

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 - Юриспруденция
Магистерская программа: Теория и история государства и права, история пра-
вовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ А.В. Умрихин
«_____» _____ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Разделение властей как принцип устройства государственной власти:
от теории к практике реализации

Исполнитель
студент группы 5210м

Д.Н. Панков

Руководитель
канд.ист.наук, доцент

Н.В. Кононкова

Руководитель
программы
проф.филос.наук,

А.П. Герасименко

Нормоконтроль

О.В. Громова

Рецензент
канд.юрид.наук

О. Д. Васильев

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ГОУВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ
Зав. кафедрой
_____ А.В.Умрихин.
« ____ » _____ 2015 г.

З А Д А Н И Е

К магистерской диссертации студента Панкова Дмитрия Николаевича.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Разделение властей как принцип устройства государственной власти: от теории к практике реализации (утверждена приказом от 27.03.2015 № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом магистерской диссертации: 15.07.2017.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: Конституция Японии, Конституция Италии, Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): идея разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли, разделение властей в истории политико-правовой мысли России, разделение властей как принцип организации государственной власти, модели реализации принципа разделения властей в современных государствах, особенности разделения властей в Российской Федерации.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 15.10.2015 г.

Руководитель магистерской диссертации: Кононкова Нина Васильевна (доцент, к.и.н.)

Задание принял к исполнению: 15.10.2015 г. _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 93 с., 83 источника.

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, ВЕТВИ ВЛАСТИ, СТАТУТ, ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ, СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ, КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ, ПРАВОМОЧИЕ, СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

В работе исследована теория разделения властей и ее практическая реализация в странах с различной формой правления.

Цель работы – исследование теоретических положений принципа разделения властей, и особенностей практики их реализации в различных социально-экономических и политических условиях современных государств.

В основу методологии исследования входят общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания. В исследовательской работе использовались методы диалектики, а также индуктивный и дедуктивный методы, методы анализа, системный и исторический подходы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Концепция разделения властей как основа устройства государственной власти	7
1.1 Идея разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли	7
1.2 Разделение властей в истории политико-правовой мысли России	21
1.3 Разделение властей как принцип организации государственной власти	30
2 Модели реализации принципа разделения властей в современных государствах	36
2.1 Разделение властей в государствах с монархической формой иения	36
2.2 Разделение властей в президентской республике	44
2.3 Разделение властей в парламентской республике	58
3 Особенности разделения властей в Российской Федерации	69
3.1 Соотношение законодательной и исполнительной власти РФ	69
3.2 Конституционный суд в системе разделения власти РФ	76
Заключение	84
Библиографический список	87

ВВЕДЕНИЕ

Концепция разделения властей на протяжении более чем двухсот лет практикуется в различных государствах, и тем не менее даже спустя столько лет существуют проблемы связанные с ее толкованием и применением. Считается что теория разделения властей появилась на свет в античные времена, однако, детальное всеобъемлющее изучение и наиболее последовательное превращение в жизнь концепции стало происходить начиная с эпохи Просвещения. Именно в это время выдающиеся правоведы, мыслители Дж. Локк и Ш. Монтескье представили свои труды ставшие отправной точкой для всех последующих исследований теории разделения властей.

В современной политической теории концепция разделения властей занимает важное место. По мере развития общества интерес к этой концепции, имеющей уже весьма значительный возраст, не ослабевает и продолжает усиливаться. Причины этого кроются в неоспоримой эффективности теории разделения властей, актуальности ее требований, действенности как способа предотвращения узурпации власти правящей элитой, и установления режима диктатуры.

Вместе с тем оценивая значимость теории разделения властей следует обратить внимание на то, что она применима к формально-юридической, а не к фактической деятельности властей, а так же следует учесть, что признание на словах доктрины разделения властей не всегда означает выполнение на деле всех ее предписаний.

Исходя из вышесказанного представляется важным рассматривая теорию разделения властей исследовать наряду с теорией как таковой практическое применение этой концепции.

Объектом исследования является реализация теории разделения властей в государстве.

Предметом исследования является теоретическая основа принципа разделения властей в государстве, и модели его практической реализации.

Цель работы – исследование теоретических положений принципа разделения властей, и особенностей практики их реализации в различных социально-экономических и политических условиях государств.

Задачи работы: идея разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли, разделение властей в истории политико-правовой мысли России, разделение властей как принцип организации государственной власти, модели реализации принципа разделения властей в современных государствах, особенности разделения властей в Российской Федерации.

Концепция разделения властей подробно исследована в трудах ученых М.Н. Марченко, В.И. Терехова, А.С. Манькина, С.В. Чиркина, Е.И. Кравченко, Н.В. Кирсановой, Н.Н. Наумовой, В.З. Молодякова, Н.Н. Цимбаева, А.Г. Бережкова, А.Л. Алехина, В.В. Клименко, А.А Мишина, А.С. Авакьяна, Н.Л. Пешина, и др.

Новизной настоящей работы является комплексный подход к исследованию разделения властей как принципа государственного устройства, рассмотрение практики реализации данного принципа, как с формально-юридической, так и с фактической точки зрения.

1 КОНЦЕПЦИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ КАК ОСНОВА УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1 Идея разделения властей в истории мировой политико-правовой мысли

Теория разделения властей появилась на свет еще в античные времена. Философы тех времен, определяли несколько главных индикаторов теории, среди которых, существование внутри государства относительно самостоятельных элементов, выполняющих определенные функции, содержание которых обусловлено классовой разрозненностью общества. Упомянутые выше элементы совместно функционируют, помогая друг другу или препятствуя в случае усиления одного из них, и основывают свою деятельность на существующих в государстве законах.

В литературе выдвигается суждение, что принцип теории разделения властей в основе своей разработан в трудах Аристотеля, Платона, Эпикура и др., реализован судебной практикой Античного мира, встречается в английской Великой хартии Вольностей 1215 г.

Создателями классической теории разделения властей была выведена, в отличие от их предшественников совершенно иная модель разделения властей, которая стала применяться и применяется до сих пор в законодательстве и государственном устройстве многих стран. В числе факторов, повлиявших на совершенствование новой теории, особо стоит отметить исторический прогресс, который способствовал общественному и государственному развитию.

Становление современной теории разделения властей, в большей степени связано с возникновением политико-правовых теорий в Англии в 17-ом столетии. Наиболее ярким представителем английской мысли того времени был выдающийся мыслитель Джон Локк. Его главное политическое произведение «Два трактата о гражданском правлении» в основном было разработано в 1679-1681 гг., в момент, когда отношения между короной и вигами достигли критического обострения, в результате чего Локк оказался в Голландии, где и сбли-

зился с Вильгельмом Оранским. «Два трактата о гражданском правлении» вышли в свет в 1690 году, когда после «славной революции» их автор вернулся в Великобританию. Локк с самого начала отверг традиционное отношение к монархии. Он писал: «...абсолютная монархия, которую некоторые считают единственной формой правления в мире, на самом деле несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может быть формой гражданского правления»¹. Локк выступал за модернизацию средневековой монархии, совершенно не боясь отказа от исчерпавшей себя традиции.

Размышляя над соотношением властей Локк отводил лидирующую роль законодательной власти считая ее «не только верховной властью в государстве, но и священной, неизменной в руках тех, кому сообщество однажды ее Доверило»².

Нахождение исполнительной власти в среде того, что можно было бы назвать верховенством закона у Локка объясняется тем, что необходимо постоянно надзирать за исполнением законов и исполнять законы принятые в короткий срок или одномоментно. Важнейшим условием функционирования законодательной власти является ее отстранение от исполнительной власти. Стоит особо подчеркнуть, что в своих трудах Дж. Локк ко всему прочему говорит и о взаимном уравнивании разных ветвей власти, что можно сказать представляет собой стержневой момент всей концепции. Желание предотвратить непомерное усиление исполнительной власти понятно, но справедливо возникает вопрос, почему три ветви власти? Дело в то, что для британской правовой системы, судебная власть всегда располагала достаточной самостоятельностью.

Смело отвергнув абсолютистскую традицию Локк, не счел нужным порывать с судебной властью, принесшей большую пользу в борьбе с абсолютистской реставрацией Стюартов.

Основы теории разделения властей, выведенные творцами английского Просвещения XVII века, были продолжены и дополнены их французскими пре-

¹ Локк Дж. Сочинения: в 3 т. М, 1988. Т. 3. С. 312.

² Там же. С. 316.

емниками. Стоит обратить внимание на некоторые характерные особенности французского просвещения. Проводя интеллектуальную, идейно-теоретическую подготовку не только Великой французской революции, но и всей «эпохи демократических революций», французские деятели должны были разрешить две смежные задачи. Наряду с разработкой основ будущего государственного строя и созданием «чертежа» его эффективного устройства им нужно было ликвидировать идейные убеждения феодализма, государственного устройства, созданные абсолютизмом. Если принять к сведению, что феодальные порядки во Франции были намного более устойчивее, чем в Англии, в то время как возможностей для нахождения компромисса было значительно меньше, становится понятной неотвратимость большого радикализма французского Просвещения.

Величайшей фигурой, оказавшей влияние на последующее развитие теории разделения властей, стал Ш.Л. Монтескье. Разбирая его значимую работу «О духе законов», вышедшую в свет в 1748 году, следует учитывать два основных момента.

Во-первых, методологические основы политико-правового учения Монтескье были обобщением взглядов материалистов и деистов XVIII в., он полностью порывал с теологической картиной мира и имел своей целью дать материалистическое обоснование собственной концепции.

Во-вторых, в своей теории он довольно часто обращался к английскому опыту, местами идеализируя его.

Одно из основных направлений политико-правовых учений эпохи Просвещения – разработка модели будущего государства. У Монтескье это направление отразилось в проекте свободного государства, основой которого служит концепция разделения власти.

Цель теории разделения властей, по его мнению, – защитить политическую свободу граждан, обеспечить их безопасность от произвола и злоупотребления власти и сделать право действительным регулятором отношений между правительством и гражданами. Являясь противником уравнивания свободы с

демократией, Монтескье отрицал любое толкование политической свободы не основывающееся на праве. Ключевой в этом плане является глава VI книги XI трактата «О духе законов», посвященная британскому государственному устройству. Эта глава вызвала такой большой резонанс, что немалая часть английских специалистов стала рассматривать институты своей страны, основываясь на том, что о них писал Монтескье. И дело здесь заключалось не в том, что представляла собой конституция Англии XVIII в., а в том какие идеи были высказаны Монтескье об Англии. Он отмечал, что Англия с одной стороны является государством, которое стремится к политической свободе, а с другой имеет политическое представительство³.

Он определяет три ветви власти, отмечая, что с помощью первой государь или учреждение принимают законы, которые могут являться постоянными или временными, и изменяет существующие законы. С помощью второй власти государь решает вопросы, касающиеся войны, мира, приема послов, обеспечения безопасности государства. С помощью третьей власти он наказывает за совершение преступлений, разбирает споры частных лиц. Последнюю можно назвать судебной, а вторую исполнительной.

Сосредоточение в одних руках или образование законодательной и исполнительной власти опасно как возникновением диктаторских законов, так и их диктаторским использованием. Свободе, которую Монтескье понимал как душевную безмятежность, основанную на уверенности в своей защищенности, при которой ни один гражданин не опасается другого, не дано будет существовать и в том случае, если судебная власть не будет отделена от остальных двух ветвей власти. Если судебная власть сообщается с законодательной, то судьи становятся законодателями и народ оказывается окружен произволом. Соединение исполнительной власти с судебной чревато трансформацией судьи в угнетателя. Сосредоточение всех властей в одних руках ведет к наихудшему результату. Действование «умеренного образа правления» в большей части современных Монтескье европейских держав объясняется им тем, что монархи

³ Монтескье Ш Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 290.

там осуществляли законодательную и исполнительную власть, а отправление третьей предоставляли своим подданным.

Отдельного внимания заслуживают характеристики каждой ветви власти. Так, например, Монтескье предлагал наделить судебной властью лиц привлекаемых из народа, а не постоянно действующие органы, для организации суда на срок, зависящий только от необходимости. В результате судебная власть перестала бы быть связанна с известной профессией и с известным положением. Произошла бы деперсонализация судебной власти. «Люди... страшатся уже не судьи, а суда». Главным в деятельности судебной власти должно стать непосредственное отправление закона: «...если состав суда не должен быть неизменным, то в приговорах его должна царить неизменность, так чтобы они всегда были лишь точным применением текста закона»⁴.

Законодательную власть Монтескье относил, прежде всего, к представительному органу, избираемому на вполне определенной основе. Выбирать членов законодательного собрания Монтескье предлагает не из всего числа граждан страны, но население всех больших населенных пунктов должно было избирать в них своего представителя. Только эти избираемые представители могли обсуждать дела с наилучшим результатом. В целом же народ Монтескье не считал пригодным для этого, находя такую ситуацию одним из уязвимых мест демократии. Характерно, что Монтескье представлял законодательную власть в виде двухпалатного органа, состоящего из «собрания представителей народа» и «собрания знатных». С одной стороны учреждение двухпалатной законодательной власти урегулировало ее, не давая ей скатываться в деспотизм. С другой стороны, идея Монтескье об учреждении верхней палаты, набираемой из представителей аристократии, рисует его не только ученым-теоретиком, но еще и политическим реалистом, трудившимся над моделью будущего устройства своей страны.

Наряду с этим, он действовал не как сторонник республики, безответственный радикал-утопист, но старался привлечь во внимание интересы всех ре-

⁴ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1998. С. 292.

ально существовавших и оказывающих влияние сословий и социальных групп, избежать смут и потрясений. Законодательное собрание не должно, считал Монтескье, постоянно функционировать, так как это представляло бы трудности для представителей, и исполнительной власти, которой стало бы необходимо вместо выполнения своих обязанностей защищать свои прерогативы и права. Бесперывная работа законодательного собрания виделась ему в значительной степени нежелательной не только лишь из-за того, что это может препятствовать его правильному перевыбору, функционированию, обновлению и смене состава, но и ослабить внимание народа к его функционированию. Так же ему надлежало быть наделенным правом осуществлять сбор по собственному усмотрению, правом самороспуска.

Трактат содержал довольно строгое регулирование отношений законодательной и исполнительной властей. Право законодательной власти отклонять решения исполнительной принималось за потенциальную угрозу деспотизма. Монтескье считал, что так как «исполнительная власть ограничена по самой своей природе, то нет надобности еще как-то ограничивать ее»⁵. Наряду с этим была ясно очерчена та область, которую законодательная власть не имеет право выпускать из своих рук. Такой областью являлись взимание налогов, финансы, утверждение бюджета.

Если исполнительная власть станет участвовать в постановлениях о налогах не одним только изъявлением своего согласия, то свободы уже не будет, потому что исполнительная власть обратится в законодательную в одном из самых важных пунктов законодательства.

Если по тому же вопросу законодательная власть будет выносить свои постановления не на годичный срок, а навсегда, то она рискует утратить свою свободу, так как исполнительная власть уже не будет зависеть от нее; а если такое право приобретено навсегда, вопрос о том, кому мы обязаны этим приобретением - самим себе или кому-то другому, - уже становится безразличным. То же самое произойдет, если законодательная власть станет выносить такие же

⁵ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1998. С. 293.

бессрочные постановления о сухопутных и морских силах, которые она должна поручать ведению исполнительной власти»⁶.

Таким образом, были определены принципиально необходимые для модели разделения законодательной и исполнительной властей конкретные принципы взаимодействия – точный порядок контроля над вооруженными силами и финансами. Точный порядок его вовсе не предполагает, как видно, мелочной опеки.

Исполнительная власть Монтескье представлялась монархией, поскольку этой стороне правления необходимо больше быстроты, концентрации действий, в то время как исполнительная власть устраивается лучше, чаще всего многими лицами, нежели одним. Если обратить внимание на то, что после периода 1789-1815 гг. Франция, в конце концов, стала именно конституционной монархией с двухпалатным законодательным собранием, то остается лишь восхищаться глубиной концепции, оформленной к середине XVIII в. Государственное устройство, описанное Монтескье, базировалось на четком разделении властей, однако механизм их взаимодействия оцениваются по-разному. Например, выдвигается мнение, что при наличии принципа верховенства права в его конституционном проекте не может идти речь о равновесии властей, так как законодательная власть осуществляет доминирующую роль, принимая законы, отражающую всеобщую волю. Остальные две ветви власти только воплощают и исполняют законы, т.е. их деятельность носит подзаконный характер.

Если в проекте Монтескье отсутствует сформулированное положение о равновесии властей, то равновесие политических сил – действительный факт, обнаруженный им во французской жизни середины XVIII в., «когда шла борьба за власть между королем, знатью и буржуазией. Поиски равновесия социальных сил в теории разделения властей... отражают компромисность и умеренность его политико-правовой концепции»⁷.

В то же время существует точка зрения, что идея Монтескье - не разделе-

⁶ Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1998. С. 298-299.

⁷Нерсесянц В.С. История политических и правовых учений. М. 2003. С 165.

ние властей в юридическом смысле этого термина, а то, что можно назвать равновесием социальных сил в качестве условия политической свободы. При этом считается, что он ставил перед собой цель, которая заключалась в том, чтобы выявить в исследовании английской конституции разделение, социальную дифференциацию и соотношение классов и прослоек присущих такой монархии, т.е. ее настоящую социальную базу.

Продолжателями идей Просвещения по праву можно считать выдающихся американских деятелей А. Гамильтона Дж. Мэдисона и Дж. Джея. Свои мысли по поводу концепции разделения властей и идей Просвещения они отразили в своей особенной работе, серии статей «Федералист», опубликованных в октябре 1787 мае 1788 г., в газетах Штата Нью Йорк. «Федералист», печатавшейся под общим псевдонимом Публий, был призван защитить предложенный в США 17 сентября 1787 года проект конституции. Многие ученые отмечают что «Федералист» является наиболее оригинальным политико-правовым документом на протяжении всей истории Соединенных Штатов Америки.

В содержания «Федералиста» представляется важным подчеркнуть, сложный сплав системы взглядов авторов, состоящий из наследия английского и французского Просвещения и пуританской традиции. Не заявляя напрямую об этом авторы «Федералиста», главным образом А. Гамильтон, все время проводят мысль о грешной, меркантильной природе человека, доверять специфике которой при образовании наилучшего государственного устройства было бы безрассудно. Это относится в основном к человеческим возможностям самоограничения, особенно в области политики и в отношении имущества.

