

Древаль Ю.Д.

Теория парламентаризма и формирование науки государственного управления

Одной из наиболее важных проблем теории парламентаризма является уточнение причастности органов народного представительства к осуществлению государственного управления. В современной литературе наблюдаются, по крайней мере, три основных подхода к объяснению влияния парламентов на осуществление государственного управления: 1) в качестве принятия законов и обеспечения нормативно-правовой основы государственно-управленческих отношений; 2) в качестве политического руководства; 3) в качестве организации государственных органов, и в этом смысле внутренней организации или «самоорганизации».

В связи с обозначенным выше разбросом мнений небезынтересно обратиться к творческому наследию тех ученых, которые стояли у истоков формирования теории парламентаризма.

Известно, что становление парламентаризма в буквальном и современном значении связано с системными изменениями в общественном укладе времен перехода к рыночной экономике и политической демократии. В большинстве современных цивилизованных стран этот процесс осуществлялся во второй половине XVIII – начале XX столетия, период, который современный британский историк Е. Хобсбаум назвал «долгим девятнадцатым веком»¹.

Параллельно с зарождением и развитием новых форм государственного устройства формировалась и теория парламентаризма, которая, как известно, основывалась в первую очередь на идеях Т. Гоббса, Дж. Локка и Ш. Монтескье. Причем, если на рубеже XVIII–XIX веков предметом первоочередных исследований становились наиболее общие вопросы народного представительства (см., напр., труды американских «федералистов», Эдм. Берка, Э.-Ж. Сийеса и Т. Пейна), то в последующем – и связь народного представительства с государственным управлением. Работы ученых второй половины XIX – начала XX в. (А. А. Алексеева, А. С. Алексеева, В. Беджгота, И. Бентама, И. Гельда, В. М. Гессена, В. А. Гольцева, Л. Гумпловича, Л. Дюги, В. В. Ивановского, Н. М. Коркунова, С. А. Котляревского, С. Лоу, Ф. Моро, К. Н. Соколова, Э. Фландена, Б.Н. Чичерина, Л. Штейна и многих других) отличаются как широтой исследуемых проблем, так и глубиной анализа. Это

¹ Хобсбаум Э. Век империи. 1875–1914. Ростов н/Д., 1999. С. 12.

в полной мере касается и разработки вопросов причастности органов народного представительства к осуществлению государственного управления.

Уже в то время ученые проводили анализ обозначенной проблематики, опираясь на концепцию разделения властей, понимая ее в первую очередь как диалектическое единство власти и распределение, главным образом, функций, а не властей.

Французские ученые Л. Дюги и Ф. Моро, например, изучая в начале XX в. удавшиеся и неудавшиеся попытки реализации концепции разделения властей в толковании их великого предшественника Ш. Монтескье, были категорически не согласны с догматическим толкованием обозначенной концепции. Ф. Моро при этом даже подчеркивал, что «жесткий» принцип разделения властей не может быть реализован в практической деятельности современных государств². Британский исследователь В. Беджгот, в свою очередь, приводил многочисленные примеры в пользу того, что развитие государственного строя Великобритании согласуется не с теорией жесткого разделения властей, а с теорией «сдержек и противовесов»³. Его российский коллега А. А. Алексеев также указывал, что «теория, приводящая в своей крайней формулировке к теоретическому разделению государства на три отдельных лица, находится в неразрешимом противоречии с принципом единства государственной власти и не нашла себе применения ни в одной из действовавших или находящихся в действии конституций»⁴.

Наведенные положения четко указывают на диалектическую взаимосвязь единства государственной власти и частичного распределения ее функций. Ограничение сферы государственного управления только исполнительно-распорядительной деятельностью правительств («кабинетов») представляется не только нелогичным, но и ненаучным. В связи с этим убедительными и современными представляются следующие замечания профессора Казанского Императорского Университета В. В. Ивановского: «Та отрасль этой государственной науки, которая изучает государственную организацию в ее развитии и современном состоянии, называется наукой о государстве в тесном смысле слова, или общим учением о государстве; та же отрасль, которая изучает государственную деятельность,

² Моро Ф. В защиту парламентаризма. СПб., 1908. С. 85–89.

