

УДК 342.4

ББК 67.400.2

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-56-62

О.И. Tsybulevskaya, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Theory of Law Department, Honorary Figure of Russian Higher Education, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

T.V. Milusheva, Doctor of Sciences (Law), Head of the Civil Law and Proceedings Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS: THEORY AND PRACTICE OF IMPLEMENTATION

The content and practice of the implementation of the constitutional principle of separation of powers are analyzed. The historical background of the concept of separation of powers is considered. Attention is drawn to the transformation of the classical content of the principle of separation of powers in modern conditions.

Key words and word-combinations: separation of powers, unity of state power, subsidiarity of powers, system of checks and balances, rule of law.

О.И. Цыбулевская, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, заслуженный работник высшей школы РФ (email: olga77.54@mail.ru)

Т.В. Милушева, доктор юридических наук, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: mtv62@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация. Анализируются содержание и практика реализации конституционного принципа разделения властей. Рассматриваются исторические предпосылки формирования концепции разделения властей. Прослеживается трансформация классического содержания принципа разделения властей в течение времени.

Ключевые слова и словосочетания: разделение властей, единство государственной власти, субсидиарность властей, система сдержек и противовесов, правовое государство.

Поступательное движение к правовому государству актуализирует обсуждение «вечного» вопроса, значимость которого с течением времени не снижается, а возрас-

тает, — идея разделения властей, которая получила нормативное закрепление в российской Конституции 1993 г. В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П указано, что разделение властей закрепляется в Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, то есть не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах [1].

В условиях эйфории 1990-х годов разделение властей было безоговорочно воспринято как твердая гарантия демократического характера права, государства, последствиями которого ожидалось установление режима законности. Однако до сих пор теоретическая значимость и практическая роль разделения властей не осознана до конца ни российской политической элитой, ни обществом. Все это привело к тому, что в отечественной политической практике механизм разделения властей оказался практически невостребованным.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин, размышляя о российской Конституции в преддверии празднования 25-летия ее принятия, обратил внимание на проблему дисбаланса ветвей власти, на усиление полномочий исполнительной ветви власти, недостаточную четкость в распределении полномочий между Президентом РФ и Правительством, в определении статуса Администрации Президента РФ и полномочий прокуратуры [2].

Обозначенные проблемы вновь фокусируют внимание на теоретических и практических аспектах идеи разделения властей, исторически восходящей к Платону, Аристотелю, Диодору Сицилийскому, в трудах которых формировался фундамент просветительской философии Нового времени.

В классическом варианте учение о разделении властей сложилось в работах Дж. Локка и Ш. Монтескье (XVII—XVIII вв.). Дж. Локк, признавая бесспорное верховенство законодательной власти, наличие исполнительной власти обосновывал необходимостью контролировать исполнение законов [3, с. 312]. Непременным условием функционирования исполнительной власти является ее отделение от законодательной. По мнению Дж. Локка, специализация исполнительной власти способствует ее эффективности и делает ее безопасной, то есть неспособной использовать свою внешнюю мощь для давления на другие ветви власти. В исполнительную ветвь власти он включал и власть судебную. Это связано, видимо, с тем, что для английской правовой системы судебная власть всегда была достаточно самостоятельной, а авторитет суда в обществе традиционно высоким. Таким образом, уже к концу XVII в. фундамент теории разделения властей был в целом сформирован.

Дальнейшая ее модернизация связана с именем Ш.-Л. Монтескье, который высказал идею самоограничения власти, дополнил конструкцию разделения властей системой сдержек и противовесов, обеспечивающей сбалансированность властей на основе закона. «В каждом государстве, констатировал философ, — есть три ряда власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы временные или постоянные и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй он объявляет войну или заключает мир,

посылает и принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествие. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую просто исполнительной властью государства» [4, с. 209].

