**Особенности системы разделения властей в РФ как смешанной республике**

Черемисин Роман

Апрель 2005г.

**Введение**

"Ожидать прихода к власти добросовестных, порядочных, честных и умных людей современности - столь же недостижимая цель, сколь и не соответствующая самой сути государственной власти"[[1]](#footnote-1).

Более трех тысяч лет человечество бьется над проблемой решения извечной общечеловеческой проблемы - как обезопасить человека от произвола самолюбивых государственных чиновников.

Впервые над этой проблемой задумались еще на заре становления государственности. В начальном состоянии она присутствовала уже во взглядах древнегреческих философов, например у Аристотеля, Полибия и других.

Каждая страна, добившаяся впоследствии устойчивой государственной системы, решала ее по-своему, внося свою лепту в эту извечно возникавшую проблему.

Теория разделение властей впервые выдвинутая Дж. Локком и затем развитая Ш. Монтескье (XVII – XVIII вв.) связана со школой естественного права и сыграла прогрессивную роль в борьбе против абсолютизма.

В современной политико-правовой доктрине правовым государством признается демократическое государство, в котором обеспечивается верховенство закона, последовательно проводится принцип разделения властей, а также признаются и гарантируются права и свободы каждого человека.

Другим непременным признаком правового государства является последовательное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Все три ветви власти действуют самостоятельно и независимо друг от друга таким образом, чтобы не позволять ни одной из них доминировать над другими либо сосредоточить власть в руках одного должностного лица.

Если заглянуть в историю развития принципа разделения властей в России мы увидим следующее. Как показал советский опыт, определенное разделение труда по управлению государством постепенно усиливалось, но до восприятия идеи разделения властей дело не доходило. Формально-конституционным ограничителем оставался принцип полновластия Советов, а практически-политическим - монопольное руководящее положение коммунистической партии, которая во всех случаях оставляла за собой принятие важных решений в сфере управления страной.

С провозглашением и утверждением государственной самостоятельности России разделение властей стало конституционным принципом. Однако освободиться от наследия прошлого было не так легко. В Конституции 1978 года оставались нормы, противоречившие этому принципу. Съезд народных депутатов сохранял полномочия, позволявшие ему принимать к рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Федерации. Это давало основания для его вторжения в сферу исполнительной власти, что с введением в Российской Федерации института Президента стало одной из причин частых осложнений отношений между ветвями власти. Конституционные кризисы, разумеется, имели прежде всего политические причины, но рассогласованность норм, касавшихся разделения властей, отсутствие правил разрешения конфликтов также сыграли свою негативную роль в развитии событий.

Политические процессы конца 80-х - начала 90-х годов привели к коренным изменениям государственного устройства России. Распад единого государства - Советского Союза - определил изменения в конституционном строе Российской Федерации. Если ранее она входила в состав единого государства на основе подчинения централизованной власти Советов, то после названных преобразований Россия провозгласила свою самостоятельность и суверенитет. Россия, отказавшись от тоталитарного государственного строя, встала не путь демократического развития, провозгласив новые принципы и новые приоритеты государственной и общественной жизни.

Среди новых принципов демократического развития Российской Федерации одно из наиболее важных мест занял принцип прав и свобод человека и гражданина личности. Россия сделала важный шаг к построению нового общества - 12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации. С этого момента начинается принципиально новая эпоха в развитии российской государственности - эпоха построения правового государства. Идея такого государства базируется на принципах законности, соблюдения прав и законных интересов личности, обеспечения этих прав и интересов.

Конституция Российской Федерации 1993 года формально закрепила все эти принципы, создав предпосылки для построения в России правового государства. Но реально правовое государство сможет осуществиться только тогда, когда все эти принципы будут осуществляться на практике, в реальной жизни. И прежде всего это связано с эффективным, целенаправленным и законным осуществлением государственной власти. К сожалению сегодня, на этапе становления российской конституционной демократии, существует еще немало недостатков в деятельности различных государственных органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, которые зачастую нарушают конституционные принципы, создавая препятствия и негативные последствия на пути построения правового российского государства.

Разрешить большинство этих противоречий путем контроля за осуществлением государственной власти в Российской Федерации призвана система разделения властей.

**Сущность принципа разделения властей**

Россия восприняла принцип разделения властей как условие построения демократического республиканского строя, правового государства. Сегодня разделение властей свойственно прогрессу цивилизации. Вместе с тем всеобщий характер принципа никоим образом не означает, что речь идет о механическом копировании зарубежных моделей. Важно выявить и усвоить все самое ценное в теории и практике разделения властей, перспективу его развития.