³ Беджгот В. Государственный строй Англии. М., 1905. С. 63, 71.

⁴ Алексеев А. А. К учению о парламентаризме. СПб., 1908. С. 20.

государственные функции, называется наукой об управлении, в широком смысле слова...»⁵.

Однако уже в тот период более распространенными были иные воззрения на предмет государственного управления, которые основывались на подзаконной деятельности исполнительных органов (и в этом смысле, как подчеркивал В.В. Ивановский, «управление противопоставляется законодательству»⁶). Профессор Харьковского Императорского университета А. С. Алексеев, например, в конце 80-х гг. XIX в. государственное управление традиционно сводил к «специализированному делу правительства». Вмешательство народного представительства в деятельность исполнительной власти ограничивал «разрешительными функциями» (установлением бюджета, натурализацией иностранцев и т.д.)⁷.

Одновременно развивались и концепции, которые базировались на недоверии к уже отработанным принципам народного представительства. В соответствии с учением К. Маркса, например, современное общество в силу исторической необходимости разделяется на два непримиримых класса, эксплуататоров и эксплуатируемых, поэтому политические «буржуазные» институты не только не отражают воли народа, но и обречены на уничтожение. Французский исследователь Е. Бутми также утверждал, что в представительной системе «нет ничего, что походило бы на управление для народа, и еще менее такого, что указывало бы на управление через народ»⁸. Такие взгляды получили логическое завершение в ленинских тезисах о буржуазной и пролетарской демократии.

Одну из первых попыток научного осмысления государственного управления осуществил в то время австрийский ученый Л. Штейн, который аргументировано доказал несостоятельность сведения функций исполнительной власти только к исполнению законов⁹. Понятие и содержание исполнительной власти он назвал «великим самостоятельным организмом, через который основные положения государственного устройства переходят в управление»¹⁰.

⁵ Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1913. С. 5.

⁶ Там же. С. 6.

⁷ Алексеев А. С. Русское государственное право. Изложение лекций, читанных в 1888/9 г. Харьков, 1889. С. 274.

⁸ Бутми Е. Развитие государственного и общественного строя Англии. М., 1904. С. 152.

⁹ Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. С. IX, 2.

¹⁰ Там же. С. 2.

Российские ученые В. А. Гольцев, Н. М. Коркунов и И. Т. Тарасов поддержали и развили идеи, заложенные в трудах Л. Штейна. В. А. Гольцев, например, задачей «учения об управлении» считал «исследование культурной деятельности государства и разнообразных общественных союзов, изучение исторических изменений в относящихся сюда юридических определениях»¹¹. И. Т. Тарасов к «органам управления в широком смысле» относил законодательные, исполнительные, судебные и контрольные органы власти¹². Н.М. Коркунов в работе «Указ и закон» развил учение об активной роли исполнительной власти. Ученый, в частности, подчеркивал: «Надо, чтобы она (исполнительная власть – Ю. Д.) могла действовать не только в исполнение закона, не только применяя закон к частным случаям. Надо, чтобы, хотя бы в определенной, ограниченной сфере, исполнительная власть могла явиться самостоятельно регулирующей властью»¹³.

Такие подходы к объяснению природы исполнительной власти, на первый взгляд, противоречат утверждающимся в то время современным представлением о единстве государственной власти. Однако, только на первый взгляд. Н. М. Коркунов, например, распространяя предметное поле анализа на все органы государственной власти, говорил о «совместности властвования» и «обособлении... не разнородных дел государственного управления, а общих элементов»¹⁴. Это, в свою очередь, указывает на принципиальную схожесть политико-правовых взглядов А. А. Алексеева, В. А. Гольцева, Л. Дюги, Н. М. Коркунова, Ф. Моро, И. Т. Тарасова и Л. Штейна.

