

С.Г. Паречина

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В КОНЦЕПЦИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Концепция разделения властей мыслилась ее творцам как универсальная основа, опираясь на которую можно сконструировать рациональную модель государственного устройства, пригодную для любой страны. Реальная жизнь, однако, быстро внесла в эту парадигму серьезные изменения. Выяснилось, что наряду с общими положениями в каждой стране в процессе государственного строительства формируется особая, присущая только ей, модель государственного механизма. Несмотря на это в развитии концепции разделения властей можно выделить некоторые общие тенденции.

Во-первых, концепция разделения властей, зародившись как идейно-политическое отрицание абсолютной монархии и тоталитарной централизации, привела к установлению конституционной монархии и учреждению новой формы правления – республиканской. Во-вторых, переход к республиканской форме правления сопровождался утверждением помимо унитарного также и федеративного устройства. Применительно к федерациям концепция разделения властей начинает обогащаться чрезвычайно важным и приобретающим все большее значение аспектом: определением отношения между федерацией и ее составными частями. В эпицентре оказывается вопрос о принадлежности государственного суверенитета в федерации: является ли его носителем федерация в целом или каждая составляющая ее часть в отдельности? Исторически этот вопрос был решен в пользу федерации. Однако в конце XX в. проблема принадлежности суверенитета в федеративных государствах стала весьма актуальной и послужила причиной многих вооруженных конфликтов (Грузия, Россия, Югославия), которые неразрешены и по сей день. В-третьих, вплоть до середины XIX в. суверенные государства рассматривались как единственные и равноправные субъекты международного права. Но в последствии начали возникать все нарастающим темпом (особенно в послевоенные годы) различные международные организации, которые стали выполнять особую и самостоятельную роль в процессе межгосударственных отношений. Особенно важными среди них являются во главе с ООН так называемые межправительственные организации, которых к настоящему моменту насчитывается свыше 300¹. На таком фоне в политико-правовой лексикон вошли такие понятия как «мировое правительство», «надгосударственная власть» и т.д. Однако с крушением биполярного мира (социализм – капита-

лизм и переход к монополярному миру во главе с США) произошло значительное снижение роли международных организаций. К сожалению, они уже не выступают гарантом безопасности и мира на Земле (о чем свидетельствует Балканский кризис) и не в состоянии призвать всех членом мирового сообщества к соблюдению международных норм. В связи с этим высказываются предложения о пересмотре структуры и членства Совета Безопасности в силу невыполнения им своих непосредственных функций.

Сложной остается и проблема взаимодействия разделенных властей. Теория разделения властей выделила роль представительных органов в политической системе общества. Следствием этого в XIX в. явилось усиление роли парламента в управлении государством. Особенно популярной была английская модель, в которой парламент занимал доминирующее положение и которая рассматривалась в Европе как самое удачное решение проблемы государственного управления. Главенствующая роль парламента в системе государственных органов обусловила возникновение в XIX в. политических режимов, которые стали называться парламентскими, а теории объясняющие и защищающие такие режимы стали называться теориями парламентаризма.

В целом система парламентаризма основана на трех началах. Во-первых, господствующее положение представительного органа выражается в том, что он определяет направления внутренней и внешней политики государства. Во-вторых, правительство формируется из лидирующей политической партии (коалиции), располагающей большинством мест в парламенте. В-третьих, правительство несет политическую ответственность перед парламентом. В случае неудовлетворения деятельностью правительства, парламент может выразив вотум недоверия правительству или отдельному министру, отправить его в отставку. Парламентарная система правления получила широкое распространение в XIX - XX вв. и была установлена в большинстве стран Западной Европы.

