

*О. В. Харченко*

## **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ТРУДАХ РУССКИХ ЮРИСТОВ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА**

*В статье рассматриваются различные точки зрения о понятии и сущности исполнительной власти, сформулированные отечественными юристами конца XIX – начала XX в., проводившими свои исследования на материалах современных им конституций и российской действительности, анализа воззрений на понятие и сущность исполнительной власти зарубежных ученых и представителей русской политико-правовой мысли предшествующих эпох.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, правительственная власть, министерская власть, управление и администрация, правительство и министерство.

*О. Kharchenko*

## **NOTION AND ESSENCE OF EXECUTIVE POWER IN THE WORKS OF THE RUSSIAN LAWYERS OF THE END OF THE 19<sup>th</sup> CENTURY – THE BEGINNING OF THE 20<sup>th</sup> CENTURY**

*The article covers different points of view about the notion and essence of executive power developed by the Russian lawyers of the late 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries, who carried out their research based upon the contemporary constitutions and the Russian reality, analysis of the views on the notion and essence of the executive power of foreign researchers and representatives of the Russian political-legal thought of the previous epochs.*

**Key words:** executive power, governmental power, ministerial power, management and administration, government and ministry.

Понятие «исполнительная власть» является относительно новым как в российском законодательстве, так и в юридической науке. Оно неразрывно связано с теорией разделения властей, которая в советский период развития государства и права отрицалась, считалась реакционной и буржуазной. Те государственные органы, которые в настоящее время называются органами исполнительной власти (правительство, министерства), в советское время назывались органами государственного управления. Считалось, что единственными органами государственной власти являются Советы, а все остальные государственные органы являются производными от Советов и им подотчетными. Сложилось устойчивое словосочетание – «органы государственной власти и государственного управления», в котором под органами государственной власти понимались Советы, а под органами государственного управления – те органы, которые ныне называются органами исполнительной власти.

Понятие «исполнительная власть» практически не употреблялось в российском законодательстве до XX в. В более ранние периоды истории использовались другие, эквивалентные рассматриваемому, понятия. Так, в Наказе Екатерины II и дополнении к нему 1768 г. указывалось: «Право же от власти верховная неотделимая была, есть и будет: 1) власть законодательная, 2) власть защитительная и 3) власть совершительная» [18, с. 260].

В объяснительной записке к Уголовному Уложению 1903 г. было сказано: «В управлении государством по содержанию различных видов входящей в него государственной деятельности могут быть различаемы сфера устрояющая, или законодательная, осуществляющая, или исполнительная, и охраняющая, или судебная» [11, с. 60].

В первом русском конституционном акте – Основных государственных законах Российской Империи в редакции от 23 апреля 1906 г. – говорилось о «власти управле-

ния». Глава 11 Основных государственных законов называлась «О Совете Министров, министрах и главноуправляющих отдельными частями» [5, с. 28], т. е., по сути, не предлагалось какого-либо обобщающего понятия этих государственных институтов, принадлежащих к исполнительной власти.

Понятие и сущность исполнительной власти подвергались всестороннему анализу в русской юридической литературе накануне конституционной реформы 1905–1906 гг., закончившейся утверждением новой редакции Основных государственных законов, и в период после проведения этой реформы, т. е. в конце XIX – начале XX в. Русские юристы того времени, среди которых особо следует выделить А. А. Алексева, А. С. Алексева, А. Д. Градовского, В. М. Грибовского, С. А. Котляревского, Н. И. Лазаревского и др., осуществляли свои исследования на обширных материалах современных им зарубежных конституций и российской действительности, на анализе воззрений на понятие и сущность исполнительной власти зарубежных ученых и представителей русской политико-правовой мысли предшествующих эпох.

Теория разделения властей, в рамках которой выделяется исполнительная власть, была разработана еще во второй половине XVIII в., главным образом, в произведениях Дж. Локка и Ш.-Л. Монтескье.

Русские юристы конца XIX – начала XX в. имели возможность критически пересмотреть некоторые положения теории разделения властей, в том числе и в отношении исполнительной власти. В частности, это выразилось в том, что в научной литературе до XX в. в России понятие «исполнительная власть» толковалось по-разному.

