

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

И.С. Искевич

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет», г. Тамбов

Рецензент д-р юрид. наук, профессор И.М. Рассолов

Ключевые слова и фразы: власть; Временное правительство; государство; разделение властей; Учредительное собрание.

Аннотация: Описана значимость принципа разделения властей в нормативных правовых актах и конституционных проектах Временного правительства. Рассмотрены трудности, с которыми столкнулось Временное правительство в ходе проведения реформы разделения властей в 1918 году.

Принцип разделения властей становится одним из эпицентров решения вопроса о демократическом обустройстве общества Российского государства. В этих условиях необходимо знать, в чем значимость его для сегодняшней России, как он реализуется и почему все это является одной из важнейших предпосылок продвижения России по пути демократии.

Нередко в объяснении трудностей, с которыми сталкиваются реформы в России, приводятся ссылки на отсутствие у страны демократических традиций, особенности ее исторического развития. В противовес этому порой указывают на то, что зачатки демократической организации власти были известны еще в Древней Руси. Объединение русских земель и последующего создания централизованного Русского государства происходило в условиях, требовавших максимальной концентрации власти. Утверждение русского самодержавия, даже если оно и было необходимым историческим этапом, также исключило возможность разделения властей.

В феврале 1917 г. монархия пала. Официальное провозглашение России республикой состоялось 1 сентября 1917 г. Специальная комиссия при Юридическом совещании Временного правительства начала подготавливать проект республиканской Конституции. В ней впервые мог найти отражение принцип разделения властей. Но в 1917 г. к власти пришли большевики, и все планы Временного правительства рухнули.

Искевич Ирина Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент, и. о. заведующего кафедрой «Международное право», e-mail: irina_77707@list.ru, ТамбГТУ, г. Тамбов.

Концепция разделения властей, как выражение интересов буржуазии, марксизмом отвергалась.

Проекты российских конституций XIX в. официально не именовались конституциями. Это было связано с тем, что у консервативной части российского общества термин «конституция» ассоциировался с революциями в Северной Америке и Европе. Став главным советником царя по административным вопросам, М.М. Сперанский подготовил к концу 1809 г. конституционный проект «План государственного преобразования» или «Введение к уложению государственных законов» [10, с. 285]. Цель преобразований, полагал реформатор, укрепление самодержавного правления на «непременном законе». Средство их осуществления – организация управления на строгом разделении властей (законодательной, исполнительной и судебной) и привлечение выборных представителей от имущей части народа к законосоветательной деятельности в своеобразном парламенте – Государственной думе.

Проект Конституции – «Государственный Устав», разработанный П.В. Долгоруковым, предусматривал введение двухпалатного парламента – Земской и Боярской дум [8, с. 46–48]. Земская дума состояла из представителей. Избирательное право было ограниченным, отдельные категории населения к выборам не допускались. Верхняя палата состояла из пожизненных членов (в основном членов царской фамилии), половина назначалась императором, другая – избиралась Земской думой. Боярская дума, по мысли Долгорукова, должна была играть роль арбитра в спорах Земской думы и правительства. Законодательная власть принадлежала императору и обеим палатам. Законы издавал царь, но введение их в действие должно было осуществляться с согласия большинства членов Боярской и Земской дум. Исполнительная власть находилась полностью в руках императора, он назначал и смещал высших государственных чиновников, был верховным главнокомандующим армии и флота, персона его оставалась священной и неприкосновенной. Таким образом, в России предполагалось ввести дуалистическую монархию.

Если оценивать работу парламента с позицией разделяемой нами естественно-правовой теории, то его главная задача – совершенствование законодательства в области прав и свобод человека, механизмов их реализации и защиты, контроль за деятельностью административных властей.

Достаточно сложной была задача разработки избирательного законодательства и организации избирательного процесса. Кадеты бросили свои силы на помощь правительственным комиссиям, а эсеры, меньшевики, и трудовики оставили своих правоведов в распоряжении Исполкома Петроградского Совета.

Оживленная дискуссия развернулась в связи с вопросом о структуре органа народного представительства (законодательного собрания, парламента). Кадеты А.М. Кулишер и Б.Е. Шацкий выработали «Тезисы по вопросу о верхней палате» [9, с. 223], принятые на заседании 20 октября 1917 г. Они содержали лишь общие принципы организации двухпалатной системы в России [9, с. 224].

