

*О.С. Реснянская***Законодательная, исполнительная и судебная  
ветви власти в системе разделения властей**

*Ключевые слова:* разделение властей, законодательная ветвь власти, исполнительная ветвь власти, судебная ветвь власти, парламент, правительство, премьер-министр, судебные органы, судебные системы.

*Key words:* separation of powers, legislative branch, executive branch, judicial branch, parliament, government, prime-minister, legislative establishment, judicial service.

Современная политическая и юридическая наука предлагает разнообразные определения понятия «разделение властей» и столь же неоднозначные оценки его как регулятора властных отношений в государстве. Однако в структуре указанного принципа содержится универсальное положение, составляющее его сущность, признаваемое абсолютным большинством исследователей. Это разделенность государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Но следует учитывать, что разделение властей не носит абсолютного характера, так как государственная власть, которую призван регулировать обозначенный принцип, по своей природе едина. Такое единство проистекает из того, что государственная политика может осуществляться исключительно государственным аппаратом, существующем в неделимом (целостном) варианте как сложная система. А уже «в рамках этой системы различаются три подсистемы, образующие законодательную, исполнительную и судебную ветви аппарата государственной власти как целого» [1, с. 570].

Переходя к анализу специфических черт и прерогатив каждой из ветвей власти, первоначально следует остановиться на законодательной. В учебном пособии В.Ф. Халипова «Наука о власти. Кратология» законодательная власть трактуется как «деятельность по разработке и изданию законов государства, а также сама система органов государства, имеющих право принимать законы» [2, с. 239]. Однако необходимо помнить, что в условиях функционирования государственного аппарата на основе принципа разделения властей законодательная власть должна осуществляться не любым государственным органом, а исключительно парламентом – избираемым населением или частично назначаемым высшим представительным органом страны.

Для большинства современных парламентов характерна двухуровневая структура, т.е. наличие нижней и верхней палат. Нижние палаты формируются путем всеобщих прямых выборов и представляют интересы

нации в целом. Члены верхних палат, как правило, назначаются или избираются путем косвенного голосования и выражают позиции отдельных регионов. Как считает И.А. Конюхова, устройство парламентов в соответствии с принципом бикамерализма способно «оптимизировать законодательный процесс, играть роль тормоза и противовеса поспешным и недостаточно продуманным законодательным решениям нижней палаты и соответственно обеспечивать поступательное и стабильное функционирование государственности» [3, с. 110].

Современные парламенты обычно выполняют ряд функций. Прежде всего это осуществление законодательной деятельности, которая имеет свои специфические черты в каждом государстве, но в общем виде законодательный процесс состоит из нескольких этапов. Первый этап представляет собой составление и внесение субъектами законодательной инициативы законопроекта в нижнюю палату парламента; второй этап сводится к рассмотрению, как правило, в нескольких чтениях законопроекта членами нижней палаты парламента и его окончательной доработке; на третьем этапе законопроект должен быть принят нижней палатой; на четвертом этапе он поступает на рассмотрение в верхнюю палату, которая может, если это простой закон, принять его по умолчанию, не рассматривая вообще, либо одобрить большинством голосов; если верхняя палата отклоняет законопроект либо заявляет по его поводу возражение, он возвращается на доработку в нижнюю палату; если квалифицированное большинство членов нижней палаты проголосует за отвергнутый законопроект, тем самым они способны преодолеть возражения верхней палаты. Пятый, заключительный этап – промульгация закона: в условиях разделения властей номинальный глава государства должен подписать закон и опубликовать его для всеобщего ознакомления; в разных странах установлены различные сроки вступления закона в действие после его подписания: если иное не предусмотрено в самом законе, это может происходить сразу с момента опубликования, через пять, десять дней или по истечению месяца.

Вторая функция парламента – осуществление социального представительства. Считается, что оно является важнейшим признаком демократии, но в условиях современной политической действительности в связи ростом населения, многообразием социальных групп и, соответственно, их интересов,

а также усложнением структуры и содержания различных сфер социальной действительности, наблюдается неуклонное снижение роли указанной функции парламента. Третья функция – поддержка социальной стабильности, которую выполняют «парламенты как инициаторы социально-экономических и политических реформ. Именно в их стенах обсуждаются альтернативы... выслушиваются все мнения... конкурирующих сторон, достигается компромисс с последующим юридическим оформлением в виде законов» [4, с. 15]. Также парламенты осуществляют функцию контроля, (например, они располагают такими средствами для проверки деятельности исполнительных органов, как контроль за исполнением бюджета, возможность проведения должностных расследований, влияние на состав кадров и т.п.) и функцию коммуникации, которая означает, что деятельность членов парламентов должна включать систематическое взаимодействие со своими избирателями, что призвано оптимизировать работу государственного аппарата, сделать ее адекватной существующим в обществе потребностям.

