

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ УСЛОВИЕ ЕЕ СТАБИЛЬНОСТИ

Т.Ф. Кряклина, С.А. Рыжков

К настоящему времени о разделении властей написано и сказано очень много. Зачатки этой теории можно найти и в Библии, а также в высказываниях и работах древних философов: Аристотеля, Платона. Законченное научное оформление идеи о разделении власти получили в трудах мыслителей эпохи просвещения Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и были развиты в практике американского государственного строительства. Сейчас концепция разделения властей прочно заняла свои позиции в конституциях и конституционных доктринах многих (хотя далеко не всех!) государств.

Если говорить о научно-философском анализе указанной проблемы, то следует отметить, что учеными по этому поводу высказывались и продолжают высказываться различные, порой диаметрально противоположные взгляды. Критическое мнение относительно разделения властей выражал Гегель, а затем и его оппоненты – основоположники марксизма, которые называли разделение властей «прозаическим деловым разделением труда в государственном механизме». Французский теоретик права Л. Дюги также считал, что суть этого принципа состоит в функциональной дифференциации государственной власти, распределении компетенции между ее органами. Не была воспринята идея о делимости единой государственной власти и некоторыми русскими дореволюционными правоведом, считавшими, что правильнее все-таки говорить о распределении отдельных функций между органами власти. В государственно-правовой литературе советского периода работ, посвященных разделению властей, было не так уже много. Однако те, которые появлялись, были критическими по своему содержанию, в них также отстаивалась чисто функциональная, техническая концепция разделения полномочий и труда.

Далеко не однозначно воспринимается данный, казалось бы, устоявшийся в демократической конституционной доктрине принцип и многими зарубежными (западны-

ми) исследователями современного периода. Некоторые продолжают настаивать на «схематичности» и «формальности» теории разделения властей [1, с. 16].

Ряд авторов высказывают оригинальные суждения. Так, А.И. Осавелюк признает глубинный смысл разделения властей как системы сдержек и противовесов, «преграды» для авторитаризма. Однако он заключает, что в современном обществе с его высокой мобильностью, системой неформальных связей и взаимоотношений во властных кругах можно уже говорить о фактическом слиянии всех трех ветвей власти, в особенности исполнительной и законодательной [2, с. 105]. В.Е. Чиркин, разграничивая понятия политической и государственной власти, подчеркивает, что политическая власть всегда едина и неделима, государственная же власть имеет правовые и организационные формы деятельности и в этом смысле разделена на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и т.д. [3, с. 8, 11].

Вместе с тем начиная с конца 80-х – начала 90-х гг. XX в. в отечественной науке тональность по отношению к теории разделения властей начала изменяться. Сейчас большинство авторов из России и ближнего зарубежья не согласны с мнением о чисто функциональном смысле разделения властей. Ученые отмечают, что данный принцип служит гарантией против концентрации власти в одних руках и установления авторитарного правления, важным условием развития правового демократического государства и гражданского общества, соблюдения прав человека.

Какова же сущность разделения властей и как эта концепция связана с проблемой стабильности системы государственной власти? Следует отметить, что, прежде всего, разделение властей является конституционным принципом, юридической конструкцией, определяющей базовые, основополагающие правоотношения в системе государственной власти. При нарушении баланса интересов между ветвями власти, в

особенности между законодательной и исполнительной, как наиболее активными участниками политических отношений, государство теряет свойство стабильности. Система сдержек и противовесов, принцип разделения властей предстают в виде действенного и реального препятствия концентрации власти, смещения общественно-государственного баланса в сторону государства и поэтому, опосредованно, являются важными конституционно-правовыми условиями стабильности системы государственной власти. Однако неправильное, непродуманное и противоречивое построение системы сдержек и противовесов может «сыграть злую шутку» с государством и выступить дестабилизирующим его фактором.

Существуют различные конструкции системы сдержек и противовесов. Однако их все можно свести к нескольким типичным группам (моделям).

