

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ПРАВА

УДК 342.922:34:92Сперанский

DOI: 10.24412/2411-2275-2022-3-5-9

СМОРЧКОВА Л.Н.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ИДЕЯХ М.М. СПЕРАНСКОГО И В НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕАЛИЯХ

Ключевые слова: Сперанский М.М., форма правления, реформирование, Конституция Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации, исполнительная власть, парламент, система сдержек и противовесов.

В статье представлено авторское видение взглядов великого русского мыслителя и реформатора М.М. Сперанского относительно образа правления в России. Показано, что предложенное М.М. Сперанским видение разумного устройства государственной власти в ее делении на законодательную, исполнительную и судебную ветви (даже при сохранении самодержавной формы правления) является одним из главных достижений этого государственного деятеля в общественной мысли и дает основание считать его одним из основоположников выделения принципа разделения властей в отечественной правовой науке. Конституционные новации 2020 года дали основания оценить преобразования в системе сдержек и противовесов и сделать заключение об определенных трансформациях в форме правления российского государства. Полученные в результате анализа результаты интересны своим созвучием идеям М.М. Сперанского, высказанным более 200 лет назад.

SMORCHKOVA, L.N.

THE TRANSFORMATION OF THE FORM OF THE REIGN OF THE RUSSIAN STATE IN THE IDEAS OF M.M. SPERANSKY AND IN NEW CONSTITUTIONAL REALITIES

Key words: Speransky M.M., form of government, reform, the Constitution of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, the President of the Russian Federation, the executive branch, parliament, the system of refinements and counterweights.

The article presents the author's vision of the views of the great Russian thinker and reformer M.M. Speransky regarding the image of the rule in Russia. It is shown that the proposed by M.M. Speransky's vision of a rational structure of state power in its division into legislative, executive and judicial branches (even while maintaining the autocratic form of government) is one of the main achievements of this statesman in public thought and gives reason to consider him one of the founders of the allocation of the principle of separation of powers in domestic legal science. The constitutional innovations of 2020 gave reason to evaluate transformations in the system of checks and counterweights and make a conclusion about certain transformations in the form of the reign of the Russian state. The results obtained as a result of analysis are interesting to the ideas of M.M. Speransky expressed more than 200 years ago.

В 2022 году исполнилось 250 лет со дня рождения одного из самых значительных государственных деятелей в истории России – Михаила Михайловича Сперанского. Масштаб его концепций о сущности государства, образе осуществления государственной деятельности, государственном устройстве, реформировании, систематизации законодательства и пр. таков, что спустя два с лишним века юристы и политологи обращаются к его работам и идейному наследию.

Рассуждая о сущности государства и образе правления, М.М. Сперанский писал: «Силы другой в государстве быть не может, как та, которую оно уделить от собственных сил найдет для сего нужным. Государство иных сил не имеет, как только силы физические, произведение труда и общее уважение» [1, с. 116]. То есть для осуществления своей деятельности государству необходимо уделить часть сил своих физических, часть своей собственности или народного богатства и часть сил своих моральных или общего уважения. Из соединения первых сил (физических или личных каждого члена, государство составляющего) государству должно составить войско, из второго (силы промышленности или народного труда) – деньги, из третьего (силы народного уважения или чести) – почести.

Видимое равновесие сил государственных сил воплощается в образе правления. При этом М.М. Сперанский различал внешний образ правления и внутренний. Внешний образ правления – все те гласные и открытые постановления, грамоты, учреждения, уставы, которыми содержатся государственные силы. Но внешний образ правления никак не определяет существа его, может быть весьма отличен от внутреннего и не может дать неподвижного состояния законам; внешним образом правления установить равновесия во внутренней системе невозможно [1, с. 119, 128]. Под внутренним образом правления М.М. Сперанский подразумевал то расположение государственных сил, в котором ни одна из них не может взять перевеса в общей системе, не разрушив всех ее отношений. Правительство (не в том смысле, как мы его понимаем – самостоятельного государственного органа, а как средство государства к обеспечению личности, собственности и чести каждого) должно быть основано на общей воле народа и должно получить от народа известное количество сил, чтобы быть в состоянии действовать. И сила правительства ограничивается силами, ему вверенными [1, с. 119].

Власть самодержавная (М.М. Сперанский рассуждал о разумном устройстве государства в рамках монархической формы правления) бывает более или менее ограниченной. Власть законодательная может оставаться соединенной со властью исполнительной, а может законодательную силу принять на себя народ. И тогда правительство имеет возможность только «власть исполнять», причем «народ, принимая правительство в соучастие власти законодательной, берет вместо того соучастие во власти исполнительной, подвергая ее своему отчету и назначая ей средство содержания» [1, с. 117]. Сопряжения, разделения и ограничения различных властей формируют различные внутренние образы правления.