Об исполнительной власти писали ученые А. Д. Градовский [6, с. 93], С. А. Котляревский [13, с. 178]. Другие ученые – В. М. Гессен [4, с. 175], Ф. М. Кокошкин [12, с. 290], Н. О. Куплеваский [14, с. 1] – называли эту власть правительственной. Н. И. Лазаревский [15, с. 123] и Г. Новоторжский [16,

с. 4] понятия «правительственная власть» и «исполнительная власть» рассматривали в качестве синонимов. В работах А. А. Алексеева [1], С. П. Покровского [17] встречалось также понятие «министерская власть», под которой они подразумевали правительственную власть. А. А. Алексеев в своем труде о министерской власти называет ее также исполнительной или административной [1, с. 120].

Те государственные органы, которые в современном законодательстве называются органами исполнительной власти, В. М. Грибовский называл органами управления [7, с. 113], а А. И. Елистратов – органами управления или административными учреждениями [9, с. 110]. Сферу деятельности исполнительной власти в современном ее понимании некоторые ученые называли управлением (В. Ф. Дерюжинский [10, с. 1], Б. Н. Чичерин [19, с. 157]), а А. О. Евтихийев – администрацией или административной деятельностью [8, с. 10].

Наконец, некоторые русские юристы вообще не признавали разделение властей, а следовательно, и существование исполнительной власти. Так, например, Г. Ф. Шершеневич писал: «Так как государственная власть есть высшая власть, то, очевидно, что она едина: двух высших властей быть не может. Отсюда очевидна ошибочность взгляда, вызванного знаменитым французским писателем XVIII века Монтескье, о необходимости разделения властей. Законодательство, исполнение (управление) и суд – это не три власти, это только три формы проявления единой, неделимой государственной власти» [21, с. 33–34].

С. А. Котляревский считал, что существуют два главных органа исполнительной власти – это глава государства и его министры. Под главой государства он понимал как монарха, так и президента республики [13, с. 178–207].

О двух типах организации исполнительной власти – парламентской и дуалисти-

ческой (конституционной в собственном смысле) писал также А. Д. Градовский. Он отмечал, что в условиях парламентского правления министры являются «как бы постоянным комитетом палаты (парламента. – *Авт.*) по исполнительной власти» [6, с. 488]. А. Д. Градовский различал высшие органы исполнительной (административной) власти – монарха или президента – и «низшие» органы, участвующие в общем управлении – «...в управлении финансов, иностранных дел (консулы), торговли...» [6, с. 97].

Г. Новоторжский писал о правовом, полицейском и переходном государстве, под которым он понимал конституционную монархию. В конституционной монархии законодательная и судебная власть принадлежат народу, а правительственная или исполнительная власть – монарху. В правовом государстве исполнительная или правительственная власть находится в руках министров [16, с. 34].

В. Ф. Дерюжинский сферу деятельности исполнительной власти в современном ее понимании называл управлением. Управление, по его мнению, – это «совокупность различных проявлений деятельности государства, направленной к осуществлению задач, присущих ему как правомерному и культурному союзу» [10, с. 157]. В соответствии с различными задачами государства он выделял следующие отрасли управления: финансовое управление, управление внешними делами, военное управление, организация правосудия и судебное управление, внутреннее управление, «...на долю которого выпадает оказание населению всевозможного содействия к развитию его культурных интересов и удовлетворению многосложных потребностей материального и духовного существования» [10, с. 2].

Кроме монарха и министров как представителей исполнительной власти, ряд авторов выделял еще и министерство или правительство, что соответствует современному пониманию правительства как коллегиально-

го органа исполнительной власти, объединяющего деятельность отдельных министров.

