РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ

Разделение власти — политико-правовая теория, согласно которой государственная власть должна быть разделена на независимые друг от друга (но при необходимости контролирующие друг друга) ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Предложена Джоном Локком. Термин введён Монтескьё (фр. séparation des pouvoirs, лат. trias politica).

Некоторые европейские страны, а также Тайвань, законодательно выделяют дополнительно контрольную, экзаменационную, юридическую, и, кроме того, учредительную и избирательную ветви государственной власти.

Истоки, роль и назначение теории разделения властей

Теория разделения властей, именуемая нередко принципом разделения властей, в том виде, как она воспринимается ныне применительно к государственному режиму, появилась более трехсот лет назад. Основателями ее считаются английский философ-материалист, создатель идейно-политической доктрины материализма Джон Локк и французский просветитель, философ и правовед Шарль Луи Монтескье.

Идеи Локка относительно необходимости и важности разделения властей изложены в главном его труде "Два трактата о государственном правлении" (1690), а идеи Монтескье о разделении властей и другие его общественно-политические воззрения - в романе "Персидские письма", историческом очерке "Размышления о причинах величия и падения римлян" и основном его произведении - "О духе законов" (1748).

Подобно другим научным идеям и концепциям теория разделения властей возникла не на пустом месте. Она была подготовлена всем предшествующим социально-политическим развитием и накоплением исторического опыта в организации государственно-правовой жизни и поддержании стабильности в обществе и государстве.

Рассуждая на эту тему, известный государственный деятель России, автор плана либеральных преобразований в стране М.М. Сперанский писал, что "царства земные имеют свои эпохи величия и упадка, и в каждой эпохе образ правления должен быть соразмерен той степени государственного образования, на коем стоит государство". Каждый раз, подчеркивал автор, "когда образ правления отстает или предваряет сию степень", он "ниспровергается большим или меньшим потрясением".

Теория разделения властей не могла возникнуть, а тем более "материализоваться", на той ступени развития государства - "степени государственного образования", которая обычно именуется "восточным деспотизмом" или "европейским абсолютизмом". Ибо власть в этих государственных системах, "издревле разделявших политический мир", неизменно сосредоточивалась лишь в одних руках - восточного деспота, царя, фараона, монарха. Закон в отношении такой власти был совершенно беспомощен.

Деспотическая власть, по словам М. Сперанского, в отношении самого произвольно издаваемого ею закона "не допускала ни меры, ни границ". Что же касается абсолютизма, то отражавшая и реализовавшая его государственная машина "была основана на власти самодержавной, ограничиваемой не законами, но вещественным" или "материальным ее разделением".

Теория разделения властей возникает и начинает "материализовываться" лишь на той стадии развития общества и государства, когда созревают все необходимые предпосылки для активного участия широких слоев общества в социально-политической жизни и политических процессах страны, торжествует хотя бы в формальном плане политический и идеологический плюрализм; среди интеллектуальных слоев общества идет усиленный поиск путей и средств создания надежных гарантий прав и свобод подданных или граждан; предпринимаются попытки ограждения их, а вместе с ними всего общества и государства от возможной узурпации всей государственной власти как со стороны отдельных лиц, так и со стороны отдельных органов государства.

Именно в такой период, в конце XVII в., в период так называемой "славной революции" в Англии, и в середине XVIII в., в период нарастания революционных настроений во Франции, усилиями Дж. Локка и Ш. Монтескье разрабатываются основные положения, закладывается фундамент и создается каркас здания под названием теории разделения властей.

При рассмотрении процесса формирования теории разделения властей в научной литературе обычно выделяют три фазы. Во-первых, это создание таких мировоззренческого фонда и обстановки, в которых стало возможным появление концепции разделения властей, оформление составляющих ее элементов. Во-вторых, это создание собственно концепции, оформление ее отдельных частей и гармоническое соединение их воедино. И, в-третьих, это внесение первых корректировок, появившихся в результате накопления практического опыта по претворению основных положений теории разделения властей в жизнь".