Прежде всего разделение властей призвано стать гарантом демократизма государственного строя, не допустить авторитаризма и тоталитаризма. Далее, данный принцип наделен на то, чтобы добиваться рациональности и эффективности в управлении государством, предотвращать односторонние и ошибочные решения вопросов государственной жизни. Это достигается главным образом при помощи системы сдержек и противовесов, являющейся эффективным инструментом обеспечения баланса властей. Наконец, разделение властей не исключает, а предполагает их кооперацию, синхронизацию их усилий в решении важнейших задач, стоящих перед государством и обществом. Обострение отношений между властями, особенно между законодательной и исполнительной, способно резко ослабить и даже парализовать управление страной.

У разделения властей есть свои границы. Это - принцип организации и осуществления власти прежде всего на общегосударственном уровне. Он может быть применим в соответствующих рамках и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом каждый из субъектов Федерации может использовать свои формы и методы разделения властей, их институционализация может идти разными путями. Общие подходы, относящиеся к разделению властей, могут быть в какой-то мере и в системе местного самоуправления, но здесь нужно учитывать, во-первых, что речь идет об особом специфическом институте и, во-вторых, что местная власть осуществляется в очень небольших территориальных рамках.

Разделение властей - не некий шаблон, одинаково применяемый во всех странах. Его конкретное воплощение каждый раз предопределяется конкретными условиями времени и места. Изначальная трактовка принципа сегодня более характерна для США, где очень высока степень организационного обособления властей, а институт президента - один из самых сильных в мире институтов исполнительной власти.

Современная трактовка разделения властей в Великобритании строится на иных началах: здесь прежде всего отмечаются более тесные связи законодательной и исполнительных властей, чем во многих других странах, и явно усиливающаяся роль правительства, возглавляемого премьер-министром, представляющим собой доминантную политическую фигуру.

Развитие конституционного строя во Франции привело к появлению института сильного президента, но в целом избранная форма правления - типичная полупрезидентская республика, где глава государства разделяет исполнительную власть с премьер-министром.

Президент в Германии встроен в парламентарную республику и является далеко не столь влиятельной фигурой.

Румянцев О.Г. идею разделения властей в РФ видит в трех плоскостях:

Ни один орган власти или политическая организация не могут игнорировать либо приостанавливать деятельность конституционно закрепленных институтов, бесконтрольно отправлять властные функции, стремиться к упразднению конституционного строя, его правовой и социальной опоры. Принципиально исключается возможность узурпации власти и порождаемого этим насилия.

Функционально разделение властей предполагает соответствующую организацию законодательного, исполнительного и судебного механизмов. Законодательная власть ограничивается референдумом, прямыми выборами Президента, его правом вето, Конституционным Судом; внутренним ее ограничением является двухполатное построение Парламента. Исполнительная власть ограничена ответственностью перед Парламентом и подзаконным характером издаваемых ею нормативных актов; должна сохраняться также внутренняя разделенность между Президентом и Правительством, федеральной и региональной властью. Судебная власть подчинена Конституции и закону, а ее внутреннее раэделение воплощается в том, что Конституционный Суд выделяется из общей судебной системы, меняется круг полномочий прокуратуры, вводится системы специальных судов, мировой судей.

Конституция обеспечивает правовые и экономические условия самоуправления и саморазвития различных общностей: региональных, местных этнических, культурных, социальных, производственных и т.д. [[2]](#footnote-2)

Решающую роль играет структура отношений между представительными и исполнительными органами власти.

**Разделение властей в Российской Федерации.**

Принцип разделения властей в Конституции Российской Федерации закреплен в статье 10 главы об основах конституционного строя. Принцип, закрепленный в статье 10, гласит:

"Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны."

Согласно действующей Конституции, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Захват власти кем бы то ни было противоправен. Власть может осуществляется народом либо непосредственно, высшим выражением чего служат референдум и свободные выборы, либо через посредство органов государственной власти и самоуправления (ст. 3). Органами осуществления государственной власти на общефедеральном уровне выступают Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, суды РФ.

Органы государственной власти РФ строят свою деятельность на принципах, состовляющих основы конституционного строя Россия. Защита прав и свобод человека — обязанность государства. Для исключения противоправной узурпации власти и попрания прав и свобод, устанавливается принцип разделения властей.