Анализируя коллизии во взаимоотношениях палат английского парламента, Кулишер отдавал предпочтение палате общин, которая чаще отражала «действительную волю страны» [9, с. 224]. Кроме того, касаясь

вопроса о полномочиях верхней палаты, докладчик заявил о возможности предупреждения ослабления влияния нижней палаты «при наличии условия избрания членов верхней палаты из среды представителей автономных местностей и общественных организаций...» [9, с. 230]. Учитывая условия России, он считал правильным создание в стране двухпалатной системы [9, с. 232].

Большинство комиссии (11 против 7) высказалось за двухпалатную систему. Член комиссии Б.Е. Шацкий в беседе с Джоном Ридом 23 октября 1917 г. следующим образом изложил свой план организации нового правительства, который будет предложен Учредительному собранию: «У нас будет двухпалатное законодательное собрание, такое же, как у вас, в Соединенных Штатах. Нижняя палата будет состоять из представителей мест, а верхняя – из представителей свободных профессий, земств, кооперативов и профессиональных союзов...» [12, с. 68].

В вопросе об отношениях между палатами комиссией был указан основной принцип, согласно которому «воля непосредственного народного представительства должна обязательно стать законом страны в тот момент, когда отпадают серьезные сомнения в ее соответствии действительной воле» [1]. Исходя из этого, была отвергнута система разрешения конфликтов посредством соединенных заседаний палат и признан правильным вариант, при котором окончательное решение оставалось за нижней палатой, но лишь после представления ею своей политики на суд избирателей и с их одобрения.

Комиссия приняла компромиссную резолюцию: представить три проекта формирования парламента Учредительному собранию. Первый предусматривал создание двухпалатного парламента с правом абсолютного вето у верхней палаты; второй – с правом отлагательного вето; и третий – предусматривал однопалатную систему. Трудно объяснить такое решение, видимо, комиссия не захотела брать на себя ответственность, и предоставляла право окончательного решения Учредительному собранию, хотя, как мы уже отмечали, большинство проголосовало за двухпалатный парламент.

Особая комиссия по составлению проектов Основных законов при Временном правительстве предполагала предусмотреть судебную защиту будущей Конституции Российской республики. Как отмечалось ранее, на первом заседании Комиссии 11 октября 1917 г. в приблизительной программе вопросов, подлежащих разработке, под номером 16 значился «Порядок пересмотра Конституции. Гарантии Конституции». На следующем заседании 14 октября 1917 г. вторая часть этого вопроса была уточнена и называлась «Судебная гарантия Конституции» [5, с. 185].

По проекту статей, выработанному Комиссией, вводится областная автономия. Устройство областных учреждений и пределы их ведомства в делах местного законодательства и управления будут определяться законами, издаваемыми центральной законодательной властью. Органы местного самоуправления участвуют в выборе судей на основаниях, установленных в Учреждении судебных установлений, то есть XVI томом Свода законов Российской империи [11, с. 118].

С началом революции существенные изменения произошли в судебной системе. В советское время исследователи резко осуждали Временное

правительство за то, что «кадеты, а вслед за ними эсеры и меньшевики, насаждавшие конституционные иллюзии, утверждали, что суд стоит вне политики, не затрагивает чьих-либо классовых интересов» [13]. Таким образом, принцип независимости суда, по сути, отвергался.

В мае и июне 1917 г. приняты акты, которыми устанавливались новые цензы для судей: для мировых – среднее образование и трехгодичный стаж чиновника, для окружных – высшее образование и определенный стаж работы в госаппарате.

В мае 1917 г. в стране возродилась система административной юстиции: в уездах стали действовать административные судьи, в губерниях открылись административные отделения окружных судов, административно-судебные функции были возложены на первый департамент Сената.

Административная юстиция была учреждена Временным правительством в форме специализированных судов. В уездах утверждалась должность административного судьи с единоличной властью; для разрешения административных дел в губернии и области в составе окружных судов создавались особые административные отделения; наконец, органом административной юстиции становился I Департамент Правительствующего Сената.

Административным судам были подведомственны дела по жалобам честных лиц и организаций на постановления, распоряжения, действия и «упущения» правительственных комиссаров и подчиненных им лиц, также органов городского, земского, поселкового управления и их должностных лиц. Обжалованию в суде подлежали действия как нормативно-правовые, так и единоличные. Основанием обжалования могли служить как действия, так и бездействие административных лиц и органов (в том числе «уклонение» от исполнения законных обязанностей), а также «медленность» [7, с. 20].