А. А. Алексеев по этому поводу писал: «Проведение начал общественного самоопределения в государственное управление, направление правительственной деятельности не только в границы закона, но в то же время и согласно с теми политическими желаниями и стремлениями, которые господствуют в парламенте, конституционное государство возлагает на особый орган – министерство, столь же существенно необходимый как и народное представительство, с которым оно находится в самой тесной связи» [1, с. 14]. Он считал, что правительство, ответственное за закономерное и согласное с интересами народа управление, предполагает существование народного представительства как показателя общественной воли и без него немислимое, и в свою очередь народное представительство не может иметь никакого реального авторитета без ответственного правительства, призванного приводить эту волю в жизнь и воплощать ее в конкретные акты [1, с. 22].

Таким образом, исходя из вышеизложенного, при рассмотрении взглядов русских юристов XIX – начала XX в. о сущности исполнительной власти, представляется возможным использовать в качестве синонимов понятия «исполнительная власть», «правительственная власть», «министерская власть», «управление» и «администрация» такие же, как и понятия «правительство» и «министерство».

Русскими юристами большое внимание обращалось на задачи исполнительной власти, характеризовавшие ее сущность на том или ином этапе развития государства и общества.

Так, А. Д. Градовский писал: «...задача исполнительной власти не может быть определена в том смысле, что эта власть призвана только к исполнению законов, хотя это понятие и было весьма распространено в XVIII столетии, когда... разумели власть, призванную

исполнять волю законодателя. Это определение не соответствует действительной роли власти административной. Законы не могут и не должны определять самих способов исполнения государственных целей» [6, с. 94].

Н. И. Лазаревский по поводу задач исполнительной власти писал следующее: «Согласно взглядам, унаследованным теорией разделения властей от предшествовавшей эпохи и воспринятым этой теорией в ее первоначальной форме, административная деятельность государства отличалась от всякой иной деятельности прежде всего по самому содержанию своему. Закон устанавливает общее правило, юридическую норму, суд разрешает вопрос о праве, администрация приводит в исполнение. Отсюда и название «исполнительная власть» [15, с. 45–46].

А. А. Алексеев отмечал, что «законодательство в современном государстве в силу самого своего механизма представляет собой аппарат сложный и громоздкий, требующий известного, а иногда и значительного времени прежде, чем он сможет издать необходимые распоряжения. А между тем возникают все новые и новые запросы, которые не ждут, а сплошь и рядом нуждаются в немедленном разрешении. И государство оказалось бы не на высоте своей задачи, если бы отставило их без ответа только потому, что для них нет подходящей нормы закона. И в таких случаях правительству приходится действовать самостоятельно, на свой страх и риск, не ожидая того, быть может, отдаленного момента, когда появится соответствующий закон» [1, с. 125]. Автор обращал внимание на то, что обладая самостоятельностью, правительство, ни в чем не нарушая закона, может совершить такие акты, которые «вовсе не встречают сочувствия со стороны народных представителей и которые резко разойдутся с теми общественными течениями и стремлениями, которые среди них господствуют» [1, с. 125]. Кроме того, правительство, поступая вполне правомерно, может действовать и «вопреки яв-

но определившемся отношении общественного сознания» [1, с. 126].

Н. И. Лазаревский обосновывал безответственность монарха в конституционном государстве иначе. Он не считал монарха верховным органом власти и полагал, что безответственность монарха обосновывается единственно соображениями политической целесообразности для того, чтобы поддержать престиж власти монарха и не возбуждать вопрос о неправильности действий монарха, чтобы исключить острые политические страсти. Для спокойствия в государстве целесообразнее вообще не возбуждать вопрос об ответственности монарха [15, с. 131].

По мнению Ф. М. Кокошкина исторически безответственность монарха установилась задолго до конституционных учреждений, явившись результатом неограниченности власти монарха и бессрочности его нахождения у власти. Но безответственность монарха сохранилась повсюду и после введения конституционного строя, с одновременным введением ответственности министров за его действия. Это способствовало переходу фактического руководства управлением в руки министерства, т. е. установлению парламентаризма [12, с. 290–291].

С. А. Котляревский отмечал, что монарх в самодержавном государстве не может подлежать никакой ответственности; он глава не только исполнительной, но и законодательной власти, он высший суверен, от которого берут начало все полномочия в государстве. Но и в конституционном государстве монарх не может подлежать никакой ответственности. Это, по мнению указанного автора, вытекает из наследственного характера его полномочий, так как ответственность предполагала бы возможность его низложения, а это уже акт революционный [13, с. 215].