Вторая ветвь государственной власти в соответствии с теорией разделения властей – это исполнительная ветвь. Назначение ее сводится к исполнению действующего законодательства, к выработке основных направлений внутренней и внешней политики государства, к организации деятельности государственного аппарата по реализации такой политики, а также к охране гражданских прав и свобод. В большинстве стран высшая исполнительная власть осуществляется правительством – «коллегиальным органом наиболее универсальной компетенции», который «координирует различные направления властной деятельности, управляет самыми разными отраслями жизни: оборона, охрана общественного порядка, иностранные дела, экономика, образование, культура и т.д.» [5, с. 166]. В состав правительства обычно входят премьер-министр (глава правительства), его заместители, министры и другие должностные лица. В политической науке различают: 1) *однопартийные* правительства, распространенные, в основном, либо в государствах с парламентарной формой правления, в которых в парламенте доминирует одна партия и ее глава назначается премьер-министром и формирует правительство из своих сторонников (как в Великобритании) либо в президентских республиках, где министрами становятся сторонники или члены пропрезидентской партии (США); 2) *многопартийные*, или *коалиционные* правительства, характерные для стран, где существует целый спектр более или менее одинаковых по степени влияния на общественность партий, но при этом ни одна из них не может добиться политического превосходства. В таких случаях правительство формируется с учетом количества мест, полученных партиями/фракциями на парламентских выборах, а набравшая большинство голосов партия/

фракция назначает своего представителя на должность премьер-министра, другие партии для своих представителей получают менее значимые должности. Такие правительства характерны для ФРГ, Италии и т.д.; 3) *беспартийные* правительства существуют преимущественно в странах с абсолютной монархией, где политические партии как таковые вообще отсутствуют (Саудовская Аравия, Оман и др.); такой вид правительства может также формироваться в кризисные периоды общественного развития с целью стабилизировать обстановку; 4) правительства *большинства* обладают широкой общественной поддержкой и доверием большинства партий и партийных коалиций; такие правительства существуют в большей части стабильно развивающихся стран мира; 5) правительства *меньшинства* складываются, как правило, в результате политических конфликтов, когда одна из политических сил уступает высшую исполнительную власть своим соперникам, существуют такие правительства недолго – до следующего обострения политических противоречий. Обозначенный вид правительства существовал в Дании, Швеции, Индии и других странах.

Свои существенные особенности и различия в разных странах имеет процедура формирования правительства, но, как правило, она определяется формой правления в государстве. Первый способ создания правительств, характерный для парламентарных монархий, парламентарных или смешанных республик – это «парламентский способ» [5, с. 172], в свою очередь, он имеет несколько вариаций. Первая вариация характерна для стран, воспринявших англосаксонскую правовую систему: Великобритании, Австралии, Канады, Новой Зеландии и других государств, в которых лидер партии, победившей на парламентских выборах, формально назначается главой государства, после чего формирует состав правительства и затем представляет его и программу своих действий для утверждения перед парламентом; после прохождения процедуры утверждения подписывается акт о назначении премьер-министра, и кабинет приступает к работе. Вторая вариация проявляется в странах, где ни одна партия не располагает в парламенте большинством голосов. «В таком случае глава государства проводит консультации с лидерами партийных фракций и пытается выяснить, возможно ли образование коалиции и кто из руководителей фракции может возглавить либо организовать вокруг себя коалицию» [5, с. 173]. После оформления коалиционного правительства в некоторых странах, например в ФРГ, Японии, Швеции, предполагается процедура формального избрания главы правительства парламентом. В Греции, Италии, Польше, Чехии и других государствах применяется «позитивный парламентаризм»: когда в определенный срок приступившее к своей работе правительство должно получить от парламента вотум доверия. И, на-

оборот, в Дании, Голландии, Норвегии распространен принцип «негативного парламентаризма», в соответствии с которым премьер-министр утверждается парламентом, а весь состав правительства работает до тех пор, пока ему не будет выражено недоверие. Второй способ формирования правительств распространен в президентских республиках (в США и большинстве латиноамериканских стран), абсолютных (Саудовская Аравия, Оман) и дуалистических (Иордания, Кувейт) монархиях, в которых глава государства в соответствии с законом или традицией является верховным носителем исполнительной власти и самостоятельно формирует и изменяет состав правительства.

