

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ

Т.С. Масловская

Институт государства и права НАН Беларуси, г. Минск

Принцип разделения властей занимает одно из ведущих мест среди политико-правовых идей. Он был выработан мировой практикой развития государств как вариант устройства государственной власти.

Идея разделения властей зародилась в античные времена (Платон, Аристотель) и выросла в особое учение – в теорию разделения властей, которую в самом общем виде выдвинул Джон Локк (1632-1704), а позднее развил и дал классическую формулировку Шарль Луи Монтескье (1689-1755). Впоследствии принцип разделения властей вошел в качестве одной из основ конституционного строя в ранние демократические конституции (впервые в Конституцию США 1787 г., в Европе – в Конституцию Речи Посполитой 1791 г.) и был претворен на практике.

В научной литературе даются разные трактовки принципа разделения властей (употребляют такие термины как «учение», «теория», «концепция»), поэтому, полагаем, уместным будет обратиться к Ш.-Л. Монтескье, которого по праву считают основателем самой доктрины.

«Все погибло бы, - утверждал Ш. Монтескье, - если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или из простых людей, были бы соединены эти три ветви власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления и тяжбы частных лиц» [3, с. 290-291].

Ученые-правоведы, исследующие проблему разделения властей, отмечают разные стороны этого сложного политико-правового явления.

Например, Б.Н. Топорнин полагает, что принцип разделения властей – это в первую очередь учение о распределении функций и полномочий между тремя властями – законодательной, исполнительной и судебной. Он подчеркивает, что с помощью этого принципа можно предотвратить установление авторитаризма и диктаторского режима в обществе, создать систему «сдержек и противовесов». Все это верно, однако не совсем полно отражает содержание и значение данного принципа.

Свой подход к принципу разделения властей сформулировал Б.А. Страшун. По его мнению, данный принцип в своем практическом воплощении означает структурно-функциональную определенность каждого из государственных органов, компетенция которого зависит от его правового статуса и фактического соотношения и размежевания полномочий с другими органами. В этой характеристике доминирует формально-юридический аспект принципа разделения властей и, как следствие, не в полной мере отражены место, роль и значение данного принципа в реальной действительности. (Как известно, различают два аспекта разделения властей: юридический и политический. Первый предполагает его формально-юридическое закрепление, второй – фактическое разделение властей, т.е. его воплощение на практике. В реальности между ними иногда образуется разрыв.)

Представляют интерес суждения, высказанные В.Е. Чиркиным относительно разделения властей. Он обоснованно, на наш взгляд, подчеркивает наличие двух подходов к проблеме структуры государственной власти: социологического (единая власть народа) и организационно-правового (разделение властей). Полагаем необходимым более подробно остановиться на вопросе о единстве государственной власти.

Государственная власть – это власть, осуществляемая органами государства. Важнейшим свойством государственной власти является единство государственной власти. Это свойство означает концентрацию государственной власти в руках одного субъекта власти (той или иной социальной общности), который действует непосредственно или через своих представителей, и непрерывность государственной власти, т.е. государственного руководства, во времени и пространстве [1, с. 14]. Единство власти предопределяется прежде всего ее социально-политической природой. Это означает, что с момента своего возникновения государственная власть принадлежит одному субъекту власти, который ее ни с кем не делит. Непосредственные носители государственной власти могут при этом меняться, но субъект остается один. Таким образом, единство государственной власти предполагает, что в одном государстве не может быть несколько различных «государственных властей», поскольку государственная власть есть органическое единство всех правомочий единой воли субъекта государственной власти, властвующего в пределах всей территории государства. Единство государственной власти обеспечивается принадлежностью всей государственной власти одному субъекту – монарху, классу, нации, народу, – что исключает ее дробление.

Итак, теория и практика единства государственной власти имеет три аспекта. Первый – это социальное единство, которое проистекает из единой природы социальной общности, господствующей в обществе. В одних государствах это единство понимается как власть народа (демократические государства), в других – как власть трудящихся (страны тоталитарного социализма), в третьих – как власть патриотического блока разнородных сил с противоположными конечными целями, связанных достижением ближайших целей (некоторые развивающиеся страны, провозгласившие социалистическую ориентацию). В реальной действительности все происходит следующим образом: в демократических государствах выделяется социальный слой, доминирующий в обществе, оказывающий влияние на государственную власть; в странах тоталитарного социализма реальная государственная власть находилась в руках партийной номенклатуры, в развивающихся странах доминировала революционная демократия.