Рассмотрение дел о государственных преступлениях Временное правительство передало в ведение суда присяжных, что являлось мерой прогрессивного характера.

В то же время им были учреждены так называемые «временные» суды. Суды эти действовали в Петрограде и некоторых других городах. Согласно инструкции, они создавались в равном числе из «мировых судей, представителей от армии и представителей от рабочих» [2, с. 4]. Они не были связаны ни материальным, ни процессуальным правом, по существу были свободны от всякого закона. Мера наказания избиралась и определялась ими совершенно и не подлежала ни апелляции, ни кассации; допускалась лишь жалоба министра юстиции на приговор в порядке надзора, не приостанавливавшая наказание.

Таким образом, судебная власть была незаконной, в первую очередь в лице высшей судебной инстанции – Сената. Ибо назначался он царем-самодержцем, и его чистки после февраля 1917 г. проводились не на основе закона, а по субъективному усмотрению.

По мнению проф. К.Н. Соколова, задача Учредительного собрания: «... установить форму правления и издать конституцию Российского государства. Было бы преждевременно составлять законный перечень вопросов государственного порядка, которые будут подлежать включению в

основные законы России. Но указать главные из них можно и сейчас. Наряду с провозглашением той или иной формы государственного устройства и обеспечением начал гражданского равенства и гражданской свободы в конституции России должны быть выражены основные начала организации и взаимоотношения высших органов законодательства и правительства, определены отношения между государством и церковью и так или иначе установлены границы самостоятельности отдельных частей Российского государства как целого» [14, с. 22].

Исходя из этих принципов «Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании, а также проект формы издания законов при Учредительном собрании» предусматривал временный порядок организации исполнительной власти в Российской республике до принятия Основных законов. Она возлагалась на Временного президента Российской республики (ст. 1), избираемого Учредительным собранием на один год (ст. 4) [15, с. 53]. Подобная формулировка позволяла юридически оформить передачу власти Временным правительством Учредительному собранию. Преемственность статуса главы государства, в свою очередь, позволяла обеспечить реализацию идеи о сильной власти и гарантировать воплощение конституционных проектов в жизнь.

Временный президент должен был осуществлять свои полномочия под «надзором Учредительного собрания и при содействии Совета Министров, пользующихся доверием Собрания» (ст. 2). Он обладает правом законодательной инициативы (ст. 5), «наблюдает за исполнением законов и делает распоряжения, для сего необходимые (ст. 8)... издает указы об устройстве, составе и порядке действий правительственных учреждений (ст. 9)... разрешает все дела управления, кои на основании действующих узаконений должны разрешаться исполнительной верховной властью (ст. 10)» [15, с. 44].

Что же касается ответственности Президента перед Учредительным собранием, то она изложена в проекте довольно расплывчато и неопределенно. Президент давал письменные и устные объяснения Учредительному собранию (ст. 6). Непосредственная же ответственность перед Учредительным собранием за общий ход государственного управления ложилась, согласно проекту, не на временного Президента, а на Председателя Совета Министров и отдельных министров.

Определяя полномочия временного Президента, законодатель взял за образец Основные государственные законы Российской империи 1906 г. в той части, где определялись полномочия монарха [6].

Проект закона о неприкосновенности личности и свободе слова депутатов Учредительного собрания основывался на идее депутатского иммунитета, заимствованной из правового статуса депутата Государственной думы. Члены Учредительного собрания не могли быть ни привлечены к следствию или суду, ни подвергнуты лишению или ограничению свободы без предварительного разрешения собрания. За мнения и суждения, выраженные ими при исполнении обязанностей, они отвечали исключительно перед Учредительным собранием.

Таким образом, в документах, подготовленных Юридическим совещанием, отразилась теория и практика западноевропейского конституцио-

нализма – двухпалатная система народного представительства, обширные полномочия Президента Российской республики и т.д.