Опытным политикам и искушенным теоретикам, каковыми были Дж. Мэдисон, А. Гамильтон и Дж. Джей, не составляло труда опровергнуть доводы о том, что предложенный проект конституции уходит в сторону от модели предложенной Монтескье'. Они указывали на то, что государственное устройство Англии «было для Монтескье тем же, чем Гомер для критиков, разбирающих эпическую поэзию». Однако при не столь пристальном взгляде на

британское государственное устройство было видно, что законодательная, исполнительная и судебная власти вовсе не независимы и до конца не разделены. Монтескье «вовсе не имел в виду, будто эти три ветви власти не должны иметь частичного действия или контроля над деятельностью друг друга»⁸. Анализируя конституции отдельных штатов, Дж. Мэдисон сумел продемонстрировать, что законодательная и исполнительная власти «на деле вовсе не разделены и не автономны»⁹, но это объясняется не столько результатом нарушения принципов, сколько последствием чрезвычайных обстоятельств.

В № 48 «Федералиста» была продолжена тема реализации на практике теоретического проекта Монтескье. Мэдисон говорил, о том, что три ветви власти в том случае если они связаны и переплетены для того чтобы каждая из них вела конституционный контроль над двумя другими, в практических условиях не могут иметь ту разделенность в которой согласно трудам Монтескье нуждается свободное государство¹⁰. Принципиально важным здесь представляется уже не заявление о невозможности реализовать в полном объеме идеальный план. Главное было сохранить не букву, а дух «аксиомы Монтескье».

Намного более значимой представляется еще пока не располагавшаяся на центральном месте мысль о взаимном конституционном контроле, проводимом ветвями власти. Идея эта, как мы помним, высказывалась Монтескье, но не получила должного развития. Для французского мыслителя имела значение чистота утверждаемой им концепции, при том, что сам он отчетливо видел, что в той же Британии концепция эта соблюдается совсем не в полной мере. Вследствие этого сама «аксиома Монтескье» имела несколько статичный вид. Идея взаимного конституционного контроля наделяла эту схему гибкостью, необходимым динамизмом, возможностью приспособления к реальности. Осуществления на практике невозможности вмешательства ведомства в сферу полномочий друг друга – вот основная и, с позиции Дж. Мэдисона, еще не решенная проблема. Конституционные границы, отведенные каждой ветви власти, он

⁸ Гамильтон А. Федералист Политическое эссе. М., 1993. С. 324-325.

⁹ Там же. С. 330.

¹⁰ Там же. С. 340.

находил явно недостаточными, и не столь эффективными против весьма вероятных попыток узурпации власти. Хотя именно на это средство защиты и уповали разработчики большинства конституций США. Однако практика свидетельствует, что эффективность этого средства сильно завышена, и для того чтобы защитить слабых политических функционеров от сильных нужна более действенная мера¹¹. Одних внесенных в конституцию изменений не хватит, чтобы удерживать ветви власти в отведенных им пределах. Возможность устранения конфликта среди ветвей власти обращением к народному мнению считалось мало эффективным инструментом, так как человеческие эмоции не позволяют судить разумно. Вместе с тем лишь разум граждан должен корректировать функционирование правительства. За эмоциональной же составляющей следует следить правительству.

«Федералист» № 51, появившийся в начале февраля 1788 г. стал ключевым для формирования работоспособной системы, основанной на принципах разделения властей. Взаимный контроль между ветвями власти был в нем дополнен и переосмыслен «восполним изъян, создав такую внутреннюю структуру правления, чтобы составляющие ее части сами стали средством удерживать каждую на отведенном ей месте»¹². Говорилось фактически о создании саморегулируемой системы. При построении такой системы основной проблемой всегда становится иерархичность, так как только упорядоченная система может саморегулироваться, и то какие именно силы будут запускать функционирование системы, т.е. ее способность к саморегулированию. Для того чтобы создать прочную основу института независимых и разделенных властей вероятно необходимо создать такие условия при которых каждая ветвь власти будет обладать своей собственной волей, а должностные лица ее представляющие будут иметь как можно меньше возможностей оказывать влияние на формирование остальных ветвей. При неукоснительном следовании этому принципу требуется, чтобы назначения на все высокопоставленные должности в законодательной

¹¹Гамильтон А. Федералист. Политическое эссе. М., 1993. С. 342.

¹² Там же. С. 337.

исполнительной, и судебной власти исходили от, являющихся первым звеном в механизме государства граждан, и проходили по не пересекающимся друг с другом путям.

Здесь речь, прежде всего, шла о том, чтобы строжайшим образом разделить и ветви власти, и способы их образования, что значит подчинение и избирательной системы принципу разделения властей.

Дж. Мэдисон, А. Гамильтон и Дж. Джей, не разрабатывали безупречной системы, они критически относились к человеческой природе. Но они полагали, что как раз эта природа и помогла в создании эффективной модели системы. Это использование враждующих противоположных интересов за неимением лучшего можно наблюдать на протяжении всей истории человеческих отношений, как общественных так и частных

Складывалась довольно интересная система. Ее авторы, толковавшие природу человека в духе протестантской традиции, считали бесполезной всякую попытку изменить эту природу. Но все же разработанная ими система способствовала реализации концепции Монтескье - установлению политической свободы основанной на разделения властей. Эта система, описанная в ньютоновском духе как система, пребывающая в состоянии динамического равновесия, позже стала именоваться системой сдержек и противовесов.

Система сдержек и противовесов не являлась единственным достижением создателей «Федералиста». Все они поддерживали концепцию сильной центральной власти, отдавая при этом немалое предпочтение исполнительной власти. В этой власти они, особенно А. Гамильтон, усматривали инструмент реализации собственных политических и экономических программ, которые должны были сделать Соединенные Штаты сильной, процветающей страной. Серьезной угрозой для стабильного развития и внутреннего спокойствия страны, по их мнению могла стать тирания законодательной власти, которая в большей степени подвержена внутренним распрям и восприимчива к настроениям идущим снизу. Авторы «Федералиста», видели выход в бикамерализме т.е. в двухпалатном законодательном органе. Сенат как еще одна ветвь

законодательной ассамблеи должен была стать палочкой вырубалочкой в контроле над правительством. С ее помощью защищенность народа становится намного надежнее, поскольку умыслы измены или узурпации будут требовать согласий двух автономных палат вместо одной как это было ранее¹³ Избираемый на иных, отличных от палаты представителей принципах, на иной срок, сенат, должен был выполнять свои функции в противовес палате, но не таким образом, чтобы сделать ее вовсе бессильной. Власти у ее членов, с точки зрения Мэдисона, Гамильтона и Джея было и так достаточно, для того чтобы обеспечить благополучие страны. Бикамерализм в этом смысле был вариацией на тему сдержек и противовесов.

Наконец, особое внимание в «Федералисте» уделялось проблеме Верховного суда, развернутой А. Гамильтоном, в отношении которой у авторов не было единой позиции. Дж Мэдисон, подвергая критике в 1788 г., джефферсоновский конституционный проект, продолжал призывы к созданию ревизионного совета, которому принадлежало бы, как общему контролирующему органу судебной и исполнительной властей обширное, хотя и не абсолютное право вето на вынесенные законопроекты³. Гамильтон полагал, что имея самый меньший политический вес из всех трех, судебная власть из за содержания собственных функций более всего безобидна для установленных конституцией политических прав поскольку у этой власти невелики возможности для ущемления или узурпирования.⁴ Кроме того, судебная власть ежедневно рискует оказаться под влиянием или испытать на себе запугивание со стороны других властей. В этой связи судебной власти необходимы подкрепляющие ее положение меры. Гамильтон считал, что правосудие должно отправляться отдельно, законодательная власть ни в коем случае не должна быть ответвлением законодательной. Эффективным способом усиления позиций судебной власти считалось принятие положения о несменяемости и независимости судей. В независимости судей Гамильтон усматривал способ защиты и отдельных гражданских прав и конституции в целом. Заметив, на пути

¹³Каленский В.Г. Мэдисон. М. 1981. С. 89-90.

реализации не легитимных интересов преграды, возникающие в следствии добросовестности судов, законодатели станут вынуждены отказаться от своих попыток. Даже потребность внимательного изучения объемного свода законов, он относит к аргументам несменяемости судей, поскольку, «сделав поправку на обычную порочность человека», будет достаточно проблематично найти одновременно компетентного и порядочного кандидата на соответствующую должность. В случае если такой человек все же будет найден и не совершит, имея должность, порочащих его деяний, то нет никакого смысла без необходимости расставаться с ним.¹⁴

«Эпоха демократических революций», итогом которой стал Венский конгресс, не могла не внести значимые поправки в существующие политико-правовые концепции. Важно отметить, что претерпел изменения общий климат интеллектуального развития.

Проанализировать наследие выдающихся мыслителей и масштабных революций, и сделать поучительные выводы для будущего смог, как никто другой, один из основателей либерализма во Франции XIX в. Б. Констан. Направленностью его постоянных стремлений было определить не неизвестные до недавнего времени формы, а простые условия нормального сосуществования и взаимодействия общественных сил, сдерживаемых духом взаимного уважения. Наряду с этим, он считал свободу самым лучшим поддержанием общественного порядка¹⁵.

Утвердившись во мнении о неприкосновенности личной свободы, Б. Констан понимал, что реальность XIX в. требует обеспечения этих прав прочными гарантиями. Он искал, при построениях своей теории правового государства это обеспечение и в разделении властей, и в представительных учреждениях, и в развитии общественного мнения. Он видел подобно Монтескье основную гарантию в разделении властей. Но в отличие от своего предшественника он выделял не три, а пять властей. Законодательная власть в

¹⁴Гамильтон А. Федералист. Политическое эссе. М., 1993. С. 351..

¹⁵Новгородцев П.И. Лекции по истории новой философии права XVI-XIX веков // Новый мир. 1991. С. 211..

его теории, являвшейся опять-таки вариацией на тему английского бикамерализма, разделялась на две власти. Одна из них представляла постоянство и выражалась в наследственной палате. В избираемой палате функционировала власть представляющая общественное мнение. В дополнение к судебной и исполнительной властям имевшимся у Монтескье, Констан называл еще и королевскую власть, которая находилась над всеми ветвями власти и при необходимости приводила их к согласию. Считается, что Констан, в сущности, разделял не виды власти, а ее носителей поэтому его схема не является значительным шагом вперед по сравнению с Локком и Монтескье. Это было не совсем успешным развитием концепции Монтескье, но значение этой в общем-то прикладной теории заключалось в месте монархии в конституционном государстве. Монархическую власть Констан видел нейтральной, возвышающейся над различиями мнений и интересов, обеспечивающей мирное сосуществование всех остальных властей. Представление о нейтральном положении королевской власти у него тесно связано с учением об ответственности министров.

В вопросе об ответственности министров Констан сумел понять английскую конституцию если не лучше, то глубже Монтескье. Правда, в Англии в первой половине XVIII в. этот принцип еще не был достаточно развит.

Преимуществом английской системы Б. Констан считал принцип парламентской ответственности, при котором Министры оставались в ближайшей, непосредственной зависимости от законодательных собраний. Министры отвечали не только за свои собственные правонарушения но и за допущенные ими политические ошибки, которые лишали их доверия народных представителей. Особое преимущество английской системы он видел в том, что министры выходили из среды представительства. Б. Констан в этом отношении был последовательным защитником принципа парламентаризма.

Дополнением пятизвенной системы, предложенной Б. Констаном, выступает еще один вид власти - «муниципальная» власть, которая в его работах занимала особое место. Констан настаивал на невмешательстве центральной

власти в дела местного самоуправления. Насколько индивид нуждается в праве на самостоятельную заботу о своих экономических и социальных интересах, настолько и община, город, департамент нуждаются в самостоятельных решениях вопросов местного бюджета поддержания порядка. Убежденная приверженность двухпалатной системе (с сохранением наследственной верхней палаты - палаты пэров), местному самоуправлению, противостоящему мертвящей централизации, ограниченному избирательному праву, верность учению о личных правах - все это позволяет охарактеризовать Б. Константа как верного сторонника английской политической системы. В британской конституционной монархии он находил те начала, которые еще только предстояло усвоить европейцам первой половины XIX в.

1.2 Разделение властей в истории политико-правовой мысли России

В середине XVIII в. в России сложилась идеология Просвещения, характер которой формировался условиями социального, экономического и политического развития страны. Просветители обличали язвы современной политической и социальной действительности; подвергали критике самоуправство крепостников-помещиков, отмечая при этом общую несостоятельность крепостного права с точки зрения возможностей дальнейшего экономического и промышленного развития России. Они обращали внимание русского общества на важность отмены крепостного права, а также ограничения власти абсолютной монархии законом и установленными формами представительства, способного выражать волю общества. Осуществление этих идей они связывали с распространением просвещения, считая, что просвещенный монарх (в частности, Екатерина II) и просвещенное общественное сознание способны направить страну по пути социальных и политических реформ, столь необходимых России.

Наиболее полное выражение взгляды Просветительства как направления политической мысли получили в произведениях С.Е. Десницкого.

Кругозор Десницкого был достаточно широким, а образование разношерстным. В Англии он изучал множество произведений западноевропейских

мыслителей, политических писателей и философов. Теоретические положения своей доктрины он часто аргументировал ссылками на труды Дж. Локка, Т. Гоббса, Ш. Монтескье, А. Смита и др.

Лучшей формой правления Десницкий считал конституционную монархию с разделением властей. Главными являются три власти: законодательная, исполнительная и судебная. Они должны «законы делать, судить по законам и производить суд во исполнение». Деятельности этих властей определяет «все почти чиновное положение и все главное правление в государствах» Отношения между этими властями необходимо выстроить так, «чтоб одна власть не выходила из своего предела в другую», и за этим будут следить учрежденные в каждой власти «надзиратели».

Законодательной властью, по его проекту, обладают монарх совместно с однопалатным органом - Сенатом, состоящим из 600-800 депутатов. Сенату дозволено «...с приказанием и по усмотрению монархов российских делать указы вновь, старые поправлять или уничтожать... и сверх того, пошлины в государстве налагать... войну продолжать и заключение трактатов с соседними державами наблюдать». Но «конечное повеление» принадлежит только монарху. Сам представительный орган обязан «никаких узаконений без изволения и приказаний монархов в России не предпринимать, не делать». Также Сенату передается еще и высшая судебная власть. Право быть избранными в Сенат имели депутаты от всех сословий: помещиков, купцов, ремесленников, интеллигенции («училищных») и духовенства с умеренным цензом, различным для каждого сословия. Депутаты избираются на пять лет и в дальнейшем могут быть переизбраны, но не более чем на три срока. Сенаторы ежегодно избирают из своего состава президента, который и представляет монарху все дела, требующие решения. Все сенаторы равны в правах независимо от их сословной принадлежности. Для заседаний Сената и «жилыя» сенаторов Десницкий рекомендует «построить в Москве и Санкт-Петербурге особливые здания». В предложениях по созданию судебной власти Десницкий разработал комплекс положений конституционного характера. Он считал необходимым отделение

судопроизводства от администрации, введение одинакового для всех сословий суда присяжных, установление гласности и непрерывности процесса, предоставления обвиняемому права на защиту. Судительная власть учреждается по всей империи. Для России требуется, чтобы «по крайней мере в восьми местах известное число искусных судей безотступно присутствовало».

Исполнительная власть у Десницкого принадлежит монарху, обладающему правом отлагательного вето, и высшими органами управления — коллегиями, имеющими двойное подчинение: монарху и Сенату. Десницкий выделяет еще одну власть — наказательную. Наказательная власть, осуществляется воеводами в губерниях и провинциях. Они назначаются непосредственно монархом, но в своей деятельности подотчетны губернскому суду, который принимает жалобы на действия воевод и публично их рассматривает. Применять наказательную власть он советовал с осторожностью, «чтоб строгость за предел не выходила». Десницкий осуждал «бесчестные и публично поносительные» наказания, а также всякого рода «шельмования», предусмотренные Артикулом воинским (1715) и имевшие место в российской наказательной практике. В добавок к наказательной власти Десницкий предусматривает еще и гражданскую власть, которую он вручает выборным органам местного самоуправления в городах. Компетенция всех пяти властей должна быть строго очерчена законом. От деятельности этих властей «все блаженство подданных состоит». Законодательная власть у всех народов является самой главной, но, - подчеркивает Десницкий, - довольно важно и исполнение законов, «без которого самые наилучшие и премудрейшие узаконения недействительны». Лучше не иметь законов, чем иметь и не соблюдать.

С началом царствования Александра I в стране изменяется политический режим. При царе сложился кружок «молодых друзей» из либерально мыслящих людей, получивший впоследствии название «Негласный комитет». Членов этого комитета за их взгляды и деятельность в высоких кругах иронически называли «якобинской шайкой». Совместно с этим комитетом царь Александр I утвердил некоторые либеральные законы и подготовил преобразования

центральных органов управления. Таким образом, в царствование Александра I сложилась обстановка, которая способствовала появлению реформаторских проектов и конституционных настроений у передовой и образованной части русского общества, побуждая их к разработке радикальных планов государственных преобразований.

Наиболее ярким и выдающимся реформатором этого времени был Михаил Михайлович Сперанский (1772-1839).

Политическая доктрина М.М. Сперанского основывается на глубоких познаниях в политических теориях как античных, так и современных ему европейских мыслителей. Будучи глубоко религиозным человеком, он полностью отвергал «мрачную систему чувственного материализма» и воспринимал Бога как верховного законодателя Вселенной. В своих проектах государственных преобразований Сперанский мечтал о конституционной монархии, которая бы позволила «правление доселе самодержавное (здесь в значении абсолютное.-Н. 3.) учредить на непрременном законе». Законность форм осуществления власти Сперанский связывал с необходимостью разделения властей. В государстве должны быть три власти («силы»), одна из них «действует в образовании закона, другая - в исполнении, третья - в части судной». Законодательная власть вручается Государственной думе; власть управления - министрам и правительству; судебная - Сенату и судебной системе. Но у Сперанского есть и четвертая власть, которая заключена в особе императора. Он называет эту власть державной и предусматривает для нее всеохватывающий диапазон действия: «...в порядке законодательном никакой закон не может иметь силы, если не будет утвержден державной властью. В порядке исполнительном все уставы и учреждения воспринимают силу и действие от утверждения державной власти. В порядке судном охранение правосудия и утверждение судей, избранием предназначенных, принадлежат державной власти. Однако при всей силе державной власти Сперанский все-таки утверждает, что законодательная власть вручается двухпалатной Думе, которая обсуждает и принимает законы, для чего собирается сессионно. Глава державной власти - монарх участвует в деятельно-

сти Думы, но «никакой новый закон не может быть издан без уважения Думы. Установление новых податей, налогов и повинностей уважается в Думе». Мнение Думы свободно, и поэтому монарх не может «ни уничтожить законов, ни обезобразить их». Три власти управляют государством подобно тому, как человек - своим организмом: обращаясь к закону, воле и исполнению. Все они соединяются в Государственном совете. Государю необходимо «иметь Совет, сочиненный из мудрейших и более знания имеющих в делах» людей, которые смогут давать ему полезные советы и «отсоветовать колико возможно в вещах предосудительных государству и клонящихся к самовластью». Формируется Государственный совет из «особ высочайшей доверенностью в сословие сие призываемых». В него входят четыре департамента: «законов, дел военных, гражданских и духовных, государственной экономии». Заседает Совет под председательством императора или кого-либо из членов по его личному назначению. Он обладает правом законодательной инициативы, но законы, «коими вводится какая-либо перемена в отношении государственных или в отношении частных лиц между собой», утверждаются непременно и исключительно Государственной думой.