Форма государственного правления также определяет роль главы правительства. Наиболее значительны полномочия и реальная власть у премьер-министров в парламентских республиках (ФРГ, Италия) и парламентских монархиях (Великобритания). «Премьер-министры... осуществляют большинство полномочий, которые формально принадлежат главе государства, ... премьер-министр реально руководит и внутренней жизнью государства, и внешними проблемами... в некоторых случаях зарубежные ученые именуют таких премьер-министров некоронованными монархами» [5, с. 184]. Как уже было упомянуто, в абсолютных и дуалистических монархиях и президентских республиках правительствами руководят непосредственно главы государств (монархи или президенты), и, соответственно, должность премьер-министра здесь отсутствует.

Среди ведущих функций, осуществляемых правительствами, следует особо выделить:

а) функцию политического руководства, которая означает, что в любом государстве основная роль в процессе выработки генерального плана его развития и направлений внутренней и внешней политики принадлежит именно правительствам;

б) управленческую функцию: «правительство координирует, согласовывает и направляет деятельность всех министерств... управленческая деятельность реализуется посредством специальных актов, приказов и директив, которые принимаются и распространяются сверху вниз про вертикали» [5, с. 193];

в) функцию контроля: именно правительства наделены правом проверять деятельность государственных служащих и накладывать на них в случае необходимости санкции;

г) современные правительства повсеместно реализуют нормотворческую функцию: с одной стороны, они обладают правом издавать акты нормативного характера, с другой стороны, главы правительств активно пользуются возможностью законодательной инициативы. А. Д. Керимов по этому поводу замечает: «... в демократических странах правительство на деле контролирует не только первоначальную, но и все последующие стадии законодательного процесса, оказывая на него фактически решающее воздействие.

Поэтому не удивительно, что подавляющее большинство принимаемых... законов имеют не парламентское, а правительственное происхождение, либо прямо или косвенно лоббировались исполнительной властью» [6, с. 60];

д) функцию осуществления внешней политики государства, которая реализуется в самых разнообразных формах: это и участие в международных переговорах, и подписание главой правительства или министром иностранных дел международных соглашений и договоров, и фактическое формирование дипломатического корпуса, именно в распоряжении правительств многих стран находятся вооруженные силы, а министр обороны является членом правительства.

И, наконец, в государстве, основанном на принципе разделения властей, третьей независимой ветвью власти является судебная власть, которая осуществляется системой специальных государственных органов – судами. Непосредственно отправляют правосудие и персонифицируют суды в любом государстве судьи – лица, прошедшие особую процедуру назначения, имеющие специальное образование, опыт и соответствующие моральные качества. Судебная власть «призвана следить за строгим соблюдением конституции и других законов гражданами, физическими и юридическими лицами, самой законодательной и исполнительной властью» [2, с. 242], к ее компетенции также относится защита гражданских прав и свобод, осуществление контроля в области управления. «Но, – подчеркивают В. Ржевский и Н. Чепурнова, – главное назначение судебной системы – это осуществление правосудия» [7, с. 3].

Несмотря на значительные различия в своей структуре в разных государствах, в большинстве демократических стран судебные органы в своей деятельности исходят из следующих принципов: принципа независимости судей; принципа самостоятельности судов в решении установленных юрисдикцией вопросов; принципа коллегиальности при рассмотрении большинства дел; принципа профессионализма судей; принципа гласности и открытости при рассмотрении большинства дел; принципа равноправия сторон и состязательности судебного процесса [5, с. 220; 8, с. 351].

