

НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**В. Е. Чиркин, Институт государства и права Российской
академии наук**

Концепция разделения ветвей власти (ее основатели не отрицали единства государственной власти, правда, говорили об этом в описательных формулировках, что все ветви должны действовать «в концерте») была сформулирована более трех сотен лет тому назад. Дж. Лильборн, Дж. Локк и Ш.-Л. Монтескье называли несколько разные ветви власти, к тому же некоторые из них сами меняли названия ветвей в одних и тех же работах, но считается, что в науку и практику вошла схема Монтескье: законодательная, исполнительная и судебная власть (правда, он тоже иногда называл судебную власть исполнительной). Названные три ветви зафиксированы в конституциях России и Беларуси, как и в подавляющем большинстве других стран.

Концепция разделения властей предлагалась ее авторами для монархической формы правления, но впервые была конституционно закреплена и реализована на практике в республике – в США – с принятием Конституции 1787 г. – в условиях той системы управления, которую принято называть президентализмом (в отличие от парламентаризма). Республиканская практика разделения властей сначала в Швейцарии и США, а затем в других странах уже сама по себе вносила коррективы в монархический подход ее авторов.

За прошедшие сотни лет ситуация в обществе кардинально изменилась. Однако несомненно, что базовая ценность концепции разделения властей сохранена, она будет иметь ориентирующее значение и для обозримого будущего. Постулат о том, что государственная власть не должна быть сосредоточена у одного органа или в руках одного должностного лица, имеет непреходящую ценность.

Вместе с тем, если сами отцы-основатели не очень строго подходили к названиям ветвей власти, то значит ли это, что мы теперь должны быть «святое Папы Римского» – сохранять в неприкосновенности названия ветвей и их число? Ситуация в обществе кардинально изменилась по сравнению с XVII в., появились новые органы государственной власти и высшие должностные лица (органы конституционного контроля, прокуратура, разного рода омбудсмены, генеральные контролеры, генеральные аудиторы, избирательные комиссии и др.). Изменились отношения между ветвями власти (избрание главы государства в некоторых странах парламентами (Турция или Чехия), специально создаваемыми для этой цели временными органами (Германия и др.), возможность смещения главы государства парламентом или конституционным судом по инициативе парламента, только отлагательное (а не абсолютное) вето главы государства, фактиче-

ское формирование правительства не главой государства, как это предусматривалось и формально до сих пор по традиции предусматривается конституциями, а парламентом, институты делегированного и иного непарламентского законодательства и т. д.

В конституциях очень важно учесть вызовы нашего времени. Тогда конституция станет действительно базой для развития современного национального законодательства, новых подходов в нем. А нередко бывает наоборот – новые явления, возникающие в реальной жизни, иногда получают отражение в законодательстве, но конституция остается глуха к ним.

В статье невозможно рассмотреть все новеллы, связанные с концепцией разделения властей. Не будем говорить об идее и практике системы сдержек и противовесов властей, об их взаимодействии – это положения давнего времени (мы отмечали, что на необходимость взаимодействия указывали еще основатели концепции разделения властей). Остановимся только на некоторых принципиальных явлениях нашего времени.

1. Расширение триады властей. В дополнение к ветвям прежней триады в некоторых конституциях стран Латинской Америки названа еще одна ветвь власти – избирательная (с соответствующими органами, поскольку в таких странах явка избирателей на выборы обязательна, и неучастие в выборах влечет разные санкции, иногда до 24-часового тюремного заключения, причем это имеет место иногда и в тех странах Латинской Америки, в конституциях которых не названа особая избирательная власть). В Венесуэле названа пятая власть – гражданская. В основе этимологии в данном случае не противопоставление военной и гражданской власти, а слово «гражданственность», т. е. отношение к своему долгу как члена общества и государства. Существуют общегосударственный Комитет по вопросам морали (буквально по-испански – Моральный комитет), местные подобные органы, они должны воспитывать трудолюбие, бережное отношение к общественному достоянию, чувство социальной справедливости, но эти органы вправе применять и меры государственного принуждения. В Конституции непризнанного государства Тайвань 1946 г. пятой властью названа контрольная (правда, с ее определенными особенностями). В Основном низаме Саудовской Аравии 1992 г. перечислены три власти, но другие: исполнительная, юридическая и организационная, источник всех их – король (ст. 44).

