

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Никонова Людмила Ивановна

**Доцент кафедры теории и истории государства и права
НИУ «БелГУ», кандидат юридических наук**

Изучение теоретических основ принципа разделения властей и практической реализации данной концепции в механизме развитых зарубежных государств продолжает оставаться одной из актуальнейших тем, занимающих значительное место в современной юридической литературе. Связано это, в первую очередь, с разработкой мер по улучшению взаимосвязи и взаимодействия между органами государственной власти в Российской Федерации, с созданием эффективной системы по обеспечению их равновесия и стабильности, с совершенствованием механизмов сдерживания и контроля ветвей власти, исходя из опыта зарубежных стран.

В современном мире принцип разделения властей является выражением политического многообразия и свободы в обществе, необходимым условием для нормального развития государства в современном мире, выступает основным гарантом прав и свобод человека и гражданина. «Модель организации политической власти, которая была предложена Монтескье, – пишет А.Н. Медушевский, – выдержала проверку временем и остается стержнем всякой демократической политической системы. Безотносительно к форме государственного устройства (президентская или парламентская республика) принцип разделения властей является гарантией политической свободы общества»¹. Реализация данного принципа представляет собой законный способ обеспечения

¹ Медушевский, А.Н. Идея разделения властей: история и современность/ А.Н. Медушевский // Социологический журнал. – 1994. – №1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://knowledge.isras.ru/sj/sj/sj1-94.html>

необходимого уровня стабильности в государстве, позволяет находить выход из многих критических ситуаций, возникающих в государственном механизме, на основании взаимного согласия и взаимных уступок.

Сегодня концепция разделения властей закреплена в большинстве конституционных актов мира, причем можно выделить несколько способов ее законодательного формулирования. Так, в Основном законе ФРГ 1949 г., хотя этот принцип и не упомянут, но трехзвенная структура отчетливо угадывается в положениях абз. 2 ст. 20, говорящих об осуществлении власти через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия². Во Франции этот принцип закреплён в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., входящей наравне с преамбулой Конституции 1946 г. и Хартией окружающей среды 2004 г. в блок конституционных законов «bloc de constitutionnalité»³.

Другой способ законодательного оформления теории разделения властей представлен в Конституции США, где он четко выражен в соответствующих статьях. Три первые статьи Конституции США начинаются следующими положениями: «Все установленные здесь полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов...» (ст. I, разд. 1); «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки...» (ст. II, разд. 1); «Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом...» (ст. III, разд. 1)⁴.

В японском основном законе 1947 г. обнаруживается влияние американского конституционного опыта, и содержатся следующие предписания: «Парламент является

² Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. и доп. – М., 2010. – С. 177.

³ Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Норма, 2010. – С. 527.

⁴ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. и доп. – М., 2010. – С. 336, 343, 346.

высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41); «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65); «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду...» (ст. 76).

Но все же в большинстве конституций, в том числе и России, теория разделения властей выражена семантически явно. Так, ст. 2 раз. 1 Конституции Бразилии гласит, что «ветвями власти, независимыми друг от друга и находящимися в состоянии гармонии друг с другом, являются законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть»⁵. В гл. I ст. 3 Конституции Дании данная теория закреплена следующим образом: «Законодательная власть принадлежит Королю и Фолькетингу совместно. Исполнительная власть принадлежит Королю, судебная власть – судам»⁶. Согласно ст. 6 Конституции Украины 1996 г.: «Государственная власть в Украине осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» и т.д.

Анализ конституционного законодательства зарубежных стран, позволяет говорить, о том, что данная концепция получила широкое распространение и признание, но современная государственно-правовая практика выделяет несколько моделей механизма ее реализации, обусловленных взаимосвязью между способом осуществления государственной власти и формой правления. Так, Л.М. Этин в своей книге «Разделение властей: опыт современных государств» анализирует «гибкую», «жесткую» и «смешанную» модели реализации данной теории на примере президентской республики (США), парламентарных монархий и республик и стран со смешанной формой правления (Франция)⁷.

⁵ См.: Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: учеб. пособ. [Текст]/ Сост. В.В. Маклаков. – 7-е изд. перераб. и доп. – М., 2010. – С. 414.

⁶ Конституция Датского Королевства 1953 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/152>

⁷ Этин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств [Текст]/ Л.М. Этин. – М.: Юрид. лит. – 1995.

Аналогичный подход представлен в работах В.В. Лузина, который проводит сравнительное исследование принципа разделения властей в государственном механизме США, Великобритании и Франции и выделяет три модели: президентскую, парламентскую, полупрезидентскую⁸. Придерживается подобного мнения и В.В. Комарова, считающая, что «мировой практике известна разная глубина разделения властей и соответственно разное «дозирование» полномочий высших органов государственной власти»⁹. Таким образом, ученые считают, что определенная модель разделения властей сливается с той или иной конституционной формой правления.