По мнению ученых, длительность этих фаз по времени далеко не одинакова. Первая фаза охватывает период с XVI в. до второй половины XVII в. Вторая, основная, фаза - со второй половины XVII до середины XVIII в. И третья, завершающая, фаза охватывает период с середины XVII и до конца первой половины XIX в.

С точки зрения социально-экономического и государственно-правового развития, это были во многом весьма разнородные периоды. Однако, с точки зрения становления концепции разделения властей, все эти процессы могут быть объединены "в рамках процесса развития одной мировой цивилизации". А именно той, которая заняла господствующее положение в Центральной и Западной Европе, а затем распространилась и на Северную Америку. "Политическая культура, составной частью которой стала концепция разделения властей, была порождением именно этой цивилизации".

Говоря о конкретных условиях и предпосылках возникновения теории разделения властей в Англии (в интерпретации Дж. Локка) и во Франции (в представлении Ш. Монтескье), необходимо не только исходить из анализа объективных факторов, но и принимать во внимание субъективные воззрения ее основателей.

В частности, для глубокого понимания истоков, роли и назначения данной концепции в Англии весьма важным является не только констатация таких объективно существовавших факторов, которые самым непосредственным образом сказались на содержании теории разделения властей, но и становление "удобной" для набиравшего в тот период силу нового класса буржуазии конституционной монархии, получившей затем законодательное закрепление в Билле о правах (1689) и Акте об устроении (1710), а также достижение социально-политического компромисса между земельной и денежной аристократией, между фактически господствовавшей в стране буржуазией и официально правящим дворянством, и др.

Объективные факторы - реально существующие условия и предпосылки, несомненно, являются той базой, основой, на которой возникают и функционируют как отдельные идеи, так и сама теория разделения властей. Они, безусловно, имеют важнейшее значение для процесса возникновения и развития рассматриваемой концепции и играют при этом доминирующую роль.

Однако далеко не второстепенное значение для данного процесса имеют и субъективные факторы, в частности, политико-правовые и философские воззрения самого основателя доктрины разделения властей Дж. Локка.

Будучи сторонником теории естественного права, общественного договора, неотчуждаемости естественных прав и свобод личности, наконец, идеологом социального компромисса и защитником идей либерализма, Дж. Локк не без оснований рассматривал разрабатываемый им принцип или теорию разделения властей как один из способов достижения сложившихся в его мировоззрении целей и решения ряда социально-политических задач.

Представляя государство как совокупность людей, объединившихся в одно целое под эгидой ими же установленного общего закона и создавших судебную инстанцию, правомочную улаживать конфликты между ними, Дж. Локк считал, что только такой, а не какой бы то ни было иной институт как государство - носитель публичной (политической) власти, способен защитить права и свободы граждан, гарантировать их участие в общественно-политической жизни, добиться "главной и великой цели" - сохранения собственности, ради которой люди объединяются в политическое сообщество.

Однако успешное выполнение этой сложной и весьма многогранной миссии со стороны государства непременно требует, согласно воззрениям знаменитого философа, четкого разделения его публично-правовых полномочий на уравновешивающие друг друга составные части и соответственно наделения ими различных "сдерживающих" друг друга от чрезмерных властных притязаний государственных органов.

В соответствии с этим видением вопроса полномочия принимать законы (законодательная власть) возлагаются на парламент, а полномочия осуществлять их (исполнительная власть) - на монарха и правительство (кабинет министров). Все виды публично-властной деятельности и реализующие их государственные органы располагаются в иерархическом порядке. Верховной властью объявляется законодательная власть. Все иные ветви власти подчиняются ей, но вместе с тем оказывают на нее активное воздействие.

Отстаивая данный способ организации власти и распределения ее между различными государственными органами, Дж. Локк активно выступал против концепции абсолютизации и неограниченности власти. Абсолютная монархия, писал в связи с этим автор, которую не которые считают "единственной формой правления в мире", на самом деле "несовместима с гражданским обществом и, следовательно, не может быть формой гражданского правления".