Судебная власть реализуется посредством судебной системы, отделенной от администрации и имеющей самостоятельный статус. Организации и осуществлению правосудия Сперанский придавал большое значение. Судебная власть, по его проекту, независима, и даже действие державной власти в этой области «должно быть ограничено одним установлением власти надзирающей и охраняющей судебные органы».

Судебная система состоит из волостного, окружного и губернского судов и завершается Верховным судилищем - Сенатом. Все действуют на коллегиальной основе. Для рассмотрения особо важных преступлений (государственная измена, бунт и т.п., а также преступлений, совершенных членами Госсовета и Госдумы) предусматривается создание особого суда при Сенате - Верховного уголовного суда, состав которого формирует сам император из числа сенаторов, членов Госсовета и депутатов Госдумы. Все дела

слушаются публично, при открытых дверях, включая и заседания Сената.

Начиная с 1815 г. в России возникает активное оппозиционное движение. Его участники составляли программы, предусматривающие различные варианты изменения российской абсолютной монархии и ликвидации крепостного права.

Одним из таких участников был Павел Иванович Пестель (1793-1826). По своим философским взглядам Пестель был материалистом. В социальных взглядах он исходил из положения о естественном равенстве всех людей и взаимном стремлении к общественной жизни для удовлетворения потребностей на основе разделения труда. Он различал общественное и государственное устройство, определяя государство как приведенное в законный порядок общество.

В организации верховной власти в государстве Пестель различает Верховную законодательную власть и Управление (исполнительную власть). Верховная власть вручается Народному вече, исполнительная - Державной думе, а надзор за их деятельностью - Верховному собору, которому принадлежит блюстительная власть. Воспринимая теорию разделения властей, Пестель вносит в нее некоторые коррективы, утверждая, что в его проекте «отвергается правило равновесия властей, но принимается правило определенности круга их действия». Таким образом, в теорию Дж. Локка о разделении властей вносится разработанный Ж.Ж. Руссо принцип разграничения их компетенции. Этим Пестель обосновал практическое требование ответственности всех облеченных властными полномочиями лиц за свою деятельность, вплоть до предания их суду.

Народное вече - однопалатный орган, избираемый сроком на пять лет с ежегодным переизбранием одной пятой его части, при этом «тот же самый может быть опять избран». Вече представляет собой «одно целое и на каморы не разделяется... вся законодательная власть в нем обретается. Оно объявляет войну и заключает мир», «а также принимает законы «заветные»(основные) и все прочие. «Никто не может распустить Народной вечи. Она представляет

волю в государстве, душу народа».

Исполнительная власть - Державная дума - состоит из пяти человек, избираемых сроком на пять лет; один из них сроком на один год избирается президентом. Державной думе принадлежит высшая исполнительная власть, она «ведет войну и производит переговоры, но не объявляет войны и не заключает мира. Все министерства и вообще все правительствующие места состоят под ведомством и начальством Державной Думы».

Блюстительная власть - Верховный собор - состоит из 120 человек, имен>емых боярами, которые назначаются на всю жизнь и не участвуют ни в законодательной, ни в исполнительной власти. Кандидатов назначают губернии, а Народное вече замещает ими «выбылые места». Каждый закон направляется на утверждение в Верховный собор, который не рассматривает его по существу, но тщательно проверяет соблюдение всех необходимых формальностей, и только после утверждения Верховным собором закон получает юридическую силу. Собор имеет серьезные контрольные функции, так как назначает по одному из своих членов в каждое министерство и в каждую область. Главнокомандующие действующих армий также назначаются Верховным собором, и сам Верховный собор «принимает начальство над армией, когда она выступает за пределы своего государства». Таким образом, по мысли Пестеля, «Собор удерживает в пределах законности Народную вечу и Державную Думу». Собор имеет право отдавать под суд чиновника любого уровня за злоупотребления. Действия законодательной и исполнительной властей, а также государственное устройство определяются Конституцией, которую Пестель называет Государственным заветом.

Со своими проектами конституции выступил глава оппозиционного Северного общества Никита Михайлович Муравьев (1795-1843).

Политико-социальные взгляды Н. М. Муравьева сложились под влиянием французских просветительских и политических учений, а также трудов греко-римских мыслителей и русских писателей и историков. Муравьев увлекался и отечественной историей.

Наилучшей именно для России формой правления, Муравьев считал конституционную монархию, основанную на принципе разделения властей, которое создает необходимые гарантии для взаимоконтроля органов власти и управления в государстве. Законодательная власть в Российском государстве вручена Народному вече, составленному из двух палат: Верховной думы и палаты Народных представителей

Палата представителей состоит из 450 членов, избирается сроком на два года гражданами держав. Наличие второй палаты обусловлено федеративным государственным устройством. Верховная дума представлена тремя гражданами от каждой державы, двумя от Московской области и одним - от Донской, избирается она сроком на шесть лет и каждые два года обновляется на 1/3 всего состава. Государственные чиновники, а также лица, находящиеся на казенной службе, не могут быть избраны ни в одну из палат законодательного органа; в свою очередь, избранные члены Народного вече не могут быть назначены «ни в какую гражданскую должность».

Компетенция Народного вече довольно обширна: оно может издавать и отменять законы; объявлять амнистию; распускать правительственные собрания держав в случае, если они преступили пределы своей власти; решать вопросы о налогах, займах, пенсиях и т. п.; утверждать бюджет; покровительствовать наукам, объявлять наследника, утверждать правителей держав

Император представлен как высший чиновник российского правительства. Он не может изменять и отменять законы, равно как и присваивать себе функции законодательной власти. Но полномочия его довольно значительны: он облечен всей полнотой верховной исполнительной власти, является верховным начальником всех сухопутных и морских сил, назначает и смещает министров, главнокомандующих армиями и флотами, представляет Россию в переговорах с иностранными державами и назначает посланников. Монарх имеет право созывать обе палаты и изменять время заседаний палат, но не более чем на два месяца.

Вся деятельность императора контролируется представительным органом . Даже поездку в другие страны он может совершать с согласия и под контролем Народного веча.

Исполнительную власть в каждой державе осуществляют Державный правитель, его наместник и Совет, компетенция которых определена Конституцией.

Судебная (Судная) власть отделена от административной и осуществляется довольно сложной системой судебных органов, включающей в себя уездные совестные суды, съезды совестных судов, областные суды и верховное судилище. В целом воззрения Муравьева по вопросам судеоустройства и отправления правосудия носили либерально-демократический характер и были направлены на последовательное соблюдение требований закона.

Подобные суждения о форме правления и системе государственной власти России высказывал Борис Николаевич Чичерин (1828-1904) - выдающийся русский юрист, один из ярких представителей либеральной политико-правовой мысли в России.

Чичерин, подобно Гегелю считал конституционную монархию высшей формой развития идеи государства. Такую монархию Чичерин рассматривает как смешанную форму правления, где «монархия представляет начало власти, народ или его представители - начало свободы, аристократическое собрание - постоянство закона, и все эти элементы, входя в общую организацию, должны действовать согласно для достижения общей цели».

Характеризуя разделение власти на законодательную, правительственную и судебную, Чичерин писал: «Высшая цель государства, состоящая в утверждении законного порядка, достигается системою независимых друг от друга властей, равно исходящих от верховной власти, но взаимно ограничивающих и воздерживающих друг друга». При этом Чичерин различает две ступени развития конституционной монархии - дуалистическую монархию (здесь монарх обладает всей полнотой исполнительной власти) и парламентскую монархию как «высший цвет конституционной монархии»(здесь правительство формиру-

ется парламентом). Применительно к России Чичерин с позиций охранительного либерализма («либеральные меры и сильная власть») считал, что на пути от абсолютизма к парламентарной конституционной монархии следует предварительно пройти такие этапы преобразований, как учреждение сперва двухпалатного законосовещательного собрания, а затем и дуалистической монархии с законодательным собранием. «Русский народ, - подчеркивал Чичерин, - должен быть призван к новой жизни утверждением среди него начал свободы и права. Для того, чтобы Россия могла идти вперед, необходимо, чтобы произвольная власть заменилась властью, ограниченною законом и оставленную независимыми учреждениями...».

1.3 Разделение властей как принцип организации государственной власти

Универсальной предпосылкой возникновения и развития теории и практики разделения властей служит объективная возможность разделения, властных полномочий среди разных органов единого государства в связи с неоднородным характером самой государственной деятельности, складывающейся из разных по содержанию и форме видов деятельности.

Возможность распределения властных полномочий между различными органами государства является благом потому что:

- во-первых, позволяет создать специализацию в том или ином виде деятельности, и следовательно, повышение ее эффективности;
- во-вторых, обеспечивает самостоятельность, прежде всего организационную и оперативную в повседневной практической деятельности, тем самым предоставляя простор для инициативы, рационализации, «творчества»;
- в-третьих, разделение властей существенно упрощает контролирование деятельности отдельных государственных органов, отдельных должностных лиц и государства в целом со стороны непосредственно граждан, народа;
- в-четвертых, обуславливает с неизбежностью взаимоконтроль и взаимограничение разных ветвей власти как с позиции гарантированности действия каждой в строгом соответствии со своей компетенцией и в ее пределах, так и с

позиции качества выполняемой каждой ветвью власти работы, поскольку от этого зависит эффективность деятельности и других властей.

И, наконец, самое важное, пожалуй, заключается в том, что данный способ построения государственной власти как юридически, так и идеологически является преградой для чрезмерного сосредоточения власти в руках одной ветви власти, одного должностного лица, или группы лиц, и следовательно снижает возможность злоупотребления властью.

В то же время предельно ясно, что концепции разделения властей надлежит быть естественным образом связанной с историческими идеологическими, политическими, культурными и иными условиями государства в котором она реализуется. И вовсе не от того, что нужно просто принять к сведению эти условия, а потому, что в том классическом виде в каком эта концепция была задумана отцами-основателями, она нигде не существовала и вряд ли может появиться в будущем. Главным вопросом теории и практики в связи с этим всегда было определение наиболее выгодного для обеспечения законности распределение и сочетания властных полномочий различных органов власти.

Что касается независимости и самостоятельности властей то здесь можно с уверенностью сказать, что они возможны и необходимы, но только при равно одинаковом для всех законе. Они должны обладать лишь той автономностью и независимостью которую им напрямую дозволяет закон. В целом власти подчиняются закону в равной степени и именно на этом строится единство власти. Без такого необходимого и общего критерия разделения властей или просто обман, или свидетельство несостоятельности государственных властных органов. Ибо образование полностью самостоятельных, суверенных властей ведет к гибели, краху целостного государства. Разделение власти не составляет самоустановку, власти автономны и независимы в той мере, в какой это соответствует потребностям страны и ее народу в целом интересам государства и общества в целом. Только в таком контексте следует решать все подобные проблемы.

Исходя из этого, что значит, например, необходимость усиления

исполнительной власти? Именно - исполнительной власти. И кто может выступать при этом против усиления исполнительной власти? - Никто. Ведь усиление исполнительной власти, увеличение ее эффективности и самостоятельности - во исполнение законов и в рамках законов - бесспорная острая общественная необходимость.

«Более полное» и «более последовательное» воплощение в жизнь принципа разделения властей, т.е. выходящее за пределы верховенства закона и главной роли законодательной власти, на практике будет означать лишь отрицание этого принципа под лозунгом его более полного осуществления. Если верховенство закона подвергается недоверию на уровне государственной практики и даже в теории, законодательная власть теряет статус реальной власти и, следовательно, разделение властей исключается. Реальная власть, в таких обстоятельствах, как это часто происходит, остается у «исполнительных» органов государства. Альтернатива же неограниченной власти выборных общенациональных представительных органов лишь одна - верховенство и полномочия закона, и в первую очередь Основного закона страны - Конституции. Обоснованное отрицание принципа полномочия выборных представительных органов законодательной власти не должно приводить к потере этими органами властных признаков. Но законодательная власть имеет отношение к реальной власти лишь в том случае, если принимаемые ею законы реализуются в жизни, и в первую очередь исполнительной властью. Но что если законы не соблюдаются? Даже сугубо теоретическая возможность неисполнения или ненадлежащего исполнения законов говорит о необходимости принятия «дополнительных» и «достаточных» правомочий, законодательной власти по отношению к исполнительным органам государства. Такие правомочия законодательной власти, сами строго упорядоченные и ограниченные законом, ведением Конституционного Суда, и возможным референдумом (всеобщим голосованием) в отношении издаваемых законодательной властью законов, надлежит принимать за обязательное условие осуществления самой теории троевластия на практике, особенно в реалиях политического противостояния крупных социальных групп.

Главным же принципом, относящимся к «дополнительным» или просто главным прерогативам законодательной власти напрашивается ответственность исполнительной власти перед парламентом за проводимую ей политику, основные способы и цели которой законодательно определены и к осуществлению которых она должна идти. Такая ответственность обязательно должна содержать эффективный механизм воздействия, включающий даже такие меры как снятие со своих должностей конкретных лиц государственной власти и назначение новых. Наряду с этим следует предусматривать рычаги блокирующие противоправную ликвидацию исполнительной властью парламентского контроля. Без всего этого стабильное функционирование модели разделения властей становится ничем весомым не подкреплено и может прекратиться в любой момент.

В контексте сказанного выше представляется очевидным, что позитивный потенциал самой идеи разделения властей может быть успешно использован лишь в пределах одной из разновидностей парламентской республики, либо так называемой смешанной формы правления с обязательным перевесом признаков парламентской республики. В качестве примера можно упомянуть государственное устройство современной Германии и даже парламентский режим Великобритании.

Баланс властей, их равновесие возможны и обязательны лишь в рамках системы разделения властей, внутри которой действительное социальное и юридическое равновесие отдельных ветвей власти невозможно и не нужно. Баланс и гармония властей должны создаваться естественным сочетанием специфических направлений деятельности различных органов единого государственного механизма, а не возможностью их взаимного противопоставления или наличием конкурирующей компетенции.

Не могут происходить конфликты между «властями» в правовом государстве, т.е. там, где действует конституционная законность. Так называемый «конфликт властей» есть либо индикатор нежелания какой-либо ветви государственной власти действовать строго в границах, отведенных для нее

Конституцией и текущим законодательством, либо есть проявление действительно противоречивых или крайне абстрактных положений Конституции и законодательства, которые могут пониматься и толковаться по-разному. Последний случай являет собой по настоящему сложную теоретическую и практическую проблему, потенциально способную привести к кризису работу государственного механизма.

И здесь мы столкнемся с тем, что из-за необходимости непосредственного разграничения компетенции и решения возможных противоречий между различными ветвями власти ключевой может стать, проблема правопонимания - что представляется совсем нежелательным.

Ведь признание верховенства закона, права в равном отношении всеми субъектами государственной власти с позиции практики почти ничего не дает в том случае, если не выявлены и не признаны единые критерии правомерности и не правомерности. Определяющим фактором может стать возможность толкования правовых норм, и в таком случае мы каждый раз будем сталкиваться с чисто политическими и конъюнктурными соображениями тех, кто может толковать право.

Ни одна «беспристрастная» судебная или ей подобная инстанция здесь в принципе не сможет ничего исправить, а скорее даже усугубит появившиеся противоречия - в том случае, если не будут применены законодателем и судьями в максимальной, «исчерпывающей» степени возможности права как формально-определенного, ясного и четкого критерия правомерности или неправомерности поведения разных носителей государственной власти.

И особо необходимо оговориться в отношении того, что при любой ситуации недопустимо смешение политологических категорий и аргументов с юридическими.

Достижения политической мысли, политологии должны быть точно переведены на язык юридической науки и практики. Разумеется, никакой серьезной грани между политологией и юриспруденцией существовать не может. Однако это вовсе не значит, что политологические обоснования, даже самые

истинные, в юридически неадаптированной форме должны противопоставляться, в особенности на уровне государственной практики, действующим юридическим нормам. Возможные преимущества в некоторых ситуациях противного подхода многократно будут перекрыты отрицательными последствиями провоцируемого им относительного, условного принятия субъектами права действующего законодательства и довольно быстро могут привести к оправданию элементарного произвола и беззакония.

СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

2.1 Разделение властей в государствах с монархической формой правления

Концепция разделения властей была воспринята такими монархическими странами как Великобритания, Бельгия, Дания, Япония и др. В виду того что Япония является страной традиционного общества, представляется наиболее интересным остановиться на подробном рассмотрении именно ее модели разделения власти.

Принцип разделения властей, в Японии, в теоретическом отношении был воспринят как нечто готовое, и японские теоретики государства и права вряд ли дополнили его чем-то новым, и более того вряд ли могли это сделать. Потерпев поражение во Второй мировой войне Япония лишилась не только армии но и устоявшейся системы государства. Необходимость реформирования всех сфер политической и общественной жизни была очевидна. Только теперь эти реформы проводились не правящей элитой Японии, а странной-победительницей, чьи принципы и ценности с традиционно японскими были несовместимы.

И так потерпев поражение во Второй мировой войне, Япония впервые переживала оккупацию, японский народ (в широком смысле этого слова) впервые внимал западные «общечеловеческие ценности» из первых уст, а не от своей правящей элиты. И как бы ни оценивать демократические реформы послевоенного времени, в первую очередь те, которые относились к системе разделения властей, и властным структурам, являлись реформами, принятыми в условиях оккупации и по воле и указанию оккупационного режима. Относиться к правовым и политическим последствиям американской оккупации можно по разному, но все же она была резким сторонним вмешательством в процесс естественного политического развития страны и не уделяла внимание национальной специфике. Соответствующие политической и социальной жизни США принципы и ценности являются противоречивыми для тотальной Тради-

цией Японии, которой были несвойственны такие начала, как мораль «торгового строя», индивидуализм, приоритет интересов личности над интересами коллектива, замена «человеческих отношений» (нингэнканкэй - одно из важнейших понятий социальной психологии Японии) на отношения контрактные. Конечно же, политические и правовые реформы были неизбежны и необходимы даже в том случае, если бы страны-победительницы согласились бы с японскими условиями капитуляции и сохранилась бы преемственность политической власти при базировании в стране некоторого количества оккупационных войск. Другими словами проблема заключалась не в сути реформ, а в формах и методах их проведения.

