

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

О КОНЦЕПЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ВЕТВИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В.Е. Чиркин. КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.

М.: Изд-во “Юрист”, 2008. 214 с.

Интересное название книги и высокая эрудиция автора заставляют взять в руки книгу проф. В.Е. Чиркина и прочесть первые строки предисловия: «Полтора десятилетия назад автор книги опубликовал в журнале “Государство и право” статью “Контрольная власть”. Она вызвала скептицизм у одних, интерес, сопровождающийся сомнениями, – у других, прямое несогласие третьих и редкие слова поддержки. Теперь автор решил повторить эту попытку на более широком материале»¹. Автор настоящей рецензии принадлежал к тем редким читателям, которые устно поддерживали концептуальные положения статьи В.Е. Чиркина. В данной рецензии хотелось бы высказать свое мнение письменно, но теперь уже не о статье, а о книге.

Книга В.Е. Чиркина “Контрольная власть” отличается сжатостью изложения и строгим логическим развертыванием материала. В ней при прочтении вырисовываются два основных положения: одно – исходное, затрагивающее вопрос о характере власти субъекта федерации; другое – концептуальное, образующее стержневую линию работы и посвященное теоретической разработке контрольной ветви государственной власти.

Своеобразное освещение получают в рецензируемой работе взгляды автора на характер властных полномочий субъектов федерации. Идеи и отдельные замечания, излагаемые по этому вопросу, обнаруживают превосходное знание В.Е. Чиркиным федеративного устройства России и других зарубежных стран, глубокое понимание современной российской действительности.

По мнению ученого, не только в научных исследованиях, но и в законодательстве понятие государственной власти распространяется как на федерацию, так и на ее субъектов. Более того, ст. 5 Конституции РФ называет некоторых субъектов Федерации, которых насчитывается более 20, государствами. Такое положение автор книги не считает удовлетворительным и указывает на то, что в большинстве федеративных государств, число которых в мире приближается к 30, их субъекты, как правило, не рассматриваются в качестве государств (ФРГ, Австрия, Бразилия, Мексика, США, Швейцария и др.). Кроме того, в зарубежных федерациях суверенитетом обладает только федерация, но не их субъекты. Исторически традиция признавать субъекты

федерации государствами воспринята не была, так как порождала сепаратистские тенденции и крупные внутригосударственные конфликты. В.Е. Чиркин справедливо ссылается на опыт США, где создание в 1787 г. федерации означало прекращение состояния субъектов конфедерации как государств. Поэтому выход ряда южных штатов из состава федерации в 1861–1865 гг. был признан федеральным правительством мятежом и подавлен военной силой.

Традиция рассматривать субъекты федерации как государства, а реализуемую ими власть – как государственную была воспринята Советским государством, а затем в подражание ему – социалистической Югославией. В СССР федерация, называемая Союзом, считалась суверенным государством и, понятно, обладала государственной властью; однако и союзная республика (их было 16) характеризовалась в конституциях как суверенное государство и также располагала государственной властью, в частности правом выхода из Союза. Было ли это нормально? И автор книги как опытный врач, диагностирующий болезнь, указывает: “В реальности же двух суверенных государств в одном государстве быть не может” (с. 32). Имя такой болезни давно известно – сепаратизм. Этот “двухэтажный суверенитет”, положенный в основание Советского государства и закрепленный Договором об образовании Союза ССР в 1922 г., отражал невысокую юридическую культуру большевистских вождей с их неспособностью предусмотреть, к чему в конечном счете он приведет. Видный русский государствовед С.А. Котляревский признавал, что “СССР вообще нельзя без оговорок причислить к федерациям”², так как в его государственном устройстве есть существенные отклонения от федерации и юридически явственный крен в сторону конфедерации. Впрочем, и сама РСФСР, находясь внутри СССР, имела сложную федеративную организацию. Думается, что в построении СССР как архитектурном сооружении оказались крупные дефекты, которые сразу “сработали”, как только КПСС на рубеже 80 – 90-х годов XX в. отошла от дел, а госбезопасность перестала контролировать руководство союзных республик. СССР развалился строго по тем пограничным линиям, которые были произвольно проведены советскими лидерами, оставив 25 млн. русских (и исконно русских территорий) уже в других государствах.

¹ Гос. и право. 1993. № 4. С. 10–18.

² Котляревский С.А. СССР и союзные республики. М., 1924. С. 14–15.

