

ИСТОКИ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Теория разделения властей зарождалась в определенных исторических и социальных условиях; в течение веков она подвергалась некоторым корректировкам, изменялась и дополнялась, исходя из политико-правовой реальности и обстановки в конкретных государствах.

Само по себе разделение властей, вот уже более 200 лет практикуемое в демократических странах, - не самоцель и не панацея от пороков и недостатков государственного управления. Но это, как показал исторический опыт, все же лучшая из имеющихся конструкций. Россия, к сожалению, не использовала ее в предшествующие века и десятилетия - как при царях, так и в годы советской власти.

Термин "разделение властей" в его практическом применении рассматривается как достаточно сложное сочетание независимости и взаимодействия трех ветвей власти, а в некоторых случаях - их переплетение. Существующая конструкция не исключает ни скоропреходящих, ни более длительных конфликтов, сопровождаемых компромиссами, уступками или же попытками обеспечить преимущество одной из них в ущерб другой.

Разделение властей на сегодняшний день - общепризнанный признак правового государства, основополагающий принцип организации и функционирования механизма правового государства. Он закреплен в ст. 10 Конституции РФ [1]. Для того, чтобы уяснить суть разделения властей, целесообразно обратиться к истокам формирования этой выдающейся общедемократической идеи.

Теория разделения властей возникла уже в античных государствах. Мыслители того времени выделили несколько обязательных признаков этой теории, согласно которой существуют относительно самостоятельные элементы государства, которые выполняют внутри него определенные функции; содержание их деятельности обуславливается социальным расслоением общества. Эти элементы тесно взаимодействуют между собой как помогая друг другу, так и препятствуя в случае чрезмерного усиления одного из них; все они осуществляют свою деятельность на основе законов.

В литературе высказывается мнение, что идеи о разделении властей в основе своей разработаны в трудах Аристотеля, Платона, Эпикура и др., воплощены в судебной практике Античного мира, присутствуют в английской Великой хартии Вольностей 1215 г. [7, с. 9]. Основоположниками классической теории разделения властей, в отличие от их предшественников, создано совершенно новое универсальное учение о разделении властей, которое получило и получает воплощение в конституционном законодательстве и государственном строительстве практически всех стран мира. В системе факторов, причинно обусловивших зарождение и развитие новой теории, прежде всего, следует назвать исторический прогресс, который проявил себя в переходе к более высокому уровню социальной и государственной организованности.

В самом общем виде, разделение властей предполагает существование в государстве трех властей: законодательной, исполнительной и судебной; все три власти действуют самостоятельно и взаимно сдерживают друг друга с тем, чтобы ни одна из них не стала властью абсолютной. Становление современной теории разделения властей связано в основном с возникновением политико-правовых теорий в Англии в 17-ом столетии. Видное место среди английских мыслителей того времени занял философ Джон Локк, который в работе "О гражданском правлении" (1690) довольно-таки подробно рассматривает три власти: законодательную, исполнительную и судебную. Он также дает развернутую характеристику этим властям и отмечает, в частности, что законодательная власть "не является и не может являться абсолютно деспотической ... ведь она представляет собой лишь соединенную власть всех членов общества, переданную тому лицу или собранию, которые являются законодателями; она не может быть больше той власти, которой обладали эти лица, когда они находились в естественном состоянии" [3, с. 6]. Именно потому, что законодательная власть не может быть абсолютной Д. Локк и говорит о двух других

властях - исполнительной и судебной, которые должны законодательную власть ограничивать. Однако теория Д. Локка - это еще не совсем теория разделения властей в современном ее понимании, ибо он приходит к выводу, что законодательная власть, поскольку она создает законы, обязательные для исполнения всеми, является верховной и все остальные власти истекают из нее и подчинены ей. Исполнительная власть, по Д. Локку, является подчиненной законодательной власти и может быть по ее желанию изменена и смещена [3, с. 87].

Основоположником же современной теории разделения властей по праву, считается выдающийся французский мыслитель Ш.Л. Монтескье. В его работе "О духе законов" (1748), делается основной вывод: "В каждом государстве есть три рода власти; власть законодательная, власть исполнительная и ведающая вопросами гражданского права". Эта власть карает за преступления и разрешает споры при столкновении частных лиц, ее можно назвать судебной властью. Выделение ее в самостоятельную ветвь государственной власти представляет собой существенный вклад Ш.Л. Монтескье в развитие теории разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, благодаря которому доктрина обрела стройность и завершенность.