Из безответственности главы государства и ответственности министров вытекает необходимость контрассигнации – скрепления акта главы государства подписью мини-

стра, который и несет ответственность за действие этого акта.

А. С. Алексеев писал о двух видах ответственности министров: юридической, или судебной, и политической, или парламентской, – и констатировал, что в современных ему конституциях политическая ответственность министров никогда не упоминается, в то время как юридическая (судебная) ответственность провозглашена во всех конституциях, а во многих странах, кроме того, она конкретизируется особыми законами. Он отмечал, что случаи привлечения министров к суду на практике крайне редки. Этот институт показал себя полностью нежизнеспособным и заменен политической ответственностью [2, с. 50–53].

Г. Новоторжский разъяснял различия между двумя указанными выше видами ответственности министров следующим образом: «В правовом государстве и кабинет министров, и каждый министр в отдельности ответственны перед народными представителями. Ответственность их двоякого рода: парламентская, или перед самими народными представителями, и уголовная, или перед судом» [16, с. 34–35].

Судебная ответственность министров в конституционных актах начала XX в. означала привлечение их к особому суду, в том числе к суду, образуемому парламентом. Этот суд отличался от того суда, которым судят обычных граждан. А. С. Алексеев считал, что ответственность министров за закономерность их актов должна быть введена в систему общего судебного контроля «над всеми членами политического союза, управляющими государственные функции». Ввиду важности исполняемых министрами обязанностей они должны отвечать перед трибуналом, обличенным высшим судебным авторитетом в стране, наравне с другими высшими должностными лицами. «Этот верховный суд, – писал А. С. Алексеев, – наравне с парламентом должен обладать правом привлекать к ответственности за противозаконные правительственные акты не только

министров, но и всех вообще лиц, отправляющих государственные функции и обладающих правом самостоятельно распоряжаться в области, предоставленной их компетенции» [2, с. 62].

Следует отметить, что суд, подобный тому, о котором писал А. С. Алексеев, в России был образован. Так, 22 апреля 1906 г. при Сенате в качестве постоянного судебного учреждения был образован Верховный уголовный суд для рассмотрения дел о должностных преступлениях членов Государственного Совета и Государственной Думы, председателя Совета Министров, министров, главнo-управляющих отдельными частями, наместников и генерал-губернаторов.

В состав Верховного уголовного суда входили: председатель – один из членов Государственного Совета, ежегодно назначавшийся Императором; первоприсутствующие в кассационных департаментах Сената и в Соединенном присутствии Первого и кассационных департаментов, три сенатора Уголовного кассационного департамента и два сенатора Первого департамента, а также члены суда, ежегодно назначавшиеся Императором. Прокурорские обязанности в Верховном уголовном суде исполнял обер-прокурор Уголовного кассационного департамента Сената. Верховным уголовным судом было рассмотрено всего одно дело – о бывших членах III Государственной Думы от социал-демократической фракции Г. С. Кузнецове, И. П. Покровском и Е. П. Гегечкори, обвинявшихся по ст. 1535 Уложения о наказаниях. Судебный процесс длился с 4 мая 1913 г. по 21 апреля 1915 г. [2, с. 127].

О верховном суде писал также Л. В. Шалланд, но он представлял себе его иначе. Не подвергая сомнению необходимость судебной ответственности министров за их противозаконные акты, он поднимал вопрос и об ответственности парламента за принятие законов, нарушающих конституцию. В качестве примера он приводит такую ситуацию, когда, несмотря на провозглашенную кон-

ституцией свободу печати, парламент принимает закон, вводящий цензуру. Указанный автор считал, что верховный суд должен рассматривать дела как об ответственности министров, так и дела о конфликтах между правительством и парламентом по поводу применения и толкования конституции. Последняя категория дел не может возбуждаться судом по его инициативе, а только по жалобе или протесту правительства. В противном случае суду было бы предоставлено совершенно недопустимое право вмешательства в компетенцию законодательного органа [20, с. 397].