Вместе с тем В.Е. Чиркин в известной степени противоречит себе, утверждая, что на деле союзные республики суверенными государствами не были. С этим трудно согласиться. Тот факт, что суверенитет союзной республики был закреплён на конституционном уровне, имел важное юридическое и политическое значение. Существенными являлись даже не утверждения суверенитета республик, а признание за ними права свободного выхода из Союза. Цена этого положения из четырех слов оказалась очень высока и дорого обошлась русскому народу. Данные конституционные положения плюс коренизация государственного аппарата, проводившаяся в стране с середины 20-х годов XX в., подготовили почву для формирования совершенно новых национальных кадров. Если представители старой родо-племенной знати на Кавказе, в Средней Азии, Казахстане, Башкирии и Татарстане адаптировались к условиям императорской России и имели к центральной власти скромные претензии, ограничивавшиеся предоставлением для их территорий автономий, то советские “парвеню” в национальных республиках, обучавшиеся в столичных партшколах и Академии общественных наук при ЦК КПСС, только внешне сохраняли лояльность к центру, но внутренне сознавали, что их республики – это государства с правом выхода из Союза, которое моментально было реализовано с возникновением ситуации “X” в начале 90-х годов XX в. Гейдар Алиев, уже будучи президентом Азербайджана, неоднократно в своих интервью говорил, что центробежные тенденции в национальных регионах возникли одновременно с образованием СССР и постоянно крепили вплоть до провозглашения союзными республиками независимости.

Сегодняшнее российское конституционное право только наполовину учитывает печальный опыт СССР и федеративной Югославии. По Конституции РФ, субъекты Федерации обладают государственной властью, но властью несuverенной. Однако, указывает В.Е. Чиркин, суверенитет – неотъемлемый признак государства, он не может быть отчужден; передаются полномочия, а не суверенитет. Заключение автора таково: “Концепция несuverенной государственной власти противоречива”. От себя добавим: и опасна, так как она тоже страдает элементами болезни, которой латентно было больно федеративное устройство СССР. Ученый глубоко прав, утверждая, что государственная власть – это власть только федерации. Две государственные власти нормально длительное время сосуществовать не смогут. Указанное противоречие можно устранить, если признать, что в федерации существует одна государственная власть – федеральная, власть, которая распространяется на всю территорию государства, и власть субъекта федерации, которая по существу является публичной негосударственной властью с некоторыми государственными элементами (собственное законодательство, участие в международных отношениях и др.). Власть субъекта федерации, резюмирует свои рассуждения автор, реализуется через собственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти, созда-

ваемые и действующие на условиях, установленных федерацией.

Вопрос о характере власти субъекта федерации был попутным. Его решение расчищало дорогу для обоснования концепции контрольной ветви государственной власти, функционирующей, по В.Е. Чиркину, наряду с традиционными ветвями власти, которые нашли отражение в ст. 10 Конституции РФ. “В книге, – заявляет в предисловии ее автор, – речь идет о государственной власти, о ее особой разновидности, одной из ветвей, какой, мы полагаем, является контрольная власть” (с. 8). Он констатирует, что за два с половиной столетия, которые прошли со времени написания Ш. Монтескье книги “О духе законов”, в Западной Европе, России и в других странах мира возникли новые виды государственных органов: конституционные суды, счетные палаты, генеральные контролеры, омбудсмены, избирательные комиссии и т.д. Возникли новые формы и методы государственной деятельности.

Аналогичные явления наблюдаются и в Российской Федерации, где также созданы новые государственные органы, не вписывающиеся в известную триаду (Президент РФ, который не включен в какую-либо ветвь власти; Конституционный Суд РФ, являющийся особым органом и по существу не входящий в судебную ветвь власти; Прокуратура РФ; Центральный банк РФ, занимающий особое положение в государстве; Счетная палата РФ; Уполномоченный по правам человека). Более того, в XX в. в конституциях ряда стран были закреплены названия других ветвей власти: “экзаменационная власть” в Конституции Китая; “гражданская власть” и “избирательная власть” в Конституции Венесуэлы. Конституции Швеции и Алжира использовали понятие “контрольная власть”.

Генеральная инвентаризация старых и новых органов государственной власти, методов и способов государственного управления, обзор конституционного законодательства многих стран мира приводят автора книги к выводу о том, что в современной правовой действительности просматриваются контуры новой контрольной ветви власти. Для этого он выстраивает достаточно логичную и продуманную систему юридических доказательств.

По В.Е. Чиркину, важнейшим признаком ветви государственной власти является то, что она выполняет особую ролевую функцию по государственному управлению. Если законодательная функция представлена парламентом, исполнительная – правительством, судебная – судами, то контрольная функция государства – системой органов государственной власти, которые осуществляют государственный контроль. Эти органы подразделяются автором на две группы. Первая – специализированные органы (Конституционный Суд РФ, Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Уполномоченный по правам человека), которые призваны заниматься только контрольной деятельностью. Вторая группа – неспециализированные органы (Президент РФ, Государственная Дума), деятельность которых в сфере контроля осуществляется наряду с другой,

не менее важной. Выполнение контрольной функции различными органами власти составляет специфику контрольной ветви государственной власти.

