

*К. В. Чепрасов*

## **Модели разделения властей и форма правления (конституционно-правовой аспект)**

*K. V. Cheprasov*

## **The Models of the Separation of Powers and the Form of Government (the Constitutional Legal Aspect)**

Статья посвящена анализу моделей принципа разделения властей с точки зрения их конституционного закрепления в государствах с различной формой правления.

**Ключевые слова:** конституционное право, федерализм, принцип разделения властей.

**DOI 10.14258/izvasu(2013)2.2-30**

На протяжении более чем двухсот последних лет одним из фундаментальных принципов организации и функционирования государственной власти признается принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. При этом учреждение и развитие федеративной государственности добавило к разделению властей «по горизонтали» и разделение «по вертикали», т. е. между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Принцип разделения властей, находя отражение в политико-правовых актах и практике конкретного государства, приобретает определенную национальную специфику, что позволяет говорить о существовании различных моделей реализации. Одним из основных факторов влияния на такую специфику является форма правления в том или ином государстве. Сегодня чаще всего выделяют три модели разделения властей, связанные с особенностью формы правления: первая характерна для президентской республики, вторая — для парламентарной республики и парламентарной монархии, третья — для смешанной формы правления [1, с. 60–62].

Наиболее рельефно анализируемый принцип проявляется в президентской республике. Впервые такая модель была закреплена Конституцией США 1787 г. В США «существуют три различные по своей функции сферы государственного правления — законодательная, судебная и исполнительная. Соответственно, различные функции должны осуществляться тремя по-разному управляемыми подразделениями, “ветвями” государственного механизма. Эти подразделения должны быть по Конституции равноправны и друг от друга независимы» [2, с. 77].

Таким образом, в основу построения и деятельности различных ветвей власти положены полная са-

The article analyzes the models of the separation of powers principle in the constitutions of the states with different forms of government.

**Key words:** constitutional law, federalism, principle of separation of powers.

мостоятельность, независимость и строгое разграничение компетенции между носителями власти. Это обеспечивается рядом факторов — различными источниками властных полномочий, способами формирования и сроками легислатуры соответствующих органов, а также правовыми возможностями для нейтрализации узурпаторских актов своих партнеров — системой «сдержек и противовесов».

В президентских республиках законодательная и исполнительная ветви власти формируются самостоятельно, независимо друг от друга посредством электоральных процедур. Судебная власть, как правило, формируется на основе взаимодействия президента и парламента. Например, Президент США избирается коллегией выборщиков (избираемых народом) на 4 года, Палата представителей и Сенат Конгресса (парламента) — населением штатов посредством прямых выборов на 2 года и 6 лет соответственно (разд. 2 и 3 ст. I, поправка XVII Конституции США). При формировании Верховного суда США Президент предлагает кандидатуры судей, а Сенат дает согласие на их назначение (разд. 2 ст. II Конституции США) [3, с. 29–30, 36–37, 45].

Являясь ключевой фигурой в анализируемой группе государств, президент олицетворяет собой исполнительную ветвь власти, единоличным главой которой он является. Например, в соответствии с Конституцией Бразилии исполнительная власть осуществляется Президентом Республики, которому помогают государственные министры (ст. 76) [4, с. 491]. Президента как главу исполнительной власти называет и Конституция США. Причем он, формируя правительство, имеет право назначения на высшие должности в аппарате исполнительной власти — Кабинете. Однако персональный состав правительства формируется «по совету и с согласия Сената» [5, с. 241].

Это означает, что ни одно из назначенных президентом должностных лиц не может вступить в должность без утверждения Сенатом (большинством в две трети голосов) его кандидатуры [3, с. 181]. При этом члены правительства (министры), составляющие Кабинет, являются исключительно советниками президента. Никакой специальной компетенции, относящейся к ведению Кабинета, ни Конституцией, ни федеральным законодательством не предусмотрено.

Важнейшей особенностью разделения властей в президентской республике является не только независимое формирование законодательной и исполнительной властей, но и невозможность одной из них досрочно прекратить полномочия другой. Так, в рассматриваемых государствах отсутствует институт парламентской ответственности правительства (без учета процедуры импичмента). В отличие от них, в парламентарных республиках и монархиях правительство находится у власти до тех пор, пока пользуется поддержкой парламентского большинства. С другой стороны, исполнительная власть здесь не обладает правом досрочного роспуска нижней палаты парламента и назначения внеочередных выборов.