В Российской Федерации носителем законодательной власти и представительным органом является Федеральное собрание. Исполнительной властью наделено Правительство РФ . Правосудие осуществляют суды, а судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Вроде бы все ветви власти имеют своих представителей, и Президент России оказывается как бы вне рамок механизма разделения властей. В действительности это не так.

ПРЕЗИДЕНТ. Президент Российской Федерации, будучи главой государства, является верховным представителем Российской Федерации и внутри страны, и в международной жизни. На него возложены выполнения задач, связанных с гарантией осуществления Конституции, прав и свобод, охраной суверенитета, независимости и целостности государства. В этих условиях он наделен необходимыми полномочиями и прерогативами.

Но государственную работу вершит не один Президент. Ее осуществляют все ветви власти, каждая из которых действует в пределах своего ведения и свойственными ей методами. Президент должен обеспечить координацию и согласованность деятельности всех органов власти. Президент действует не как указующая инстанция, а совместно с другими ветвями власти, принимая в той или иной степени участие в каждой из них.

Президент Российской Федерации участвует в осуществлении верховного представительства страны. Это право вытекает из того, что его избирают путем прямых выборов. Одно и то же лицо не может занимать должность президента два срока подряд.

В сфере взаимодействия с парламентом Президенту РФ принадлежат весьма значительные полномочия. Он назначает выборы в Государственную Думу и распускает ее в случаях, предусмотренных Конституцией, пользуется правом законодательной инициативы, может вернуть одобренный парламентом законопроект для повторного обсуждения (отлагательное вето), подписывает и обнародует законы. Таким образом, Президент России может оказывать весьма активное воздействие на работу парламента. Однако он не подменяет его. Он не может принимать законы. А издаваемые Президентом нормативные акты не должны противоречить Конституции и основным законам.

Президент РФ обладает довольно широкими полномочиями в сфере государственного управления. Он назначает Председателя Правительства и по его представлению заместителей председателя и федеральных министров, принимает решение об отставки правительства. Для ограничения Президентского влияния на Правительство введены ряд сдержек.

Прежде всего Председатель Правительства РФ назначается Президентом с согласия Государственной Думы. Однако если Государственная Дума трижды отвергнет кандидатуру Председателя Правительства, то Президент вправе сам его назначить и при этом распустить Государственную Думу и объявить о новых выборах. Реализация такого полномочия создает, конечно, особую неординарную ситуацию, которая все же не может привести к установлению единоличного президентского правления. Конституция не допускает этого.

Так, если государственная дума распущена, то новые выборы должны быть назначены в такие сроки, чтобы Государственная Дума нового созыва собралась на новое заседания не позднее чем через четыре месяца после роспуска. Значит период, в течение которого может отсутствовать парламентский контроль над Правительством, ограничен. Поскольку, по Конституции, Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, то тем самым исход выборов предрешает судьбу Правительства. Правда сам Президент может не согласится с Государственной Думой и не отправлять после выражения ей недоверия в отставку. Для того, чтобы решение о недоверии возымело должный эффект, оно должно быть подтверждено Государственной Думой по истечению трех месяцев. В случае если имел место досрочный роспуск Государственной Думы, Президент не может в течение года после выборов вновь распустить палату. Следовательно, остается только один выход — отставка Правительства.

Механизм, заложенный в Конституции Российской Федерации для разрешения возможного конфликта между законодательной и исполнительной властями, отличается большой сложностью. Президент — арбитр в споре между властями — может, во всяком случае теоретически, осуществлять в течение нескольких месяцев управление страной посредством Правительства, не пользующегося поддержкой Государственной Думы. После выборов Президенту так или иначе придется считаться с результатами выборов. Тем не менее, следует признать, что глава государства обладает большими возможностями для воздействия на законодательную и исполнительную власти. Он не просто арбитр, следящий за всеми ветвями власти, он сам участвует в деятельности всех государственных органов.

Определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, осуществляет руководство внешней политикой, в случае угрозы агрессии вводит военное положение, а при иных особых обстоятельствах - чрезвычайное положение. Он решает вопросы гражданства, представляет кандидатуры для назначения на высшие государственные должности (например, Председателя Центробанка, судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов, Генерального прокурора Российской Федерации и др.). Он формирует Совет Безопасности и Администрацию Президента, назначает полномочных представителей Российской Федерации, Полномочия Президента. Президент Российской Федерации высшее командование Вооруженных сил.