Дело в том, пояснял ученый, что поскольку она сама не подчиняется закону, то, следовательно, она не может обеспечить подчинение ему и других властей и лиц. Такая власть не способна также гарантировать и естественную свободу человека.

Последняя заключается в том, что человек по природе своей полностью свободен "от какой бы то ни было стоящей выше его власти на земле и не подчиняется власти другого человека, но руководствуется только законом природы". В отличие от естественной свободы "свобода человека в обществе" состоит в том, что он не подчиняется никакой другой "законодательной власти, кроме той, которая установлена по согласию в государстве, и не находится в подчинении чьей-либо воле и не ограничен каким-либо законом, за исключением тех, которые будут установлены этим законодательным органом в соответствии с оказанным ему доверием".

Согласно философским и политическим воззрениям Дж. Локка, если абсолютная монархия - это построенная тирания и беззаконие - находится в глубоком противоречии с природой человека и общественным договором, то публичная политическая власть, построенная на основе принципа разделения властей, изначально соответствует естественной природе людей.

Обосновывая данный тезис, автор обращался к таким природным чертам человека, как его способность создавать общие для всех правила поведения и в повседневной жизни руководствоваться ими; как способность претворять в жизнь принимаемые им решения и применять общие правила к конкретным ситуациям; наконец, как способность не только устанавливать, но и поддерживать на определенном уровне и в определенных рамках свои отношения с другими людьми. Наличием данных природных черт человека обосновывалась необходимость и естественность разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную и федеративную (ведающую международными отношениями) власти.

Разумеется, реальное проявление названных черт, как и само разделение властей, возможно лишь в условиях государственного, а не догосударственного, естественного существования и состояния отдельного человека и всего общества. Ибо, во-первых, в естественном состоянии, по мнению Локка, "не хватает установленного, определенного, известного закона", который был бы признан и допущен по общему согласию в качестве "нормы справедливости и несправедливости и служил бы общим мерилом", при помощи которого разрешались бы споры между ними.

Во-вторых, в естественном состоянии "не хватает знающего и беспристрастного судьи", который обладал бы властью разрешать все затруднения в соответствии с установленным законом.

И, в-третьих, в естественном состоянии часто "недостает силы, которая могла бы подкрепить и поддержать справедливый приговор и привести его в исполнение".

Аналогичные идеи о разделении властей развивались и дополнялись позднее в работах Ш. Монтескье. В каждом государстве, писал он, "есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского.

В силу первой части государь или учреждение создают законы, временные или постоянные, и исправляют или отменяют существующие. В силу второй они объявляют войну или заключают мир, посылают и принимают послов, обеспечивают безопасность, предотвращают нашествия. В силу третьей власти они карают преступления и разрешают столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую - просто исполнительной властью государства".

Неразрывно связывая идею политической свободы с идеей гражданской свободы и выступая за строгое соблюдение законов, регулирующих отношения между гражданами и государством, Монтескье, так же, как и Локк, усматривал в четком разделении и взаимном сдерживании властей не только реальную гарантию прав и свобод граждан, но и их защиту от государственного произвола и беззакония.

Отсутствие такого разделения властей, равно как и отсутствие механизма их взаимного сдерживания друг друга, с неизбежностью ведет, по мнению мыслителя, к сосредоточению власти в руках одного лица, государственного органа или небольшой группы людей, а также к злоупотреблению государственной властью и произволу.

Рассматривая истоки теории разделения властей, равно как и процесс ее становления и развития, в научной и учебной юридической литературе совершенно справедливо указывается на то, что, несмотря на общность многих положений, высказанных Локком и Монтескье в отношении рассматриваемой теории, учение Монтескье о разделении властей "обладало значительной новизной по сравнению с предшествующими концепциями".