Второй аспект единства государственной власти включает в себя единство основных целей и направлений деятельности государственной власти, всех органов государства. Это обуславливается необходимостью согласованного управления обществом. Единство основных целей и направлений деятельности обеспечивается ролью доминирующей социальной общности и подразумевает под собой выполнение «общих» дел. Иначе говоря, основные функции государства осуществляются всеми тремя ветвями власти. Основные цели и направления деятельности государства содержатся в некоторых конституциях (Конституция Ирландии 1937 г., Конституция Португалии 1976 г.). Однако заметим, что единство целей и направлений деятельности государственной власти не исключает в свою очередь борьбы между государственными органами за выдвижение тех или иных целей, за их приоритетность, за способы их достижения.

Третий аспект подразумевает организационно-правовое единство, которое присуще странам тоталитарного социализма и составляет одну из основ государственности. Эта кон-

цепция организационного единства власти связана с идеей Советов. Такое единство государственной власти носит авторитаристский характер. Как исключение он может быть допустим во время кризисных ситуаций, когда целесообразно временное сосредоточение всей полноты государственной власти в руках одного органа.

Теория разделения властей может быть использована в государствах любого исторического типа. Эта концепция с юридической точки зрения имеет три разных подхода. Первый подход находит свое выражение в социалистической доктрине, согласно которой вся государственная власть принадлежит особому рода государственным органам – Советам, а другие органы являются органами управления, правосудия, исполнительно-распорядительными органами государственной власти. Исходя из этой концепции, практически все государственные органы прямо или опосредованно формируются Советами, получают свои полномочия непосредственно от Советов, подотчетны и подконтрольны им. Однако в условиях административно-командной системы Советы зачастую подменялись партийным аппаратом, их исполнительными органами. Таким образом, в данном случае не могла действовать классическая система сдержек и противовесов, и осуществлять здесь концепцию разделения властей в полном объеме не представлялось возможным.

Второй подход к разделению властей сложился в западной науке конституционного права. Согласно этой доктрине, органами государственной власти являются лишь основные центральные органы государства, причем не только представительные (согласно первому подходу). Законодательная власть принадлежит парламенту (по некоторым конституциям – совместно с президентом или монархом), исполнительная – президенту и правительству, судебная – судам, возглавляемым высшим судебным учреждением. Местные выборные органы общей компетенции рассматриваются не как органы власти, а как органы местного самоуправления. Поэтому в этом случае речь идет о разделении властей только между центральными органами, так как местные органы в данном случае власти не имеют, хотя зачастую обладают широкими полномочиями [4, с. 9].

Третий подход рассматривает разделение властей как размежевание компетенции органов государства. Родоначальником этого подхода считается К. Маркс, который рассматривал разделение властей в инструментальном плане. Такая оценка обуславливалась полным отрицанием этого принципа. Известно по этому поводу высказывание Ф. Энгельса. По его словам, разделение властей есть не что иное, как прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощенности и контроля. Однако пересмотр отрицательных взглядов на принцип разделения властей, признание и закрепление его в конституциях позволяет утверждать, что разделение властей есть не разделение труда, а именно разделение властей, поскольку этот принцип разводит ветви власти не по содержанию их деятельности, а по ее формам – законодательство, управление, правосудие. Причем содержание деятельности властей может пересекаться, что в случае нечеткости правового регулирования порождает споры о компетенции.

Итак, разделение властей – явление неоднозначное. В самых общих чертах оно означает разграничение законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

В большинстве случаев принцип разделения властей упоминается в тексте Основного Закона государства (ст. 6 Конституции Республики Беларусь, ст. 10 Конституции РФ).

С учетом вышеприведенных мнений по поводу принципа (теории, концепции, доктрины) разделения властей сформулируем наиболее общие содержательные моменты этой теории:

1. Разделение властей представляет собой действующий механизм организации и конкретной реализации государственной власти. Реальность существования разделения властей подтверждается практикой формирования и функционирования последнего.

2. основополагающая идея концепции разделения властей заключается в том, что никакая из трех властей (законодательная, исполнительная, судебная) не должна иметь абсолютного перевеса над другой, т.е. все ветви власти находятся в равновесии. В юридической литературе преобладает следующее положение. Единство и целостность государственности не позволяет ставить вопрос о том, какая власть важнее и более «властная». Ни одна из них не может существовать без двух других. Таким образом, действительно необоснованно ставить вопрос о том, какая власть важнее и наиболее «властная», поскольку все ветви власти юридически равны. Однако, это не исключает того факта, что в высших органах государственной власти отдельные органы или должностные лица играют более значительную роль, чем другие. Скажем, в президентских республиках наибольшими полномочиями обладает президент, в парламентарных – парламент и премьер-министр.