Формула разделения властей Ш.Л. Монтескье выражена в следующих словах: "Все погибло бы, если в одном и том же лице или учреждении были соединены три власти; власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступников и тяжбы частных лиц" [6, с. 117]. Разработанная им теория направлена, прежде всего, против злоупотребления властью, деспотизма. Ш.Л. Монтескье подчеркивал, что необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга [5, с. 289]. Он выделяет три власти, отмечая, что в силу первой из них государь или учреждение создают законы временные или постоянные и исправляют или отменяют существующие законы. В силу второй власти он объявляет войну или заключает мир, посылает или принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц [5, с. 290].

Ш.Л. Монтескье считал, что законодательная власть во Франции должна принадлежать собранию представителей народа и собранию знати (две палаты парламента); исполнительная власть должна принадлежать монарху или другим лицам, но ни в коем случае не членам законодательного собрания [5, с. 295]. Судебную власть Ш.Л. Монтескье предлагал "... поручать не постоянно действующему сенату, а лицам, которые в известные времена года, по указанному способу привлекаются из народа для образования суда; продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости [5, с. 291].

Ш.Л. Монтескье, разделяя три власти, еще не приходит к идее о равноправии их, считая, как и Д. Локк, законодательскую власть высшей, а исполнительную "ограниченной по своей природе" [5, с. 292]. Однако он пошел все же дальше Д. Локка и вывел еще один важный принцип - должно быть не только разделение властей, но и их взаимное сдерживание. По Ш.Л. Монтескье, судебная власть, является регулирующей, она необходима для того, чтобы удержать от крайностей законодательную и исполнительную власти. Что касается законодательной и исполнительной властей, то они сдерживают друг друга. Исполнительная власть имеет право (прежде всего в лице монарха) накладывать вето на решение законодательного собрания, устанавливает регламент его работы, распускает собрание. Законодательная власть контролирует исполнение законов исполнительной властью, привлекает к ответственности министров за нарушение законов. Однако Ш.Л. Монтескье особо отмечает, что законодательная власть не должна ограничивать исполнительную, останавливая ее решения, поскольку она, по своей природе, уже ограничена и нет смысла ограничивать ее еще раз [5, с. 295]. Таковы в самом общем виде воззрения Ш.Л. Монтескье на рассматриваемую нами проблему.

Многие идеи Ш.Л. Монтескье были проанализированы в трудах другого французского мыслителя, Ж.Ж. Руссо, выступившего с критикой ряда позиций своего предшественника. Важное место в учении Руссо занимала проблема государственной власти. Он защищал идею неправомерности власти, которая ополчается против жизненных интересов народа, обосновывал право народа на революционное низвержение всякой антинародной власти. Идеалом Руссо была республика. Он уловил внутреннюю противоречивость развития цивилизации, в том числе буржуазной. Руссо безосновательно отрицал роль науки и искусств в улучшении нравов людей, но

видел тяжкую цену прогресса для угнетенных классов. Если Монтескье рассматривал судебную власть как средство сдерживания законодательной и исполнительной властей от крайностей, то Ж.Ж. Руссо значительно полнее представлял спектр их взаимоотношений, а также более глубоко и обстоятельно исследовал существенные аспекты "третьей" власти, хотя и не употреблял этого выражения в своем основном труде "Об общественном договоре" (1762 г) [8, с. 220]. Руссо писал, что, когда невозможно установить точное соотношение между составными частями государства или устранить причины, беспрестанно нарушающие эти отношения, тогда создают особую магистратуру, которая не входит в общий организм, но возвращает каждый его член в подлинные отношения; либо между государством и народом, либо между государством и сувереном, либо между обеими сторонами одновременно, если это необходимо.

Руссо одним из первых определил функциональную роль суда как гаранта неприкосновенности свободы человека. Он писал о праве арестованного на обжалование в суд примененного к нему ареста, о полномочиях суда проверить обоснованность ограничения свободы гражданина.

В целом можно сказать, что Руссо критически развил взгляды Локка и Монтескье. В результате была создана основа стройной теории разделения властей в современном государстве. Труды этих трех великих мыслителей в совокупности представляют концепцию разделения властей, называемую классической. Основатели классической теории разделения властей в качестве одного из приоритетных направлений деятельности судебной власти выделяли осуществление судом контроля за органами исполнительной власти при осуществлении ими правозащитной функции.

Теория разделения властей нашла своих сторонников и среди русских ученых конца XIX - начала XX вв. Труды российских ученых, несмотря на различие взглядов и подходов к рассматриваемому вопросу, большинство из них сходились в том, что судебная власть должна быть самостоятельной, независимой от других ветвей власти. Но, собранные вместе, они должны составлять единую государственную власть. Реформирование политических и социально-экономических отношений в России по - новому поставило проблему прав и свобод личности. Согласно Конституции РФ (Гл. 2) государство признает естественные права человека в полном объеме, рассматриваемая их в качестве объекта государственной и в том числе судебной защиты.