Предложение М.М. Сперанским своего видения разумного устройства государственной власти в ее делении на законодательную, исполнительную и судебную ветви (даже при сохранении самодержавной формы правления) является одним из главных достижений этого государственного деятеля в общественной мысли и дает основание считать его одним из основоположников выделения принципа разделения властей в отечественной правовой науке [2].

Принцип разделения властей является инструментом конституционно-правового ограничения власти, позволяющим государственным структурам при выполнении своих функций учитывать действующий закон. Согласно пониманию принципа разделения властей, господствующему в начале XIX века в Западной Европе, государство не должно и составлять закон, и исполнять его, что позволяет умерить верховную роль монарха и обеспечить поступательное развитие страны [3].

«Нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его. Отсюда необходимость установлений, действующих в составлении закона и его исполнении. Из тройкого порядка государственных сил возникает тройкий порядок сих установлений. Одно из них должно действовать в образовании закона, другое – в исполнении, третье – в части судной» [4, с. 164]. В текстах «Плана общего образования судебных и правительственных мест в империи» и «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» можно проследить идею конституционной монархии при непременном разделении властей, при обязательной независимости судебной власти и ответственности исполнительной перед законодательной, при «полной гармонии» взаимодействий между законодательной, исполнительной и судебной властью [5].

Принцип разделения властей неразрывно и безусловно зависим от реального действия в государстве так называемых коренных государства законов – «чего именно народ желает»: коренные государства законы должны быть творением народа и полагают пределы самодержавной воле [1, с. 117]. Непокосимость и неподвижность коренных государства законов коррелирует современным представлениям о государственной конституционности, а идея М.М. Сперанского о них можно считать первой отечественной теоретической моделью правового государства [6].

По мысли М.М. Сперанского, высшим органом законодательной ветви власти должна была стать Государственная Дума, исполнительной – Министерства, а судебной – Сенат. В том, что в 1906 году заработал первый в истории России высший коллегиальный орган законодательной власти – Государственная Дума, есть воплощенная спустя столетие мысль и заслуга М.М. Сперанского, хотя при жизни его проект реформирования всей системы управления в России казался незавершенным [7, с. 170–171].

При этом вопрос, какова основная форма правления – республика или монархия, имеет на сегодняшний момент, по сути, вторичное значение. Хотя, конечно, согласно М.М. Сперанскому, монарх так или иначе должен был сохранить влияние на решения и деятельность Государственной думы, за ним же оставалось последнее слово в вопросах моментального роспуска и созыва в новом составе высшего коллегиального органа законодательной власти [8].

Последующая отечественная история воплощения принципа разделения властей со всей очевидностью подтверждает тезис М.М. Сперанского о закономерной связи между многовековой трансформацией формы государств и образа правления, что обуславливает потребность своевременного проведения политических преобразований. Ценен не сам принцип разделения властей как таковой, а реальное соотношение различных ветвей власти и их влияние друг на друга. Именно объем и содержание полномочий, объективно принадлежащих каждой из них вообще и в отношении друг друга, отражают истинную сущность (образ) правления в государстве, и могут

служить маркером при определении реальной степени демократизма политического режима и воплощения идеи правового государства.

Изменения в Конституцию Российской Федерации 2020 года, внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон РФ о поправке), затронули отдельные аспекты правового статуса высших органов государственной власти и тем самым скорректировали систему сдержек и противовесов между ними. На основании этого в определенном смысле можно заявить, что внутренний образ правления в современной России претерпел некоторую трансформацию. В чем же заключаются эти преобразования?

Прежде всего, для формирования комплексного облика правления России позитивным представляется то, что совокупность органов государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие которых обеспечивает Президент Российской Федерации, теперь именуется «единой системой публичной власти» (часть 2 статьи 80 Конституции РФ). Такой подход априори предполагает иной уровень сопряжения и координации институтов власти и ставит соответствующие высокие задачи в реальном становлении единой системы публичной власти.

Расширился объем прав Президента Российской Федерации в отношении Правительства Российской Федерации и соотношение его полномочий с полномочиями Государственной Думы при формировании, выражении недоверия и отставке Правительства. Теперь именно Президент осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации, утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, имеет право принимать единоличную отставку не только Председателя Правительства Российской Федерации, но и его заместителей, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации (статья 83 Конституции РФ).