В России не предусмотрена парламентская ответственность главы государства. Это значит, что парламент не может заставить Президента уйти в отставку. Но это не значит, что глава государства свободен от следования предписаниям Конституции и законов. Если его деятельность приобретает противоправный характер, вступает в действие специальный механизм ответственности (импичмент). Президент Российской Федерации может быть привлечен к ответственности только в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. Наличие признаков такого преступления должно быть подтверждено Верховным судом РФ. После выдвижения обвинения следует довольно сложная процедура выражения импичмента. По Конституции РФ 1993 г. отрешение от должности Президента становится практически невозможным[[3]](#footnote-3).

Важнейшей конституционно-правовой гарантией обеспечения разделения властей и предупреждения злоупотреблений со стороны исполнительной власти остается механизм ответственного правления. Это значит, что Правительство РФ подконтрольно парламенту и несет политическую ответственность за свои действия.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ Законодательную власть в Российской Федерации согласно Конституции (ст. 94 Конституции РФ) осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации.

Конституция РФ учреждает Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как один из органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11).

Важная гарантия, закрепленная в «Основах конституционного строя», состоит в том, что орган законодательной власти как часть системы разделения властей самостоятелен по отношения к другим органам государственной власти.

Независимость – важнейшее условие успешного выполнения парламентом своих функций. Конституция РФ не определяет точных границ сферы законодательства, которое может быть принято Федеральным Собранием, это гарантирует законодательной власти право принимать или не принимать любые законы без чьих-либо указаний.

Собрание не подчиняется какому бы ни было контролю со стороны исполнительной власти, оно самостоятельно определяет потребность в своих расходах и бесконтрольно распоряжается этими средствами, что обеспечивает ему финансовую независимость. В своей деятельности Федеральное Собрание руководствуется только требованиями Конституции РФ.

Вместе с тем парламентская независимость не является абсолютной. Она ограничивается через такие институты конституционного права, как референдум, поскольку с его помощью могут быть одобрены некоторые законы и без парламента, чрезвычайное и военное положение, которые приостанавливают действие законов, право Конституционного Суда РФ объявлять законы неконституционными, право Президента РФ распускать Государственную Думу при определенных обстоятельствах, ратифицированные международные договоры, которые по юридической силе выше законов, требование Конституции РФ о принятии Государственной Думой Финансовых законов только при наличии заключения Правительства РФ. Эти ограничения вытекают из принципа разделения властей с его «сдержками и противовесами». При этом они не умаляют независимого положения Федерального

ИCПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.“Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации”, — гласит ст.110 п.1 Конституции РФ.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом России с согласия Думы. Этот принцип является примером проявления принципа сдержек и противовесов, т.к. при назначение Президенту придется считаться с парламентским большинством. Председатель Правительства предлагает кандидатуры Президенту на должности его заместителей и федеральных министров.

Правительство Российской Федерации обладает широкими полномочиями по осуществлению внутренней и внешней политки государства. Статья 114 Конституции перечисляет полномочия Правительства.

Правительством Российской Федерации осуществляется разработка государственного бюджета, проведение финансовой, социальной и экономической политики. Осуществляет меры по обороне страны и защите прав населения.

Механизм парламентской ответственности Правительства описан в российской Конституции в общих чертах. Необходима его детализация в специальном законодательстве. Совершенно ясно, однако, что институт ответственности — обоюдоострое оружие. Его может использовать как Дума, отказывая в доверии правительству, так и исполнительная власть, угрожая прибегнуть к досрочным выборам.

Сильная исполнительная власть в России нужна. Но также нужен и механизм взаимных сдержек и противовесов. Многие называют исполнительную власть доминирующей в системе государственных органов. Но эта тенденция государственно-правового развития России прослеживается достаточно ясно. Также это отвечает общим тенденциям усиления исполнительной власти во всем мире.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ. К сожалению, все еще традиционно слабым местом остается в России судебная власть. Прокламированные Конституцией принципы судоустройства и судопроизводства реализуются с трудом. И в данном случае ощущается противодействие и давление со стороны других ветвей власти. Несмотря на провозглашенные правовые и социальные гарантии судьи, как то несменяемость, неприкосновенность, независимость и т.д. , они очень часто не могут полностью обеспечиваться из-за отсутствия технической и материальной базы. (Так закон о статусе судей, в котором говорится о предоставление судьи в течение полу-года свободного жилья очень часто не может быть выполнен из-за отсутствия такого.)

По Конституции РФ судебная власть является трехзвенной. Высшими судебными органами являются Верховный суд РФ, Высший Арбитражный Суд, Конституционный Суд.