Реформы стали проводиться уже буквально в первые дни оккупации. По условиям капитуляции были ликвидированы военное и морское министерство, началась демобилизация флота и армии. Разрешены были все ранее запрещенные политические партии и организации (первым делом Коммунистическая партия), профсоюзы, освобождены из под тюремного заключения оппозиционные деятели, сняты цензурные запреты на выход оппозиционных изданий и официально разрешена (впервые в истории Японии) открытая критика (в том, числе по радио и в печати) сакраментального императорского дома и всей императорской системы. Был расформирован избранный еще до войны, но продолжавший работу парламент и объявлены новые выборы. Наконец, было заявлено о создании комиссии по пересмотру конституции, которую сначала возглавил все тот же принц Коноэ. Однако даже его проамериканские настроения и репутация «либерала» в последние месяцы жизни никого не обнадежили - сначала его отстранили от этой работы, а позднее генерал Дуглас Маккартур отдал приказ о его аресте и привлечении к суду (накануне ареста Коноэ покончил жизнь самоубийством). Стало очевидным, что пересмотром дело не закончится, и в штабе оккупационной армии началась работа над совершенно новым Основным законом.

Новая конституция Японии (действующая и по сей день) была принята в 1946 г. и вступила в силу в 1947 г. Только благодаря ей впервые в истории

страны была не только записана «на бумаге», но и гарантирована и обеспечена на практике эффективная и дееспособная система разделения трех ветвей власти. Император, в системе государственной власти, по новой конституции, стал играть довольно декоративную роль «символа государства и единства народа» (ст. 1)¹⁶. За императором был сохранен ряд важных политических функций, но при их осуществлении он был лишен какой бы то ни было самостоятельности. Так, он утверждает премьер-министра но по представлению парламента, назначает Главного судью Верховного суда - но по представлению кабинета (ст. 6), созывает парламент, распускает палату представителей и т.д., но все это он делает «по совету и с одобрения кабинета» (ст. 7). Ст. 3 уточняет: «Все действия Императора, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность»¹⁷.

Положения новой Конституции, в первые в истории Японии закрепили создание всеобъемлящего и дееспособного механизма разделения властей. За основу новой системы разделения властей в целом был принят американский принцип «сдержек и противовесов». Необходимо было положить конец диктатуре исполнительной власти, и полной зависимости от нее судебной власти. В связи с этим еще до принятия конституции по стране прошли массовые чистки государственного аппарата, затронувшие в первую очередь органы управления, полиции, прокуратуры и суда. Нужно было поэтапно создавать новый государственный аппарат, который претворил бы конституцию в жизнь. Символично, что в Конституции глава «Кабинет» значилась после главы «Парламент» - в соответствии с общепризнанным порядком перечисления ветвей власти. Парламент провозглашался «высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства» (ст. 41)¹⁸. Автор монографии «Политическая власть в Японии» А.А. Макаров отмечал,

¹⁶ Конституция Японии 1947 г. Джапантудей.ру: офиц. сайт. 27.03.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://jara.netoday.ru/eNotesiklopediya-yaпо№ii-ot-a-do-ya/ko№stitutsiya-yaпо№ii.html> (дата обращения: 06.03.2017).

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

что в конституциях большинства развитых капиталистических стран «как правило отсутствует прямое признание этого представительного учреждения в качестве верховного органа государственной власти»¹⁹. Парламенту и кабинету министров были отданы равные права в отношении законодательной инициативы, за исключением вопроса о бюджете, разработка которого является исключительной прерогативой кабинета. Система «сдержек и противовесов» отчетливо видна в характере взаимоотношений правительства и парламента как высших органов двух ветвей власти - причем, правительство «высшим органом» исполнительной власти в тексте Конституции прямо не указывается, сказано лишь: «Исполнительная власть осуществляется Кабинетом» (ст. 65). С одной стороны, «премьер-министр выдвигается резолюцией Парламента из числа членов Парламента», что значит, что главой исполнительной власти автоматически становится лидер большинства (партии или коалиции) в высшем законодательном органе (ст. 67). В Конституции также закреплено, что «Кабинет при осуществлении исполнительной власти несет коллективную ответственность перед Парламентом» (ст. 66) – важнейшее нововведение по сравнению с законодательством эпохи Мэйдзи, в которой вся вертикаль исполнительной власти подчинялась императору и была ответственна перед ним. В свою очередь исполнительная и даже судебная власть получили по Конституции довольно действенный инструмент контроля над парламентом. Кабинет управомочен решать вопрос о созыве и роспуске палаты представителей, играющей важнейшую роль в работе парламента (ст. 54); «Кабинет может принимать решения о созыве чрезвычайных сессий Парламента» (ст. 53); в случае выражения недоверия правительству, кабинет (т.е. фактически премьер-министр) может распустить палату представителей и объявлять новые выборы, если примет решение не уходить в отставку (ст. 69). Поэтому история политической власти в послевоенной Японии - это история борьбы партий за доминирование, как в законодательной, так и в исполнительной власти, потому

¹⁹Макаров А.А. Политическая власть в Японии. Механизм функционирования на современном этапе. М., 1988. С. 10.

что только в этом случае возможно реальное использование властью всех предоставляемых ей полномочий. Находившаяся бессменно у власти в течение 38 лет Либерально-демократическая партия (ЛДП) не имела в парламенте большинства в 2/3 от общего числа членов обеих палат, необходимого для принятия поправок к Конституции (ст. 96)²⁰, а поэтому не могла, например, отменить ст. 9, но практически всегда она имела то большинство, которое было необходимо для монопольного и всеобъемлющего управления страной.

Таким образом, Конституция 1947 г. создала все необходимые условия для того, чтобы парламент и правительство, а вслед за ними и все прочие органы законодательной и исполнительной власти на соответствующих уровнях превратились по сути в единую устойчивую, динамическую и работоспособную систему, исключаящую верховенство или преобладание одной из ветвей власти.

Конечно, нельзя сбрасывать со счетов и личный фактор, т.е. нахождение во главе законодательной и исполнительной ветвей власти «сильных личностей», которые нередко не ладили друг с другом (достаточно вспомнить премьер-министров Киси и Танака), но в целом на протяжении вот уже почти полувека действия Конституции 1947 г. закрепленная в ней система разделения властей успешно действует, соответствуя политическим реалиям.

Однако не следует думать, что практика разделения властей в Японии слепо копирует США или Западную Европу. Скроенные на американский манер законы пришлось выполнять все-таки японцам, политикам и государственным служащим, имевшим довоенный опыт работы. Несмотря на все реформы, многие механизмы власти, прежде всего неофициальные, сохранились и до наших дней. Прежде всего, это относится к коллегиальности и своего рода «келейности» принятия решений, столь распространенных, например, среди руководителей фракции ЛДП I (многие из которых по существу, скорее, были самостоятельными политическими партиями и только формально поддержива-

²⁰Конституция Японии 1947 г. Джапантудей.ру: офиц. сайт. 27.03.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://japa.netoday.ru/eNotesiklopediya-yapo№ii-ot-a-do-ya/ko№stitutsiya-yapo№ii.html> (дата обращения: 06.03.2017).

ли внутривнутрипартийное единство). Решения по важнейшим вопросам, например о том, кто будет новым премьер-министром, принимались, как правило, в узком кругу высшей политической элиты, так сказать, без протокола, в уютном кабинете ресторана в традиционном японском стиле и на обсуждение сначала парламентской фракции ЛДП, а затем и всего парламента выносилась уже готовая единственная кандидатура, к поддержке которой обязывали как партийная дисциплина, так и традиционная японская система межличностных отношений по принципу «старший-младший» («оябун-кобун»).

С вопросом о взаимоотношениях парламента и правительства и шире - законодательной и исполнительной власти - в рамках системы разделения властей связан и вопрос о бюрократии, традиционно игравшей важнейшую роль в структурах власти. На вершине бюрократической пирамиды стоит кабинет, хотя его члены далеко не всегда являются бюрократами в строгом смысле слова. В довоенной Японии чиновник, продвигаясь по служебной лестнице, теоретически вполне мог дослужиться до высшего поста – поста министра и занимать этот пост в нескольких разных кабинетах. В послевоенной Японии пределом служебного продвижения чиновника стал фактически пост заместителя министра, который один и тот же человек может занимать при разных министрах и соответственно в разных кабинетах. Иными словами, действует связка «министр/политик-заместитель министра/профессионал-бюрократ».

Вопрос о японской бюрократии стоит на периферии нашего анализа, однако полностью обойти его нельзя. Дееспособность политической власти, прежде всего исполнительной, базируется именно на относительном постоянстве бюрократических кадров, потому что для японских правительств характерны частые кадровые перестановки, равно как и формирование новых кабинетов, даже при неизменности премьер-министра (первый и второй кабинеты Киси, первый, второй и третий кабинет Э. Сато и т.д.). Как писала еще тридцать пять лет назад одна из влиятельнейших японских газет «Ёмиури»: «Не успевают еще министры ознакомиться со своими обязанностями и делами министерств, как им приходится покидать свой пост и уступать место другим,

единственное право которых на этот пост состоит в их фракционной принадлежности. Уже сама частота этих перемен в составе кабинета исключает возможность появления какого-либо доверия общественности и самих чиновников к тем, кто несет ответственность за государственные дела»²¹. Неудивительно, что в этом случае политики и бюрократы как бы занимают разные «ниши» внутри одной и той же системы, а их деятельность определяется одними и теми же законами.

Разумеется, в Японии чрезвычайно сильна и «бюрократия» в привычном нам негативном смысле этого слова. Японские политики и ученые не раз высказывали недовольство (как правило, вполне оправданное) громоздкостью и излишней перегруженностью государственного аппарата, безответственностью многих чиновников, медленностью прохождения решения «по инстанциям» и, конечно, коррупцией, которой, впрочем, в равной мере подвержены и «профессионалы», и «политики», и партийные функционеры.

Говоря о традиционных принципах механизма действия государственной власти в Японии, которые сохраняются до сих пор, необходимо сказать о «семейственности», проявляющейся в политической жизни этой страны гораздо значительнее, чем, скажем, в Европе. Передача «по наследству» - от отца к сыну места в парламенте и избирательного округа стала обыкновением для влиятельных политических деятелей, уходящих на покой. Столь же тесные семейные узы связывают многих «политиков» и «бюрократов» и с миром «большого бизнеса». Подобная практика была характерной для Японии, начиная с «реставрации Мэйдзи», и благополучно сохраняется до сих пор.

Вопрос о том, кто же является реальной политической властью в Японии - чиновники или политики в правительстве и парламенте, неоднократно поднимался в последние десятилетия как в прессе, так и в исследовательской литературе. Государственные служащие, которым предписывается воздерживаться от участия в политической борьбе, разумеется, не могут полностью отказаться от нее. Более малочисленные «политики» опираются на армию

²¹Латышев И.А. Японская бюрократия. М., 1988. С. 14.

«профессионалов», в том числе и из аппарата своих министерств и ведомств, - например, в ходе избирательных кампаний или сессий парламента. Не министры и не депутаты готовят большинство законопроектов, а именно «профессионалы» из их аппарата,

который количественно разрастается, в том числе и за счет этого. И в этом плане механизм функционирования законодательной и исполнительной власти практически ничем не отличается друг от друга. Более того, в меру своих сил и средств к использованию той же самой системы прибегали и оппозиционные партии.

Судебная власть по Конституции 1947 года приобрела реальную независимость и равноправие с законодательной и исполнительной властью, пусть даже может быть и не равнозначность. Вся полнота судебной власти закреплена за Верховным судом (ст. 76), члены которого утверждаются кабинетом (ст. 79). Однако «назначение судей Верховного суда подлежит пересмотру народом при проведении первых после данного назначения всеобщих выборов в Палату представителей и повторному пересмотру при проведении первых выборов в Палату представителей попросту десяти лет» (ст. 79). Если большая часть избирателей высказывается за смещение того или другого судьи, он лишается этого поста. Верховный суд является судом высшей инстанции «полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта» (ст. 81)²². Это предоставляет судебной власти возможность осуществлять контроль и парламента, и правительства, но на практике все три ветви власти действуют заодно и проводят по существу единую политику. Уже говорилось что Верховный суд практически ни чего не предпринимает при возбуждении дел по вопросам негодным правящей элите например, о конституционности существования «сил самообороны» или размещения военных баз США на территории Японии. Следует выделить и существование в современной Японии так называемого «правонарушающего

²²Конституция Японии 1947 г. Джапантудей.ру: офиц. сайт. 27.03.2013[Электронный ресурс].URL: <http://japa.netoday.ru/e/Netosiklopediya-yapoNetii-ot-a-do-ya/koNetitutsiya-yapoNetii.html> (дата обращения: 06.03.2017).

законодательства», т.е. принятия законодательных актов, нарушающих статьи Конституции, хотя в ее ст. 98 записано: «Настоящая Конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы». Такая практика свидетельствует о том что правящая элита равномерно доминирует во всех трех ветвях власти. Во всех трех она правит и защищает свои интересы в одинаковой степени - но в соответствии со спецификой. Одним из «секретов» японского законодательства служит процветающий на практике «неформальный» подход к нему, что совокупно и с традиционным преобладанием «неписаных» правовой и политической морали, и норм этики над «писаными». Уже много веков существующая морально-этическая система «гири-ниндзё» («долг» и «человеколюбие») регулирует, особенно в части «гири», отношения между вышестоящими и нижестоящими должностными лицами (предусматривая взаимное чувство долга), между политическими группировками, между равными по социальному статусу.

В целом следует сказать, что в Японии сложился своеобразный внутри-политический механизм, предполагающий довольно частую смену премьер-министров и правительства. Срок нахождения на посту председателя партии самое большее четыре года (два срока) автоматически открывает путь к премьерскому креслу. Широко используется практика досрочного роспуска парламента (когда это выгодно коалиции или правящей партии), что дает возможность в определенной степени манипулировать мнением общества. В совокупности с традиционно сильным влиянием государственного аппарата все это предрешает преемственность курса, как во внутренней, так и во внешней политике, а потому значение личности премьер-министра далеко не всегда является определяющим.

2.2 Разделение властей в президентской республике

Осуществление концепции разделение властей в данной форме правления ,не смотря на отсутствие своевольной личности монарха так же сталкивается со множеством проблем. Первыми за их решение взяли Соединенные Штаты

Америки, чья модель власти и будет рассмотрена далее.

Впервые основы самоуправления американских штатов были изложены в статьях Конфедерации от 1781 г. Но по своему характеру образованное государственное объединение было скорее содружеством 13 независимых государств-штатов, нежели работоспособной целостностью. Ни о каком разделении властей, законодательно оформленном в рамках центрального правительства не было и речи. Пытаясь разрешить нарастающие проблемы столь неэффективно выстроенного государства, конгресс созывает в 1787 г. общенациональную ассамблею, на которой в ходе ожесточенных споров 17 сентября 1787 г. была введена новая Конституция, ставшая официальным законом США 21 июня 1788 г. после ее ратификации девятым штатом, Нью-Гэмпширом. Структура власти, закрепленная Конституцией США 1787 г., определенно созревала в умах отцов-основателей американской государственности под влиянием идей Локка, Монтескье и прецедентов британской государственно-политической жизни. Наряду с этим в стране уже был накоплен богатый опыт управления государством. Два основных положения будущей системы государственной власти США - федерализм и разделение властей - буквально стали общим местом в публицистике и теоретических трактатах того времени. Согласившись с целесообразностью принципа разделения властей, теоретики американской государственности при этом нисколько не обольщались его мнимой простотой и очевидностью. Об этом весьма недвусмысленно свидетельствуют материалы, опубликованные под псевдонимом публий в 1787-1788 гг. на страницах четырех американских газет и известные под общим названием «Федералист». Их авторами, как известно, были идеологи американской революции Дж. Мэдисон, А. Гамильтон и Дж. Джей. «Простое проведение на бумаге конституционных границ между законодательной, исполнительной и судебной властью не создает достаточной защиты от тех вторжений, которые ведут к присущему тирании сосредоточению всей полноты власти в одних и тех же руках», - пишет Дж.

Мэдисон.²³ Следовательно, речь идет не о простой декларации «избитой истины». Тогда о чем?

Ответить на этот вопрос пытались еще до Конституционного конвента в Основном законе штата Нью-Гэмпшир. В соответствии с его духом «законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть разделены и независимы друг от друга в той мере, насколько природа свободного правления допускает сие или насколько это совпадает с цепью связей, соединяющей все государственное устройство в одно нерасторжимое целое и дружеское единство».²⁴ Итак, разделенность, не нарушающая целостности и единства. Собственно, данный подтекст содержится и в самом термине, которым обозначается подобный принцип государственного устройства. В переводе с английского «separation of powers» (разделение властей) требует употребления именно слова «separation», что означает «отделение частей от целого», «разложение целого на части», но ни в коем образом не «division», т.е. «разделение» как «расхождение», «разногласие». Каким же образом видели отцы-основатели характер этого разделения функций?

Интересно, что передача в одни руки сильной исполнительной власти стала одним из сюрпризов Конституционного конвента. С самого первого дня его работы велика была вероятность образования «комитета трех» для контроля деятельности президента. Однако в итоге побеждает точка зрения Л. Гамильтона. «Слабость президента означает слабое функционирование правительства. Слабое функционирование означает всего-навсего плохое функционирование. А неважно претворяемое в жизнь правление, что бы это ни значило теоретически, практически означает плохое правление».²⁵ Выявив, таким образом, неизбежность сильной исполнительной власти, А. Гамильтон разъясняет составляющие ее дееспособности: «... Во-первых, единство, во-вторых, продолжительность пребывания на посту, в-третьих, достаточные ресурсы для его (президента) поддержки, в-четвертых, компетентность власти.

²³ Мэдисон Дж. Федералист 48. М., 1993. С. 337.

²⁴ Мэдисон Дж. Федералист 48. М., 1993. С. 337.

²⁵ Там же.