В научной литературе встречаются разные классификации судебных систем. Одним из самых распространенных подходов является деление судов по их компетенции, в соответствии с которым все судебные системы подразделяются на судебные системы с судами универсальной юрисдикции (или с внутренней специализацией) и системы специализированных судов (или с внешней специализацией). В первом случае суды различного уровня, формируя внутри себя специализированные коллегии, могут рассматривать споры, возникающие по разным отраслям права; такая система распространена в США. Во втором случае «формируются самостоятельные подсистемы судов,

которые имеют свою иерархию. Отдельно строится система общих судов, отдельно административных, отдельно существуют военные суды, трудовые, налоговые, финансовые и т.д.» [5, с. 222]; данная структура получила воплощение в ФРГ, Франции, Великобритании. Специфически на структуру судебной системы влияет форма государственного устройства: так, в федеративных государствах по сравнению с унитарными структура судебной системы весьма громоздкая и сложная. Представлена она в трех моделях: первая – «централизованная модель судебной вертикали» (или германская модель), вторая – трехзвенная судебная система американского типа и третья модель – смешанная. В ФРГ отсутствует разграничение полномочий между судами земель и федеральными судами, все суды составляют сложную систему, в которой каждый суд, начиная с низшего уровня в отдельной земле и заканчивая федеральным судом, выступает инстанцией. В США судебная система состоит из двух вертикалей. Первая – это федеральная вертикаль, она распространена на всей территории страны и состоит из трех ступеней: окружных судов, апелляционных судов и Верховного суда США. Вторая – это судебные системы штатов, которые также представлены окружным, апелляционным и верховным судом. Федеральные суды и суды штатов различаются своей компетенцией. В Австралии, Канаде и других странах встречаются элементы и американской, и германской судебных систем.

Как правило, в структуре в судебной системы того или иного государства принято различать суды общей, административной и конституционной компетенции. Суды общей юрисдикции рассматривают споры, возникающие между формально равными субъектами в гражданской и уголовной сферах. В англосаксонских странах судебные решения, выносимые судами общей юрисдикции, часто признаются правовыми нормами (прецедентное право), судебный процесс носит состязательный характер, а судьи занимают нейтральную позицию и выносят решения только на

основе представленных доказательств. В континентальной Европе судьи ориентируются исключительно на материальное право и играют активную роль в судебном процессе. Во многих странах к работе судов общей юрисдикции привлекаются рядовые граждане, объединяемые в специальные коллегии – суды присяжных, функция которых сводится к вынесению решения о признании или отрицании факта преступления. Административные суды рассматривают споры, возникающие между частными лицами и правительственно-административными органами по поводу законности их решений, которыми, по мнению частных лиц, нарушены их права, если суд признает такое решение незаконным, то объявляет его недействительным [1, с. 586]. Суды конституционной юрисдикции разбирают спорные вопросы между гражданами или юридическими лицами и законодателями по поводу соответствия того или иного закона основному закону государства; если закон будет признан противоречащим конституции, он объявляется полностью или частично недействительным. Тем самым конституционные суды реализуют свою контрольную функцию. Исследователи различают две модели конституционной юрисдикции: европейскую и американскую. В большинстве европейских стран существуют специальные судебные или квазисудебные органы, обладающие исключительным правом признавать законы не соответствующими конституции и, соответственно, недействительными. В США же нет специального конституционного суда, а все полномочия данного органа сосредоточены в руках Верховного суда.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная ветви власти в системе разделения властей, представленные самостоятельными в пределах своей компетенции органами, столь разными по своей структуре, функциям, способам формирования, призваны обеспечивать эффективную работу государственного аппарата по управлению обществом.

### Библиографический список

1. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1999.
2. Халипов, В.Ф. Наука о власти. Кратология : учебное пособие / В.Ф. Халипов. – М., 2002.
3. Конюхова, И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика / И.А. Конюхова // Журнал российского права. – 2004. – №1.
4. Дмитриев, Ю.А. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации) / Ю.А. Дмитриев, Е.Ю. Черкашин. – М., 1994.
5. Политология : учебник для вузов / С.В. Решетников, Н.П. Денисюк, М.Ф. Чудаков и др. ; под ред. С.В. Решетникова. – Минск, 2001.
6. Керимов, А.Д. Государствоведение: актуальные проблемы теории / А.Д. Керимов. – М., 2003.
7. Ржевский, В. Судебная власть в конституционной системе разделения властей / В. Ржевский, Н. Чепурнова // Российская юстиция. – 1997. – №3.
8. Марченко, М.Н. Теория государства и права / М.Н. Марченко. – М., 2005.