Парламентская модель. Она представлена Австрией, Германией, Индией, Ирландией, Италией и рядом других государств. Результаты выборов в парламент в указанных государствах играют ключевую роль в распределении властных полномочий в стране, так как должность главы правительства (премьер-министра) получает лидер партии, имеющей большинство в высшем законодательном органе. Формально, в соответствии с нормами конституций, глава правительства, а также министры (по предложению главы правительства) назначаются президентом (п. 1 ст. 70 Конституции Австрии, ч. 2 ст. 92 Конституции Италии, п. 2 ст. 63 Основного закона ФРГ [4]). Однако на практике президент назначает на должность главы правительства лидера победившей на выборах партии; в противном случае премьер-министр не будет утвержден в должности парламентом или ему будет отказано в доверии.

В странах, основанных на парламентской модели, правительство является политически ответственным перед парламентом. Это означает, что если последний выразит правительству вотум недоверия, оно обязано уйти в отставку.

Тот факт, что правительство возглавляет представитель парламентского большинства, и является важным условием стабильности данной модели: премьер-ми-

нистр может беспрепятственно проводить политику своей партии и быть уверенным, что парламент поддержит все его инициативы, не будет оказывать политического противодействия. Такая система «согласия» весьма важна в законотворческой деятельности: подавляющее большинство законопроектов исходит от правительства, и многие из них, пройдя установленную процедуру, становятся законами. Именно одинаковая политическая ориентация высшего законодательного и высшего исполнительного органа, «принадлежность» их к одной партии создает согласованное, оперативное и эффективное сотрудничество законодателей и исполнителей законов, обеспечивает стабильное функционирование системы государственной власти.

Вместе с тем такая модель может «дать сбой». В случае, если отрыв победившей на выборах партии от других партий небольшой, проигравшие могут объединиться в коалицию и выразить недоверие сформированному правительству, которое повлечет его отставку. Поэтому в странах, где число партий больше двух, партии-победителю уже приходится идти на компромиссы и делить должности в правительстве с другими влиятельными политическими силами. Однако и данная политическая практика не всегда эффективна – некоторые парламентские республики (например, Италия) характеризуются так называемой правительственной чехардой, т.е. слишком частыми сменами состава правительства (это происходит потому, что зачастую партии переходят из одной коалиции в другую; коалиции распадаются и на их месте возникают новые).

Именно поэтому парламентская система наиболее стабильна тогда, когда число партий равняется двум. Классический пример такой системы – Великобритания (**вестминстерская модель**). В этой стране лидер партии, которая получила большинство мандатов на выборах в парламент, становится премьер-министром и формирует правительство целиком из своих коллег-однопартийцев. Конечно, формально премьер-министра назначает монарх, однако он по тем же причинам, которые мы указали, рассматривая парламентарную республику, почти всегда вверяет полномочия главы правительства лидеру партии-победителя.

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ УСЛОВИЕ ЕЕ СТАБИЛЬНОСТИ

Партия, получившая меньшинство, уже не может повлиять на отставку правительства или требовать включения в состав кабинета своих представителей, так как ей не с кем вступать в коалицию. Немногочисленные представители других партий, а также независимые депутаты при такой системе не играют значимой политической роли.

Если по какой-либо причине между правительством и парламентом возникнет конфликт (что маловероятно, поскольку премьер-министром становится лидер большинства), вступают в действие механизмы системы сдержек и противовесов. В этом случае парламент выражает недоверие правительству, которое, если чувствует поддержку населения, распускает парламент и назначает новые выборы либо уходит в отставку [5, с. 117]. Иными словами, в случае непреодолимого противостояния двух ветвей власти действует принцип «остаться должен кто-то один».

