобразований, а борьба властей часто является ничем иным, как столкновением различных традиционалистских элитных групп — номенклатуры, феодальной аристократии, родовых кланов и т.д. В этих условиях можно говорить лишь о мнимом конституционализме, квазидемократии, профанации идеи разделения властей. С такой ситуацией мы сталкиваемся в современной России. Многие специалисты на этом основании отмечают бесперспективность и даже вредность социальных

институтов, имеющих западное происхождение и способных реально функционировать только в условиях сложившегося гражданского общества. В подобных (нерационализированных и неправовых) политических системах проведение принципа разделения властей создает анархию, политический вакуум, способствует установлению новой тирании.

Эти аргументы не могут быть приняты сторонниками демократических преобразований. Справедливо утверждение, что демократические институты не действуют в состоянии правового вакуума. Однако не менее справедливо и обратное: право не может возникнуть спонтанно без тех институтов, регулировать деятельность которых оно призвано. Поэтому основное противоречие политической системы в период радикальной модернизации нельзя преодолеть при сохранении политической системы и продолжении ее эволюционного развития. Оно может быть разрешено только путем ее разрушения извне — силой, которая способна провести радикальные преобразования, изменяясь в то же время сама. Этой силой является государство, точнее, те элементы правящей элиты, которые ясно осознают перспективные цели движения общества и стремятся реорганизовать государственную машину в соответствии с ними. Механизм разделения властей может способствовать институционализации как сторонников, так и противников этого процесса, поэтому вся борьба предстает как столкновение различных ветвей власти между собой. Основное значение данного механизма в ходе реформ и заключается в том, что он постепенно вводит в сознание общества идею о социальном контроле над распределением и удержанием властных полномочий различными политическими силами.

Мы говорили выше о необходимости преодолеть статический характер интерпретации разделения властей и перейти к динамической его модели, предполагающей известную перспективную цель всего движения. При этом лучше всего проявляется универсальное значение принципа разделения властей как способа разрешения социального конфликта. В ходе порожденного модернизацией социального конфликта и его разрешения победительницей из соперничества властей должна выйти та из них, которая в большей мере связала судьбу с достижением перспективной цели политической модернизации. Разрешая социально-политический конфликт, она «на ходу» должна преобразовать сама себя в соответствии с запросами общества, интересами политической борьбы и поставленной целью.

### *Литература*

1. *Медушевский А.Н.* Либерализм как проблема современной западной науки // Вопросы истории. 1992. N. 8-9.
2. *Breuer St.* Sozialgeschichte des Naturrechts. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.
3. *Duguit L.* Traite de Droit Constitutionnel. Vol.2. La Theorie Generale de l'Etat. Paris, 1923. P.541.
4. *Duguit L.* Manuel de Droit Constitutionnel. Paris, 1918. P.158.
5. *Friedmann W.* Legal Theory. London: Stevens & Sons, 1949.
6. *Вильсон В.* Государство: Прошлое и настоящее институциональных учреждений. М: Саблин, 1905.
7. *Burdeau G.* Traite de Science Politique. T. V. Les Regimes Politiques. Paris: Ancienne librairie fontemoing, 1985. P.314-315.
8. *Burdeau G.* Traite de Science Politique. T.I. Vol.2. Pouvoir Politique. Paris: Ancienne librairie fontemoing, 1980. P. 10.
9. *Esmein A.* Elements de Droit Constitutionnel Francais et Compare. Paris: L.Larose & L.Tenin, 1909. P.392-475.
10. *Hauriou M.* Precis de Droit Constitutionnel. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1929.
11. *Hauriou M.* Precis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris, 1911. P.34-35.
12. *Orlando V.E.* Principii di Diritto Costituzionale. Firenze, 1894.
13. *Orlando V.E.* Scritti Varii di Diritto Pubblico e Scienza Politica. Milano: A.Giuffre, 1940.
14. *Vega Garcia P.* Estudios Politico-Constitucionales. Mexico: UAAM, 1980. P. 305-309. *Compagna L.* Dal Costituzionalismo Leberale alla Democrazia Politica. Milano: A.Giuffre, 1988.
15. *Mosca G.* Die herrschende Klasse: Grundlagen der politischen Wissenschaft. Bern:

Verlag A.Franke, 1950. S.121-122.

16. *Weber M.* Gesammelte politische Schriften. Tubingen: Mohr, 1968. S.486-489.

17. *Schmitt C.* Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. Munchen und Leipzig: Dunker und Humbolt, 1923.

18. *Гоббс Т.* Избранные произведения. М.: Мысль, 1964. Т.1. С.371.

19. *Jaume L.* Hobbes et l'Etat Representatif Moderne. Paris: PUF, 1986.

20. *Laski H.J.* Reflections on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service. Manchester: Manchester Univ. Press, 1951. P.95.

21. *Loewenstein K.* The Balance between Legislative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law // Chicago Law Review, 1938. N.5 P.566-608.

22. *Meny Yv.* Politique Compare: Les Democraties: Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, R.F.A. Paris: Montchrestien, 1987. P.286-287.

23. *Медушевский А.Н.* Политическая социология и история. Новосибирск: Сибирский ин-т социального управления и политологии, 1991.

24. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия //Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 645.

25. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992.

26. *LaPalombara J.* Issues on Theory and Comparative Politics // Comparative Politics in the Post-Behavioral Era / Ed. by L.J Cantori, A.H. Ziegler Boulder: Rienner, 1988. P.25.

27. *Медушевский А.Н.* Острогорский и политическая социология XX века // Социологические исследования. 1992. N.8. 1993. N.1.

28. *Dogan M., Pelassy D.* How to Compare Nations Strategies in Comparative Politics. New York, 1990. P.88.

29. *Dahl R.A.* Poliarchy: Participation and Opposition. New Haven; L., Yale University Press, 1971. P.8.

30. *Gallino L.* Sociologia della Politica. Torino, 1989. P. 44-49.