Другой специфической чертой контрольной власти, по мнению автора, является то, что ее органы осуществляют контрольно-надзорную деятельность по отношению к неподчиненным объектам (действиям, явлениям). Так, контрольные полномочия Счетной палаты РФ распространяются на все государственные органы и учреждения Российской Федерации, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета.

Профессор В.Е. Чиркин неоднократно и вполне резонно подчеркивает, что существование системы контрольной власти “опирается не столько на элементы (организационные структуры), а на связи, обусловленные единой природой деятельности” (с. 150–151). Отсюда функциональная рассредоточенность данной ветви власти, которая, впрочем, характерна и для ветвей власти, входящих в традиционную триаду. Действительно, взаимное проникновение одной ветви власти в другую, вторжение в сферу другой власти создают условия для более эффективного функционирования каждой ветви власти, не меняя ее характера. Контрольные полномочия парламента способствуют более эффективному функционированию этого органа государственной власти и составляют основание для отнесения названных полномочий к контрольной ветви власти. То же самое можно сказать о контрольных полномочиях Президента РФ, которые он осуществляет через Контрольное управление.

Обосновывая существование контрольной власти, автор указывает еще на один чрезвычайно важный признак – необходимость действовать независимо от других ветвей власти и других органов. Если контрольная власть зависима, то она теряет свойства контрольной власти. И Счетная палата, и Государственная Дума, и Президент РФ, осуществляющие контроль, независимы, автономны. Это – органы государственной власти, которые осуществляют контроль от имени государства, а не вышестоящего органа.

Привлекает внимание освещение в работе В.Е. Чиркина форм, в которых осуществляется контрольная ветвь государственной власти, и методы, которые эта власть использует. Реализуется контрольная власть в двух формах: государственного контроля и государственного надзора. Различая обе формы, ученый справедливо говорит об их “слитности” и полагает, что в совокупности они представляют единую функцию контрольной власти. При анализе этих форм высказано немало дельных идей, имеющих теоретическое и практическое значение. Некоторые авторские положения могли бы рассматриваться в качестве пожеланий *de lege ferenda*.

Вместе с тем следует отметить, что рецензируемая работа не лишена недостатков.

1. В.Е. Чиркин весьма полно и интересно обосновал выделяемую им ветвь контрольной власти путем

использования системы юридических доказательств. Более того, открыл, заметил, набросал ее контуры, рассматривая панораму старых и новых (появившихся в XIX–XX вв.) органов государственной власти. По четвертому закону логики ни одно утверждение не может быть правильным без достаточного основания. В рецензируемой работе мы находим в основном юридическое основание. Однако не следует забывать, о чем говорили великие социологи О. Конт, Г. Спенсер и Питирим Сорокин: без социологии юридические доказательства формальны, не всегда убедительны и авторитетны. Между тем “вызревание” (удачное слово автора!) контрольной власти за последние два столетия имело глубокое социологическое основание. Под ним следует понимать новые общественные отношения, которые возникли в странах Западной Европы, Северной Америке, а затем и в России после 1789 г. и были совершенно не похожи на старые, патриархальные.

Во-первых, с политической арены сошло дворянство – класс, который в течение многих столетий шел во главе общества и, несмотря на многие недостатки, приобрел чувство достоинства, понятие чести и благородства, опыт, способность и привычку к управлению. Его полное вытеснение из сферы государственного управления в ряде стран (революционная Франция, Россия после октября 1917 г.) лишило общество одного из необходимых ферментов его нормального существования, а в аппарате государственного управления способствовало росту коррупции и сервизма. По словам французского мыслителя А. Токвиля (XIX в.), дворянство не только в своей сфере воспитывало понятие чести и другие высокие нравственные качества, но своим примером – также в других классах общества. “Его уничтожение обессиливает всех, не исключая и его врагов. Исчезнувшее дворянство ничем не может быть вполне заменено и никогда не может возродиться”³.

Во-вторых, за последние два столетия, начиная с французских просветителей и до наших дней, произошла секуляризация общества в Западной Европе, России и многих других странах мира. Иначе говоря, произошло освобождение общественного и индивидуального сознания от влияния религии. На умы людей шло фронтальное наступление скептицизма, атеизма, рационализма и неприкрытого денежного эгоизма. Евангельская проповедь всегда расчищала дорогу для действия правовых норм и укрепления чувства законности в обществе. Как парадокс следует отметить, что в процессе превращения в течение XIX–XX вв. полицейского государства в правовое действие правовой нормы заметно ослабло, что, естественно, отрицательно повлияло как на лиц, находящихся во власти, так и на подвластное население.