Нетрудно заметить, что предложенная русским юристом модель напоминает возникший немного позднее в ряде европейских государств конституционный суд.

С. А. Котляревский, различая судебную и политическую ответственность министров, считал, что их политическая ответственность перед народными представителями является истинной гарантией против чрезмерного расширения прав исполнительной власти. Народное представительство не может ограничиться наблюдением за тем, чтобы правительство не нарушало уголовного кодекса. Наиболее опасны именно нарушения, которые невозможно подвести под определенные юридические категории» [13, с. 223]. Указанный автор считал, что ответственность министров должна компенсироваться такими мерами воздействия исполнительной власти на законодательную власть как право законодательной инициативы, право вето, право роспуска палат парламента [13, с. 282].

А. С. Алексеев считал, что политическая ответственность не есть средство парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти, а является орудием, которым располагает парламент для проведения в правительственную деятельность политических требований и запросов, преобладающих в стране и находящих свое выражение в политической программе, объединяющей большинство парламента. Людям можно предписать известные внешние действия, но

нельзя предписать им политические воззрения. Нельзя поэтому предписать министрам проведение политики, объединяющей большинство парламента. Согласованность деятельности министров с политической программой парламента достигается не инструкциями и предписаниями, исходящими от парламента, а тем, что исполнительная власть поручается министрам, солидарным с парламентом в своих воззрениях на интересы и нужды народа. Отсюда вытекает, что министры, не пользующиеся доверием парламента, должны оставить свои посты. Именно в этом и заключается их политическая (парламентская) ответственность [2, с. 66].

А. Д. Градовский различал понятия «министерская ответственность» и «парламентарная ответственность». Министерская ответственность, по мнению А. Д. Градовского, покоится на трех основаниях. Во-первых, «она имеет свое основание, прежде всего в том праве, которое предоставлено палатам, охранять действие конституционных законов и наблюдать за всеми законами, изданными с согласия палат, в их применении ко всем вопросам управления» [6, с. 495]. Во-вторых, «министерская ответственность является практическим средством для охранения границы между законами и постановлениями распорядительной властью. Если эта разница принципиально установлена в конституции, то она исчезла бы фактически без министерской ответственности, ибо тогда министры могли бы издавать общие постановления с такой силой как законы и парализовать действие законов» [6, с. 495]. В-третьих, «министерство, в особенности в условиях парламентарного управления, находится под известным контролем палат. Палатам не принадлежит увольнение и определение министров, но палаты вотируют законы, вносимые министерством от имени короля, вотируют налоги, вотируют издержки, распределяют суммы на разные предметы государственного управления по статьям, следят за направлением политики внешней и внутренней и

т. д. Вследствие этого палатам принадлежит определенный контроль над действиями исполнительной власти; ответственность же министров является одной из гарантий возможности такого контроля, осуществляемого в том случае, если действиями министров государство приводится на край гибели или терпит ущерб или вред, все равно, происходит ли это от злоупотребления и превышения министрами своей власти, или от бездействия власти там, где в силу существующих законов, министры должны были действовать» [6, с. 495–496]. Построенную на этих основаниях министерскую ответственность нужно отличать от парламентарной ответственности, т. е. от различных способов лишения министерства поддержки палат путем выражения или порицания министерству, путем отказа в тех мерах, которые оно признает нужным предложить. Министерство фактически устраняется от занимаемых должностей, или, выражаясь технически, министерство «падает», вследствие серьезного поражения в палате, вследствие того, что законы, являющиеся главным условием осуществления его программы, не принимаются палатой; словом – министерство падает в том случае, если оно лишается поддержки палат или вызывает против себя такое противодействие со стороны общественного мнения, что сама корона находит нужным изменить состав своих советников» [6, с. 495–496].

Таким образом, исследование имеющихся в отечественной юридической литературе конца XIX – начала XX в. точек зрения о понятии и сущности исполнительной власти, позволяет подвести следующие итоги.

