

М. В. Цвик, д-р юрид. наук,
Е. Р. Дашковская
Харьков

О СОВРЕМЕННОЙ ТРАКТОВКЕ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В ходе происходящих в политической системе нашего общества процессов демократизации юридическая мысль все чаще обращается к политико-правовым теориям, сформулированным в минувшие эпохи прогрессивными представителями общественной мысли. Речь идет о научной разработке идей народовластия, демократии, неотъемлемых прав граждан, правового государства и др. Являясь достижениями мировой цивилизации, теории эти обладают огромной социальной ценностью.

К числу высших достижений общегуманитарной человеческой мысли относится и теория разделения властей, разные варианты реализации которой предпринимались ранее и предпринимаются в настоящее время в государственной практике. Являясь составной частью теории демократии, учение о разделении властей справедливо рассматривается, как важная гарантия от узурпации власти в руках одного лица или органа. Основное содержание этой теории — идея независимости отдельных видов государственных органов друг от друга, четкого разграничения их функций, полномочий и правовых форм деятельности, их взаимного обособления, уравнивания, взаимосдерживания и взаимоконтроля.

Сам термин «разделение властей» является условным, поскольку государственная власть, имея различные ветви и будучи представлена разными видами органов; тем не менее в качестве носительницы суверенитета всегда была и остается единой и неделимой, подчиненной общегосударственным интересам. В то же время, несмотря на свою смысловую неточность, упомянутый термин удачно зоостряет внимание на потребности дифференциации функций осуществляющих эту единую власть государственных органов. Эта дифференциация носит объективный характер и отражает необходимость разделения труда между разными ветвями государственной власти.

Такое разделение возникло задолго до формулирования классических вариантов теории разделения властей, ее официального признания и, тем более, конституционного закрепления. Наличие

в системе власти законодательных (законосовещательных), исполнительных (административных), судебных и других органов было подмечено еще мыслителями древности, дававшими разные классификации их видов.

Рассуждения о различных сторонах деятельности государства высказывались в Древнем Египте и Вавилоне, Древней Греции, в средние века. Аристотель, например, различал законодательную, административную и судебную власти [1, с. 512].

Обогащение теории разделения властей и придание ей классических формулировок связано с констатацией не только объективно существующего в государственном аппарате разделения труда, но и необходимости обеспечения независимости друг от друга разных ветвей власти и их взаимного уравнивания.

Практический смысл разделения властей состоит в недопущении злоупотребления властью и, прежде всего, нарушения прав граждан каждым из осуществляющих различные функции видов государственных органов. Поэтому наличие органов законодательных, исполнительных и судебных не является свидетельством, а лишь необходимой предпосылкой реального осуществления этого принципа. В самом деле, и в условиях тоталитаризма, многолетнего господства административно-командной системы и осуществления массовых репрессий в СССР существовало реальное конституционное закрепление достаточно четкого разделения на органы законодательные (Верховные Советы), исполнительные (Советы Министров и отраслевые органы управления) и судебные (вся система органов судов).

Вместе с тем, в этих условиях не могло быть и речи о действительном разделении властей, так как на практике законодательные, исполнительные и судебные функции часто смешивались. Отсутствовало также разграничение функций между государственным и фактически огосударствленным партийным аппаратом. Соответственно и научная доктрина отрицала необходимость разделения властей, противопоставляя ему осуществление Советами как полновластными государственными органами принципа соединения законодательства, исполнения и контроля [2, с. 15; 9, с. 7].

Это теоретическое положение носило, однако, чисто декларативный характер. На практике оно мешало разграничению полномочий разных органов в системе власти, созданию между ними взаимных сдержек и противовесов во имя торжества законности и обеспечения личной и общественной свободы.

Происходящий сейчас переход к широкому использованию теории разделения властей означает, прежде всего, признание четкого разграничения полномочий разных видов органов власти.

В государственной сфере принцип разделения властей может применяться только к органам, действующим на одном уровне (система высших и местных органов власти, палат парламента, парламентских комитетов и комиссий и т. д.). Рассматриваемый принцип не применим в отношении органов, находящихся в суб-

ординационных отношениях. Исключения составляют федеративные и конфедеративные государства, где предполагается существование системы сдержек и противовесов между центральными, общесоюзными и органами членов союза (например, делегирование представителей членов союза в состав центральных органов, возможность взаимного приостановления действия принятых на разных уровнях законов и т. п.).

В процессе своего формирования в эпоху буржуазных революций учение о разделении функций государственной власти имело ярко выраженную социальную окраску. Оно направлялось на обеспечение баланса сил между разными сословиями при осуществлении государственной власти. Так, Ш. Л. Монтескье отрицал наличие разделения властей там, где различные органы «состоят из должностных лиц одного и того же сословия, вследствие чего они представляют собой в сущности одну и ту же власть» [3, с. 197].