Обстоятельствами, поддерживающими безопасность республиканского строя при сильной президентской власти, должны быть опора на народ, во-вторых, должная ответственность».²⁶

Законодательные функции в государстве вверялись конгрессу США. Сомнения относительно рациональности его двухпалатной структуры ~ палаты представителей и сената были невелики. Лишь делегация Нью-Джерси безрезультатно пыталась настоять на учреждении однопалатного конгресса. По мнению подавляющего числа участников форума, двухпалатный конгресс даст возможность компромисса между большими и малыми штатами, без которого не может быть принят ни один закон. Раздел 8 ст. 1 в 17-ти пунктах перечисляет и подробно описывает основные полномочия конгресса, а в 18-том – общую направленность законодательных полномочий создавать все законы, которые были бы необходимы и правомерны для исполнения упомянутых выше полномочий. Оказываются ли достаточными эти разъяснения для ответа на вопрос, что есть американский вариант системы разделения властей? Увы, нет. Имея под собой общеправовое основание, принцип разделения властей каждый раз заново утверждает право на свое существование. Его жизненные проявления - это наиболее острые моменты взаимоотношений двух ветвей государственной власти, делящих и в то же самое время поддерживающих ее неделимость.

Не углубляясь в детальное описание характера и структуры полномочий высших государственных органов, представляющих законодательную и исполнительную ветви власти, остановимся лишь на тех явлениях, которые представляются нам поистине рефлексорными центрами государственного организма США.

Подразумеваемые полномочия. Среди всех подразумеваемых полномочий наиболее часто используемыми являются действия, в основе которых лежат прецедент, согласие одной из ветвей власти на частичную передачу своих полномочий другой (так называемая делегация) и обычай. Рассмотрим для начала

²⁶ Мэдисон Дж. Федералист 70. М., 1993. С. 337.

тот вид законодательства, который принято называть не кодифицированным, или неписанным правом. Стяжав с течением времени силу закона, предписания такого порядка становятся привычным способом толкования конституции. К их числу можно отнести рекомендации, содержащиеся в докладах и слушаниях комитетов, выступления на заседаниях палат, в ходе дебатов. Возможность не описанных в официально действующем законодательстве действий, в том числе как своеобразной формы контроля за действиями друг друга, не порождает каких либо серьезных возражений со стороны обеих ветвей власти. В реальной жизни ни одна из них никогда не может быть до конца уверена, что точно разрешает или запрещает писаное самым общим образом законодательство. Однако неписаная система взаимного контроля довольно хрупка, многое зависит от того, насколько единодушны ее участники в возможности применения тех или других методов.

Применяемая весьма ограничено законодательная президентская власть стала традиционным явлением американской государственно-политической жизни. Поставленная на регулярную основу, она существует в виде указов и распоряжений исполнительной власти. Реакцией конгресса на это стала комплексная система агентств, комитетов и ревизионных комиссий, призванная обеспечить интересы собственной власти и ограничение условиями процедурного характера действий исполнительной власти. Как и прежде, обратной стороной, основанной на доверительном взаимодействии, власти становится власть, предполагающая постоянное недоверие и неусыпную бдительность.

Несомненно, практика «благоприятного толкования» отдельных положений конституции, использования подразумеваемых полномочий несет в себе риск узурпации власти одной из ее ветвей. Но в месте с тем очевидно и другое. Отсутствие такой практики неминуемо повлечет за собой необходимость принятия сотен поправок к конституции и желание нового поколения законодателей, новой администрации постоянно редактировать и пересматривать ее. Именно в этом контексте делегация и уступки полномочий легитимны, но сам этот контекст может быть лишь в одном случае - в случае

существования относительно стабильного в экономическом плане и единым образом сориентированного в отношении перспективных целей общества, признающего законный характер управляющих им властей.

Упомянутая выше делегация полномочий являет собой одно из тех жизненно необходимых для американской государственности явлений, в котором естественным образом проявились не только подразумеваемые полномочия, но и эфемерность безусловного распределения функций законодательного и исполнительного институтов в системе разделения властей, закрепленного конституцией.

Вето. Одним из наиболее внушительных и широко обсуждаемых средств взаимного контроля законодательной и исполнительной ветвей власти служит право вето. Обычно это право ассоциируется с президентскими привилегиями. Однако это не вполне справедливо.

Сегодня вето как способ откладывания или отказа от государственных решений существует в различных вариантах: предусмотренное конституцией президентское вето; специальные статуты дающие право партийным лидерам и губернаторам накладывать запреты на проведение отдельных мероприятий возражения судов против предложений законодательной и исполнительной власти на основании их неконституционного характера; вето сената на подписанные президентом назначения и договоры. Первое из перечисленных неизменно привлекает внимание исследователей и создает жаркие споры среди государственных деятелей. В своем стремлении защитить исполнительную власть от злоупотреблений со стороны законодательной и обеспечить принятие достойных законов отцы-основатели не могли предвидеть, что скоро президентское вето станет не только методом партийной политики (в ситуациях разделенного правления), но и средством текущей политики, постоянного контроля над законодательной властью. одобрит законопроект вместе с ними.

Существует ли в США вето законодательной власти? Существовало более или менее официально до 1983 г., пока Верховный суд не признал его неконституционным. Однако и после аннулирования по настоящее время

сохраняют силу функциональные эквиваленты законодательного вето, ибо неизменно партнерство двух ветвей власти в государстве, в котором далеко не всегда нормы официально зарегистрированы.

Гибкое приспособление законодателей к системе разделения властей в отсутствие права на законодательное вето происходит по принципу *quirproquo*. В настоящее время вместо однопалатного вето все большее распространение приобретает вето комитетов, специально организуемых для создания плана внедрения той или иной президентской инициативы. Вето комитетов является собой набор ограничений и условий, которыми сопровождается реализация любого национального проекта.

И так, о чем свидетельствует модель разделения законодательной и исполнительной властей США? Отвечая на этот вопрос, можно заострить свое внимание на процессе «плавающего центра» во взаимоотношениях двух властей, постоянном и неизбежном его перемещении в системе государственной власти. Действительно, до эры «джефферсоновской демократии» и в колониальный период в обществе была достаточно сильная вера в праведность закона и некоторые сомнения относительно могущественной исполнительной власти. Постепенно престиж президентской власти начинает возрастать, а прежняя поддержка законодательных органов ослабевать, хотя до признания безусловной власти президента еще было очень далеко. Сама эпоха *laisser-faire* тормозила ее утверждение, да и XIX в. знал, пожалуй, только лишь двух сильных, влиятельных президентов Джексона и Линкольна. Только в XX в., с началом правления Т. Рузвельта, теория сильной исполнительной администрации становится реальностью. Период 50-60-х годов, война в Индокитае вносят свои поправки в взаимоотношения двух властей. Не имея ничего против инициатив президента во внутренних государственных делах, конгресс требует законодательного контроля за его внешнеполитической деятельностью. Чрезвычайно подвижная и естественная асимметрия законодательной и исполнительной властей представляет собой тот нескончаемый источник энергии, который постоянно питает конституционную систему власти США и поддерживает

динамику государственно-политического механизма. Но гораздо более важным и интересным представляется другое заключение. Как ни парадоксально, но очевиден следующий факт. Взаимный контроль гибкость и эффективное сотрудничество в системе управления государством возможны ввиду весьма общего характера, а еще точнее, дублирования, неизбежного перекрывания функций различных ветвей власти.

Этот своеобразный выход за границы того, что изначально считается дозволенным одной ветви власти, неминуемо вызывает возражения со стороны другой, создавая конфликт. Так в соответствии с конституцией исполнительная власть формально не может вести законодательную деятельность, но в руках президента право вето на любой из законов. Он также может прибегнуть к помощи соглашений и президентских указов. Конгресс, в свою очередь официально не обладая правом вето, находит ему достойную замену в форме правил и ограничений, которые возлагают его комитеты на президентские структуры. Таких примеров существует огромное множество, и все они подтверждают одну единственную мысль. Конфликт созидателен и позитивен, если нормы существования и образцы поведения структур власти не игнорируют закон и не перечеркивают положения действующей конституции.

Судебная власть: Представляя себе будущее государство, А. Гамильтон писал: «Судебная власть из-за существа своих функций всегда менее всего опасна для политических прав, определенных конституцией, ибо у этой власти самые малые возможности для их нарушения или ущемления... Эта власть не обладает ни силой, ни волей, а выносит только суждения... Судебная власть слабейшая среди трех....».²⁷ Казалось бы такое мнение вполне справедливо. На государственном уровне все крупные шаги, как правило, связываются с деятельностью исполнительной и законодательной ветвей, ибо каждая из них заметный и способный к быстрым реакциям персонаж на политической арене. Судебная власть, наоборот, видится нам чрезвычайно консервативным и медлительным субъектом, жизнь которого безынтересна. И так попытаемся

²⁷ Мэдисон Дж. Федералист 78. М., 1993. С. 337.

разобраться верно ли данное представление.

Статья III, из I раздела конституции США вверяет судебную власть страны «Верховному суду и таким нижестоящим судам, которые конгресс может время от времени предписывать и устанавливать». Численность Верховного суда с 1869 г. постоянна 8 членов и председатель, которые назначаются президентом с одобрения двух третей присутствующих сенаторов при наличии кворума.

Верховный суд в своей деятельности официально руководствуется принципом прецедента (*stare decisis*). Строение судебной власти строго иерархична: решения высшей инстанции обязательны к исполнению низшей. Выполняя функции юридического надзора, Верховный суд должен руководствоваться первичными по отношению к не кодифицированному праву и административным статутам, положениями конституции. Наделенный полномочиями высшей апелляционной инстанции страны, Верховный суд США создавался как гарант законности в обществе. Его особое положение в американской системе власти было обозначено самой неопределенностью конституционной формулировки. Замысел отцов-основателей касательно Верховного суда как органа мирного разрешения противоречий и конфликтов между исполнительной и законодательной властями, центральными органами и властью на местах, наконец между государственной властью как таковой и народом изначально предполагал максимально гибкие и емкие положения Основного закона страны. Располагая на первый взгляд довольно скромным правом «вынесения суждений», толкования конституции, Верховный суд США, по сути дела, явился одновременно и орудием власти, и символом законности. Действительно, в его руках лежит принятие решений в отношении конституционности, а значит, жизнестойкости любых действий и актов как исполнительной, так и законодательной власти. Произошло официальное закрепление этого права за судебной властью страны в 1803 г., когда Верховный суд под председательством Дж. Маршалла вынес следующее решение по делу Марбэри против Мэдисона: источником юрисдикции суда является конституция, а не существующее законо-

дательство. Поэтому Верховный суд окончательно оставляет за собой право объявлять законы противоречащими Конституции США. Принятое решение воистину эпохально, ибо значительным образом уточняет место судебной ветви в системе разделения властей. Ее задача - управление страной при помощи неспешного, ответственного выбора в конкретной исторической ситуации. Значит, при рассмотрении института судебной власти речь должна идти не о юридических изысках, а о действительном вкладе третьей ветви власти в механизм государственного управления. Проанализированная именно в таком ключе деятельность Суда дает нам все основания задуматься над вопросом: а не является ли толкование конституционного права своеобразной формой законотворчества, что само по себе противоречит принципу разделения властей? И на основании этого так ли уж «слаба» и зависима судебная власть? Обратимся к истории существования Верховного суда США.

1787-1835 гг. В эти годы Верховный суд США является вдумчивым контролером. Возглавляемый Дж. Маршаллом, он довольно аккуратно использует свои полномочия, полагаясь на мудрость конгресса и активность избирателей. Суд всеми средствами поддерживает центральное правительство, справедливо считая, что в сложившейся ситуации интересы нации выше интересов отдельных штатов. Именно в таких условиях рассматриваются все дела, связанные с правами собственности и законностью договоров.

835-1865 гг. Особенность данному периоду придала эпоха «джексоновской демократии», в огромной степени изменившая политические и ценностные ориентации американского общества.

1836 по 1864 г. Верховный суд возглавляет Р. Тэни, Он, как и его предшественник, поддерживает активную политику по защите прав собственности, но вместе с тем эта защита не безусловна. Суд недвусмысленно настаивает на том, что общество также имеет права, основное из которых обеспечение благосостояния своих граждан. В результате если по мнению Маршалла Верховный суд – это орган общенационального контроля, то по мнению Р. Тэни он прежде всего беспристрастный арбитр, стоящий как над национальным

правительством, так и над органами управления в штатах.

1865-1937 гг. Активный рост скороспелых магнатов после завершения гражданской войны стал угрозой идеям и лозунгам «джексоновской демократии». Очевидное участие судебной власти в политической жизни страны начинает ощущаться с 1890-х годов, когда, выбрав себе в союзники промышленные круги, Верховный суд неустанно противодействует росту профсоюзов. Суд также оставлял за собой право принимать любое законодательство, если происходила заслуживающая внимания ситуация в судебной практике. Пробные шаги Верховного суда в области законотворчества переходят в сознательную политику по обретению законодательных функций. С этим временем связаны запреты Верховного суда на антитрестовское законодательство, введение федерального подоходного налога, ограничение детского труда, деятельности профсоюзов.

Следствием явных политических симпатий становится утрата «нейтралитета» судебной властью, что, в свою очередь, приводит к нарушению фундаментального принципа американской демократии - идеи разделения властей.²⁸ Число законов, признанных неконституционными, доходит до самой высокой отметки за всю историю страны: всего за 2 сессии суд отклоняет треть всех законодательных актов конгресса и блокирует важнейшие направления «нового курса Рузвельта». Ситуация получает фатальный оттенок, и в этот момент в системе государственного управления США возникает «второе дыхание», дарованное ей главным образом благодаря императивам доктрины разделения властей. На сей раз общество находит для себя иной, не столь лучезарный, но от того не менее эффективный смысл разграничения функций в государстве: власть можно обуздать только властью. Провозглашаемая еще А. Гамильтоном идея «резонанса власти» становится основной преградой против гроз свободному правительству.

На практике идея резонанса власти реализовалась в попытках президента

²⁸Браусон У.К. Американская судебная система // Верховенство права. М., 1992. С. 116.

Ф. Д. Рузвельта поднять число членов Верховного суда за счет введения в его состав своих сторонников. Под угрозой «утрамбовки» суд изменяет свой курс, соглашаясь на компромисс с исполнительной властью, поддержав законодательные предложения президента. Означало ли это победу исполнительной власти над судебной? Ни в коей мере, ибо кризис привел в действие с самого начала заложенный в систему разделения властей механизм самокоррекции власти. И судебная и исполнительная власти одновременно перенесли и победу и поражение, что послужило восстановлением утраченного баланса. Отцы-основатели предостерегали: «.. при естественной слабости судебной власти она находится в опасности подчинения, запугивания или влияния равных ей властей»²⁹. Однако история изменяла соответствии с действительными потребностями государственного управления их теоретические зарисовки: чем более совершенной и многообразной становится система разделения властей в США, чем более трудным оказываются отношения между ветвями власти, тем серьезнее и проблематичнее оказывается ситуация в стране, тем менее «беззащитной» являет себя судебная власть.

1938-1952 гг. Переоценка Верховным судом своей роли в системе государственного управления намечается уже с 1936 г. в целой группе решений по вопросам защиты прав собственности и договоров, а в 1937 г. Верховный суд сам ставит вопрос о судебном самоограничении, неявно признавая: его непогрешимость зачастую заключается лишь в том, что за ним оставлено право последнего слова. Такое «пробуждение сознательности» Верховного суда факт закономерный. Ведь как раз на него делали ставку отцы-основатели, противопоставляя судебную власть законодательной и исполнительной, с одной стороны, и веря в способность судебной власти к контролированию своих амбиций и поддержанию дисциплины собственными силами - с другой.

1953-1968 гг. Если в 30-е годы споры по вопросам конституционности касались экономических прав и свобод, то в 50-60-е годы взаимоотношения властей обрели повышенную остроту в сфере политических, гражданских прав.

²⁹ Мэдисон Дж. Федералист 78. М., 1993. С. 337.

Традиционно деятельность Верховного суда в период 50-60-х годов называют «юридической революцией Эрла Уоррена» по имени его председателя. Если до назначения Уоррена Верховный суд следовал принципу самоограничения и то примерно с 1962 г. он все более склонен прибегать к самостоятельным активным действиям. В 1962 г. была узаконена юридическая поддержка избирателей, которые уличили законодательные органы штатов в несоблюдении принципа равного представительства на выборах. В это же время была разработана процедура обеспечивающая соблюдение прав личности в уголовных делах при разбирательстве на уровне штата. В 1963 г. результатом слушаний по делу Гидеон против Уэйнрайта стало решение об оказании бесплатной юридической помощи обвиняемому, если тот не имеет возможности нанять себе защитника.

Такая направленность решений суда Уоррена не могла не создать острых дискуссий о характере полномочий и степени вседозволенности судебной ветви власти. Взоры критиков вновь устремились к наследию отцов-основателей, которые недвусмысленно заявляли, что никак не предполагают верховенства судебной власти над законодательной. Однако в пылу гневных обвинений «непозволительного своеволия» Верховного суда оппоненты политики либерального активизма зачастую упускают из вида заключительную часть рассуждений теоретиков американской модели разделения, и в особенности А. Гамильтона, писавшего о сочетании полномочий судебной и законодательной ветвей власти: «Предполагается, что власть народа выше обеих этих властей и, когда воля законодательной, выраженная в ее статутах, противоречит воле народа, выраженной в Конституции, судьи должны руководствоваться последней, а не первой»³⁰ Довольно верное отражение общественного климата времени в решениях суда Уоррена сделало их действительно жизнеспособными.

1969 - конец 90-х годов. 1968 г. значится в политической истории США как период предвыборной кампании будущего президента страны Р. Никсона под девизом «Закон и порядок». Обрушившись с резкой критикой на деятельность Верховного суда под председательством Уоррена за недобросовестное

³⁰Гамильтон А. Федералист. Политические эссе. М., 1993. С. 337.

обеспечение общественного порядка, Никсон аккумулирует все силы, чтобы изменить характер деятельности Верховного суда путем назначения новых членов и председателя У. Бергера. Официально суд Никсона-Бергера не отменяет основных решений суда Уоррена, однако чем дальше, тем более явными становятся новые оттенки в толковании конституционных положений. Обновленный состав Верховного суда действует по принципу наложения ограничений на уже принятые решения, приостановки действия отдельных их положений.

Таким образом, большинство членов суда Бергера пытается, ограничить свою прерогативу лишь теми вопросами, которые безусловно входят в его компетенцию, наконец способствует возрождению преданной забвению с 30-х годов идеи суверенитета штатов. Стремление Верховного суда к большей доверительности в отношениях с двумя другими ветвями государственной власти тем не менее не значило утрату им своей, независимой позиции высшего гаранта законности и правопорядка в стране.

В 1974 г. в ходе расследования Уотергейтского скандала Верховный суд вынес решение о том, что президент страны не имеет право утаивать документы, необходимые для выявления истины, тем самым серьезно ограничив привилегии президентской власти. Суд постановил, что «ни доктрина разделения властей, ни потребность в конфиденциальном характере обмена информацией на высшем уровне... при любых обстоятельствах не могут подтвердить абсолютный, безоговорочный иммунитет президента в ходе судебного процесса»¹.