Во-первых, практически всеми учеными отмечалось, что задачи исполнительной власти значительно шире, по сравнению с представлением об этой власти как власти, предназначенной только исполнять законы, как это вытекало из первоначальной версии теории разделения властей, предложенной Дж. Локком и Ш.-Л. Монтескье. Отсюда вытекает использование многими русскими

юристами других альтернативных понятию исполнительной власти понятий: «административная власть», «власть управления» и т. д.

Во-вторых, различались воззрения русских юристов на юридическую природу власти монарха. Крайние точки зрения, среди исследованных нами работ, представлены в трудах А. С. Алексеева и Н. И. Лазаревского. Первый считал власть монарха верховной, а второй относил монарха исключительно к исполнительной власти. Отсюда вытекает различное отношение к вопросу о безответственности монарха. А. С. Алексеев полагал, что эта безответственность носит юридический характер и является вполне правомерной, а Н. И. Лазаревский считал безответственность монарха пережитком абсолютизма, носящей политический характер сохранения спокойствия в государстве.

В-третьих, русские юристы по многим вопросам, связанным с понятием и сущностью исполнительной власти, могли опираться только на опыт зарубежных конституционных монархий, ввиду того, что конституционная монархия в России делала только первые шаги. Многие положения Основных государственных законов в редакции от 23 апреля 1906 г., других законодательных актов не предусматривали некоторых положений, известных зарубежному конституционному законодательству. Еще больше различалась практика осуществления полномочий орга-

нами исполнительной власти в России и в европейских конституционных монархиях.

Так, например, о парламентской ответственности министров можно было говорить, опираясь только на зарубежный опыт, поскольку в Российской Империи ни юридически, ни практически такая ответственность предусмотрена не была. Требование контрастирования актов монарха председателем Совета Министров или иным министром, предусмотренное Основными государственными законами, практически не было осуществлено и т. д.

Представления о верховной власти монарха основывались на ряде положений Основных государственных законов в редакции от 23 апреля 1906 г. Так, в ст. 4 было установлено, что «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть сам Бог повелевает» [5, с. 15].

Тем не менее в России в 1905–1906 гг. был осуществлен громадный прорыв в плане перехода от абсолютизма к конституционной монархии. Необходимость конституционной монархии, ее прогрессивное значение для дальнейшего развития страны, изменение роли и места в системе органов конституционного государства исполнительной власти получили всестороннее обоснование в трудах выдающихся русских юристов конца XIX – начала XX в.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев А. А.* Министерская власть в конституционном государстве. Харьков, 1910.
2. *Алексеев А. С.* Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907.
3. Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917: В 4-х т. СПб., 2000. Т. 1.
4. *Гессен В. М.* Общее учение о государстве. СПб., 1912.
5. Государственный строй Российской Империи: Сб. законодательных актов / Сост. О. И. Чистяков, Г. А. Кутьина. М., 1995.
6. *Градовский А. Д.* Собр. соч. СПб., 1902. Т. V.
7. *Грибовский В. М.* Государственное устройство и управление Российской Империи. Одесса, 1912.
8. *Евтихийев А. О.* Законная сила актов администрации. М., 1911.
9. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914.
10. *Держожинский В. Ф.* Полицейское право. СПб., 1908.



11. *Казанский П. Е.* Власть Всероссийского Императора. М., 2007.
12. *Кокошкин Ф. М.* Лекции по общему государственному праву. М., 1912.
13. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. СПб., 1907.
14. *Куплеваский Н. О.* Русское государственное право. Харьков, 1896.
15. *Лазаревский Н. И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910.
16. *Новоторжский Г.* Что такое правовое государство? Берлин, 1914.
17. *Покровский С. П.* Министерская власть в России. Ярославль, 1906.
18. *Романович-Словатинский А. В.* Система русского государственного права. Киев, 1886. Ч. 1.
19. *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки. М., 1894.
20. *Шалланд Л. В.* Верховный суд и конституционные гарантии // Конституционное государство (издание И. В. Гессена и А. И. Каминки). СПб., 1905.
21. *Шершеневич Г. Ф.* Общее учение о государстве и праве. М., 1908.