В чем это проявлялось? Во-первых, в том, что Монтескье соединил либеральное понимание свободы с идеей конституционного закрепления механизма разделения властей. Свобода, доказывал просветитель, "устанавливается только законами и даже законами основными". А, во-вторых, в том, что он более определенно высказался за включение в состав властей, подлежащих разграничению, судебных органов. Система государственного управления, построенная на основе принципа разделения властей, в первую очередь законодательной и исполнительной власти, дополнялась у Монтескье принципом независимости судей.

Рассмотренная им триада в виде законодательной, исполнительной и судебной властей со временем стала классической формулой теории конституционализма.

Идеологически теория разделения властей была направлена против королевского абсолютизма и служила обоснованию сложившегося в условиях предреволюционной Франции компромисса буржуазии и дворянства. Государственной формой такого компромисса во Франции, так же, как и в Англии, усматривалась конституционная монархия.

Теория разделения властей имеет не только научное, академическое, но и практическое значение. Идеи разделения властей были широко представлены, например, в таких фундаментальных актах, имевших огромное для своего времени юридическое и политико-практическое значение, как Декларация прав человека и гражданина (1789), в которой акцентировалось особое внимание не только на индивидуальных правах и свободах, но и на важности для установления конституционного порядка разделения властей (ст. 16); Конституция Франции (1791), где закреплялось принципиально важное положение о том, что "во Франции нет власти, стоящей над законом", и что "король царствует лишь в силу закона, и лишь именем закона он может требовать повиновения" (ст. 3 отд. 1 гл. II); и др.

Следует обратить внимание на то, что в Конституции 1791 г. наряду с сохранявшейся, хотя и ограниченной законом, монархией в разделе "О государственных властях" выделялось положение о том, что "суверенитет всей нации" "един, неделим, неотчуждаем и неотъемлем".

Весьма важным в плане разделения властей было конституционное установление, согласно которому "ни одна часть народа, никакое лицо не может себе присвоить его осуществление".

В соответствии с этим установлением "законодательная власть вверяется Национальному Собранию, в состав которого входят представители, свободно избранные народом на определенный срок". Исполнительная власть "вверена королю и осуществляется под его главенством министрами и прочими ответственными органами". Судебная же власть "вверена судьям, избираемым народом на определенный срок" (ст. 1-5 разд. III).

По мере своего становления и развития теория разделения властей нашла довольно широкий отклик в академических и политических кругах не только Англии и Франции, но и ряда других стран.

Причем, если, например, в Америке она с самого начала пользовалась большим успехом и местными учеными и политическими деятелями бралась на вооружение, то в Германии среди значительной части интеллектуальной элиты ряд ее положений подвергался сомнению.

Так, в фундаментальной работе "Общее учение о государстве" Г. Еллинек высказывает свое явно скептическое отношение по поводу возможности в реальной жизни добиться такого положения, когда законодательная власть в лице парламента сможет фактически сдерживать исполнительную власть, находящуюся в руках монарха, когда между ними может быть достигнуто равновесие.

Такое состояние является "политически наименее вероятным, так как соотношение социальных сил, составляющих основу политического могущества, крайне редко и уж во всяком случае только временно складывается так, чтобы было возможно полное равновесие двух постоянных политических факторов". Но именно на "такую невероятную комбинацию рассчитана теория равновесия" Монтескье и других ее сторонников, и уже поэтому реальность применения этой теории и ее действенность подвергались сомнению.

В России особое внимание теории разделения властей уделял М.М. Сперанский. В своем "Введении к уложению государственных законов" (1809) он писал в связи с попыткой использования этой теории для "преобразования" самодержавия и стремлением поставить ее в рамки закона, что "нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон и исполнять его". Необходимо ее разделение. Необходимо, чтобы одни "установления" действовали в процессе составления закона, а другие - при их исполнении.

Из троякого порядка государственных сил возникает "троякий порядок сил установлений". Одно из них "должно действовать в образовании закона, другое - в исполнении, третье - в части судной. Разум всех сил установлений может быть различен".

М.М. Сперанский предлагал "два различных устройства" самодержавной власти на основе закона и принципа разделения властей.