Однако, в XX в. в силу увеличения объема государственной работы, усложнения функций государственного управления происходит усиление исполнительной власти. Разгадка динамизма данной власти кроется в ее функциях, условно называемых правоприменительными, законоисполнительными. Эти функции сводятся, прежде всего, к текущему управлению, носящему в основном оперативный характер. Исполнительная власть организует реализацию принципиальных установок, принятых в законах, что подразумевает решение многих конкретных вопросов. В условиях, когда необходимо быстро реагировать на меняющуюся ситуацию в обществе или в отдельных областях, исполнительная власть зачастую не имеет законодательной основы для решения актуальных во-

просов текущей политики. В пределах общих полномочий она принимает конкретные меры по своему усмотрению. Также исполнительная власть не только применяет законы и выполняет закрепленные в них положения, но и сама издает нормативные акты или выступает с законодательной инициативой. В межвоенное время в конституциях стали появляться нормы, закрепляющие институт делегированного законодательства², который в настоящее время широко используется правительствами многих стран. В послевоенное время усилилась тенденция к введению в конституции норм, направленных на поддержание устойчивости правительства. Так, Конституция ФРГ предусматривает конструктивный вотум недоверия правительству(ст.67)³: канцлер может быть смещен с должности только путем избрания нового канцлера. В Испании введено требование о различном числе голосов членов нижней палаты при получении правительством вотума недоверия по его инициативе (ст.112 – простое большинство голосов) и при голосовании по резолюции порицания, вносимой по инициативе Конгресса депутатов(ст.113 п.1 – абсолютное большинство голосов)⁴.

Результатом усиления исполнительной власти явилось учреждение так называемой полупрезидентской системы правления (Франция, Россия). Она стремится сочетать сильную президентскую власть с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Президент формирует правительство, определяет его структуру, как правило, председательствует на заседаниях кабинета министров (Франция) и утверждает его решения. Правительство несет двойную ответственность перед президентом и парламентом. Причем при выражении парламентом вотума недоверия правительству президент может отправить правительство в отставку либо распустить нижнюю палату парламента.

Решающее значение в системе разделения властей имеет введение конституционного контроля за деятельностью государственных органов. Первая модель конституционного контроля возникла в США и считается традиционной. Она имеет диффузный характер, т.е. проверка соответствия нормативно-правовых актов основному закону вверяется каждому суду или судье. Данные полномочия судов прямо не закреплены в Конституции США, а оформились на основании судебного прецедента (в 1803 году Верховный суд США присвоил себе право конституционного контроля)⁵. В межвоенное время в конституциях европейских стран появляется собственная модель конституционного контроля (Чехословакия 1920 (ст.95), республиканская Испания 1931 (ст.100)⁶, которая в настоящее время учреждена в большинстве стран Европейского континента. Она существенно отличается от американской и носит централизованный характер. Контроль осуществляется специально созданными органами, действующими вне

обычной и административной юстиции. Это дает некоторые преимущества европейской модели по сравнению с традиционной американской. Органы европейского конституционного контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и основного закона. Обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела, а отсюда партикуляризм решений этих судов. Судьям обычных судов в США субъективно трудно «подняться» над законом и взглянуть на него с «высоты» Конституции. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, порой к его противоречивости. Специальный же орган обладает монополией на рассмотрение споров относительно соответствия нормативно-правовых актов основному закону или международным договорам. Такой орган следит за единством судебной практики и проводит определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Наконец, европейская модель конституционного контроля более соответствует принципу разделения властей.

В некоторых постсоветских странах (Республика Беларусь, Российская Федерация) значительно возросла роль Президента в политической системе общества. Здесь Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном плане он самостоятелен (избирается путем всенародного голосования) и не включен ни в одну из ветвей власти. Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов. Он является своего рода «арбитром» между различными политическими силами (так как не является членом политической партии), что способствует разрешению противоречий между ними. Для разрешения конфликтов и разногласий между органами государственной власти Российской Федерации Президент использует согласительные процедуры (ст.85, п.1)⁷, которые призваны обеспечить решение проблемы без элементов принуждения. Президент выступает не как одна из сторон конфликта, а как общенациональный авторитет.