В-третьих, XIX–XX вв. ознаменовались капитализацией общественно-политического строя стран Западной Европы, США и России, о чем свидетельствовал

³ Токвиль А. Старый порядок и революция. Пг., 1918. С. 94.

невиданный рост промышленных предприятий, бирж, банковских и иных финансовых учреждений. Изобретаются и вводятся налоги, имеющие универсальный характер, которые находят применение в большинстве стран мира, – подоходный, на прибыль и НДС. Налоговые обязанности распространяются на все классы общества. Государство впервые сталкивается с уклонением от уплаты налогов значительной части граждан. XIX в. завершается становлением почти во всех цивилизованных странах налоговой администрации, призванной осуществлять контроль за взиманием налогов и сборов.

Указанные социологические факторы способствовали тому, что в эти столетия резко выросло значение контрольно-надзорной деятельности во всех сферах общественной жизни. К сожалению, данные факторы, показывающие формирование контрольной ветви государственной власти, проанализированы в рецензируемой работе слабо.

2. Обосновывая концепцию контрольной власти, В.Е. Чиркин не назвал, пожалуй, ее самого фундаментального признака. Недостаточно сказать: “Управление обществом, государством не может не иметь и действительно имеет также контрольную функцию” (с. 29). Автору следовало бы указать на предметный характер контрольной власти. Подобно каждой из ныне признанных ветвей власти, контрольная ветвь государственной власти предметна: необходима для правильного функционирования государства; материальна (кадры, здания, финансы, возможность осуществления принуждения); постоянна и даже непрерывна, действует, ни на минуту не прекращая своего существования; имеет родословную, восходящую к временам возникновения государственности. Исторически контроль и управление являются основными функциями государства, к которым только впоследствии присоединяются или от которых обособляются законодательство и правосудие. Этого не скажешь об “учредительной”, “экзаменационной”, “гражданской” власти, которые ни количественно, ни качественно нельзя назвать предметными, так как реализуются они от случая к случаю, с большими временными промежутками. Отсутствует для общества и государства постоянная необходимость в этих властях.

Предметный характер каждой из трех традиционных ветвей власти доказывается тем, что они были не столько навязаны обществу “сверху”, сколько вызваны к жизни “снизу”. Контрольная ветвь власти вызвана к государственной жизни двумя важными (глубинными)

обстоятельствами: психологическим, обусловленным несовершенством человеческой природы, и информационным. Последнее обстоятельство очень важно: контрольная деятельность порождает обратные связи, предоставляющие ценную информацию управляющему субъекту и позволяющие последнему на базе этой информации принимать правильные управленческие решения.

3. В недостаточной степени использован в работе сравнительно-исторический метод исследования. В.Е. Чиркин предупреждает, что рассматривает проблему “главным образом на примере России” (с. 11), а это обещание, кстати, обязывало сделать экскурс в историю дореволюционной России, где в течение более 200 лет функционировало специальное ведомство (министерство) – Государственный контроль, которое было и эффективным, и независимым. Панорама второй половины XIX в. открывает взору контуры четырех ветвей государственной власти в Российской Империи: законодательной (Государственный совет), исполнительной (Комитет министров во главе с императором, губернаторы), судебной и контрольной в лице Государственного контроля. Такой экскурс также укрепил бы позиции автора в обосновании им контрольно-надзорной ветви государственной власти.

Несмотря на отмеченные недостатки, еще раз повторим, что общее впечатление, оставляемое книгой после ее прочтения, весьма благоприятное. Представляется, что рассуждения проф. В.Е. Чиркина относительно выделения контрольной ветви государственной власти верны и обоснованны. Работа написана интересно, аргументы, приводимые автором в обоснование концептуальных положений, достаточно весомы и убедительны, хотя, как было указано выше, их могло быть больше.

Научный труд В.Е. Чиркина вызовет несомненный интерес у специалистов различных отраслей права, прежде всего у теоретиков права, преподавателей конституционного, административного, финансового и муниципального права, тех дисциплин, в курсе которых государственный (публичный) контроль занимает важное место. Книга будет полезна и для законодателей, особенно в той части, где доказывается негосударственный характер власти субъектов федерации. Хотелось бы также верить, что вопрос о контрольной ветви государственной власти в перспективе станет вопросом *de lege ferenda*.

К.С. Бельский, доктор юрид. наук, проф.