Основные положения данной концепции нашли отражение в Декларации независимости США, во французской Декларации прав человека и гражданина, но наиболее полно она была реализована в Конституции США 1787 г. «Отцы-основатели» американской Конституции, опираясь на идеи Дж. Локка и Ш.-Л. Монтескье, начали так называемый «благородный эксперимент», который сводился к творческой практической реализации идей европейских мыслителей. Термин «благородный эксперимент» как нельзя лучше подчеркивал новаторский характер начинаний и в то же время — непрочность, шаткость государственно-правовой практики развивающегося американского государства [5, с. 152]. Аргументируя позицию необходимости создания не идеального, утопического государственного устройства, а оптимального, Дж. Медисон писал о том, что «три ветви власти — разве только они связаны и слиты с тем, дабы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими, — на практике не могут сохранять ту степень раздельности, которая, согласно аксиоме Монтескье, необходима свободному правлению» [6, с. 324]. Таким образом, следует согласиться с тем, что, сохраняя прежде всего не букву, а дух концепции Локка — Монтескье, американские политики продемонстрировали возможность «вариаций» на тему, заданную английскими и французскими теоретиками.

Дальнейшее развитие концепция разделения властей и их взаимного контроля получила в идее разделять не только ветви власти, но и способы их формирования, то есть избирательную систему, подчинив ее принципу разделения властей. «Необходимо, чтобы все назначения на высшие должности в исполнительных, законодательных и судебных органах исходили из первоисточника власти — от народа — и шли не по сообщающимся друг с другом каналам» [6, с. 346].

Предвидев возможность усиления законодательной власти, американские мыслители высказывались за двухпалатную структуру законодательного органа. «Выборный деспотизм, — писал Т. Джефферсон, — отнюдь не та форма правления, за которую мы сражались».

Отечественные юристы И.В. Гессен, М.М. Ковалевский, В.С. Соловьев, П.Б. Струве, С.А. Муромцев, Б.Н. Чичерин, развивая идеи западного Просвещения, считали, что механизм разделения властей является единственным средством для предотвращения революции в России.

Марксисты отрицали принцип разделения властей и в качестве антипода выдвигали идею «разделения труда» по реализации единой государственной власти. Это наглядно продемонстрировала политическая практика Советского государства, которое ни юридически, ни фактически не воспринимало данный принцип, он существовал формально, на практике все ветви власти подчинялись партийной гегемонии.

В ходе многочисленных острых дискуссий относительно теории разделения

властей выработаны конкретные универсальные положения, составляющие основу рассматриваемой теории. Концепцию разделения властей, как представляется, можно рассматривать в качестве «общего» для всех ее вариантов, независимо от того, где, в какой стране и при каком политическом режиме она применяется и как интерпретируется. Среди такого рода достаточно установленных универсальных положений можно выделить следующие постулаты:

— теория разделения властей представляет собой разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

— в каждой стране, именующей себя демократической, законодательная, исполнительная и судебная власти не только тесно связаны между собой единым государственным механизмом, но и относительно самостоятельны;

— между высшими государственными органами, осуществляющими законодательные, исполнительные и судебные функции, существует некий баланс властей, действует система сдержек и противовесов;

— все три власти действуют, как правило, на постоянной правовой основе. Поскольку законы, как писал Дж. Локк, «обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдением за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть», которая следила бы за их исполнением [3, с. 347];

— степень и характерные особенности процесса реализации разделения властей обусловлены конкретными факторами (формой правления, формой территориального устройства, характером политического режима, историческими, национальными и политическими традициями).

Для эффективной работы механизма властвования в государстве необходимы некоторые условия: относительная независимость и самостоятельность ветвей власти; взаимное сотрудничество; работающая сбалансированная система сдержек и противовесов. Будучи совокупностью взаимосвязанных элементов, обеспечивающих в рамках закона эффективное взаимодействие ветвей власти, она играет роль «живых тканей, сосудов государственного механизма» [7, с. 2].