Первый вариант такого устройства состоит в том, чтобы "облечь правление самодержавное" всеми "внешними формами закона, оставив в существе его ту же силу и то же пространство самодержавия".

Главные черты и особенности такого устройства сводятся к тому, чтобы: 1) "установить сословие, которое бы представляло силу законодательную, свободную", которая на самом деле была бы "под влиянием и в совершенной зависимости от власти самодержавной"; 2) силу исполнительную "так учредить, чтобы она по выражению закона состояла в ответственности, но по разуму его была бы совершенно независима"; 3) власти судной "дать все преимущества видимой свободы, но связать ее на самом деле такими учреждениями, чтобы она в существе своем всегда состояла во власти самодержавной".

Данный вариант самодержавного устройства, делал вывод Сперанский, будет лишь казаться "во мнении народном" действующим. Но на самом деле он никогда не будет таковым.

Суть второго варианта устройства сводится к тому, чтобы не только "внешними формами покрыть самодержавие", но и ограничить его "внутреннею и внешнею, существенною силою установлений". Нужно "учредить державную власть на законе не словами, но самим делом".

Если, писал автор, предпочтение будет отдано этому варианту, тогда все "установления" должны быть "расположены на иных правилах".

А именно: 1) законодательное сословие должно быть так устроено, "чтобы оно не могло совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное"; 2) сословие судебное должно быть так образовано, "чтобы в бытии своем оно зависело от свободного выбора, и один только надзор форм судебных и охранение общей безопасности принадлежали правительству"; 3) власть исполнительная "должна быть вся исключительно вверена правительству". А чтобы эта власть "распоряжениями своими под видом исполнения законов" не могла бы "ни обезобразить", "ни совсем уничтожить" их, то она должна быть поставлена под "ответственность власти законодательной".

Сравнивая два эти возможных варианта преобразования самодержавия с помощью теории разделения властей, Сперанский делал окончательный вывод в пользу второго как более совершенного и более действенного варианта.

Если первая из сравниваемых между собой потенциальных систем, анализировал он, "имеет только вид закона", то другая есть "самое существо его". Если первая недолговечна и "издалека сама готовит себе прекращение", то другая при благоприятных обстоятельствах "может утвердиться, долгое время без важных перемен постепенно следовать за гражданским усовершенствованием". Наконец, если первая может быть "оправданна в народе своевольном, непостоянном, преклонном ко всем новым умствованиям и особливо тогда, когда народ сей выходит из анархии с превратными привычками", то вторая "одна может быть свойственна народу, который имеет более доброго смысла, нежели пытливости, более простого и твердого разума, нежели воображения, коего характер трудно обольстить, нелегко убедить простою истиною".

Говоря о внимании к теории разделения властей в России и в других странах, следует отметить, что при этом не только широко использовалась ее традиционная модель - триада, состоящая из законодательной, исполнительной и судебной властей, но и предлагались другие ее варианты.

Так, М.М. Сперанский предлагал, помимо традиционного разделения властей, использовать их классификацию на физическую и материальную власти. Известный французский юрист конца XIX - начала XX в. М. Ориу в своей фундаментальной работе "Основы публичного права" выделял и анализировал, с точки зрения взаимосвязи и взаимного "равновесия" властей, политическую и экономическую, военную и гражданскую, гражданскую и религиозную власти, и др.

По справедливому замечанию автора, "одним из преимуществ теории равновесия является то, что она придает смысл и значение многочисленным разделениям, которые видны даже при самом поверхностном наблюдении над государственным режимом". Последний же всегда является "режимом разделений". В равновесии он находится лишь благодаря тому, что "разделяет окружающие его силы, противопоставляя их друг другу и восполняя одну за счет другой".

М. Ориу не без оснований считал возможным использование теории или принципа разделения и сдерживания (равновесия) властей не только для анализа властных взаимоотношений, возникающих в государственной сфере, но и в различных общественных сферах. "В сущности гражданское общество, - замечал он, - покоится на основном разделении между политической властью и экономическим могуществом".