Стремясь ограничить королевскую власть, как оплот феодализма, идеологи молодой буржуазии выдвинули тезис о необходимости разделения власти между сословиями через разные виды государственных органов. Таким путем пытались достичь компромисса между буржуазией и верхушкой дворян. Именно на таких позициях стояли основоположники этой теории. Дж. Локк и Ш. Монтескье. «Если власть законодательская и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет,— писал Ш. Монтескье,— так как можно опасаться, что монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [3, с. 212].

Классическим образцом разделения властей стала Конституция США 1787 г., где во главе угла с самого начала был поставлен не социальный, а организационный, технико-правовой аспект разделения полномочий между конгрессом, президентом и Верховным судом. Именно американским политическим мышлением принцип разделения властей был трансформирован в систему «сдержек» и «противовесов», основанную на провозглашении организационной независимости трех «ветвей» государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной и разграничении между ними соответствующих функций.

Было бы при этом наивным считать, что учредители конституции рассчитывали на реальную трансформацию единой государственной власти в три независимых друг от друга. Но они много сделали для практической отработки четкой системы «сдержек» и «противовесов» между законодательными, исполнительными

ми и судебными органами, что и составляет квинт-эссенцию рассматриваемой теории и что подлежит всемерному использованию.

При оценке теории разделения властей как составной части теории правового государства нередко имеет место известная узость, схематизм и подражательство в ее трактовке, что приводит к слепому копированию того или иного ее варианта (чаще всего США), недоучету ее многоаспектности и многовариантности.

Так, государственно-правовое развитие Украины не дает оснований для безоговорочного применения какой бы то ни было модели разделения властей. Модель США неприемлема уже в силу отрицания возможности каждой из трех властей выражать волю народа и признание этой возможности только за всеми тремя властями вместе взятыми. Между тем, Декларация о суверенитете Украины, подчеркивая значение разделения властей, одновременно провозглашает, что от имени народа Украины может выступать только Верховный Совет, представляющий одну из вышеупомянутых властей [4].

Оптимальным представляется гибкое понимание теории разделения властей, исходящее из недопустимости догматической ее трактовки как некоей раз и навсегда данной схемы, а также предпочтения лишь одного из возможных вариантов этой теории, так и из возможности дополнения системы разделения властей новыми элементами, отвечающими сегодняшним реалиям.

Известно, например, что Ш. Монтескье исключал создание государственного органа, который бы обладал верховенством в системе трех властей — законодательной, исполнительной и судебной. Однако, положение о необходимости равновесия властей не следует воспринимать в качестве постулата. Оно полезно и необходимо, но отнюдь не означает требования их **абсолютного равновесия**. Многие теоретики оценивают принцип разделения властей как фиктивный, подчеркивая, что практика обнаруживает фактический приоритет одной из них.

В Украине целесообразно установление приоритета власти законодательной, которая непосредственно воплощает народный суверенитет. Она осуществляет как законодательные, так и иные важнейшие общегосударственные функции — учредительную и контрольную. Таким качеством широкого выхода за пределы своего основного полномочия не обладает ни исполнительная, ни судебная власти, каждая из которых функционирует главным образом в своей специфической сфере.

Необходимость верховенства законодательной власти в системе разделения властей признавалось еще Дж. Локком, исходящим из соподчиненности властей в государстве, где «законодательная власть по необходимости должна быть верховной, а все остальные власти в лице каких-либо членов общества истекают из нее и подчинены ей» [5, с. 321].

В Украине в соответствии с принципами ее Декларации о суверенитете парламент как наивысший государственный орган осу-

цельствует законодательную, учредительную и контрольную функции, формирует высшие государственные органы, определяет порядок организации и деятельности общественных образований. Поэтому характеристика Парламента как власти законодательной представляется явно не полной. Более целесообразно было бы вести речь о власти общенародного представительства. Эта власть обладает приоритетом в системе разделения властей и потому, что издаваемый ею закон «возвышается над властями и требует соизмерение с ним всех действий, ей принадлежит решающая роль в формировании исполнительной и судебной власти» [6, с. 25].

О практической важности приоритетности органа всенародного представительства, особенно его контрольных функций ярко свидетельствует исторический опыт борьбы с авторитарными тенденциями и попытками установления диктаторских режимов, исходящими главным образом от власти исполнительной, против чего, собственно, и нацелен принцип разделения властей. Это вызвано и тем фактическим приоритетом, которым обладали и обладают исполнительные органы многих, в том числе демократических государств. Признавая плодотворные результаты действия в США системы разделения властей, ряд ученых, в том числе зарубежных, отмечают наличие фактического приоритета исполнительной власти, а некоторые из них даже характеризуют политическую систему как имперское президентство [7, с. 34].