Эволюция современного государства содержательно обогатила идею разделения властей, наполняет ее новым содержанием, поскольку условия жизнедеятельности государства и общества существенно трансформировали. Сторонники баланса ветвей власти, анализируя механизм разделения властей, все больше обращают внимание на следующую тенденцию. Ученые-правоведы (да и представители всех отраслей обществоведения) отмечают, что фактически представительные и судебные учреждения постепенно превращаются из равнозначных и равноправных оппонентов исполнительной власти в инстанции, более или менее эффективно сдерживающие и контролируемые последнюю [8, с. 150]. И это естественно, ибо «усиление» исполнительной власти есть объективная реальность, обусловленная главным образом усложнением процессов общественного развития. В то же время существует опасность неуклонно продолжающегося усиления исполнительно-распорядительных органов, которая сегодня все яснее осознается как обществом, так и представителями властных структур.

Доминирующее положение исполнительной власти в системе разделения

властей обусловлено управленческим характером деятельности, которую она осуществляет: предвидением, прогнозированием, планированием, принятием необходимого решения, мобилизацией и организацией сил и ресурсов, контроль выполнения и многим другим. Учитывая сложившиеся реалии, представительная и судебная власти призваны осуществлять сдерживающие и контролирующие усилия по отношению к власти исполнительной, не допуская концентрации государственной власти в руках профессиональных управленцев.

В последнее время в науке появились новые подходы к модели организации власти в России, учитывающие ее федеративное строение. В частности, принципы единства и разделения властей дополняются положением о субсидиарности властей [9, с. 75]. Отношения субсидиарности складываются между различными уровнями федеративной системы власти.

Современные отечественные и зарубежные ученые утверждают, что ключевая модель, согласно которой существуют лишь три ветви власти, устарела, не соответствует современным реалиям [10, с. 396–401]. Так, во многих демократических государствах функционируют институты, которые не вписываются ни в одну из традиционных ветвей власти. В России к таковым относятся Центробанк РФ, Администрация Президента РФ, Счетная палата РФ и другие. В связи с этим высказываются позиции о необходимости выделять контрольную ветвь власти [11, 346–352], избирательную власть [12; 13]. Существующую триаду ветвей власти предлагается расширить за счет новых и переименованных традиционных понятий: правящая власть, законодательная власть, административная власть, судебная власть, судебная конституционная власть [14, с. 42]. Е.В. Коврякова указывает на множественность ветвей власти: законодательную, исполнительную, судебную, учредительную, избирательную, контрольную, гражданскую, организационную, президентскую, народную, прокурорскую, финансово-банковскую, надзорную, денежную [15, с. 67]. Справедливо мнение и о том, что сегодня исполнительную власть точнее называть властью «управляющей». Именно она является основным разработчиком правовой политики, идей, концепций, которые впоследствии представляются на одобрение парламенту [16, с. 80].

В практике реализации разделения властей в России прежде всего отмечается существенный изъян формулировки ст. 10 Конституции РФ, регламентирующей, что «государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». В таком изложении статья допускает неоднозначное толкование соотношения ветвей власти, при этом акцентируется внимание на их обособлении. Между тем С.А. Авакьян подчеркивает, что Конституция России не дает оснований говорить о «властях», у нас их не множество, а одна — единая власть народа (ст. 3 Конституции РФ), то есть термин «разделение власти» точнее, чем «разделение властей» [17, с. 15]. Очевидно, что разделение властей должно вытекать из принципа единства государственной власти, обусловленного единой политико-экономической основой деятельности государства; общности целей и задач, выполняемых государственными структурами; наличия общих принципов построения

и функционирования государственных органов. С учетом принципа «единства разделенных властей» следует скорректировать и ст. 10 Конституции РФ, изложив ее следующим образом: «Государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны «в пределах своих полномочий»».