Советские исследователи утверждали, что «подлинное Учредительное собрание было создано и успешно выполнило свою задачу 10–18 января 1918 г. Это был Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, объединившийся с III Всероссийским съездом Советов крестьянских депутатов. Продолжив работу II Всероссийского съезда Советов, III съезд принял основы первой советской Конституции – Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и постановление «О федеральных учреждениях Российской республики» [3, с. 352]. Коммунисты открыто заявляли, что «учреждения парламентского типа используются коммунистами до тех пор и постольку, пока и поскольку они не становятся тормозом массового движения» [3, с. 351].

Но это не умаляет значимости для российского конституционализма проектов Временного правительства, закреплявших принцип разделения властей, являющийся одним из основных признаков правового государства наряду с верховенством права, законностью управления, соблюдением прав и свобод человека и обеспечением самостоятельности гражданского общества в отношениях с государством. Российские разработчики конституционных проектов внесли свой вклад в формирование теории разделения властей.

Проблема механизма государства, его органов в начале XX века вызвала бурные споры у правоведов. Так, Ф.Ф. Кокошкин писал: «Прежде всего, само понятие органа государства является довольно неопределенным» [4, с. 1].

Временное правительство, Государственное совещание и Временный совет Российской республики (Предпарламент) были учреждениями буржуазной республики. Все эти органы звали к будущему Учредительному собранию. Вместе с тем они претендовали и на присвоение государственной власти, в том числе и учредительной. Подобные притязания облегчались и обстоятельством чисто юридического свойства – отсутствием писаной конституции, неопределенным состоянием вопроса о форме Российского государства (фактическое существование буржуазно-демократической республики, но без юридического признания этого вплоть до 1 сентября 1918 г.).

Список литературы

1. Государственный архив Российской Федерации. – Фонд 1792. – Опись 1. – Дело 7.
2. Люблинский, П.И. Мартовская амнистия / П.И. Люблинский // Журнал министерства юстиции. – 1917. – № 4. – С. 4–6.
3. Знаменский, О.Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения / О.Н. Знаменский. – Л. : Наука, 1976. – 363 с.
4. Кокошкин, Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф.Ф. Кокошкин. – М. : Изд-во бр. Башмаковых, 1912. – 304 с.

5. Конституция и власть: сравнительно-исторические исследования. Проблемно-тематический сборник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lawlist.narod.ru/downloads/freebox/konst_pravo/books_publish/24.rar. – Загл. с экрана.
6. Временное правительство и Учредительное собрание / подг. Ив. Тоболин // Красный архив. – 1928. – Т. III(28). – С. 107–141.
7. Кулишов, А.В. Административный суд в России / А.В. Кулишов // Право. – 1917. – № 29. – С. 20–25.
8. Кудинов, О.А. Российский конституционализм в годы революции, гражданской войны и в эмиграции (1917–1940-е гг.) : монография / О.А. Кудинов. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та экономики, статистики и информатики (МЭСИ), 2001. – 190 с.
9. Кудинов, О.А. Проект Основных законов Российской республики 1917 г., разрабатывавшийся Юридическим совещанием при Временном правительстве / О.А. Кудинов // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 223–232.
10. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов). – М. : Изд-во журн. «Рус. мысль», 1905. – 359 с.
11. Лейберов, И.П. На штурм самодержавия / И.П. Лейберов. – М. : Мир, 1979. – 466 с.
12. Рид, Д. Десять дней, которые потрясли мир / Д. Рид ; пер. с англ. А.И. Ромма ; ред. С. Иванов. – М. : Наука, 1958. – 352 с.
13. Скрипилев, Е.А. Тюремная политика и тюремное законодательство Временного правительства / Е.А. Скрипилев. – М. : М-во охраны общественного порядка СССР, 1968. – 168 с.
14. Соколов, К.Н. Учредительное собрание / К.Н. Соколов // Вестн. партии Народной Свободы. – Петроград : [б. и.], 1917. – № 1. – С. 22–23.
15. Учредительное собрание. Россия 1918 г. : стенограммы и другие документы / сост. Т.Е. Новицкая. – М. : Рос. открытый ун-т, 1991. – 160 с.

The Separation of Powers in Constitutional Projects of Provisional Government

I.S. Iskevich

Tambov State Technical University, Tambov

Key words and phrases: Constituent Assembly; power; Provisional Government; separation of powers; state.

Abstract: The article stresses the importance of the principle of separation of powers in regulations and constitutional projects of Provisional Government. The main attention is focused on the difficulties faced by the Provisional Government in the course of the separation of powers in 1918.

© И.С. Искевич, 2013