Иной по содержанию является **президентская модель**, которая в классическом виде воплощена в США. В ней глава исполнительной власти (президент – ч. 1 разд. 1 ст. II Конституции США) не подотчетен парламенту, свободен в своей деятельности. Президент избирается населением (поправка XII), и поэтому им может стать и представитель парламентского меньшинства. Такой расклад сил, при котором, к примеру, президентом является демократ, но в конгрессе большинство составляют республиканцы, случается в этой стране очень часто. «Из пятидесяти послевоенных лет более половины срока Белый дом и конгресс находились в руках разных партий» [6, с. 11].

Подобная система отношений может, на первый взгляд, показаться потенциально нестабильной в силу несбалансированности. Однако от кризиса данную модель «спасают» два фактора: двухпартийный характер политической системы, а также менее выраженные, чем в Великобритании, отличия между двумя партиями. Несмотря на меньшинство коллег по партии в конгрессе, президент может эффективно осуществлять государственную политику, так как партия, составляющая в конгрессе большинство, не препятствует работе президента-оппонента и часто поддерживает его законопроекты. Следует также отметить, что Конгресс не

может выразить недоверие президенту, а президент не может распустить Конгресс, т.е. процедура разрешения конфликта между законодательной и исполнительной властью отсутствует. В то же время американской конституцией предусмотрена процедура импичмента (отрешения от должности) президента конгрессом.

Полупрезидентская модель. Рассмотрим эту модель на примере Франции и проанализируем нормы французской Конституции. Система сдержек и противовесов в этой стране характеризуется тем, что сочетает в себе положительные свойства как парламентской, так и президентской республик.

Президент избирается населением (ст. 6 Конституции Франции) и в этом смысле неподконтролен парламенту, независим от него и имеет «народный» мандат (в этом он схож с американским президентом). Полномочия президента Франции весьма широки (здесь также прослеживается сходство с президентом США): он следит за соблюдением Конституции, выступает арбитром в деятельности государственных органов (ч. 1 ст. 5), является гарантом национальной независимости (ч. 2 ст. 5).

Согласно ст. 8 президент назначает премьер-министра, а также других членов правительства по представлению последнего; иными словами, он самостоятельно принимает решение о формировании высшего органа исполнительной власти. Фактически же президент формирует правительство из представителей победившей на парламентских выборах партии [7, с. 109]. Если большинство депутатских мандатов на выборах в парламент получает партия, к которой принадлежит президент, то главой правительства и министрами становятся его коллеги-однопартийцы. Если же на парламентских выборах побеждают политические оппоненты президента, то последний формирует высший орган исполнительной власти из их представителей.

Формально он может этого не делать, так как согласно ст. 8 Конституции назначение премьера входит в компетенцию президента без всяких оговорок и условий. Но если он этого не сделает и сформирует правительство вопреки воле парламентского большинства, последнее имеет право выразить недоверие такому правительству (ч. 2 ст. 49). Этот акт обязывает премьера вручить

президенту заявление об отставке правительства (ст. 50), а президента – принять эту отставку (ч. 1 ст. 8). Однако, чтобы не допустить отставки правительства, президент может распустить парламент (так поступил первый президент V Республики Ш. де Голль). Очевидно, что если партия президента пользуется поддержкой населения и может завоевать большинство мандатов на выборах, главе государства целесообразнее распустить парламент. В противном случае президент вынужден согласиться с отставкой правительства.

Как видим, система сдержек и противовесов во французской полупрезидентской модели достаточно хорошо продумана и основана на уже упоминавшемся нами принципе «остаться должен кто-то один». Гибкость указанной модели состоит в том, что в случае, когда президент и парламентское большинство принадлежат разным партиям (сами французы называют такую политическую ситуацию «периодом сосуществования» [8, с. 18]), то республика приобретает «парламентские» черты, а если президент и большинство являются однопартийцами, то республика становится как бы президентской.