Весьма широки полномочия Президента РФ, который формирует и контролирует деятельность Правительства РФ, а также системы исполнительной власти в целом. Президенту прямо подчинены и подотчетны ряд федеральных органов исполнительной власти. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры, подписывает международные договоры и многое другое. По обширному кругу его полномочий он фактически находится над тремя ветвями власти. Президент РФ, президентская Администрация и Правительство РФ — высшая государственная бюрократия, реальная политическая сила, определяющая на практике тон всех государственно-правовых преобразований в современной России [18, с. 20—21]. Таким образом, модель организации российской власти строится на следующих началах: суперсильный статус Президента; юридически и фактически смещенный баланс ветвей власти в сторону ее исполнительной ветви; пассивный парламент, создающий угрозу потери демократических свобод, доставшихся россиянам великой ценой.

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что разделение властей — важнейшее условие и основной механизм функционирования государственной власти, он является основой государственного строительства в высокоразвитых странах современного мирового сообщества. Практическая ценность этого института власти состоит в установлении мощных конституционных гарантий против тенденции к полновластию одной из ее ветвей.

Разделение властей (распределение полномочий по осуществлению государственной власти между независимыми друг от друга органами) вытекает из принципа правового государства. Существование правового государства невозможно без системы разделения властей, где власть судебная выступает гарантом соблюдения права самим законодателем и правоприменителем, где конституционное судопроизводство является необходимой частью государственного механизма, позволяющего реально воздействовать на функционирование самостоятельных законодательной, исполнительной и судебной властей. Вместе с тем понятие «разделение властей», содержит в своем объеме определенную долю условности и требует уточнения в каждом конкретном случае. Обратная сторона конституционного разделения властей — положение о единстве государственной власти, органически вытекающего из природы государственной власти, которая не может быть ни социально, ни юридически разделена на части [19, с. 259].

Система государственной власти как устойчивая эволюционирующая подсистема должна характеризоваться как целевым, так и функциональным единством. Даже в абстракции невозможно разделить функции власти, ре-

лизуемой в непрерывном потоке решений и действий. При нормальном взаимодействии и кооперации властей нет границ разделению труда. Именно поэтому реализация принципа разделения властей должна быть обеспечена эффективным механизмом правового регулирования, в котором особое место отводится взаимодействию властей, полномочиям, ответственности.

Принцип разделения властей имеет не абсолютный, а относительный характер и модифицируется в зависимости от конкретных исторических, политических и иных реалий. Это в полной мере относится и к России, которая развивает модель разделения властей, отвечающую ее современным потребностям.

Библиографический список

1. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв.1996 г. № 2-П // Российская газета. 1996. № 20.
2. Зорькин В. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 окт.
3. Локк Дж. Соч.: в 3 т. М., 1991. Т. 3.
4. Монтескье Ш. О духе законов // Монтескье Ш. Избранные произведения: в 2 т. / под общ. ред. М.П. Баскина. М., 1955.
5. Теория государства и права: учебное пособие: в 2 ч. Таганрог, 2008. Ч. 1.
6. Федералист. Политическое эссе Гамильтона А. Медисона, Дж. и Джея Дж. М., 1993.
7. Лузин В.В. Президентская модель разделения властей (на примере США) // Государство и право. 1999. № 3.
8. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизни: вопросы теории. М., 2014.
9. Чиркин В.Е. Сравнительное государственное устройство: учебное пособие. М., 2011.
10. Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. 4-е изд. М., 2017. Т. 1.
11. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000.
12. Конституция Никарагуа 1987 г. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=52&attempt=1>
13. Конституция Бразилии 1988 г. URL: <http://brasil-russia.ru/wp-content/uploads/2014/01/%.pdf>
14. Романенко В.Б. Новая модель разделения властей в социальном правовом государстве // Научная мысль Кавказа. 2011. № 1.
15. Коврякова Е.В. Адогматический характер теории разделения властей // Lex russica. 2015. № 5.
16. Ижуткина И.В. Разделение властей как основа взаимодействия органов власти // Проблемы государственного строительства и права / под общ. ред. Г.В. Мальцева / отв. ред. С.В. Бошно. М., 2001.
17. Авакьян С.А. Разделение властей: до каких уровней применять? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123).
18. Комутков С.В. От единовластия к разделению властей // Власть. 2005. № 1.
19. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998.