Приращение и парадный характер работы органов народного представительства явились важной причиной установления в СССР господства срощенной с государственным партийным аппаратом административно-командной системы. Необходимость и важность обеспечения приоритета законодательной власти отнюдь не опровергается событиями в России осенью 1993 г. когда российский парламент встал на консервативные позиции внес существенную лепту в развертывание кровавых событий 3—4 октября. 1993 г. Объяснение этому следует, однако, искать не в природе самой законодательной власти, а в особенностях конкретной ситуации — преобладании консервативных элементов в депутатском корпусе российского парламента, избранного еще во времена Союза ССР и действовавшего на основании устаревшей и внутренне противоречивой конституции.

Провозглашение верховенства власти законодательной не приращает необходимости и практической полезности таких проявлений разделения властей как обратное воздействие на нее исполнительной и судебной властей с помощью специальной системы сдержек и противовесов (Президентское вето, признание антиконституционности отдельных законов и т. п.) и четкого размеживания их компетенций.

Современный подход к рассматриваемой теории определяет целесообразность, наряду с признанием приоритетности власти общенародного представительства, пересмотра перечня входящих

в государственную систему властей и представленных ими видов государственных органов.

Большинство современных авторов безапелляционно ограничивают эту систему тремя властями — законодательной, исполнительной и судебной [8, с. 23].

Между тем, известно, что глобальная обобщающая модель разделения властей отсутствует. В истории политической мысли и в конституционных актах зарубежных стран называются и иные виды властей — избирательная, учредительная, федеративная, контрольная и др.

Применительно к процессу конституционного строительства в Украине представляется целесообразным различать наряду с властью народного представительства (законодательной), исполнительной и судебной, также самостоятельную надзорно-контрольную власть. Она необходима в качестве важнейшей сдержки и противовеса, препятствующей нарушениям закона в сфере функционирования остальных властей и в деле гарантирования прав граждан.

Каждая власть является функционально единым системным образованием. В систему законодательной власти входят Парламент Украины, Парламент Крыма, всеукраинский референдум; систему исполнительной власти включает Президент Украины, Кабинет Министров, министры. Судебная власть состоит из системы судов и органов Арбитража.

Надзорно-контрольная власть также является системным образованием, включающим в себя Конституционный Суд Украины, Уполномоченного по правам человека при Парламенте и Прокуратуру Украины. Все они объединяются системным функциональным единством.

В отличие от надзорно-контрольной для судебной власти характерна ее функциональная нацеленность на решение конфликтных ситуаций, а также осуществление правосудия исключительно в детально регламентированных законом и закрепленных в специальных отраслях права процессуальных формах.

Заслуживает внимания и вопрос о целесообразности и характере применения принципа разделения властей при организации власти на местах. В литературе мы нередко сталкиваемся с искусственным ограничением сферы действия этого принципа исключительно системой высших государственных органов — Парламента, правительства, Верховного Суда. Решая эту проблему, следует вновь вспомнить, что главный смысл разделения властей состоит не в наличии обладающих властными полномочиями государственных структур, а в их уравнивании и сдерживании. С этих позиций следует признать полезность принципа разделения властей при взаимодействии местных, различных по своему функциональному назначению органов.

Такое взаимодействие осуществляется между разными структурами местной власти, а также между представительными ор-

ганами (Советами) и представителями (органами) центральной власти на местах. Использование принципа разделения властей следует подчинить обеспечению верховенства местных представительных самоуправленческих органов.

В этом аспекте следует иметь в виду, что идеи из арсенала теории разделения властей могут быть использованы не только применительно к государственным политико-властным структурам, но и в сфере организации общественной власти и самоуправления.

При определении характера разделения властей здесь следует исходить из того, что государство призвано обслуживать интересы гражданского общества, представленного органами местного самоуправления и обладающего перед государством безусловным приоритетом.

Будучи важным завоеванием передовой общественной мысли, теория разделения властей заострена против авторитаризма в государственном строе и нацелена на развитие демократии в государственном управлении.

Важнейшим шагом на пути реализации ее принципов на изложенных выше началах станет их закрепление в новой Конституции Украины. Вторым, не менее важным шагом будет гарантирование их внедрения в практику. Именно на этом пути возможно полное преодоление господства административно-командной системы и плохого государственного управления.

Список литературы:

Список литературы: 1. *Аристотель*. Сочинения. М., 1983. Т. 4. 2. *Ленин В. И.* Государство и революция. М., 1985. 3. *Монтескье Ш. Л.* О духе законов. Избранные произведения. М., 1955. Т. 3. 4. *Декларация* о государственном суверенитете Украины. К., 1991. 5. *Локк Дж.* О государственном правлении. Избранные философские произведения. М., 1960. Т. 2. 6. *Тихомиров Ю. А.* Закон и формирование гражданского общества // Сов. гос-во и право. 1991. № 8. 7. *Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционных механизме США. М., 1984. 8. *Алексеев С. С.* Правовое государство. М., 1988. 9. *Беляева Н. Г., Лейст О. Е.* Соединение законодательства и управления в представительных органах власти Советского государства // Сов. гос-во и право. 1973. № 9