Их современники уже подходили к современному толкованию «политики» и «политического управления». Русский ученый Л. З. Слонимский именно «политикой», например, объяснял прямой диктат парламентского большинства над всеми органами государственной власти, «вопреки духу и смыслу конституции»¹⁵. Его соотечественник А. А. Алексеев, который уже упоминался в статье, также высказывался против «политического управления» в наведенной выше интерпретации и считал необходимым подчеркнуть, что «поглощение

¹¹ Гольцев В. А. Учение об управлении (Задача и метод) (Пробная лекция, читанная в Имп. Моск. Университете) // Юридический вестник. 1880. Т. IV.

¹² Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Ярославль, 1888.

¹³ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 1.

¹⁴ Там же. С. 212.

¹⁵ Слонимский Л. З. Основные вопросы политики. СПб., 1889. С. 152, 156.

законодательной властью исполнительной не согласуется с принципами парламентаризма...»¹⁶.

Кстати, уже в то время многие исследователи говорили об активной, а зачастую и преобладающей роли исполнительной власти в отношениях с законодательной властью. В качестве своеобразного ключа для понимания этого вопроса мы рассматриваем наработки французского исследователя Ф. Гизо. Ученый, в частности, утверждал, что государственные институты могут быть сильными только в том случае, если в них отражены расплывчатые социальные связи, то есть, в толковании современных исследователей, «неформальные отношения превосходства и авторитета»¹⁷. С ним также согласен И. Т. Тарасов: «Политика, как наука, в обширном смысле, обнимает собою все государственные науки, включая сюда и науки государственного права и административного права»¹⁸.

Активная и зачастую доминирующая роль исполнительной власти в сфере интересов органов государственной власти в наибольшей степени проявлялась в тогдашней Великобритании, поэтому не случайно обозначенную проблему анализировали, главным образом, британские исследователи (например В. Беджгот, А. Дайси, С. Лоу и А. Лоуэлл). С. Лоу, например, в начале XX века уже писал о том, что под влиянием вышеуказанных факторов традиционное понимание принципа парламентского верховенства нуждается в серьезном пересмотре. Он, в частности, утверждал, что «прежние слуги (палаты общин – Ю. Д.) в известных отношениях стали повелителями», и что «кабинет стал могущественнее и захватил в свои руки целый ряд прав и преимуществ, относительно которых общины полагают, что этими правами обладает по-прежнему народное представительство»¹⁹. В это же время В. Беджгот назвал кабинет Великобритании «самым могущественным учреждением в государстве»²⁰, чего нельзя было даже представить в середине XIX столетия.

Обозначенная тенденция с некоторыми оговорками сохранилась и в современное время. Видный американско-итальянский исследователь политики Дж. Сартори, например, анализируя современные разновидности парламентских систем, в первую очередь, указывает на английский тип премьерства или кабинетной

¹⁶ Алексеев А. А. К учению о парламентаризме. СПб., 1908. С. 15.

¹⁷ См. : Крашенинникова Ю. А. Публичность и парламентаризм в политической теории Ф. Гизо // Полис. 2002. № 3. С. 169.

¹⁸ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Ярославль, 1888. С. 8.

¹⁹ Лоу С. Государственный строй Англии. М., 1910. С. 139.

²⁰ Беджгот В. Государственный строй Англии. М., 1905. С. 74.

системы, «при которой исполнительная власть значительно превосходит парламент...»²¹.

В этом смысле пророческими оказались слова видного исследователя парламентаризма начала XX в. К. Н. Соколова, что «существо парламентаризма заключается не в том, что министерства «выбираются» или «назначаются» и «смещаются» парламентом, а в том, что парламент более или менее определенно указывает, какой политике он дает свою поддержку, какую он осуждает...»²². Именно такое, образно говоря, «мягкое» понимание политики в наибольшей мере отвечает своеобразию взаимосвязей «политики» и «права» в деятельности современных органов государственной власти («концепция политико-правового развития»).