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам (ст. 126).

Высший Арбитражный Суд РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров (ст. 127).

Конституционный Суд призван осуществлять контроль за всеми государственными органами в РФ. О соответствии Конституции издаваемых нормативных актах, заключаемых международных договоров. Также Конституционный Суд решает споры между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 125).

В связи с принятием России в Совет Европы теперь юрисдикция Европейского Суда распространяется и на территорию России. Это теперь высший судебный орган для России и ее граждан.

Принцип разделения властей в сегодняшней России признан, конституционно закреплен и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов. Создание нормально функционирующего механизма сдержек и противовесов — одна из важных задач России.

**Разделение властей в странах со смешенной формой правления. (Опыт французской революции).**

В минувшие два столетия Франция стала своеобразным полигоном, где прошли проверку на прочность, стабильность и эффективность самые разнообразные формы правления и демократические режимы. Политический строй утвердился в этой стране в 1958 году и положивший начало существованию Пятой республики, привел к появлению новой формы правления, которая сочетает в себе элементы, характерные и для президентской, и для парламентарной республик. Вот почему она получила название смешенной формы правления. Ее называют также иногда полупрезидентской республикой или говорят о “рационализированном” парламентаризме.

ПРЕЗИДЕНТ. Центральное место в системе государственных органов Франции отведено президенту республики. Полномочия президента касаются самых важных сторон государственной жизни. Он глава государства. Он осуществляет верховное представительство страны во всех актах внутриполитической и международной жизни. Он обеспечивает соблюдение Конституции и нормальное функционирование государственных органов и преемственность государства. Он гарант национальной независимости, территориальной целостности и соблюдения международных договоров. Он возглавляет вооруженные силы страны. Президент Франции не несет политической, т.е. парламентарной ответственности.

Специфика положения президента в о Франции состоит в том, что в силу своих полномочий он как бы участвует в функционирование каждой из ветвей власти. И в то же время ни одну из них нельзя отождествлять с президентом или исключительно с президентом.

С 1962 года президент избирается на всеобщих прямых выборах. Президент избирается сроком на 7 лет. Ограничения в переизбрании во Франции не предусмотрено. Во Франции отсутствует пост вице-президента. В случае вакансии поста главы государства его обязанности временно исполняет председатель сената — верхней палаты парламента. Исполняющий обязанности несколько ограничен в своих полномочиях. Он не может, в частности, объявлять референдум, досрочно распускать Национальное собрание или проводить пересмотр Конституции.

Президент республики наделен обширными полномочиями. Часть из них он осуществляет самостоятельно, часть — совместно с другими государственными органами.

Наиболее существенные права президента.

· Это, прежде всего, назначение премьер-министра.

· Президент обладает правом досрочного роспуска Национального собрания — нижней палаты парламента. Правда предварительно он должен запросить премьер-министра и председателей палат, однако их мнение имеет лишь консультативный характер. Решение принимает президент.

· Президент возглавляет вооруженные силы. Он председательствует в советах и в высших комитетах национальной обороны. Глава государства представляет страну в международных отношениях. Он ведет переговоры о заключении международных договоров и ратифицирует их.

· Президент республики может по собственной инициативе ввести в действие механизм ст. 16 Конституции, предусматривающих использования чрезвычайных полномочий. В этом случае президент обязан запросить мнение премьер-министра, председателей палат парламента и Конституционного совета. (Этот механизм несколько раз использовал только генерал де Голль. В настоящее время все чаще идут разговоры об его отмене.

Президент республики обладает многочисленными иными полномочиями, которые также имеют весьма существенное значение, но осуществляются совместно с другими государственными органами.

· Президент — активный участник законодательного процесса. Правительственные законопроекты обсуждаются в Совете министров, а председательствует на нем президент. Законодательные акты, одобренные парламентом, передаются для промульгации президентом. При этом может вернуть законопроект в парламент для повторного обсуждения, либо обратится за мнением Конституционного совета, если полагает, что данный акт в чем-то противоречит Конституции.

· Президент республики обладает регламентарной властью, т.е. правом издания собственных нормативных актов.

· Исполнительная власть во Франции, как и во всех иных странах со смешенной формой правления, имеет бицефальный, т.е. двойной характер. Она осуществляется и президентом и правительством. Президент участвует в осуществление всех наиболее значимых функций, которые закреплены за правительством.