Принятые Верховным судом решения в силу своей неторопливости и отсутствию (за редким исключением) скачкообразности в большинстве случаев не представляются отражением сиюминутных конъюнктурных требований, а выявляют долгосрочные тенденции развития общества, превращая интуитивные догадки и еще не оформленные потребности в перспективные цели. Именно в этом смысле судебная власть способствует созданию новых ценностных ориентаций общества, а государственная система приобретает столь необходимую ей внутреннюю целостность. И именно благодаря этому

сохраняет свою истинность древняя максима «*Dura lex sed lex*» («Суров закон, но это закон»). Любая общенациональная истина может оставаться таковой лишь в том случае, если государственные институты, обязанные ее охранять, не пытаются отказаться от нее в стремительно изменившихся условиях, но достойно и без сомнительных натяжек интерпретируют ее применительно к сложившейся ситуации.

2.3 Разделение властей в парламентской республике

При реализации принципа разделения властей в парламентской форме правления законодательная власть в лице представительного органа неизменно стремится к возвышению над остальными ветвями власти. Данный принцип отчетливо прослеживается на примере итальянского государства.

После паления в Италии 25 апреля 1945 г. фашистского режима власть перешла в руки комитетов национального освобождения, которые сразу же начали демократические преобразования.

02 июня 1946 г. в Италии прошли одновременно референдум и выборы. Референдум должен был определить, будет ли Италия монархией или республикой. 54 процента проголосовавших высказались за республику, которая и была торжественно провозглашена 18 июля того же года. Выборы проходили в Учредительное собрание, полномочия которого ограничивались принятием конституции и ратификацией международных договоров. Конституция Италии создавалась на широкой коалиционной основе, ее поддержали практически все политические силы страны. 22 декабря 1947 г. Учредительное собрание завершило свою работу и одобрило текст новой конституции.

Конституция 1947 г. провозглашает Италию демократической республикой, основывающейся на труде. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и границах, установленных Конституцией. Республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра (ст.ст. 1, 139). Конституция прямо не провозглашает принцип разделения властей, однако она подробно регулирует «устройство республики»(часть II) в чисто парламентской форме, чётко разграничивая полномочия между

Парламентом, его Палатами, Президентом, Правительством, Конституционным судом, магистратурой и иными органами³¹.

Парламент является представительным органом, осуществляющим законодательную и иные функции. Каждый член Парламента представляет нацию и выполняет свои функции без императивного мандата (ст. 67). Парламент включает в себя Палату депутатов и Сенат. Непосредственно парламенту в Конституции 1947 г. посвящена гл. 1 ч. 2 («Устройство республики»)³² Таким образом, в системе разделения властей законодательный орган формально поставлен на первое место.

Вместе с тем положения, так или иначе затрагивающие парламентскую деятельность, содержатся и в остальных частях конституции. Глава. «Парламент» состоит из двух разделов: «Палаты» (ст.ст. 55-69) и «Составление законов» (ст.ст. 70-82).

По Конституции Парламент собирается на совместные заседания членов обеих палат только в случаях, установленных Конституцией. Парламент на совместном заседании его членов избирает Президента Республики (ст. 83). Перед Парламентом на совместном заседании палат Президент Республики приносит присягу на верность Республике и соблюдение Конституции (ст. 91). Парламент на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов предаёт суду Президента Республики, за совершение им государственной измены или посягательства на Конституцию (ст. 90). Парламент на совместном заседании палат назначает пять судей Конституционного суда (ст. 135)³³.

В целом, Конституция 1947 г. исходит из равноправия палат Парламента с точки зрения механизмов формирования, возможного политического состава, полномочий, организации и т.п. Палата депутатов избирается всеобщим и прямым голосованием. Число депутатов составляет 630 человек.

³¹Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006[Электронный ресурс]. URL: <http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNskoi-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

³² Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006[Электронный ресурс]. URL: <http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNskoi-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

³³Там же.

Сенат Республики избирается всеобщим и прямым голосованием на базе областей, а также в заграничном избирательном округе. Сенат состоит из 315 избираемых сенаторов, 6 из которых избираются в заграничном избирательном округе. Каждая область избирает не меньше 7 сенаторов, за исключением области Молизе, избирающей 2 сенаторов, и Валлед'Аоста, избирающей 1 сенатора (ст.ст. 57–58). Помимо избираемых сенаторов, каждый бывший Президент Республики является сенатором по праву и пожизненно, если он не откажется от этого. Кроме того, Президент Республики может назначить пожизненно сенаторами 5 граждан, прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях (ст. 59)³⁴.

Палата депутатов и Сенат осуществляют свои полномочия в течение пяти лет. Полномочия каждой палаты не могут быть продлены иначе как на основании закона и только в случае войны (ст. 60). Двухпалатная структура итальянского Парламента характеризуется, таким образом, сильной верхней палатой, которая практически равноправна с нижней. Даже в случаях, когда палаты принимают решения совместно, тот факт, что Сенат численно вдвое меньше, чем Палата депутатов, существенного значения не имеет, ибо депутаты и сенаторы при голосовании считаются со своей принадлежностью не к палате, а к политической партии. Расхождения между палатами обычно не носят политического характера. Палаты избираются практически одинаково, и вследствие этого политический состав палат практически идентичен.

Ныне действующие регламенты палат итальянского парламента были приняты в 1971 году. Несмотря на автономию палат, документы похожи друг на друга, а многие их положения совпадают. Тексты регламентов согласованы для того, чтобы ни одна из палат не находилась в привилегированном положении перед другой, не препятствовала выполнению другой палатой её функций и

³⁴Конституция Италии 1947 г.Италия.ру:офиц. сайт. 12.03.2006[Электронный ресурс].URL:<http://italia.ru.com/page/ko№stitutsiya-italya№skoi-respubliki>(датаобращения: 21.03.2017).

не затрудняла общепарламентский процесс³⁵.

Компетенция Парламента очерчена в Конституции очень скупно, что говорит в пользу ее неограниченного характера в сфере общегосударственного ведения.

Парламент принимает законы в данной сфере, а также принимает государственный бюджет и контролирует его исполнение, осуществляет политический контроль за деятельностью Правительства, участвует в формировании некоторых государственных органов и выполняет некоторые иные функции.

Палаты наделены большими полномочиями:

- палаты санкционируют объявление Президентом войны (ст. 78);
- палаты в законодательном порядке санкционируют ратификацию международных договоров политического характера, а также договоров, предусматривающих арбитраж или судебное урегулирование, либо влекущих территориальные изменения, финансовые обязательства или изменения законов (ст. 80);
- палаты ежегодно утверждают бюджет и закон о его исполнении (ст. 80);
- палаты оказывают доверие или отказывают в нем Правительству (ст. 94);
- палаты могут выразить Правительству недоверие (ст. 94);
- палаты осуществляют контрольные функции.

Каждая из них может проводить расследования по вопросам, представляющим государственный интерес. Для этой цели она назначает из числа своих членов комиссию в пропорции, отражающей соотношение различных фракций. Комиссия по расследованию проводит исследования и проверки с такими же полномочиями и ограничениями, как и судебная власть (ст. 82)³⁶.

Законодательная функция согласно ст. 70 осуществляется обеими

³⁵ Струнников В.Н. История государства и права зарубежных стран. М.: Норма, 2004. С. 362-363.

³⁶ Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006[Электронный ресурс]. URL: <http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNeskoj-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

палатами. На представление законопроекта имеет право прежде всего правительство как орган, наилучшим образом способный оценить необходимость тех или иных законодательных преобразований. Правительственный законопроект вносится в палаты разрешающим декретом президента республики с контрасигнацией председателя совета министров либо компетентного министра, приобретая таким образом официальную поддержку главы государства. Правом законодательной инициативы обладают и члены обеих палат, выступая как в личном качестве, так и совместно с другими парламентариями.

Кроме того, законодательной инициативой обладает, согласно ст. 71 конституции, итальянский народ. Он осуществляет это право путём внесения законопроекта от имени не менее чем 50 тысяч избирателей. Правом на внесение законопроекта обладают областные советы - представительные органы областей - исключительно по вопросам, касающимся самих областей, если эти вопросы не могут быть урегулированы законом области.

Следует отметить, что институт народной инициативы используется в Италии довольно слабо. Лишь после принятия Закона 1970 г., регламентирующего порядок применения конституционной нормы, до конца 80-х годов было внесено 30 инициатив, из которых лишь немногие были приняты к рассмотрению Парламентом³⁷.

В тоже время существует жесткая иерархия законодательной инициативы в зависимости от компетенции субъекта законотворчества.

Конституция 1947 г. предусматривает такой специфичный институт непосредственной демократии как «народное вето» или отменительный референдум. Референдум назначается для полной или частичной отмены закона или акта, имеющего силу закона, когда этого потребуют 500 тысяч избирателей или пять областных советов. При этом референдум не допускается в отношении законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, об одобрении ратификации международных договоров. Вынесенное на референдум предложение считается принятым, если в голосовании участвовало большинство имеющих

³⁷ Струнников В.Н. История государства и права зарубежных стран. М.: Норма, 2004. С. 362-363.

на это право, если предложение собрало большинство голосов, признанных действительными (ст. 75)³⁸. Таким образом, граждане получили возможность оказывать определенное влияние на политику государства, и доводить свою волю до органов власти.

В ряде случаев законодательные функции осуществляет и правительство Италии. Конституция 1947 г. допускает делегирование осуществления законодательной функции Правительству, но не иначе как с указанием руководящих принципов и критериев такой делегации и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов (ст. 76). Конституция особо оговаривает (ст. 77), что Правительство не может без делегации палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона.

Следует также отметить зависимость правительства от парламента в том, что оно несет коллективную ответственность перед любой палатой парламента и должно при конституировании получить доверие обеих палат.

Президент Италии является по конституции главой государства и олицетворяет национальное единство. Он избирается на семь лет коллегией выборщиков (число сроков не ограничено), формируемой из членов обеих палат парламента, а также 58 делегатов региональных законодательных органов. Президент должен быть гражданином Италии, достигшим 50-летнего возраста, обладающим гражданской и политической дееспособностью. Для избрания кандидату в президенты необходимо набрать квалифицированное большинство в 2/3 голосов выборщиков.

Президент - верховный главнокомандующий вооружёнными силами, председательствует в создаваемом, согласно закону, Верховном совете обороны, объявляет по решению палат парламента состояние войны.

Президент Италии призван быть «выше политики» и являться гарантом институциональной стабильности. По сути, он участвует в деятельности всех ветвей власти. В отношениях с парламентом он направляет палатам послания,

³⁸Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006 [Электронный ресурс]. URL: <http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNeskoj-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

назначает выборы новых палат и определяет день их первого заседания, разрешает представлять палатам законопроекты по инициативе правительства, промульгирует законы, издаёт декреты, имеющие силу закона, и положения. В предусмотренных конституцией случаях президент назначает национальный референдум, а в случаях, предусмотренных законом, - государственных должностных лиц.

В отношениях с судебной властью его полномочия заключаются в председательствовании в Высшем совете магистратуры, а также в амнистии, помиловании и смягчении наказаний.

Никакой акт Президента не действителен без контрасигнатуры предложившего его министра, который и принимает на себя ответственность за этот акт. Благодаря контрасигнатуре президент получает значительную свободу своих действий, перестает быть скованным ответственностью за них, за исключением случаев государственной измены или посягательства на Конституционные установления.

Президент Италии исполняет представительские функции, имеет право досрочно распустить одну или обе палаты парламента. Этого права президент лишается только в последние шесть месяцев своих полномочий. У него есть также право отлагательного вето (до одного месяца) на законы, принятые парламентом. Кроме того, президенту принадлежит право амнистии и помилования.

Законодательство не определяет численность и общую структуру центральных органов управления. В состав правительства входят председатель совета министров, министры, а также министры без портфеля. Последние не возглавляют министерства, а занимаются вопросами, связанными с определённым направлением правительственной деятельности. Пребывание в правительстве не влечёт за собой потерю депутатских полномочий Министерства, как правило, имеют в своём составе министра, его заместителей, главу кабинета и его заместителя, общий секретариат, генеральную дирекцию по работе с персоналом, бухгалтерию. Далее идут различные подразделения (генеральные

дирекции, отделы и др.), занимающиеся конкретными сферами деятельности данного министерства.

По конституции Италии Правительство Республики должно получить доверие обеих палат. Не позднее 10 дней с момента своего формирования. Каждая палата оказывает доверие или отказывает в нем путем мотивированной резолюции, принимаемой поименным голосованием (ст. 94). Впрочем подобная форма парламентского давления на правительство не нашла широкого применения ввиду наличия у правительства права роспуска парламента.

Конституция 1947 г. предусматривает как коллегиальную ответственность министров за действия Совета министров, так и их индивидуальную ответственность – за действия своих ведомств (ст. 95). Преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей Председателем Совета министров и министрами, рассматриваются даже после прекращения ими своих полномочий в порядке обычного судопроизводства, по разрешению, даваемому Сенатом Республики или Палатой депутатов (ст. 96)³⁹.

Существуют и так называемый вспомогательные правительственные органы - Национальный совет экономики и труда, Государственный совет и Счётная палата. Национальный совет экономики и труда участвует в разработке законодательства по экономическим и социальным вопросам, имеет право законодательной инициативы.

Государственный совет является консультативным административно-юридическим органом, а также органом охраны законности в управлении. Три его секции занимаются консультативной деятельностью по вопросам, касающимся аппарата управления, три другие осуществляют административную юрисдикцию.

Особое место в системе контроля над соблюдением закона при осуществлении государственного управления отводится Счётной палате. Её персонал (более 500 сотрудников) частично подбирается по конкурсу, частично

³⁹Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006 [Электронный ресурс].URL: <http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNskoi-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

назначается правительством. К ведению Счётной палаты относится контроль за законностью актов правительства и президента. Акты, признанные соответствующими закону, вступают в действие после их визирования и регистрации в Счётной палате. В случае отказа в регистрации министр, не согласный с решением палаты, может вынести свои акты на рассмотрение правительства. Если оно подтверждает целесообразность принятия подобных актов, то Счётная палата разрешает их применение под политическую ответственность правительства.

Однако в течение месяца эти спорные акты должны быть рассмотрены в парламенте, который и принимает окончательное решение. Также Счётная палата осуществляет контроль за расходованием средств и дисциплиной в бюджетной политике правительства.

В целом можно сказать, что правительство руководит страной в соответствии с волей парламентского большинства: оно исполняет законы, принимает регламенты, декреты и разного рода постановления по управлению. Полномочия, предоставленные Конституцией Президенту республики, фактически осуществляются правительством. На практике правительство в Италии в гораздо большей мере, чем в других странах, зависит от воли палат парламента⁴⁰.

Авторитет судебной власти в Италии достаточно высок. Судебная система Италии состоит из следующих подсистем: судов общей юрисдикции, разрешающих гражданские и уголовные дела, административных судов и военных трибуналов.

Высшая инстанция административной юстиции - Государственный совет. Эту функцию выполняют три его отделения с судебными полномочиями. Общее собрание Совета может формулировать правовые принципы деятельности административных трибуналов.

Юрисдикция военных трибуналов в мирное время распространяется только на военные преступления, совершенные лицами, входящими в состав

⁴⁰История государства и права зарубежных стран / под ред. К.И. Батыра. М., 2003. 496 с.

вооружённых сил, а во время войны она расширяется в соответствии с законом.

Особое место в судебной системе занимает Конституционный суд, который состоит из 15 членов, отобранных из числа судей, профессоров права университетов и адвокатов с 20-летним стажем работы.

Должность судьи Конституционного суда несовместима с обязанностью члена Парламента или областного совета, с адвокатской практикой, с какими-либо занятиями или должностями, указанными в законе (ст. 135). Таким образом, создатели Конституции стремились исключить сращивание двух ветвей власти. Важнейшей функцией Конституционного суда Италии является осуществление контроля и проведение проверок соответствия нормативных актов основному закону страны. Если Суд объявляет о неконституционности какого-либо положения закона или акта, имеющего силу закона, то такое положение теряет силу со дня, следующего за днем опубликования решения Суда. (ст. 137).

На ряду с этим Конституцией 1947 г. учреждается магистратура в качестве автономной и независимой от всякой другой власти корпорации. Высший совет магистратуры рассматривает вопросы зачисления на службу в магистратуру, назначения и перемещения магистратов, их повышение по службе, дисциплинарные меры, касающиеся магистратов (ст. 105)⁴¹. В состав совета входят первый председатель и прокурор Кассационного суда; две трети остальных членов избираются всеми судьями, а треть - парламентом на совместном заседании палат. Возглавляет высший совет магистратуры президент.

Высший совет магистратуры - своеобразный орган судебного самоуправления, получивший максимально широкие права в области управления юстицией главным образом за счёт сужения компетенции исполнительной власти в лице министерства юстиции.

На протяжении более чем трёх десятков лет в Италии широко обсуждается вопрос о возможной институциональной реформе. Предлагаются, в част-

⁴¹Конституция Италии 1947 г. Италия.ру: офиц. сайт. 12.03.2006 [Электронный ресурс]. URL:<http://italia.ru.com/page/koNstitutsiya-italyaNskoi-respubliki> (дата обращения: 21.03.2017).

ности, изменения в структуре парламента: одним из популярных проектов является предложение о преобразовании Сената в палату областей с законодательной компетенцией по вопросам, касающимся только областей и с функцией парламентского контроля исключительно по областным вопросам. Некоторые противники данного проекта предлагают вовсе отказаться от Сената как от лишнего органа, не выражающего никаких специфических интересов, но лишь затягивающего законодательную процедуру и поглощающего значительные государственные средства.

Данные высказывания и предложение свидетельствуют о неспособности итальянского парламента как законодательной ветви власти справляться в полном объеме со своими функциями. Институциональное превосходство парламента, способствовавшее демократической эволюции страны, искоренению недемократического наследия прошлого, сотрудничеству демократических сил, так и не смогло само по себе стать гарантией эффективности работы законодательной власти. Однако, между основными политическими силами в стране имеется принципиальный консенсус относительно сохранения структуры, установленной конституцией не предполагающий отказа от принципа парламентского верховенства в разделении властей.