Вместе с тем, тогдашние исследователи парламентаризма недостаточно внимания уделяли наработкам британского исследователя И. Бентама, который на рубеже XVIII–XIX веков нацелил свои исследования на организацию работы парламентов. В работе с характерным названием «Тактика законодательных собраний» он подчеркивал, что «тактика» или «способ действий политических собраний» является составной частью учения о государственном управлении²³. А. С. Алексеев, например, в конце XIX в. подчеркивал: «Под управлением мы понимаем осуществление верховных прав государственной власти, или, точнее, совокупность юридических норм, определяющих организацию, компетентность и порядок деятельности тех органов государства, которым верховная власть поручает или делегирует осуществление своих прав»²⁴. В этом заявлении, с учетом особенностей тогдашнего государственно-политического режима достаточно четко сфокусирована современная проблематика государственного управления. Однако в последующих работах автора наведенная идея не получила должного развития (например, в работе «Безответственность монарха и ответственность правительства», изданной в 1907 г.).

Такие размышления перекликаются с современными толкованиями государственного управления как «всей деятельности государства по организации государственных органов...»²⁵. Однако и сегодня, очевидно, такие утверждения

²¹ *Сартори Дж.* Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів. К., 2001. С. 97.

²² *Соколов К. Н.* Этюды о парламентаризме // Вестник права. 1906. Кн. 3. С. 88.

²³ *Бентам И.* Тактика законодательных собраний. СПб., 1907.

²⁴ *Алексеев А. С.* Русское государственное право. Изложение лекций, читанных в 1888/9 г. Харьков, 1889. Ч. 2. С. 9.

²⁵ *Глазунова Н. И.* Система государственного управления: Учебник для вузов. М., 2003. С. 12.

воспринимаются скорее как чистое теоретизирование, без выхода на уточнение предметного поля науки государственного управления.

Таким образом, в государствоведческой литературе второй половины XIX – начала XX ст. интенсивно анализировалась проблема причастности парламентов к государственному управлению. Работы многих исследователей отличались одновременно тематической насыщенностью и глубиной исследуемых проблем. Парадокс заключается в том, что в работах ученых того времени глубоко анализировались многие вопросы, к которым только приступают современные исследователи. Это и проблема политического руководства, и взаимосвязь законодательной и исполнительной властей, и анализ организации работы органов государственной власти. Приведенные аргументы, в свою очередь, указывают на то, что перед современными исследователями в отрасли науки государственного управления стоит задача не только «нового», а зачастую и «первого» прочтения трудов классиков парламентаризма.

Список литературы:

1. *Алексеев А. А.* К учению о парламентаризме. СПб., 1908.
2. *Алексеев А. С.* Русское государственное право. Изложение лекций, читанных в 1888/9 г. Харьков, 1889.
3. *Беджгот В.* Государственный строй Англии. М., 1905.
4. *Бентам И.* Тактика законодательных собраний. СПб., 1907.
5. *Бутми Е.* Развитие государственного и общественного строя Англии. М., 1904.
6. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления: Учебник для вузов. М., 2003.
7. *Гольцев В. А.* Учение об управлении (Задача и метод) (Пробная лекция, читанная в Имп. Моск. Университете) // Юридический вестник. 1880. Т. IV.
8. *Ивановский В. В.* Учебник государственного права. Казань, 1913.
9. *Коркунов Н.М.* Указ и закон. СПб., 1894. С. 11.
10. *Крашенинникова Ю. А.* Публичность и парламентаризм в политической теории Ф. Гизо // Полис. 2002. № 3.
11. *Лоу С.* Государственный строй Англии. М., 1910.
12. *Моро Ф.* В защиту парламентаризма. СПб., 1908.

13. *Сартори Дж.* Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів. К., 2001.
14. *Слонимский Л.З.* Основные вопросы политики. СПб., 1889.
15. *Соколов К. Н.* Этюды о парламентаризме // Вестник права. 1906. Кн. 3.
16. *Тарасов И. Т.* Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Ярославль, 1888.
17. *Хобсбаум Э.* Век империи. 1875–1914. Ростов н/Д., 1999.
18. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874.