Достаточно знаковым стал тот факт, что Правительство Российской Федерации более не является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, как это было ранее согласно наименованию статьи 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (утратил силу принятием Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Конституционно закреплено, что Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации. Не будучи более высшим исполнительным органом государственной власти, Правительство Российской Федерации руководит деятельностью только тех федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых не осуществляет лично Президент Российской Федерации (часть 3 статьи 110 Конституции РФ). И собственно Президент Российской Федерации определяет в структуре федеральных органов исполнительной власти те органы, руководство деятельностью которых будет осуществлять сам.

В качестве противовеса расширению полномочий Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти, были также расширены полномочия Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации и порядка его формирования. Теперь перед назначением на должность Государственная Дума должна утвердить Председателя Правительства Российской Федерации по кандидатуре, представленной Президентом Российской Федерации. Однако в случае, если Государственной Думой будут трижды отклонены представленные Президентом кандидатуры, то Президент Российской Федерации единолично назначает Председателя Правительства Российской Федерации, а также получает право распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (статья 111 Конституции РФ). Также существенно расширены полномочия Государственной Думы в процессе утверждения кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (статья 112 Конституции РФ).

Несколько сместились правовые акценты, касающиеся прав Государственной Думы при выражении недоверия Правительству Российской Федерации и встречных прав Президента

Российской Федерации вплоть до права роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов данной палаты Федерального Собрания в случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, а Президент Российской Федерации не будет готов отправить правительство в отставку (статья 117 Конституции РФ). Можно констатировать, что именно в тех правовых нормах, которые содержат порядок разрешения противоречий в отношении исполнительной власти между парламентом и Президентом Российской Федерации, и заложен основной механизм системы сдержек и противоречий, определяющий уникальную модель российской формы республиканского правления.

Совет Федерации также получил свои полномочия в вопросах формирования Правительства Российской Федерации: он участвует в консультациях по кандидатурам, представленным Президентом Российской Федерации, на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (пункт «к» части 1 статьи 102 Конституции РФ).

Претерпели определенные изменения и полномочия палат парламента в процедурах назначения составов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Счетной палаты, Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей и прокуроров субъектов Российской Федерации. Государственная Дума получила право на заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации (пункт «г.1» части 1 статьи 103 Конституции РФ), а Совет Федерации – право на заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации (пункт «м» части 1 статьи 102 Конституции РФ).

Кроме того, конституционной новеллой является закрепления права Совета Федерации и Государственной Думы осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц (статья 103.1 Конституции РФ), и это тоже дополнительный рычаг в системе сдержек и противовесов между ветвями государственной власти.

В статусном положении судебной власти Конституционный Суд Российской Федерации был признан высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, были конкретизированы его полномочия (статья 125 Конституции РФ).

В целом изменения, коснувшиеся правовых статусов высших органов государственной власти, свидетельствуют не только об усилении роли Президента Российской Федерации в исполнительной власти государства, что в принципе юридизировало фактически сложившиеся отношения, но и об изменении соотношения элементов в системе сдержек и противовесов между высшими органами государственной власти.

Как известно, форма правления как элемент формы государства представляет собой порядок образования высших органов государственной власти, их правовое положение и порядок взаимоотношений между ними. Совокупность прав и обязанностей правящих лиц и органов во внешних отношениях и в отношении друг друга выступает в качестве юридического критерия квалификации сущности формы правления в том или ином государстве. Анализ точек зрения ведущих юристов, специализирующихся в теории права и конституционном праве, показал, что доминирующим является мнение, что в России президентская республика отличается настолько сильной властью Президента, что уместно говорить, что Россия – это суперпрезидентская республика, адекватная политическим и экономическим потребностям нашей страны с ее обширными территориями и традиционно-патриархальным укладом жизни [9].

Действительно, форму государственного правления России с принятием конституционно-правовых новаций 2020 года с еще большим основанием можно расценивать как президентскую,

основанную на доминирующем положении главы государства в системе исполнительной власти, но в то же время содержащую признаки парламентаризма, которые в действующем формате являются дополнительными рычагами в механизме сдержек и противоречий ветвей государственной власти [10].

Одновременно необходимо признать, что в системе сдержек и противовесов произошли смещения, которые, с одной стороны, несколько изменили баланс ветвей власти, но, с другой стороны, не повлекли кардинальных изменений сущности внутреннего образа правления, и тем более формы правления Российского государства. Россия была и остается государством с сильной президентской властью, компенсируемой отдельными элементами парламентаризма. И то, как высшие органы государственной власти справляются с внешними и внутривластными задачами, сопряженными с сохранением суверенитета государства, позволяет надеяться, что единая система публичной власти действительно успешно выстраивается.