3 ОСОБЕННОСТИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Соотношение законодательной и исполнительной власти РФ

На протяжении всей истории существования и применения принципа разделения властей на первом месте всегда стояла проблема оптимального соотношения законодательной и исполнительной власти. Суть ее всегда сводилась и сводится не только и даже не столько к «рациональному» разделению сфер деятельности, сколько к «сбалансированному» определению их полномочий по отношению друг к другу, обществу и государству, к законодательному выражению организационно-правовых форм их взаимосвязи и взаимодействия, к установлению путей и средств взаимного влияния законодательной и исполнительной властей друг на друга. Эта проблема традиционно актуальна не только для западных, располагающих опытом применения принципа разделения властей и в этом отношении более искушенных государств. В равной степени она предстает актуальной и для постсоветской России.⁴²

В законодательном порядке принцип разделения властей, сердцевиной которого является не только само разделение, но и в то же время установление

⁴²Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995гг.). М., 1997. С. 112.

системы сдержек и противовесов законодательной и исполнительной власти, в России был признан, как известно, в конце 80-х - начале 90-х годов. Конституция РФ 1993 г. не только упорядочивала принцип разделения властей, но и весьма четко закрепила за каждой из них круг составляющих их ведение вопросов, их компетенцию. По Конституции, законодательным и представительным органом Российской Федерации служит Федеральное Собрание парламент. Он состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 94, 95). Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 110). Судебная власть осуществляется «посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» (ст. 118). В системе государственных органов, осуществляющих судебную власть, в конституционном порядке устанавливаются следующие.

Конституционный Суд Российской Федерации определяется как судебный орган конституционного контроля, «самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Верховный Суд РФ является «высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции» (ст. 126 Конституции РФ).

В системе высших властных структур современного российского государства особое место отводится институту президентства. В соответствии Конституции РФ, Президент выступает главой государства. Он является гарантом Конституции, а также «прав и свобод человека и гражданина». В определенном Конституцией РФ порядке, Президент принимает меры для обеспечения охраны суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; намечает основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивает «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80 Конституции РФ). Согласно

своим конституционным полномочиями Президент назначает с одобрения Государственной Думы Председателя Правительства России; принимает решение об отставке правительства; располагает правом председательствовать на заседаниях правительства. В соответствии с Конституцией Президент осуществляет также ряд иных полномочий и функций. По своему содержанию и характеру они представляют по большей части исполнительно-распорядительными полномочиями и функциями. Лучше всего характер этих полномочий и функций прослеживается, в частности, в том, что согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент России «в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации»⁴³. Из всего этого следует, что, являясь главой государства, Президент в то же время фактически в ряде случаев осуществляет функции и главы правительства. Сочетание полномочий главы государства с фактическими полномочиями главы правительства предоставляет Президенту РФ возможность обладать обширной, поистине «суперпрезидентской» властью. Значит ли это, что в формально-юридическом, конституционном отношении Президент России как глава государства находится по своему статусу не только над исполнительно-распорядительными, но и над законодательными и судебными органами? Нет, не значит. Конституция РФ особо оговаривает, например, что в своей деятельности при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства Президент руководствуется Конституцией и федеральными законами. Из всего сказанного следует, что если указы Президента как главы государства, согласно Конститу-

⁴³Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 23 дек. № 245 (1855).

ции, слабее в своей юридической силе законов, т.е. актов, принимаемых высшим законодательным органом страны - парламентом, то институт президентства не может являться по статусу выше парламента.

Таким же образом обстоят дела не только с законодательной властью и выполняющими ее высшими органами, но и с судебной властью и ведающими ей органами. В Конституции РФ прямо устанавливается, что «судебная система Российской Федерации устанавливается⁴⁴ Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом» и что «судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону» (ч. 3 Ст. 118, ч. 1 Ст. 120). В формально-юридическом плане это говорит о том, что судебная власть, равно как и законодательная, образует самостоятельную ветвь власти по отношению к исполнительной власти. По отношению друг к другу они оказывают сдерживающее влияние

На ряду этим следует особо подчеркнуть, что носителем исполнительной власти, как представляется, является не только правительство и все другие «чисто» административные органы, но и институт президентства, а также все создаваемые им официальные структуры (полномочные представители Президента в федеральных округах и др.). Конечно, в данном случае речь не о формально-юридической, а о фактической стороне вопроса, вернее об их несовпадении. Ибо в формально-юридическом смысле президент не выступает в прямом смысле главой правительства и носителем исполнительной власти, но фактически институт президентства действует как таковой.

Выявляя природу президентской власти, ученые не приходят к единому мнению по данному вопросу. Одни авторы напрямую исходят из того, что «Президент выступает главой исполнительной власти, из чего следует, что его полномочия и компетенция должны быть определены соответствующим обра-

⁴⁴Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 27.08.2014 № 11 ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 3. Ст. 4398.

зом»⁴⁵. Другие полагают, что «Президент России, по сути, не входит ни в одну из трех ветвей власти» и что это составляет специфику особенностей российской системы разделения властей⁴⁶. Наконец, третья группа авторов считает, что Президент России должен быть формально и фактически главой государства и в то же время правительства и что «в реалиях правового государства он не может находиться над другими ветвями власти». Кроме названных, существуют и другие подходы и особенности в оценке и определении характера президентской власти в России. Однако при этом все сильнее проявляется в теории и на практике закономерность рассмотрения президентской власти не только и даже не столько как ветви власти, находящейся над другими ветвями власти, сколько как неотъемлемой части исполнительной власти.

Речь идет прежде всего о том, что президентская власть располагает всеми теми же родовыми признаками, что и остальная исполнительная власть. В их числе:

а) относительно самостоятельный характер этой ветви власти, тесно переплетающийся с другими ветвями власти;

б) преимущественно правоприменительный характер исполнительной власти, имеющей, однако, при этом свои особенности. Суть их сводится к тому, что в отличие, например, от правоприменительной деятельности суда, который занимается ею «преимущественно в негативных случаях», когда нарушается законодательство и появляется необходимость в судебном принуждении или судебной охране, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти имеет в основном позитивный характер, обусловленный исполнением требований закона «в целях нормальной и результативной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т.п.»;

в) субъективное выражение исполнительной власти, олицетворение ее в деятельности специальных субъектов, обладающих исполнительной компе-

⁴⁵Аникеева Н. С., Филянина И.М. Конституционное оформление политического управления в РФ // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков: материалы конференции, посвященной 40-летию юридического факультета ДВГУ. Владивосток, 1998. С. 64.

⁴⁶Тихомиров Ю.А. Концепция развития конституционного законодательства // Концепции развития российского законодательства. Изд. 3. М., 2001. С. 32.

тенцией; и др. Имея основные признаки исполнительной власти, президентская власть при этом выступает как центральное звено и именно в таком виде она соотносится со всеми другими государственными властями. В этом плане президентская власть не предстает некой абсолютно новой, по сравнению с традиционными для теории разделения властей, властью. В целом с позиции общей концепции, позволяющей некоторые отступления от сложившихся канонов определения ветвей власти и их классификации, она «вписывается» в сложившуюся триаду законодательной, исполнительной и судебной властей.

Иной вопрос - каков уровень концентрации этой власти и каково ее взаимодействие с остальными государственными властями? Уравновешивают ли они друг друга, опираясь на систему сдержек и противовесов; или же, напротив, одна власть становится доминирующей над другими ветвями власти. Применительно к России, как показывает практика работы властей после принятия Конституции 1993 г., располагая относительной самостоятельностью и сдерживая в своей ежедневной деятельности друг друга, государственные власти совсем не всегда уравновешивают друг друга. В большей степени это относится к законодательной и исполнительной власти. Во взаимодействии между ними, так же как и во взаимодействии с остальными ветвями и разновидностями властей, неизменно доминирует президентская, а точнее, исполнительная власть. В отношениях с судебной властью это предопределяется, прежде всего, тем, что Президент имеет значительные конституционные возможности распространять влияние на кадровый состав судебных органов. Так, согласно ст.ст. 83 и 128 Конституции РФ Президент представляет кандидатуры Совету Федерации для назначения на должности судей Конституционного Суда, и Верховного Суда. Более того, он назначает судей других федеральных судов.

В отношениях с законодательной властью доминирование исполнительной власти во многом предопределяется тем, что Президент располагает такими довольно эффективными рычагами, как право роспуска Государственной Думы, право назначения выборов в Государственную Думу, право назначения

референдумов, право на внесение законопроектов в Думу, право подписи и обнародования федеральных законов (ст.ст. 84, 107)⁴⁷.

В соответствии с Конституции РФ, законодательная власть обладает определенными рычагами обратного влияния («сдерживания») на исполнительную власть. Среди них самыми эффективными являются, например, такие, как полномочия Государственной Думы на решение вопроса о доверии Правительству РФ (п. «б» ч. 1 ст. 103). Такие и иные подобные им полномочия, безусловно, являются важными рычагами влияния законодательной власти на исполнительную и оказывают определенное «сдерживающее» по отношению к ней воздействие. Но по своей силе они значительно проигрывают средствам воздействия исполнительной власти на законодательную. Более того, некоторые средства сдерживания исполнительной власти со стороны законодательной существенно нейтрализуются потенциальной возможностью применения ответных, более сильных мер. В качестве примера можно привести ст. 103 Конституции РФ, которая предоставляет Государственной Думе в качестве одного из способов влияния законодательной власти на исполнительную право предоставлять (либо не предоставлять) согласие Президенту на назначение Председателя Правительства РФ, а также право решать вопрос о доверии Правительству. Это право, кроме своей относительности, содержит еще одну, негативную по отношению к законодательной власти грань. А именно, из-за выражения недоверия Правительству или в связи с отклонением Государственной Думой предлагаемой Президентом кандидатуры Председателя Правительства может встать вопрос о дальнейшем существовании самой Думы в данном составе. Так согласно Конституции, при выражении Думой недоверия Правительству и несогласия с этим решением Президента Дума вправе вторично выразить в течение трех месяцев свое прежнее мнение о Правительстве.

Однако в такой ситуации она рискует быть распущенной Президентом,

⁴⁷ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 27.08.2014 № 11 ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 3. Ст. 4398.

если он посчитает невозможным объявить отставку Правительства (ч. 3 ст. 117). Государственная Дума может быть распущена Президентом и при других обстоятельствах. А именно, если она трижды отклонит представляемые ей на рассмотрение кандидатуры Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент сам назначает Председателя Правительства, распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111)⁴⁸.

Таким образом, право законодательной власти в лице Государственной Думы предоставлять или не предоставлять согласие на назначение Председателя Правительства, так же как и право на выражение недоверия Правительству как способ влияния на исполнительную власть, является весьма относительным, и довольно просто нейтрализуемым со стороны исполнительной власти.

Это, и многое другое из «суперпрезидентских» прерогатив, в большой степени предопределяет в настоящее время в России формально-юридическое и фактическое доминирование исполнительной ветви над остальными ветвями государственной власти.

3.2 Конституционный суд в системе разделения власти РФ

В России, как и в любой другой стране, Конституционный Суд считается главным носителем третьей, судебной власти⁴⁹. Его деятельности, месту и роли в жизни Российского общества государствоведами и правоведами-теоретиками и практиками отводится большое значение. На них возлагают большие надежды на демократизацию России, надежды на ее лучшее будущее.

Каковы основные цели и задачи Конституционного Суда? Ими согласно действующему законодательству являются обеспечение охраны суверенитета народов России, защита конституционного строя страны, основных прав и свобод человека, защита конституционных прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Одной из главных задач Конституционного Суда служит обеспечение верховенства и непосредственного действия Конституции на всей

⁴⁸Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 27.08.2014 № 11 ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 3. Ст. 4398.

⁴⁹ Вишняков В.Г, Развитие конституционного законодательства в странах СНГ // Конституционные реформы в государствах содружества. М., 1993.С. 47.

территории Российской Федерации, установление соответствия Основному закону страны международных договоров России, законодательства Российской Федерации и республик-субъектов федерации, а также правоприменительной практики⁵⁰.

Каков характер деятельности Конституционного Суда России? Представляет ли он собой «чисто» политический или «чисто» юридический институт, как его иногда предлагается рассматривать в специальной литературе?

В виду того что на счету Конституционного Суда России, по сравнению с аналогичными институтами других стран, еще не так много рассмотренных дел, позволяющих сформулировать окончательный вывод о характере его деятельности, можно говорить сейчас скорее гипотетически, предположительно, нежели практически. По аналогии довольно значимым представляется обращаться при этом к соответствующему зарубежному материалу. О чем говорит официальная теория, и о чем свидетельствует многолетняя зарубежная практика? На что указывает довольно внушительный в этом деле опыт Запада? На многое. Однако не на все. Изучение теории и практики конституционных судов Австрии, Германии, Верховного Суда США и некоторых иных западных стран дает противоречивые результаты. Официальная теория говорит об одном, в то время как ежедневная практика часто показывает обратное. Конституционная практика своим обширным количеством примеров все время наталкивает на мысль, что Суд зачастую действует не только и даже не столько как юридический, сколько как политический институт. Нет нужды говорить о том, что от того, каким образом разрешается этот вопрос, полностью зависит решение и других, связанных с ним вопросов. Перво-наперво речь идет о вопросах, относящихся к характеру взаимоотношений Конституционного Суда с иными государственными институтами, а также - места и роли Конституционного Суда в государственном механизме России.

Каковы аргументы теории? В чем заключается их суть? Если коротко, то

⁵⁰26. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Юристъ, 2003. С 86

она заключается в обосновании тезиса - Суд должен находиться вне политики и над политикой. Тезис – Суд вне политики и над политикой - призван юридически адаптировать судебную практику, имеет своей целью продемонстрировать и доказать, что Конституционный Суд - это не «рядовой», политизированный государственный институт, что это особое, находящееся высоко над повседневной политической суетой государственное учреждение. В ряде стран для развития данного тезиса созданы даже специальные концепции или доктрины. В США таковой служит доктрина «политического вопроса». Основным смыслом ее состоит в том, что американские федеральные суды, являющиеся по своей природе «судами права», могут принимать к своему рассмотрению только те дела, в которых содержится «спор о праве». Дела же, составляющие политический конфликт подлежат ведению политических органов. И разрешаются они не юридическими, вернее - судебными, а политическими способами.

Каков же механизм взаимосвязи и взаимодействия Конституционного Суда РФ с органами государственной власти и управления? Присутствует ли при этом четкое разделение властей и работает ли система обоюдных сдержек и противовесов?

Для того чтобы дать ответ на эти и подобные вопросы, нужно рассмотреть не только теорию конституционных взаимоотношений данных институтов, но и существующую практику ее применения. Важно располагать знаниями не только о содержании, но и практике применения действующих нормативных актов. Разумеется, при этом не стоит упускать из виду и формально-юридический аспект. Ибо при всем произволе формально-юридическая сторона во взаимодействии Конституционного Суда с остальными государственными органами и институтами по прежнему играет немаловажную роль. Свидетельством этого является, в частности, то, что, несмотря на многочисленные, показывающие недальновидность некоторых государственных деятелей заявления о «неконституционности» Конституции России 1978 г. и т.п., при каждом новом обострении противоречий между законодательной и исполнительной властями каждая из них, обвиняя друг друга, непременно обращалась к дей-

ствовавшему в то время законодательству и нередко при этом обращалась за защитой своих прав в Конституционный Суд⁵¹.

Конечно, зачастую это делалось вовсе не из любви и приверженности к законности и конституционности, а строго в конъюнктурных политических целях. И все же такие порывы, сопровождающиеся зачастую грубейшими нарушениями Конституции и текущего законодательства, нельзя обходить стороной. Каким же образом взаимодействовал с формально-юридической позиции Конституционный Суд с органами государственной власти и управления? Какие имели место способы влияния судебной власти России на законодательную и исполнительную власть и наоборот?

В первую очередь рассмотрим взаимодействие судебной власти с законодательной. Проанализируем рычаги и каналы воздействия Конституционного Суда на высшие органы государственной власти России - Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации, и наоборот. Работал ли при этом во взаимоотношениях между этими институтами механизм взаимных сдержек и противовесов? В известной степени - да. Органы государственной власти могли, не переступая через принцип независимости Суда, осуществлять определенное воздействие на него. На ряду с этим Конституционный Суд имел известную возможность воздействовать на высшие представительные органы. Специфика такого обоюдного воздействия была в том, что высшие органы государственной власти (в лице Съезда) оказывали решающее влияние на Конституционный Суд главным образом в процессе его формирования, в то время как последний имел реальную и значительную потенциальную возможность влияния на высшие органы государственной власти лишь в процессе их деятельности. Так, в соответствии со ст. 3 Закона о Конституционном Суде РФ, Суд избирался в составе 15 судей «Съездом народных депутатов РСФСР по представлению Председателя Верховного Суда

⁵¹ Краснов Ю.К. Российская Государственность: эволюция институтов власти и проблемы их модернизации. М., 2001. 316 с.

РСФСР тайным голосованием»⁵². Вместе с определением состава Конституционного Суда высшие органы государственной власти, принимая соответствующие акты, одновременно образовывали тем самым и его правовую основу. Таковыми были, Конституция и Закон Российской Федерации от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР». Наряду с этим, в Законе особо оговаривалось, что при рассмотрении дел и даче заключений Суд руководствуется также «правосознанием»

Сопоставляя роль высших органов государственной власти России в процессе формирования и определения правовой основы деятельности Конституционного Суда с такой же ролью представительных органов в иных странах, необходимо заметить, что российская законодательная власть имела несравнимо более широкие возможности в этом отношении, нежели законодатели во многих других странах. Если российский вариант представлял фактическую монополию высших органов государственной власти на процесс определения состава Конституционного Суда, то другая картина наблюдается в ряде западных стран, в частности в США, Италии, Испании. В Италии, например, в формировании Конституционного Суда участвует не только парламент, но и президент как глава государства, а также иные государственные органы. В соответствии с «Положением об образовании и деятельности Конституционного Суда» он состоит из 15 судей, назначаемых по пять человек последовательно высшими магистратурами общих и административных судов, Парламентом в общем заседании палат и Президентом Республики».⁵³ Опыт Формирования конституционных судов разных стран демонстрирует, что более всего стабильными и эффективными эти институты бывают тогда, когда они избираются или назначаются представителями не одной какой-либо, а хотя бы двух других государственных властей. Оказывали ли высшие органы государственной власти России какое-либо влияние на ход деятельности Конституционного Суда? Фак-

⁵²Краснов Ю.К. Российская Государственность: эволюция институтов власти и проблемы их модернизации. М., 2001. 116 с.

⁵³Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2007. 76 с.