Теория разделения властей получила свое дальнейшее развитие как в теоретических трудах мыслителей последующих лет, так и практической деятельности государств, воспринявших этот принцип в построении своей государственной власти.

Впервые разделение властей как конституционный принцип было воплощено в жизнь конституциями 13-ти североамериканских штатов и в Конституции США 1787 года. В США теория разделения властей была дополнена существенными новшествами - системой "сдержек и противовесов". Был высказан тезис о необходимости взаимодействия ветвей власти; подверглась сомнению классическая триада ветвей власти; мирно сосуществуют относительно новая идея единства государственной власти и теория разделения властей. Необходимость такого немаловажного дополнения была вызвана тем, что, как отмечает А.А. Мишин, - "Практическое воплощение локковских идей о верховенстве законодательной власти привело к непредвиденным последствиям... Созданные в штатах законодательные органы захватили в свои руки огромные полномочия, во многих случаях полностью подчинили себе не только исполнительную, но и законодательную власть. Современники отмечали, что законодательные органы штатов ... конфисковали собственность, чеканили монету, взимали налоги, выносили приговоры, непрерывно изменяли и пересматривали свои собственные законы. Короче говоря, законодательные органы штатов в ряде случаев вели себя подобно коллективным тиранам, нарушая и попирая все запреты чистой теории разделения властей" [4, с. 12].

По этому поводу один из "отцов-основателей" США Томас Джефферсон в своих "Заметках о штате Вирджиния" писал, что "Выборный деспотизм - отнюдь не та форма правления, ... при которой правящая власть должна быть так разделена и уравновешена между несколькими институтами власти, чтобы ни один из них не смог выйти за пределы своих законных полномочий, не встретив эффективного сдерживания и противодействия со стороны остальных" [2, с. 83]. Поэтому "отцы-основатели" США создали механизм, состоящий из трех, связанных системными отношениями органов, которые считались, соответственно, носителями законодательной,

исполнительной и судебной "ветвей" власти. При этом неоднократно высказывалась мысль, что само "дерево" власти едино. Это единое "дерево" по Конституции США имеет горизонтальное разделение - между указанными выше "ветвями" и вертикальное - между федеральными органами и органами власти в штатах.

Американская система "сдержек и противовесов" основана на трех основополагающих началах:

1. Все три ветви власти имеют различные источники формирования;

а) Законодательная власть - Конгресс, состоит из палаты представителей и Сената, которые избираются легислатурами штатов;

б) Исполнительная власть - Президент - избирается посредством косвенных выборов - коллегией выборщиков, которые в свою очередь избираются населением;

в) Судебная власть - Верховный Суд - формируется совместно Президентом и Сенатом.

2. Различные сроки полномочий;

а) Палата представителей Конгресса избирается на 2 года;

б) Сенат каждые 2 года обновляется на одну треть;

в) Президент избирается сроком на 4 года;

г) Члены Верховного Суда и иные федеральные судьи назначаются на должности пожизненно.

3. Взаимное сдерживание властей;

а) Конгресс вправе отклонять законопредложения Президента;

б) Сенат может отклонять любые кандидатуры, предложенные Президентом на высшую должность в государственный аппарат, и отвергать заключенные Президентом международные договоры;

в) Конгресс может привлечь Президента к ответственности в порядке импичмента и, в случае признания его Сенатом виновным, отстранить его от должности;

г) Президент имеет право вето в Конгрессе на законопроекты, одобренные обеими палатами;

д) Верховный Суд вправе аннулировать как законы Конгресса, так и нормативные акты Президента.

Оптимальные формы разделения и взаимодействия властей в России еще не устоялись и требуют дальнейшего совершенствования. В некоторых отношениях это разделение является неполным; функции властей России частично пересекаются. Так законодательная власть принадлежит Федеральному Собранию. Однако Президент страны, в эту ветвь не входящий, подписывает и обнародует Федеральные законы, издает указы и другие правовые акты, в том числе и нормативного характера.

Следовало бы Президента, являющегося главой государства, отнести к исполнительной власти. Но он осуществляет и некоторые функции, тесно связанные с правосудием: назначение судей, помилование осужденных. Законодатель объявляет амнистию и избирает судей высших судов.