3. Ни одна власть не может подменять другую, изымать компетенцию у другой, если эта компетенция принадлежит ей в силу конституции и законов, точно также как и переложить собственные функции на органы, представляющие другую ветвь власти, если это не предусмотрено конституцией и законами. Это значит, что власти самостоятельны, поскольку ни одна из ветвей власти не должна вмешиваться в прерогативы другой, и особенно не допустимо слияние одной власти с другой. Итак, все ветви власти не должны быть совмещены «в одном и том же лице или учреждении»; они должны быть органически разделены.

4. Самостоятельность властей не тождественна их изоляции, полному обособлению друг от друга, поэтому можно вести речь об их относительной организационной обособленности. В действительности деятельность одной ветви власти затрагивает другую, проникает в нее (в законодательстве участвуют глава государства и органы конституционного контроля, исполнительная власть издает нормативные акты, имеющие силу закона, парламент осуществляет судебный процесс импичмента). То есть ради достижения общих целей каждая ветвь своей деятельностью дополняет другую, если последняя не обладает достаточными возможностями и если это допускает Конституция [5, с.10]. В противном случае исчезают взаимные связи между ветвями государственной власти. Итак, взаимодействие ветвей власти, их сотрудничество или, по определению некоторых ученых правоведов (В.Е. Чиркин), их «субсидиарность» вытекает из необходимости общего направления политики государства, однако это не отменяет возможных конфликтов между ними.

Таким образом, небезопасны две крайности: сильная концентрация власти в любой из ветвей и полное обособление каждой из ветвей власти.

Концептуально разделение властей предполагает, что конституционная система государства должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими и содержать взаимные противовесы для всех властей. Органы одной ветви государственной власти имеют возможность в случае необходимости воздействовать на органы другой ветви власти, и последние вынуждены ограничить свои действия пределами полномочий, установленных для них конституцией. Эта система, которую вслед за американскими государствоведами называют системой сдержек и противовесов, направлена на рационализацию всей системы государственной власти. Вместе с тем, она не ограничивает законных полномочий органов и тем более не прерывает их деятельности [2, с. 4]. Характерно, что никогда

не было и не существует общепринятой системы мер взаимного контроля и сдерживания. В каждой конкретной стране с организацией государственной власти по принципу разделения властей «набор» сдержек и противовесов разный, он может изменяться, равно как и реальное значение каждого из них.

Теорию разделения властей не следует рассматривать как некую аксиому. Данная концепция находится в процессе развития: она постоянно изменяется и дополняется. С другой стороны, доктрина разделения властей отражает особенности конституционного закрепления и специфику реализации соответствующего принципа в отдельных современных государствах с их историческими особенностями и национальными традициями. Причем, чем выше степень демократизма государства, тем больше можно наблюдать специфичного и особенного в проявлении принципа разделения властей в каждой конкретной стране. Таким образом, концепция разделения властей нигде не осуществляется в «чистых формах», является не догмой, а ориентиром, общим принципом при решении конкретных задач построения государственного механизма.

Принцип разделения властей не противостоит (не должен противостоять) единству государственной власти. Данный принцип не отрицает единство власти, а отрицает единовластие, т.е. концентрацию власти в одних руках. В теории и многих новейших конституциях появился новый подход к проблеме взаимоотношений понятий «разделение властей» и «единство власти»: признание совместимости единства и разделения властей. Эти две концепции не исключают друг друга, а являются взаимодополняющими. В новых конституциях есть формулировки, учитывающие современный подход о совместимости единства и разделения властей. Примером может служить Конституция Казахстана 1995 г., которая провозглашает: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов» (п.4 ст.3). По сравнению с этой формулировкой ст. 6 Конституции Республики Беларусь недостаточно полна. Ее необходимо, на наш взгляд, уточнить, в полной мере отразив новые идеи конституционной теории о совместимости единства и разделения властей, поскольку преувеличенное значение разделения властей ослабляет единство государства.

Итак, разделение государственной власти на ветви, относительно самостоятельные по отношению друг к другу, призвано обеспечить в конечном итоге то необходимое равновесие интересов, которое и делает власть действительно цельной и единой.

Литература

1. Колдаев В.М. Государственная власть. Лекция. - М., 1993. - 22 с.
2. Крылов В.С. Разделение власти: система сдержек и противовесов// Журнал российского права.-1998. -№6.-С.3-9.
3. Монтескье Ш. -Л. Избранные произведения. - М., 1955. - 800 с.
4. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты// Сов. гос. и право.-1990. - №8. - С.5-12.
5. Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции// Гос. и право. - 2000. - №6. - С.5-12.