В качестве примера «гибкой» модификации приводят как парламентские монархии (Великобритания, Япония), так и парламентские республики (Италия, Германия). Основными характеристиками данной модификации являются: 1) провозглашение доктрины верховенства парламента; 2) формирование правительства парламентским путем, причем Правительство несет политическую ответственность перед парламентом; 3) должность премьер-министра занимает лидер партии парламентского большинства; 4) конституционные конфликты, которые могут возникнуть между правительством и парламентом, разрешаются благодаря взаимному воздействию; 5) осуществление управления лежит на политическом руководстве страны, т.к. одна и та же политическая партия или коалиция партий контролирует и правительство, и парламент.

«Жесткая модель» разделения властей основывается на доктрине Ш.Л. Монтескье и претворена в жизнь «отцами-основателями» американской Конституции 1787 г. Дж. Мэдисоном и А. Гамильтоном.

⁸ См.: Лузин, В.В. Полупрезидентская модель разделения властей (на примере Франции) / В.В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 1; Лузин, В.В. Парламентарная модель разделения властей (на примере Великобритании) / В.В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 6.

⁹ Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в РФ [Электронный ресурс]. – 2001. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_2582.html

Для нее характерны следующие черты, которые могут иметь различные вариации в ряде зарубежных стран: 1) формирование законодательных и исполнительных органов власти происходит самостоятельно и независимо друг от друга; 2) отличаются сроки полномочий органов власти; 3) публичные органы представительной и исполнительной ветвей создаются и развиваются обособленно, процессы их легитимации не коим образом не переплетаются; 4) одновременно одно и то же уполномоченное лицо может быть представителем только одной ветви власти; 5) представительная ветвь власти, президент и исполнительные органы власти не могут кардинальным образом определять порядок внеочередного сложения рабочих функций друг друга (Президент не уполномочен распускать Парламент); 6) предусмотрен вариант разделения форм государственного управления в виде взаимоконтроля и взаимовлияния друг на друга.

Но в современных условиях, как отмечает И.И. Бушуев, «чистые» президентские и парламентские формы правления встречаются сравнительно редко, их недостатки преодолеваются путем «рационализации», т.е. созданием гибридных или «смешанных» форм¹⁰.

В «смешанной» модели сочетаются структурные элементы как гибкой, так и жесткой модификаций, что предполагает определенную возможность изменения политического режима без изменения конституционных основ. При смешанной модели оговаривается право на существование двух политических режимов: президентско-парламентского и парламентско-президентского. Успешным примером смешанной модели разделения властей стал конституционный опыт деятельности Пятой Республики во Франции.

Важными особенностями данной модели выступают следующие: 1) исполнительная ветвь власти может быть организована как двойственная, а именно совмещение

¹⁰ Бушуев, И.И. Разделение властей в федеративном государстве. дис. ... канд. юрид. наук: / Бушуев И.И. – М., 1997. – 224 с.

функций и полномочий высшего должностного лица государства и высшего исполнительного органа; 2) Президент на принципах единоначалия определяет состав высшего исполнительного органа, но в сфере практического применения огромную роль играет законодательный орган. В случае, когда Президента поддерживает большинство голосов в законодательном органе, то и исполнительный орган будет формироваться высшим должностным лицом государства. В случае же, когда глава государства такой поддержки не имеет, ему приходится формировать Кабинет, учитывая мнение представительного органа и утвердить кандидатуру на должность премьер-министра из числа парламентского большинства; 3) президент пользуется правом роспуска нижней палаты парламента по политическим соображениям; 4) правительство несет двойную ответственность перед Президентом и нижней палатой парламента. При этом в каждом конкретном случае возможно преобладание той или иной формы ответственности в зависимости от расстановки политических сил в парламенте.

Кроме формы правления некоторые ученые отмечают, что на национальную специфику реализации данной теории влияет еще ряд объективных (характер и уровень развития конкретной страны, ее экономики и общества и т.п.) и субъективных (официальная приверженность или неприятие теории разделения властей) факторов, а также международное окружение отдельно взятого государства¹¹.