Судебная власть в свою очередь не только разрешает споры и наказывает правонарушителей, но и отменяет решения законодательной и исполнительной властей при несоответствии их Конституции РФ и законам, т.е. корректирует их деятельность. Примеры переплетения компетенций ветвей власти можно значительно умножить, если обратиться к опыту других стран; они естественны и обычно не вызывают нареканий. Такое переплетение полезно и необходимо, так как выполняет известную задачу "сдержек и противовесов", предупреждающих опасное единовластие.

Взаимодействие трех властей - процесс сложный и ответственный. Он выражается в согласовании различных вопросов, а также в определенном влиянии ветвей власти друг на друга. Как исполнительная, так и судебная власть действуют лишь на основе норм права, принимаемых законодателями.

Законодательная власть вырабатывает нормы не в отрыве, а в тесной связи и на базе проектов и предложений, исходящих преимущественно от органов исполнительной власти.

Судебная власть не только представляет двум другим ветвям материалы правоприменительной практики, но и "облагораживает" законодательную и исполнительную деятельность, постоянно обращая внимание на правовые, да и моральные нормы и конституционные принци-

пы, подлежащие неуклонному соблюдению. Но это все хорошо в теории. Но практическая жизнь отличается от идеальных конструкций. Разделение и взаимодействие властей нередко оборачиваются либо конфронтацией, либо недопустимыми формами зависимости и подчинения.

Не будем останавливаться на известных случаях открытого противостояния парламента и правительства в предшествующие годы. Острые формы нарушения взаимодействия властей постепенно сгладились: однако остались менее заметные, но зато достаточно распространенные приемы оказания воздействия одних ветвей власти на деятельность других. Говоря о независимости каждой из ветвей власти, нельзя не затронуть вопросы о лоббизме (лоббизм - (англ. *Lobby* кулуары) давление, оказываемое при решении вопросов). Однако в России лоббизм формально не признан, хотя в Государственной Думе, разработан соответствующий законопроект. Понятно, просьбы и пожелания граждан и организаций принять или отклонить тот или иной законопроект естественны и полезны; они отражают мнения разных групп и слоев гражданского общества. Нужно лишь исключить проникновение в эту сферу коррупции. Было бы полезно принимать только официальные обращения к Государственной Думе, к Совету Федерации, к их комитетам, а также фракциям, но не поощрять кулуарные контакты различных "ходаков" с отдельными депутатами. Необходима регистрация всех обращений и открытость их для любой проверки.

Лоббизм связан с деятельностью законодательной власти. В исполнительной же сфере он выглядит несколько иначе; это просьба принять то или иное решение "в порядке исключения", закрыть глаза на заведомое нарушение закона; в худшем варианте подкуп должностного лица.

Судебная власть, тоже испытывавшая различные виды незаконных влияний, в течение многих лет сталкивалась с "телефонным правом", которым пользовались, как правило, партийные и государственные чиновники. Теперь на их место пришли богатые дельцы; телефон заменен неформальными встречами без лишних свидетелей.

Всем таким нежелательным явлениям нужно и можно противостоять. Для этого следовало бы прежде всего продолжить совершенствование нормативной базы, регулирующей деятельность трех ветвей власти.

Теория разделения властей признана во всех более или менее демократических странах. На деле принцип разделения властей строго соблюдается только в условиях классической президентской республики (например, США).

В парламентских государствах и в смешанной республике разделение властей как общий принцип признается, но здесь парламентская ответственность правительства уравновешена в разной степени полномочиями президента (или иного главы государства) на поле деятельности законодательной власти. Поскольку классических президентских республик со строгим разделением властей не так много, то идеальное разделение властей - явление редкое. В других же формах правления этот принцип имеет скорее всего ориентирующее значение. Главное для правового государства состоит в соблюдении исходных принципов разделения властей, чтобы вся полнота власти не сосредоточивалась в одних руках, т. е. чтобы складывающаяся система взаимоотношений властных субъектов создавала условия для воплощения в жизнь таких непреходящих правовых ценностей, как свобода и демократия, правовое государство.

Все три ветви власти нуждаются не только в разумном разделении и четком взаимодействии, но и в неотложном укреплении силы и авторитета, который может быть достигнут лишь неуклонным исполнением требований законов и своего служебного долга.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 2006.
2. Джефферсон Т. О демократии. СПб., 1992.
3. Локк Д. Избранные философские произведения. Т.2. М., 2006.
4. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984.
5. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения. М., 1955.
6. Монтескье Ш. Л. О духе законов. Антология мировой правовой мысли. Т.3 М., 1999
7. Петрухин И.Л. Правосудие: время реформ. М., 1991
8. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре: Трактаты. М., 2000.