Вместе с тем президент обладает таким серьезным средством сдерживания и контроля, как право вето, рассматриваемое в качестве условия защиты президента от злоупотреблений и неправомерного вмешательства со стороны законодательной власти. Например, согласно §1 ст. 66 Конституции Бразилии, если Президент Республики считает, что проект в целом или частично является неконституционным или противоречит публичным интересам, он вправе наложить на него полное или частичное вето. Оно может быть преодолено парламентом посредством тайного голосования абсолютным большинством депутатов и сенаторов [4, с. 476]. В свою очередь, парламент в президентской республике может отрешить от должности высших должностных лиц государства в рамках процедуры импичмента.

Важное значение имеет и правило, в соответствии с которым лицо, занимающее какую-либо должность в органах исполнительной власти, не может быть членом парламента. Такое же правило распространяется и на судей. Например, несовместимость министерского портфеля и депутатского мандата закреплена Конституцией Республики Коста-Рика, согласно которой функции министра несовместимы со всякой другой государственной должностью, выборной или невыборной (ст. 143) [6]. Аналогичные положения содержатся в Конституции Бразилии (ч. 1 ст. 54) и Конституции США (разд. 6 ст. 1).

Специфической чертой президентской республики является также то, что законодательная власть сама предлагает и принимает законы. Причем исполнительная власть правом законодательной инициативы не обладает, в то время как в парламентар-

ных республиках и монархиях обычно правительство монополизировало право законодательной инициативы [7, с. 34].

Исходя из анализа модели разделения властей в президентской республике, следует отметить, что ее основным преимуществом принято считать прежде всего стабильность исполнительной власти. Жестко определенный, заранее установленный конституцией срок полномочий президента, а также невозможность его досрочного смещения путем парламентского вотума недоверия сводят к минимуму возможные правительственные кризисы. В то же время среди недостатков данной модели иногда выделяют ее жесткость, отсутствие механизмов разрешения конституционных кризисов, особенно в периоды «раздельного правления», когда президент и парламентское большинство относятся к различным политическим партиям, что порой приводит к их открытому противостоянию [8, с. 91]. Другие авторы, наоборот, полагают, что система «сдержек и противовесов» обеспечивает единство государственной политики даже в случае «раздельного правления» [9, с. 34]. Таким образом, в качестве основных черт системы сдержек и противовесов в данных странах следует выделить: юридическое равенство и независимость друг от друга различных ветвей государственной власти; внепарламентский способ избрания президента; президент — единоличный глава исполнительной власти; президент обладает правом отлагательного вето; отсутствие института парламентской ответственности правительства; невозможность роспуска парламента главой государства.

Парламентарные республики и монархии имеют свою специфическую модель разделения властей. Ее характерной чертой является то, что жесткого закрепления принципа разделения властей, в отличие от президентских республик, здесь не наблюдается.

Во всех парламентарных республиках и монархиях существует единоличный глава государства — президент либо монарх. При этом в парламентарных республиках президент, как правило, избирается не населением непосредственно, а парламентариями (за рядом исключений — Австрия, Ирландия, Португалия). Формально он наделен широкими полномочиями, но фактически исполняет лишь представительские функции: вся полнота власти сосредоточена в руках парламента и правительства. Так, все конституции данных стран наделяют главу государства правом участия в формировании правительства. Например, согласно ст. 92 Конституции Италии «Президент республики назначает председателя Совета министров и, по его предложению, министров» [4, с. 89]. Еще категоричнее говорит об этом Конституция Дании: «Король назначает и отправляет в отставку премьер-министра и других министров» (§14 ч. III) [10, с. 762].

Более того, реальная власть главы государства ограничена правилом контрасигнатуры, согласно которой акты главы государства имеют силу лишь при условии, что они скреплены подписями министров. Ответственность за такие акты несет не глава государства, а подписавший их министр. Так, согласно ст. 67.2 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. «все решения Федерального президента, если иное не установлено конституционным законодательством, для обеспечения их действительности должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра» [11, с. 112]. Аналогичные положения содержатся в ст. 106 Конституции Бельгии: «Никакой акт короля не может иметь силы, если он не контрасигнован министром, который лишь тем самым несет за него ответственность» [10, с. 359].