· Президент может принимать участие и в осуществлении некоторых функций судебной власти. Он назначает членов Высшего совете магистратуры и является его председателем. Данный орган осуществляет дисциплинарную власть в отношении судейских работников. Президенту принадлежит право помилования. Президент является гарантом судебной власти.

Статус и полномочия президента Французской Республики подтверждают, что данный институт нельзя однозначно отнести только к одной ветви власти. Впрочем, во Франции есть и другие институты, которые трудно уместить в застывшую схему. Таков, например, Конституционный совет, осуществляющий функции конституционного надзора, но не являющийся судебным учреждением.

Во Франции, как и во всех других демократических государствах, обеспечены самостоятельность и независимость судебной власти. Заметно сложней и противоречивей выглядят взаимоотношения между законодательными и исполнительными государственными органами.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. Носителем законодательной власти в Пятой Республике, хотя и с некоторыми оговорками относительно регламентной власти, является парламент. Парламент Французской Республики состоит из двух палат. Национального собрания (нижняя палата) и сената (верхняя палата). Нижняя палата является органом общенационального представительства. Она избирается путем всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании. Сенат формируется путем косвенных выборов. Его члены избираются по департаментам особыми коллегиями выборщиков.

Двухпалатную структуру (бикамеризм) оправдывают зачастую ссылкой на необходимость обеспечить действия системы сдержек внутри парламента. Согласно Конституции, закон считается принятым, если он одобрен обеими палатами в идентичной редакции. Если примирительная процедура не даст результатов и не последует согласия палат между собой, считается отклоненным. Но в случае подобных разногласий между палатами правительство может просить вынести Национальное собрание окончательное решение. К сказанному надо добавить, что именно Национальному собранию принадлежит решающее слово при окончательном утверждение бюджета. Только Национальное собрание может принять резолюцию порицания или отказать в доверии правительству. Все это говорит, что нижняя палата играет преимущественную роль при осуществлении парламентских функций, хотя формально равны при осуществлении законодательных функций. Считается, что преимущество нижней палаты не противоречит никаким демократическим принципам т.к. именно нижняя палата представляет общенациональные интересы, что подтверждает и порядок ее формирования.

Различия, существующие в порядке формирования и в сроках полномочий каждой из двух палат, весьма существенны. Они подтверждают, что в лице верхней палаты, менее подверженной прямому давлению всеобщих выборов, предполагалось создать серьезный противовес менее предсказуемой нижней палате.

Создатели Конституции 1958 года сделали все возможное для того, чтобы, не посягая на основные функции парламента, исключить его преобладание в системе государственных органов. Это достаточно четко прослеживается и в организации работы, и в порядке осуществления законодательным органом его полномочий.

Французский парламент остается формально единственным законодательным органом страны. Это значит, что среди всех государственных органов только ему, в соответствии с особой процедурой, установленной Конституцией принадлежит право принимать законы республики. Вместе с тем, существует два весьма существенных исключения. Во-первых, президент республики по предложению правительства (или совместному положению палат) может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации государственной власти или предусматривающий ратификацию международного договора при условии, что он не противоречит Конституции.

Второе, не менее существенное ограничение законодательных полномочий парламента установлено ст. 34 Конституции. Эта статья определяет вопросы, регулируемые законодательными органами. Это гражданство и пользование правами и свободами, право и дееспособность, уголовное наказание и судопроизводство, налоги и денежная эмиссия, разрешение объявления войны, продление на срок более 12 дней осадного положения, уполномочие на ратификацию наиболее важных международных договоров. Кроме того, законом устанавливаются общие принципы организации обороны, местного самоуправления, национального образования, режим собственности и вещных прав, гражданских и торговых обязательств, социального обеспечения, трудовых и профсоюзных прав.

Законодательной инициатива, принадлежит премьер-министру и парламентариям. Акты, предлагаемые правительством, именуются законопроектами, а предлагаемые парламентариями законопредложениями.

На стадии, предшествующей промульгации закона, президент республики, премьер-министр, председатели палат или группа из 60 депутатов или 60 сенаторов могут обратится в Конституционный совет. Последней должен в течение 30 дней высказать свое суждение о предоставленном тексте Конституции. Акт, признанный антиконституционным, не подлежит введению в действие. Если же речь идет о законе, уполномочивающем на ратификацию международного договора, то при констатации противоречия основному закону ратификация становится невозможной, кроме случая пересмотра самого основного закона. Такое положение вещей должно защищать закон от попытки его изменения неконституционным способом.