Президенты в этих странах оказывают серьезное воздействие на все ветви государственной власти. Так, Президент Республики Беларусь обладает прерогативой по формированию правительства (с согласия Палаты представителей назначает премьер-министра, единолично – всех членов правительства: по предложению премьера определяет структуру правительства) и судебной власти (назначает Председателя и пять судей Конституционного Суда, иных судей Республики Беларусь). Ему принадлежит право частично формировать верхнюю палату

парламента (назначает восемь членов Совета Республики) и право роспуска палат парламента на основаниях, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь. Президент является активным участником законодательного процесса (обладает правом законодательной инициативы, правом вето). В силу невозможности парламентом оперативно и своевременно реагировать на изменение ситуации в обществе и экономике, Президенту делегируются полномочия на издание декретов, имеющих силу закона (ст.84-85)⁸. Все это дает основание утверждать, что в Российской Федерации⁹ и Республике Беларусь достаточно четко юридически оформилась еще одна ветвь власти — президентская. Она отчасти нормотворчеству, отчасти управляет, отчасти разрешает споры.

Концепция разделения властей с течением времени начала подвергаться модификациям. Создатели некоторых новых Конституций стали полагать, что выделение трех ветвей власти не полностью отражает существующие реалии. Конституционные доктрины некоторых стран Латинской Америки (Конституция Никарагуа 1987, Колумбии 1991 и др.) исходят из существования четырех властей¹⁰: дополнительно названа избирательная власть (граждане обладающие избирательным правом и составляющие избирательный корпус). Свое организационное выражение эта ветвь власти нашла в создании специальных избирательных трибуналов (судов), которые одновременно выполняют роль избирательных комиссий и рассматривают споры о прямых выборах в государственные органы. О существовании особой – учредительной власти – даже в тех странах, где она не упоминается в конституциях (но подразумевается), говорят французские специалисты по сравнительной политологии Ж.Блан, Ф.-М.Вирье и Ф.Ваге¹¹. Эта ветвь власти мыслится прежде всего как полномочие на установление конституционных основ общественного и государственного строя: учредительными собраниями либо путем референдума. В этом случае учредительная власть, в основе принадлежащая народу, осуществляется такими собраниями или корпусом избирателей. Иногда фигурирует большее количество властей. По существу шесть видов власти было названо в Конституции Алжира 1976 года, действовавшей до 1989 года: 1) политическая, 2) парламентская, 3) исполнительная, 4) судебная, 5) контрольная, 6) учредительная¹².

Практика показывает, что усложнение социально-политической жизни общества привело к изменению теоретической модели концепции разделения властей. Однако, было бы неверно полагать, что сама концепция себя исчерпала. Наоборот, опыт возвращения к ней после частичных или преходящих отступлений, а равно как и обращение к ней посттоталитарных государств, говорит об ее внутреннем потенциале и перспективности.

-
- ¹ Шибаева Е.А. Право международных организаций. Вопросы теории. М., 1986. С.273-308.
- ² Конституции буржуазных стран. Т.2. Средние и малые европейские страны. М., 1936. С.251.
- ³ Конституция государств Европейского Союза. М., 1997. С. 200.
- ⁴ Испания. Конституция и законодательные акты. М., Прогресс, 1982. С.352.
- ⁵ Иностранное конституционное право / Под ред. В.В. Маклова. М., 1996. С.31.
- ⁶ Конституции буржуазных стран. Т.2. Средние и малые европейские страны. М., 1936. С.30, 372.
- ⁷ Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий. М., 1997. С. 493.
- ⁸ Конституция Республики Беларусь. Минск, 1997. С. 67-70.
- ⁹ Конституция Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. С.399.
- ¹⁰ Чиркин В.И. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С.80.
- ¹¹ Blanc I., Virieux F.-M., Vaguet Ph. Grands regimes etrangers. P., 1988, P.90.
- ¹² Чиркин В.И. Указ. соч. С.81.