Носителем законодательной власти в рассматриваемых странах является парламент, который занимает ключевое положение среди органов государственной власти. Так, согласно английской доктрине верховенства парламента (*The Supremacy of Parliament*) он выступает носителем высшей государственной власти, и никто не может посягнуть на его суверенные права в законотворчестве [12, с. 6]. Такое положение явно выводит парламент на ведущие позиции во взаимоотношениях с исполнительной властью, однако на практике ситуация складывается несколько иная.

Необходимо отметить, что при подобной форме правления парламент играет решающую роль в формировании подотчетного ему правительства — коллегиального органа, осуществляющего исполнительную власть (Совет министров, Кабинет и т. п.). При этом оно формируется представительным органом на базе парламентского большинства. Руководители и члены правительства имеют депутатский мандат. Как отмечает В. А. Увачев, поскольку министры одновременно являются депутатами, то Кабинет представляет собой нечто подобное парламентскому комитету [13, с. 19].

С другой стороны, правительство формируется, как правило, победившей на выборах партией. Лидер такой партии обычно становится премьер-министром страны. Например, в Великобритании согласно конституционному обычаю глава государства должен назначить на пост премьера члена палаты общин, способного заручиться поддержкой большинства депутатов [14, с. 114].

В таком случае Кабинет, формируемый получившей большинство мест в парламенте партией и возглавляемый ее лидером, получает возможность, опираясь на партийную дисциплину, воздействовать уже на представительный орган, проводя в нем свою волю. Как показывает практика, такая конфигурация резко повышает самостоятельность и независимость правительства.

Гораздо сложнее дело обстоит в странах с многопартийной системой, где достаточно часто создаются коалиционные правительства (в случае, если ни одна из партий не получила большинства), т. е. когда ключевые посты распределяются между наиболее крупными партиями. Это, как правило, приводит к стремлению конкурирующих партий заблокировать принятие неудобных им решений, что при отсутствии компромисса порождает конфликты (так называемую кабинетную чехарду).

При этом право парламента в любое время сместить кабинет посредством процедуры вотума недоверия и императивное право главы государства (по предложению премьер-министра) на досрочный роспуск парламента и назначение новых выборов играют двоякую роль. При наличии большинства мест одной из партий в представительном органе данные полномочия обеспечивают определенную взаимозависимость законодательной и исполнительной ветвей власти и, как следствие, сотрудничество и поиск компромиссов. В случае же создания коалиционного правительства перманентная конкуренция партий приводит к частым правительственным кризисам.

Таким образом, представляется, что в странах с парламентарной моделью разделения властей данный принцип проводится искусственно и в крайне незначительном объеме, что обусловлено тесной взаимосвязью парламента и правительства. В то же время следует согласиться с В. В. Лузиным, который считает, что система «сдержек и противовесов» не является чисто американским институтом, и парламентарная модель разделения властей содержит уникальную систему контроля и сдерживания, гарантирующую конституционное правление [12, с. 7]. Среди основных черт такой системы следует выделить: президент (монарх) является номинальным главой государства; исполнительная власть формируется на базе парламентского большинства; допускается совмещение министерского портфеля и депутатского мандата; парламент может отправить в отставку правительство посредством вотума недоверия; правительство, в свою очередь, обладает правом досрочного роспуска парламента и назначения новых выборов.

Одной из последних тенденций в мировой конституционной практике является сближение форм правления. Смешанные формы правления в их различных модификациях позволяют сформировать наиболее приемлемую для государства систему разделения властей, сочетая достоинства президентской и парламентарной моделей, учитывая особенности и традиции государства. Наиболее распространенной смешанной моделью разделения властей является президентско-парламентарная. Как и во всех других странах, здесь существует законодательная, исполнительная и судеб-

ная ветви власти. При этом центральное место в системе государственных органов отведено главе государства — президенту, формально не входящему ни в одну из ветвей власти.