К числу традиционных важнейших функций парламента относятся установление государственных доходов и расходов, принятие государственного бюджета и утверждение отчета о его исполнении. Финансовые законопроекты подготавливаются и вносятся в Национальное собрание правительством.

Еще одна важная функция парламента — контроль за деятельностью правительства. В этой области Пятая Республика знает целый ряд новшеств. Парламентарии сохранили за собой право устных и письменных вопросов, адресуемого премьер-министру или членам правительства. Однако самой важной и значимой формой контроля остается институт парламентской ответственности. Одно из самых существенных нововведений — это возможность постановки вопроса о доверии правительству может исходить от самого правительство.

ИCПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ. Принцип разделения властей в условиях смешанной республики во Франции претерпел ряд изменений по сравнению с парламентской республикой. Общая направленность определяется не столько стремлением к самостоятельности, граничащем с обособлением, сколько стремлением к эффективности и максимальному воздействию. Это же начало было в значительной мере заложено и в организации исполнительной власти. Последняя, как уже отмечалось, носит во Франции бицефальный, т.е. двойственный характер. Она поделена между президентом и правительством как коллегиальным органом. О положении и полномочиях президента уже было сказано, посмотрим, как организованно и функционирует правительство, как действует система сдержек и противовесов внутри самой власти.

Правительство Французской Республики представляет собой коллегиальный орган, несущий основную ответственность за осуществление исполнительной власти в стране. На него возложено общее руководство и управление делами государства. В качестве органа общеполитического руководства правительство определяет задачи и цели государственной политики. Правительство одновременно остается высшим органом управления. Соответственно оно намечает и осуществляет меры, необходимые для реализации поставленных целей и задач. Правительство является главным распорядителем кредитов, на него возлагается исполнение государственного бюджета. В распоряжении правительства находятся также административный аппарат и вооруженные силы. Все эти полномочия перечислены в ст. 20 Конституции 1958 года, определяющей общий статус правительства.

Своеобразие и специфика статуса правительства во Франции заключается в том, что оно как бы выступает в двух значениях. Во-первых, оно представляет собой Совет министров республики. Во-вторых, оно выступает в форме кабинета, объединяя всех членов правительства, но под руководством премьер-министра.

Сложность состоит в том, что в ряде случав основной закон не проводит четкого различия между двумя организационными формами, пользуясь собирательным термином “правительство”. Так, Конституция (ст.49) говорит об ответственности правительства, явно исключая при это президента республики. Ведь он парламентской ответственности не несет. В то же время премьер-министр может поставить вопрос о доверии правительству только после обсуждения в Совете министров. А в данном случае участие президента — необходимое условие, ибо совет министров собирается только под его председательством.

Действительно, согласно ст. 20, “правительство определяет и осуществляет политику Нации”. Можно было бы предположить, что это делает Совет министров. Но ведь эта формула дается в разделе посвященном правительству, а не президенту республики. Из этого можно предположить, что на практике вопросы решаются коллегиальным органом, а президент высказывает только свое мнение. Или, напротив, решает президент, а коллегиальный орган лишь принимает участие в обсуждении.

Ответ на эти вопросы дала практика функционирования государственного механизма. Все зависит от расстановки политических сил в стране. Так если и президент и премьер-министр представляют одни и те же силы, то у президента в руках находятся, как правило, управление всех наиболее важных вопросов, оставляя а руках министров вопросы оперативного характера.

Иначе выглядит ситуация, когда Елисейский дворец (резиденция президента) и Матиньон (резиденция правительства) контролируют разные политические силы. Здесь особо важное значение приобретает то, что решение наиболее существенных вопросов может иметь место лишь при и обсуждение в Совете министров. Вполне естественно, что в рассматриваемых условиях полномочия президента и сами реальные возможности их осуществления значительно сужаются, а полномочия премьер-министра существенно расширяются.

Таким образом, система противовесов, заложенная в построении исполнительной власти, позволяет ее по-разному сбалансировать в различных политических ситуациях.

Порядок формирования правительства в правовом отношении сравнительно прост. Президент республики назначает премьер-министра и по его представлению других членов правительства. Формально президент не связан каким-либо условиями назначения, и его декрет не нуждается в контрассигнации. Поскольку , однако, существует институт парламентской ответственности правительства, президент не может не считаться с раскладом сил в Национальном собрании.

Члены правительства назначаются президентом по представлению премьер-министра. Конституция 1958 года также отмечает особое положение премьер-министра среди других министров.