тически ни какого, если речь шла о решении вопросов о конституционности тех или иных международных договоров, нормативных актов или других дел. Законодательство не только не поощряло это, а напротив, всячески запрещало вторжение любых государственных органов или должностных лиц в деятельность Конституционного Суда. Ежедневная деятельность Конституционного Суда при этом основывалась согласно законодательству, на таких принципах, как принцип законности, коллегиальности, гласности и независимости (ст. 5 Закона о Конституционном Суде). Следует подчеркнуть, что независимость Конституционного Суда при рассмотрении конкретных дел во все не говорит о том, что данный институт действовал и действует отдельно от высших органов государственной власти, без какого бы то ни было влияния со стороны их. Существовал и существует целый ряд законодательно закрепленных каналов, предоставляющих возможность влияния высших органов государственной власти на различные аспекты деятельности Конституционного Суда. Так, разрабатывая закон о Конституционном Суде, Съезд народных депутатов в это же время регламентировал не только порядок формирования, но и порядок деятельности Конституционного Суда, устанавливал основные правила производства в Конституционном Суде. Съезд устанавливал через закон также юрисдикцию Конституционного Суда, т.е. объем правомочий данного института путем рассмотрения на своих заседаниях жалоб, подготовки заключений и исследований дел.

Рассмотрим теперь средства обратного возможного влияния Конституционного суда на высшие органы государственной власти. Возможности у Конституционного Суда в этом плане были весьма многочисленны и различны. Они содержали такие, например, своеобразные средства влияния, как наличие полномочий у Конституционного Суда каждый год направлять Верховному Совету отчет о состоянии конституционной законности в стране. Верховный Совет России или Съезд народных депутатов должны были изучить этот отчет в двухмесячный срок и по результатам рассмотрения вынести соответствующее постановление. Согласно Конституции РФ и Закону о Конституционном Суде

последний наделялся правом законодательной инициативы⁵⁴. Закон содержал полномочие Конституционного Суда позволяющее воспользоваться законодательной инициативой в случае, если он обнаружит, что соблюдению положений Конституции «препятствует отсутствие соответствующего закона» (ч. 1, 2 ст. 9 Закона о Конституционном Суде).

Для защиты конституционного строя России, «поддержания верховенства и непосредственного действия Конституции» страны Конституционный Суд наделялся действовавшим законодательством правом контроля за конституционностью принимаемых высшими органами государственной власти актов. Конституционный контроль Конституционного Суда можно условно разделить на два вида: предварительный, или «превентивный», и последующий или, как его называют в западной литературе», «репрессивный» контроль. Превентивный нормативный контроль, так же как и в практике функционирования конституционных судов других стран, проводится Конституционным Судом России в отношении не вступивших еще в силу актов, вернее содержащихся в них норм.

Контроль за конституционностью международных договоров, нормативных актов, вступивших в силу, а также за конституционностью правоприменительной практики – это по смыслу последующий или «репрессивный» нормативный контроль.

Из всего вышеперечисленного о конституционном контроле, а также иных формах и направлениях взаимодействия Конституционного Суда с высшими органами государственной власти России можно сделать вывод о том, что эти две ветви государственной власти обладали реальной возможностью не только оказывать разностороннее влияние друг на друга, но и в определенной мере сдерживать друг друга. Конечно, эти средства, как и сам процесс обоюдного удержания высших органов законодательной власти и Конституционного Суда в пределах Конституции, нельзя преувеличивать, а тем более абсолютизировать. Ибо Россия, так же как бывший Союз, фактически не принимала тео-

⁵⁴Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2007. 43 с.

рию и не располагала практикой реализации принципа разделения властей. В настоящее время идет лишь начальный, и при этом значительно сложный и зачастую противоречивый процесс становления в России теории и накопления конституционной практики претворения в жизнь системы взаимосдерживания и разделения властей.

Такого же рода заключение можно сделать не только в отношении взаимодействия законодательной и судебной, но и в отношении исполнительной и судебной властей. Опыт взаимоотношения этих ветвей власти, свидетельствует о том, что проблемы реализации принципа разделения властей и взаимного сдерживания стоят у них временами острее, нежели во взаимоотношениях законодательной и судебной власти.

Поменялась ли ситуация с принятием Конституции 1993 г. и нового Закона 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»? В общем и целом нет. Конечно же, в формально-юридическом отношении все выглядит весьма благополучно. Конституция РФ устанавливает, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» и что «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). Но несмотря на официально признанную приверженность власти имущих в современной России принципу разделения властей, фактически все обстоит далеко не так. С принятием Конституции РФ 1993 г., не только провозгласившей, но и формально закрепившей «суперпрезидентскую» республику, в стране продолжает находиться над всеми ветвями государственной власти только одна - президентская, а точнее - исполнительная власть. В отношении судебной власти, главным носителем которой выступает Конституционный Суд, это доминирование выражается не только в том, что Президент, представляя к утверждению Советом Федерации каждого из 19 судей - членов Конституционного Суда, практически предопределяет состав данного института, но и в том, что он в значительной степени предрешает вопрос о том, будет ли вообще эффективно функционировать Конституционный Суд или же он под различными предлогами будет дли-

тельное время пребывать бездействующим институтом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

И так какие же выводы можно сделать о практической реализации теории разделения властей.

Во-первых, формальное отражение в конституции принципа разделения властей отнюдь не означает, что в реальной жизни деятельность государственных институтов строится на основе классических положений этой концепции. Разница между «формальной» и «живой» конституцией, как правило, довольно значительна, и в большинстве стран, в конституционном праве и в конституционной практике лишь формально-механистически копируется схема разделения властей.

Во-вторых, в силу того, что на сегодняшний день существует довольно богатый выбор разных моделей государственных структур, основанных на раз-

деления властей, выстроить их по ранжиру, по степени эффективности непросто. Даже однотипные с формально-правовой точки зрения модели государственного устройства в разных странах демонстрируют далеко не одинаковую эффективность. Это весомый аргумент против тезиса об универсальности принципа разделения властей, утверждения, что он является оптимальной основой для организации государства в любом современном обществе. Отнюдь. Практика свидетельствует, что сам по себе этот принцип не гарантирует слаженности и эффективной работы органов государственной власти, не обеспечивает обществу должных условий для прогрессивного развития. Только в определенном социально-экономическом, историческом и культурном контексте могут реально проявиться достоинства систем, основанных на разделении властей.

Конечно, даже в высокоразвитых странах степень эффективности механизма разделения властей явно неодинакова. Исключительно стабильные США, Англия, ФРГ, соседствуют с Италией, Испанией, Францией, Канадой, где социально-политические кризисы возникают довольно часто. Это объясняется не только разницей в социально-культурной среде, но и тем, что на базе принципа разделения властей возникло и развилось несколько модификаций государственных структур. Судя по всему, наиболее адекватно запросам «индустриального» и «постиндустриального общества» отвечает система «сдержек и противовесов», где органически сочетается разделение и единство различных ветвей власти. Достоинства этой системы неоднократно описывались в научной литературе. Данный механизм сконструирован таким образом, что позволяет осуществлять одновременно и функциональное распределение властных полномочий между различными государственными органами и в то же время прочно связывать воедино все элементы системы в общем ритме политического процесса. Однако даже многие апологеты этой модели разделения властей предостерегают против универсализации принципов американской государственности и подчеркивают, что эффективность системы «сдержек и противовесов» обуславливается не только и не столько удачами правовых находок «от-

цов-основателей» США, сколько тем, что государственные институты этой страны опираются на мощнейший экономический фундамент. Это позволяет руководству заокеанской республики осуществлять гибкую социально-экономическую политику, постоянно увеличивающую совокупное национальное достояние, и таким образом поддерживать стабильность общества.

Эффективность американской модели обуславливаются еще одним обстоятельством, особым типом политической культуры, прочно укоренившейся в США. Базирующаяся на протестантской этике, и идеологии индивидуализма, она присуща лишь ограниченному кругу стран западной цивилизации. Огромный афро-азиатский регион, Латинская Америка, Восточная Европа и Россия имеют собственные типы политической культуры, мало коррелирующие, а то и вовсе несопоставимые с американской. В силу этого в политическом процессе в этих государствах действуют иные нормы, иные стандарты, господствуют иные ценности и идеалы. Если система «сдержек и противовесов» хорошо сопрягается с господствующей в США политической культурой, то для иных ее типов данная модель государственного устройства, возможно, не является оптимальной. Уже одно это обстоятельство поднимает весьма принципиальную проблему: соотношение общих постулатов с конкретными национальными моделями.

Что же касается конкретных форм, то, вероятно, поиски некоей универсальной, пригодной в равной мере для всех стран и народов модели, не имеют шансов на успех. Национальное явно перевешивает универсальное и лишь адаптация общих принципов к специфике каждой данной страны может обеспечить создание эффективно действующего механизма управления политическими процессами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 27.08.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 3. - Ст. 4398.

2 Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – 1994. – 23 июля. - № 138 – 139.

3 Конституция Италии 1947 г. italia-ru.com:офиц. сайт. 12.03.2006 [Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>- 21.03.2017.

4 Конституция Японии 1947 г. Джапантудей.ру: офиц. сайт. 27.03.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://japantoday.ru/entsiklopediya-yaponii-ot-a-do-ya/konstitutsiya-yaponojii.html>- 06.03.2017.

II Специальная литература

5 Алексеев, С.С. Государство и право / С.С. Алексеев. - М., Юридическая литература, 1993. - С. 134.

6 Аннерс, Э. Антология мировой и политической мысли: в 5 т. / Э. Аннерс. - М.: Мысль, 2000. - Т. 1. – С. 45.

7 Аннерс, Э. История европейского права / Э. Аннерс. - М.: Норма, 1996. - С. 132.

8 Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран / М.В. Баглай. - 2-е изд. - М.: Норма, 2005. - 132 с.

9 Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. - 6-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2007. - 553 с.

10 Баренбойм, П.Д. Дух Конституции России и восточное происхождение «западной» доктрины разделения властей / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. - 2004. - № 1. - С. 78.

11 Бережнов, А.Г. Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности / А.Г. Бережнов; отв. ред. М.Н. Марченко // Разделение властей: история и современность. - М., 1996. - С. 120.

12 Блажич, Н.И. Российское разделение властей в трактовке Конституционного Суда РФ / Н.И. Блажич // Законодательная власть. - 2004. - № 1. – С. 68.

13 Браунсон, У.К. Американская судебная система / У.К. Браунсон // Верховенство права. - М., 1992. - С. 116.

14 Булаков, О.Н. Представительная власть в системе разделения властей / О.Н. Булаков // Законодательство и экономика. - 2004. - № 8. – С. 211.

15 Василенко, И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие /

И.А. Василенко. - 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. - 200 с.

16 Гурвич, Г.С. Государство и право Италии в 1815–1871 гг. Всеобщая история государства и права: в 2-х т. / Г.С. Гурвич. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. - Т. 2: Новое время. Новейшее время. - С. 183–190.

17 Демишель, М.А. Институт и власть во Франции / М.А. Демишель. - М, 1977. – С.14-19.

18 Демократия: государство и общество // Юрист. - 1995. – С. 165.

19 Джефферсон Т. О демократии / Т. Джефферсон. - СПб., 1992. - С. 114.

20 Дряхлов, С. Принцип разделения властей и мировая юстиция / С. Дряхлов // Российская юстиция. - 2004.- № 4. - С .143.

21 Екадумава, И.И. Политология: учебное пособие / И.И. Екадумава. - 5-е изд., доп. - Минск: ТетраСистемс, 2011. - 176 с.

22 Енгибарян, Р.В. Теория государства и права / Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов. - М.: Юристъ, 1999. – С. 155.

23 Енгибарян, Р.В. Теория государства и права / Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов. - М.: Юристъ, 1999. - С.119.

24 Ершов, В.В. Суд в системе органов государственной власти / В.В. Ершов // Государство и право. – 1992. - № 8. – С. 108.

25 Жуйков, В.М. Права человека и власть закона / В.М. Жуйков. - М., 1995. - С. 126.

26 Исаев, И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. - М., 2004. – С. 231.

27 История государства и права зарубежных стран / под ред. К.И. Батыра. - М., 2003.- 496 с.

28 Керимов, А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей / А.Д. Керимов // Государство и право. - 2001. - № 9. – С. 283.

29 Клименко, С.В. Основы государства и права / С.В. Клименко, А.Л. Чичерин. - М., Зерцало, 1998. – С. 48-56.

30 Ковачев, Д.А. Конституционное право государств Европы / Д.А. Ковачев. – М.: ВолтерсКлувер, 2005. - С. 25.

31 Козлов, И.Н. История политико-правовых учений / И.Н. Козлов. - М., 2000. – С. 112.

32 Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Куцафин. – М.: Юристъ, 2003. – С. 86.

33 Конституционное (государственное) право Российской Федерации: альбом схем / сост. С.В. Нарутто. - Хабаровск: ХГАЭП, 1998. – С. 206.

34 Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. - С.266.

35 Конституционное право зарубежных стран: учебное пособие для вузов / под ред. А.А. Мишина. - 14-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2008. - 20 с.

36 Косов, Р.В. Теория разделения властей: учебное пособие / Р.В. Косов. - Тамбов: ТГТУ, 2005. - С. 121.

37 Краснов, Ю.К. Российская Государственность: эволюция институтов власти и проблемы их модернизации / Ю.К. Краснов. – М., 2001. - 316 с.

38 Куртаголов, М.А. Парламент Франции / М.А. Куртаголов. - М., 1982. - С. 95-110.

39 Лавров, А.Г. Парламентарий в США / А.Г.Лавров. - М., 1976. – С. 40-50.

40 Лазарев, В.В. Антология мировой и политической мысли: в 5 т. // В.В. Лазарев. - М.: Мысль, 2000. - Т. 1. – С. 112.

41 Лазарев, В.В. Общая теория государства и права / В.В. Лазарев. – М., 2002. - 120 с.

42 Латышев, И.А. Японская бюрократия / И.А. Латышев. - М., 1968. - С. 14.

43 Локк, Д. Избранные философские произведения / Д. Локк. - М., 2006. – Т. 2. - С. 87.

- 44 Локк, Дж. Сочинения: в 3 т. / Дж. Локк. - М, 1988. - Т. 3. - С. 312.
- 45 Лукашева, Е.А. Права человека / Е.А. Лукашева. - М.: Норма, 2003. - С. 40.
- 46 Любашиц, В.Я. Теория государства и права / В.Я. Любашиц, А.Ю. Мордовцев, А.Ю. Мамычев. - М: Феникс, 2010. - С. 212.
-
- 47 Макаров, А.А. Политическая власть в Японии / А.А. Макаров // Механизм функционирования на современном этапе. - М., 1988. - С. 10.
- 48 Маклаков, В.В. Современные зарубежные конституции / В.В. Маклаков. - М., 1996. - 190 с.
- 49 Мигранян, А. Механизм торможения в политической системе и пути его преодоления / А. Мигранян. - М., 1988. - С. 231.
- 50 Мишин, А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Белые альвы, 1996. - С. 219.
-
- 51 Мишин, А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А.А. Мишин. - М., 1984. - С. 12.
- 52 Монтескье, Ш.Л. Избранные произведения / Ш.Л. Монтескье. - М., 1955. - С. 290.
- 53 Мулукаева, Р.С. История отечественного государства и права / Р.С. Мулукаева. - М., 2009. - С. 93.
- 54 Мэдисон, Дж. Федералист 48. Политические эссе А. Гамильтона / Дж. Мэдисон. М., 1993. - С. 337.
- 55 Нерсисянц, В.С. История политических и правовых учений / В.С. Нерсисянц. - М., 2004. - С. 120-184.
- 56 Николаев, А. Проблемы реализации принципа разделения властей в Конституции РФ / А. Николаев // Право и жизнь. - 2000. - № 25. - С. 152.
-
- 57 Новгородцев, П.И. Лекции по истории новой философии права XVI-XIX веков / П.И. Новгородцев // Новый мир. - 1991. - С. 211.
- 58 Основин, В.С. Перестройка представительной системы: тенденции, парадоксы, проблемы / В.С. Основин // Правоведение. - 1991. - № 2. - С. 134.

- 59 Петрухин, И.Л. Правосудие: время реформ / И.Л. Петрухин. - М., 1991. - С. 9.
- 60 Пронкин, С.В. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособие для вузов по спец.: «Политология», «Гос. и муницип. управление», «Юриспруденция» / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М.: АспектПресс, 2004. - 316 с.
- 61 Разделение властей: учеб. пособие / отв. ред. проф. Н.О. Марче. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. - 428 с.
-
- 62 Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России / О.Г Румянцев. - М.: Юрист, 1994. – С. 213.
- 63 Савельев, В. США - кризис законодательной власти / В. Савельев.– М., 1986. - С.20.
- 64 Струнников, В.Н. Италия / В.Н. Струнников.- 2-е изд. - М.: Норма, 2004. - С. 362–363.
- 65 Судебная система России / под ред. М.Н. Марченко. - М., Дело, 2000.- С. 96.
- 66 Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. - М., ЗЕРЦАЛО, 1998. – С. 142.
- 67 Теория права и государства / под ред. Г.Н. Манова. - М.: БЕК, 1995. - С.257.
-
- 68 Тихомиров, Ю.А. Концепция развития конституционного законодательства / Ю.А. Тихомиров, А.Е. Постников, В.И. Васильев. - 3-е изд. - М., 1998. - С. 32.
- 69 Учебно-практическое пособие / под ред. А.А. Машина. – М.: Юристь, 2009. - 204 с.
- 70 Филиппов, А.М. Политическая система. Разделение властей / А.М. Филиппов // Вопросы экономики. - 2003. - № 3. – С. 141-144.
- 71 Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. З.М. Черниловского. - М., 1994. – С. 123.

72 Хрестоматия. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. В.Н. Храпонюка. - М: Юристъ, 1998. - 214 с.

73 Четвернин, В.А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В.А. Четвернин. - М.. 1992. - С. 167.

74 Чиркин, А.С. Конституционное право зарубежных стран / А.С. Чиркин. - М., 2001. - С. 123-1126.

75 Чиркин, В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты. - М., 1990. - С. 134.

76 Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государствоведения / В.Е. Чиркин. - М., 1994. - С. 134.

77 Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Зерцало, 2009. - С.387.

78 Чиркин, В.Е. Основы конституционного права / В.Е. Чиркин. - М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1996. - С. 52.

79 Чистяков, О.И. Отечественное законодательство XI-XX века / О.И. Чистяков. - М., 199. - С. 91.

80 Шаблинский, И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995гг.) / И.Г. Шаблинский. - М., 1997. - С. 112.

81 Шестаковская, Т.В. История отечественного государства и права / Т.В. Шестаковская. - М., 2009. - С. 165.

82 Энтин, Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. - М., Юр.лит., 1995. - С. 89.

83 Явич, Л.С. Господство права / Л.С. Явич // Правоведение. - 1990. - № 5. - С. 203.