Конечно же, все разнообразие форм правления, моделей разделения властей не исчерпывается названными примерами, которые являются, в некотором роде, показательными в силу своей стабильности. Кроме того, приведенные выше модели являются в конституционной практике основными, базовыми. Все остальные представляют собой лишь вариации той ли иной модели, смешанные или переходные формы. Представляется, что наиболее стабильными формами правления являются те, которые сочетаются с двухпартийными политическими системами (хотя это вовсе не значит, что многопартийный режим не может иметь свойство стабильности), поскольку большее количество партий увеличивает вероятность возникновения непредвиденных коалиций и вероятность противостояния законодательной и исполнительной власти.

В ряде государств Латинской Америки сформировалась особая модель, при которой **сильная президентская власть противостоит политически разрозненному парламенту нескольких партий**. Партийная система в таких странах неустойчива и не

сформирована. В Аргентине, Бразилии, Чили и некоторых других странах Латинской Америки на политической арене действуют более двух политических партий, обладающих серьезным влиянием (как правило, четыре-семь) [9, с. 69]. Например, в Аргентине наибольшую популярность имеют Хустисиалистская партия, Гражданский радикальный союз, Союз демократического центра, коммунистическая партия [9, с. 69].

Нетрудно догадаться, что и Россию можно отнести к группе указанных стран. Но как можно оценить сочетание президентской республики с многопартийной системой с точки зрения стабильности государственной власти? Является ли подобное сочетание стабилизирующим или дестабилизирующим фактором? Думается, что однозначно на эти вопросы ответить пока нельзя. С одной стороны, политическая история стран Латинской Америки показывает нестабильность государственной власти в этом регионе. Когда в парламенте представители только двух партий, то вероятность конфликта между президентом и парламентом меньше: президент опирается на одну партию, а вторая партия (оппозиционная), даже имея большинство, «не мешает» партии власти и президенту проводить свою политику и даже поддерживает многие президентские законопроекты и инициативы. Другая ситуация возникает при наличии в парламенте трех, четырех, пяти партий (особенно в том случае, когда ни одна из них не имеет явного большинства): исполнительной власти в лице президента труднее «проводить» свои законопроекты через парламент, вследствие чего у президента возникает устойчивая потребность самостоятельно осуществлять правотворчество. С другой стороны, как страны Латинской Америки, так и Россия стоят еще в начале своего пути демократического развития, поэтому практика может показать и преимущества президентско-пропорциональной системы.

В любом случае большую актуальность сегодня приобретает вопрос: к какой модели разделения властей должна стремиться Россия? Очевидно, что парламентская модель «в чистом виде» для нашего Отечества неприемлема: партийная система находится только в зачаточном состоянии. Тупиком в политическом развитии России может обер-

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТИ КАК ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ УСЛОВИЕ ЕЕ СТАБИЛЬНОСТИ

нуться и заимствование американской системы сдержек и противовесов: слишком она специфична, обусловлена целой совокупностью культурных и исторических факторов. Таким образом, «золотой серединой» конституционного развития Российского государства являются всевозможные варианты полупрезидентской модели. И вовсе не обязательно полностью копировать опыт Франции (хотя некоторые элементы французской модели можно было бы и перенять). В любом случае основания для политического маневра, для конституционного правотворчества и открытой дискуссии имеются.

ЛИТЕРАТУРА

1. См. подробнее: Марченко М.Н. Современные интерпретации теории разделения властей на Западе // Вестник Московского университета, Сер. 11: Право, 1994, №4.
2. Осавельюк А.М. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах // Государство и право, 1993, №12.
3. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право, 1990, №8.
4. Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. – М., 2001.
5. Бромхед П. Эволюция британской конституции. – М., 1978.
6. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты. – М., 1997.
7. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. – М., 2005.
8. Боннар М. Институты власти во Франции. – М., 1993.
9. Рощупкин В.Т. Особенности президентской власти в странах Латинской Америки // Вестник Московского университета, Сер. 12: Политические науки, 2002, №6.