Премьер-министр руководит деятельностью правительства. Он несет ответственность за национальную оборону, обеспечивает исполнение законов, обладает регламентарной властью и производит назначения на высшие военные и гражданские должности, за исключением тех, назначение на которые производит приоденет.

Во Франции не существует фиксированного в Конституции числа и перечня министерств. Состав Совета министров определяется всякий раз, когда формируется новое правительство.

В стране с высоким уровнем централизации и бюрократизации государственного аппарата уже сравнительно давно сложилась еще одна специфическая система дополнительного контроля за деятельностью администрации. Она призвана прежде всего предотвратить возможность злоупотребления властью со стороны администрации и обеспечить соблюдения законности в случае ее нарушения представителями администрации. Она призвана прежде всего предотвратить возможность злоупотребления властью со стороны администрации и обеспечить соблюдение законности в случае ее нарушения представителями администрации. Речь идет о получившей широкое распространение во Франции административной юстиции. Административные трибуналы, представляющие собой суды первой инстанции по административным правонарушениям, рассматривают все жалобы на действия административных властей, связанные со злоупотреблением служебным полномочием и иными, преимущественно должностными преступлениями.

Появление административной юстиции самым тесным образом связано с реализацией принципа разделения властей. С 1899 года Государственный совет является высшим органом административной юстиции по вопросам применения административного права и по делам, в которых одной из сторон выступает администрация.

Основу административной юстиции во Франции образуют ныне региональные административные трибуналы. Они рассматривают дела по искам об анулировании неправомерных актов административных органов, о возмещении вреда в связи с ущербом, причиненным действиями администрации. Высшим органом административной юстиции является Государственный совет, который выступает кассационной и апелляционной инстанцией по делам, решаемым административными трибуналами. Кроме того, он рассматривает по первой инстанции дела, связанные с регламентарными актами президента республики, премьер-министров и министров.

Смешанная форма правления появилась во Франции с утверждением Пятой Республики. Она стала достаточно эффективным и действенным ответом на политический кризис, порожденный, наряду с прочим, нарушением баланса властей, вызванным чрезмерным усилением власти парламентских ассамблей. Своеобразие правового статуса президента республики вызвано не просто стремлением укрепить президентскую власть. Во всяком случае это не самоцель. Она была признана необходимой для того, чтобы преодолеть слабость и аморфность исполнительной власти, порождавших политическую нестабильность и угрожавшую национальной безопасности[[4]](#footnote-4).

**Заключение**

Власть в государстве может олицетворять один человек (монарх, диктатор, харизматическей лидер), она может принадлежать группе лиц (хунте, верхушке партийно-политической бюрократии). В данном случае для властвующих неважно, каким путем она им досталась (революция, гражданская война, переворот, по наследству и т. п.). Но для правового государства характерным является демократический способ приобретения власти, наделение ею только в соответствии с правом, законом.

Традиционная концепция разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную применительно к современным государствам должна пониматься не как дележ власти, а как создание системы сдержек и противовесов, способствующих беспрепятственному осуществлению всеми ветвями власти своих функций. Законодательная власть (верховная), избранная всенародно, отражает суверенитет государства. Исполнительная власть (производная от законодательной), назначаемая представительным органом власти, занимается реализацией законов и оперативно-хозяйственной деятельностью. Судебная власть выступает гарантом восстановления нарушенных прав, справедливого наказания виновных.

В России гражданское общество складывается медленно, и пока еще нельзя говорить, что оно сложилось. Не сформировались у нас демократические традиции и мощные политические партии, представляющие интересы различных групп населения. В таких условиях чрезвычайно важно найти оптимальный баланс разделения властей, не допускающий возникновения авторитарного режима.

**Список литературы**

Конституция Российской Федерации. – М.: Издательство «Ось-89»,20002.

Конституция зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. Проф.В.В. Маклаков. - 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2001.

М. В. Баглай «Конституционное право России», Москва, 1998 год.

Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. – М.: «ПРОСПЕКТ»,1999.

Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) – М.: издательство «Юрист»,1994.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Страшун. – М.: Издательство БЕК,1998.

Правовые системы мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002.

Переломов А.С. “Конфуций и доктрина разделения властей” (размышления по прочтении книги Петра Баренбойма “3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера”) // Государство и право № 3, 1997.

1. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьтера. – М.: 1996. [↑](#footnote-ref-1)
2. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России – М.: издательство «Юрист»,1994.с113 [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же. с118. [↑](#footnote-ref-3)
4. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА -М), 2000. С 712. [↑](#footnote-ref-4)