В то же время можно констатировать, что произошедшие трансформации в образе внутреннего правления, конституционное и фактическое усиление президентской власти в Российской Федерации стало еще в большей степени созвучно идеям М.М. Сперанского о роли монарха в системе разделения властей.

Сложность совершенствования формы правления современной России и оптимального соотношения ветвей власти заключается не только в выборе оптимального варианта их взаимодействия между собой и с Президентом Российской Федерации, но и в поиске наилучшей модели и взаимосвязи индивида, общества и государства. Богатое идейное наследие Сперанского, его прозорливые труды необходимо учитывать не только при осуществлении реформаторской деятельности, но и при определении сути индивидуальной свободы, не имеющей асоциальной, антигосударственной направленности [11].

Литература и источники

1. Сперанский М.М. О коренных законах государства. М.: Эксмо, 2015. 544 с.
2. Краснов Э.В. Принцип разделения властей в трудах М.М. Сперанского // История государства и права. 2019. № 8. С. 45–50.
3. Карева А.В. Принцип разделения властей и права человека в концепции М.М. Сперанского // Человеческий капитал. 2016. №1. С. 33–36.
4. Сперанский М.М. Проекты и записки. М.-Л., 1961. 244 с.
5. Кассихина В.Е. М.М. Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права // Государство и право в XXI веке. 2017. № 2. С. 4–13.
6. Реформатор и его реформы. К 250-летию со дня рождения М.М. Сперанского: биобиблиографические очерки. Краснодар, 2022. 52 с.
7. Федотов И.И. Роль М.М. Сперанского в развитии Российского Государства // Вестник научных конференций. 2017. № 1-5.
8. Абасова А.Т., Изудинова Р.С. Основные аспекты проекта государственных преобразований М.М. Сперанского и его вклад в развитие министерства юстиции // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 5. С. 51–55.
9. Сморгчова Л.Н. Правительство Российской Федерации: трансформация правового статуса // Право и практика. 2021. № 4. С. 71–76.
10. Дзидзоев Р.М. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации: новые грани взаимоотношений // Журнал российского права. 2021. № 5. С. 43–54.
11. Александров А.А. Философия реформ в России и западной Европе: взгляды М.М. Сперанского // Новый исторический вестник. 2001. № 2. С. 75–81.

References and Sources

1. Speranskij M.M. O korennyh zakonah gosudarstva. M.: Eksmo, 2015. 544 s.
2. Krasnov E.V. Princip razdeleniya vlastej v trudah M.M. Speranskogo // Istorija gosudarstva i prava. 2019. № 8. S. 45–50.
3. Kareva A.V. Princip razdeleniya vlastej i prava cheloveka v koncepcii M.M. Speranskogo // CHelovecheskij kapital. 2016. №1. S. 33–36.
4. Speranskij M.M. Proekty i zapiski. M.-L., 1961. 244 s.
5. Kassihina V.E. M.M. Speranskij, ego rol' v razvitii i stanovlenii rossijskogo gosudarstva i prava // Gosudarstvo i pravo v XXI veke. 2017. №2. S. 4–13.
6. Reformator i ego reformy. K 250-letiju so dnya rozhdeniya M.M. Speranskogo: biobibliograficheskie ocherki. Krasnodar, 2022. 52 s.
7. Fedotov I.I. Rol' M.M. Speranskogo v razvitii Rossijskogo Gosudarstva // Vestnik nauchnyh konferencij. 2017. № 1-5.
8. Abasova A.T., Izudinova R.S. Osnovnye aspekty proekta gosudarstvennyh preobrazovanij M.M. Speranskogo i ego vklad v razvitie ministerstva yusticii // Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'. 2022. № 5. S. 51–55.
9. Smorchkova L.N. Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii: transformaciya pravovogo statusa // Pravo i praktika. 2021. № 4. S. 71–76.
10. Dzidzoev R.M. Prezident Rossijskoj Federacii i Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii: novye grani vzaimootnoshenij // Zhurnal rossijskogo prava. 2021. № 5. S. 43–54.
11. Aleksandrov A.A. Filosofiya reform v Rossii i zapadnoj Evrope: vzglyady M.M. Speranskogo // Novyj istoricheskij vestnik. 2001. № 2. S. 75–81.

СМОРЧКОВА ЛАРИСА НИКОЛАЕВНА – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук (l.smorchkova@mail.ru).

SMORCHKOVA, LARISA N. – Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia) (l.smorchkova@mail.ru).