2. «Мягкое» разделение властей. Конституционно закрепленное разделение властей в Конституции США было жестким. Президент не имел и сейчас не имеет даже права законодательной инициативы (кроме обязанности вносить проект закона о государственном бюджете). Министры никоим образом не были ответственными перед парламентом и т. д. Так же обстояло дело и в Латинской Америке, конституции этих стран строились тогда по образцу США. На практике дело с течением времени стало

обстоять несколько иначе, но принципы конституций сохранились. Существовавшие в большинстве европейских стран после принятия конституций монархии были, как правило, дуалистическими монархиями, тоже с жестким разделением властей (как это предусматривали и отцы-основатели концепции). Но постепенно власть монарха была ограничена (сложились парламентарные монархии), а президент занял иное положение (сложились парламентарные республики). Глава государства формально имел большие полномочия, но на деле он действовал по указанию правительства (совета, кабинета министров), которое формировалось парламентским большинством. Акты президента или монарха в парламентарной монархии были действительными только если на них стояла подпись, контрасигнатура (т. е. одобрение) премьер-министра (иногда контрасигнатура, особенно в парламентарных монархиях, а теперь все чаще и в парламентарных республиках, имеет устный характер). Отмеченное превращение в некоторых странах произошло еще до Второй мировой войны, в других – после нее, что концепцией разделения властей не предусматривалось.

3. Появление смешанных форм правления. Это произошло в Европе уже после Второй мировой войны (впервые во Франции и России) и продолжает происходить в некоторых странах Азии и Латинской Америки. Совмещаются плюсы президентской и парламентарной республик со свойственными им подходами к разделению властей и стремятся нивелировать их минусы. В статье нет возможности детально рассмотреть этот вопрос (его анализ в литературе уже имел место), однако можно убедиться в таком синтезе, изучая практику разделения властей в двух странах, названных выше.

4. Рационализированный парламентаризм. Он демонстрируется в частности, законодательством и практикой Германии, в том числе впервые принятым ею способом конструктивного вотума недоверия, исключающего парламентские и правительственные кризисы в парламентарной республике. Теперь эта модель принята во многих республиках Европы и даже в некоторых парламентарных монархиях (например, в далекой Папуа-Новой Гвинее).

5. Перемещение законодательной власти от парламента к президенту и правительству или внутренним органам парламента (специально создаваемым в нем узким секциям, решающим постоянным комитетам). Первое направление перемещения получает свое выражение в закрепленных конституциями принципах делегированного и регламентарного законодательства (акты, имеющие силу закона, но не называемые законами, могут издавать исполнительные органы, хотя затем такие акты подлежат утверждению парламента). Второе направление – законы (они так и называются) издают узкие органы внутри парламента. Законы подлежат и контролю парламента, и внутреннему контролю в секции или комитете (определенное меньшинство, обычно

десятая часть комитета, может не допустить их принятия). Такой порядок не похож на идеи основателей доктрины разделения властей.

6. Принципы субсидиарности и пропорциональности в системе и действиях ветвей власти. Основатели концепции разделения властей настаивали на строгой отделенности ветвей власти при осуществлении ими своих полномочий, хотя и говорили, что они должны действовать согласованно (единое управление государством). Принцип субсидиарности, впервые сформулированный на опыте Европейского союза, допускает содействие одной ветви власти другой ветви при осуществлении полномочий последней, но если это разрешает конституция и принимает другая ветвь власти (ее органы, которым оказывается содействие). Недопустимо, чтобы правительство осуществляло судебную власть, но глава государства может осуществлять регламентарную власть фактически по вопросам, для решения которых нужен закон. Принцип пропорциональности предусматривает, что действия ветвей власти, их органов, способы правового и иного регулирования должны быть адекватными сложившейся ситуации. Основатели концепции разделения властей эти проблемы не рассматривали.

Возникшие в ходе реализации концепции разделения властей новые отношения важно учитывать в нормах конституций и иных правовых актов в целях совершенствования национального законодательства с оглядкой на современную реальность.