В ходе дальнейшего практического развития доктрины разделения властей, сегодня она обогатилась некоторыми уточнениями. Так, известные конституционные положения о балансе, уравнивании властей, взаимных сдержках и противовесах, о необходимости взаимодействия ветвей власти в конституционной науке все чаще дополняются положением о субсидиарности ветвей власти. Так, в 2004 г. положение о субсидиарности было включено в Европейскую конституцию (ст. II-102, II-103), которая не вступила в силу. Но

¹¹ Паречина, С.Г. Теории государственной власти / [Электронный ресурс]. – 2004. – Режим доступа: <http://lib.ru/POLITOLOG/parechina2.txt>

оно сохранено в заменившем ее Лиссабонском договоре 2007 г. В отношениях ветвей государственной власти принцип субсидиарности (в его доктринальном толковании) предполагает выбор лучшего субъекта (органа и др.) для осуществления властных полномочий, такие полномочия должны быть реализованы на том уровне и теми органами, где для этого существуют наилучшие условия; субсидиарность означает помощь, содействие в необходимых случаях одной ветви власти со стороны другой ветви, но только при обращении соответствующей власти за содействием и если это допускает конституция государства (например, исполнительная власть не может принять на себя какие-либо судебные полномочия). Применение субсидиарности должно исходить из единства действий всех властей по принципиальным вопросам управления обществом и государством.

Еще один аспект разделения властей связывают с принципом пропорциональности деятельности ветвей государственной власти, их органов. Он упоминался в Европейской конституции 2004 г. (в специальном приложении к ней), упоминается в Лиссабонском договоре 2007 г., но, пока, не получил детальной разработки в законодательстве и научных исследованиях. Смысл его состоит в том, что действия ветви власти (ее органов) должны быть пропорциональными, соразмерными (срочными, если необходимо, более или менее сильными) в соответствии со сложившимися условиями и характером объекта воздействия. Меры, принимаемые ветвью власти, ее органами, должны быть адекватными.

В современных конституциях появляются названия новых ветвей власти. Так, например, еще в 1912 г. в Конституции Китая были названы пять ветвей. В дополнение к трем традиционным появились экзаменационная власть (особые органы в основном для отбора лиц на государственную службу) и контрольная власть (государственный контроль). Фактически эта конституция не действовала (даже будучи восстановленной в 1925-1927 гг.), упомянутые органы не были созданы. В настоящее время в конституциях некоторых стран Латинской Америки, например

Никарагуа 1986 г., дополнительно к триаде властей названа избирательная власть, созданы ее органы (избирательные суды и избирательный регистр по учету избирателей). Конституция Венесуэлы 1999 г. добавляет к этому перечню пятую – «гражданскую власть», представленную Советом по вопросам морали (в его состав входят защитник народа, генеральный прокурор и генеральный контролер) и его местными органами. Согласно ст. 273 Конституции полномочия этих органов обширны. В частности, они должны предотвращать и преследовать случаи посягательства со стороны «государственных и административных механизмов» на нормы морали и нравственности и даже карать за это, стремиться к воспитанию гражданского долга, свободы, социальной справедливости, созидательного труда и т.д.

О существовании особой учредительной власти пишут французские специалисты Ж. Блан, Ф. М. Вирье и Ф. Ваге. «Эта ветвь власти мыслится прежде всего как полномочие на установление конституционных основ общественного и государственного строя, например, учредительными собраниями, путем референдума. В этом случае учредительная власть в основе принадлежащая народу, осуществляется народными собраниями или корпусом избирателей»¹².

Анализируя российскую модель, некоторые современные ученые, кроме триады властей также указывают на существование дополнительных ветвей власти: президентской, контрольной, информационной¹³. Но как нам кажется, в этом вопросе следует согласиться, с известным конституционалистом В.Е. Чиркиным, отмечающим, что «в разделении властей главным является не догма о трех властях (неизменная триада) или о большем их количестве. Ее суть состоит в ориентирующем значении данной

¹² См.: Паречина С.Г. Указ. соч.

¹³ См.: Прокошенкова, Е.Е. Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации : автореф. канд. юрид. наук: / Е. Е. Прокошенкова. – М., 2003. – 25 с.; Бурмистров, А.С. Контрольная власть в России [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_8710.html

концепции: это генеральная проекция, установка для построения основ современного государственного аппарата»¹⁴.

Подводя итог, необходимо отметить, что использование традиционных правовых подходов и взглядов на концепцию разделения властей для анализа теоритических и практических аспектов данного вопроса, на наш взгляд уже недостаточно. Современные точки зрения, включающие в себя взаимодействие, subsidiarность, пропорциональность и др. ветвей власти, новая практика реализации этой теории (появление «смешанных» моделей; развитие делегированного законодательства, регламентной власти исполнительных органов, некоторые акты которых имеют силу закона; институт конституционного контроля в отношении законов и некоторых иных правовых актов и т.д.) – все это способствует эволюции конституционных принципов, составляющих основу рассматриваемой теории, которые должны реально отражать происходящие в мире государственно-правовые процессы.

¹⁴ Чиркин, В.Е. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография / Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2011. – С. 315.