По мнению сторонников смешанной формы правления, на практике зачастую возникает опасность нарушения необходимого баланса властей, которое либо ведет к доминированию парламента, что порождает нестабильность и кризисные явления, либо влечет за собой господство исполнительной власти, ведущее к авторитаризму или диктатуре. Для устранения такой опасности и обеспечения равенства законодательной и исполнительной ветвей власти необходим институт президента-арбитра.

Президент в смешанных республиках избирается непосредственно гражданами. Он обеспечивает соблюдение конституции, нормальное функционирование государственных органов и преемственность государственной власти.

Президент обладает правом назначения премьер-министра, а также по его представлению других членов правительства. Правительство несет политическую ответственность перед парламентом (в отличие от президента), который может выразить ему вотум недоверия. Однако в таком случае президент может распустить представительный орган и назначить новые выборы, но вновь избранный парламент не может быть снова распущен в течение года, следующего за выборами.

В то же время самостоятельность правительства обеспечивается институтом контрасигнатуры, предусматривающим согласие премьер-министра на некоторые акты главы государства. Так, ст. 19 Конституции Французской Республики 1958 г. содержит общую норму о том, что акты Президента Республики контрасигнуются премьер-министром и в случае необходимости — ответственными министрами, за исключением указанных в той же статье. Контрасигнатура требуется для промульгации законов, назначения на гражданские и военные должности, аккредитации послов, помилования [4, с. 89].

Отмечается также, что исполнительная власть при смешанной модели разделения властей носит двойственный (бицефальный) характер. Она поделена между президентом и правительством. Причем в слу-

чае, когда президент и премьер-министр принадлежат к разным политическим лагерям, могут возникать ситуации «раздельного правления».

Весь механизм смешанной модели разделения властей нацелен на то, чтобы сделать максимально эффективной работу государственного аппарата, чему способствует сотрудничество законодательной и исполнительной властей. Такое сотрудничество обеспечивает сильная президентская власть, наделенная специальными полномочиями по координации и арбитражу. Соответственно, в качестве основных черт системы сдержек и противовесов в данных странах следует выделить: президент формально не входит ни в одну из ветвей власти, являясь своеобразным арбитром, возвышающимся над ними; президент не несет политической ответственности перед парламентом, но обладает полномочиями по его досрочному роспуску; президент назначает премьер-министра и участвует в формировании правительства; члены правительства не могут быть одновременно членами высшего представительного органа (парламента); правительство несет политическую ответственность как перед парламентом, так и перед президентом.

Подводя итоги вышеизложенному, следует отметить, что в период обновления принципов организации государственной власти в России конца XX в. использовался опыт различных стран мира, реализующих в практике государственно-правового строительства принцип разделения властей.

За последние 200 лет выработаны различные модели реализации данного принципа, классическую модель которого дает система «сдержек и противовесов», учрежденная впервые Конституцией США 1787 г. Различные черты системы «сдержек и противовесов» находят отражение в отдельных существующих моделях принципа разделения властей. Такие черты обусловлены особенностями исторического развития, традициями правовой культуры, своеобразием формы правления и политического режима. В конечном счете принцип разделения властей призван обеспечить достоинство личности, истинно демократическое, правовое правление в государстве, являясь одним из барьеров на пути к установлению авторитаризма.

## Библиографический список

1. Андерсон Дж. Федерализм: введение. — М., 2009.
2. Государственный строй США / отв. ред. А. С. Никифоров. — М., 1976.
3. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / под. ред. О. А. Жидкова. — М., 1993.
4. Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Махлаков. — М., 2010.
5. Лафитский В. Конституционный строй США. — М., 2011.
6. Конституция Республики Коста-Рика [Электронный ресурс]. — URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/49>.

7. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. — М., 1995.
8. Смольяков А. А. Принципы единства и разделения властей: теория, история, практика. — СПб., 2011.
9. Полянский И. А., Комарова В. В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2001. — № 1.
10. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 2001.
11. Невинский В. В. Основы современного конституционализма Австрии и Германии : учеб. пособие. — Барнаул, 1997.
12. Лузин В. В. Принцип разделения властей как основа конституционализма. — Н. Новгород, 1997.
13. Увачев В. А. Механизм разделения властей в правовом государстве. — М., 2003.
14. Разделение властей : учеб. пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2004.