Аналогичные подходы к анализу разделения властей и расширительной трактовке этой теории в последующем использовались и многими другими авторами.

Разнообразие взглядов на теорию разделения властей на Западе

1. Теория разделения властей занимает значительное место в современной юридической и социально-политической литературе Запада. Уяснению и разъяснению основных положений данной концепции посвящена научная, популярная и учебная литература. Практически нет таких учебников и учебных пособий, например, по конституционному праву, в которых не содержались бы главы или разделы, касающиеся рассматриваемой теории.

Анализу содержания основных направлений развития теории разделения властей, ее места и роли в государственно-правовом и конституционном механизме различных стран посвящены многочисленные монографии, научные статьи, брошюры. В них не только раскрываются исходные положения данной концепции, но и применительно к изменяющейся экономической и социально-политической среде предлагается их порой весьма противоречивое понимание и толкование.

Последнее особенно четко прослеживается тогда, когда имеющие дело с теорией разделения властей на современном этапе развития общества авторы в своих спорах берут за исходное различные ее истоки или учения. Так, взяв за исходное в своих рассуждениях учение Дж. Локка о том, что в "конституционном государстве, опирающемся на свой собственный базис и действующем в соответствии со своей собственной природой, т.е. действующем ради сохранения сообщества, может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которой все остальные подчиняются и должны подчиняться", авторы неизбежно приходят к выводу о необходимости чрезмерного преувеличения, а порой и абсолютизации законодательной власти.

Опираясь же в своих спорах и суждениях о теории разделения властей на основные положения, сформулированные Ш. Монтескье, относительно того, что для образования "умеренного правления" надо уметь "комбинировать власти, регулировать их, умерять, приводить их в действие, подбавлять, так сказать, балласту одной, чтобы она могла уравновешивать другую...", современные исследователи и интерпретаторы теории разделения властей самой логикой своих рассуждений неизбежно приходят к несколько иному выводу. А именно, не отрицая доминирующей роли и значения законодательной власти в системе всех остальных ветвей и органов государственной власти, они склоняются к выводу о том, что последнюю, тем не менее, не следует возводить в абсолют и рассматривать как некое чуть ли не надгосударственное или надправовое образование.

Ведь хорошо известно, что еще Дж. Мэдисон и другие авторы на примере США довольно убедительно доказали, что "полномочия, принадлежащие одному ведомству, не должны прямо или косвенно осуществляться ни одним из двух других" и что "непомерно разбухшая и всеохватывающая прерогатива наследственной исполнительной власти, да еще поддержанная и подкрепленная наследственной законодательной", представляет собой огромную опасность для свободы и независимости народа. Узурпация всей власти со стороны законодателей "ведет к такой же тирании, как и узурпация правления исполнительной властью".

По каким же другим направлениям прослеживается различное понимание и соответствующее ему толкование на современном этапе теории разделения властей? Практически по всем. Но наиболее важными из них являются следующие. Во-первых, разночтения по вопросу о месте и роли самой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практике. Во-вторых, различная интерпретация проблем соотношения общей теории разделения властей и "национальной" практики ее применения. И, в-третьих, разноречивое понимание и неодинаковое толкование вопросов, касающихся оптимального соотношения законодательной и исполнительной властей, с одной стороны, и места и роли в рассматриваемой триаде судебных органов - с другой.

Не вдаваясь в подробности, остановимся на кратком рассмотрении каждого из этих направлений.

2. Вначале несколько слов о разных взглядах и подходах к самой теории разделения властей и практике ее применения.

В этом вопросе нет единого представления об идеологической, социально-политической важности и практической значимости данной теории. Спектр мнений и суждений весьма велик. От полного восприятия до безоговорочного непринятия теории разделения властей - таков диапазон разноречивых мнений по данному вопросу.

Причем, когда речь идет об эйфории и безоглядном восприятии теории разделения властей, то вовсе не имеются в виду только так называемые "молодые демократии", возникшие на развалинах СССР и других "социалистических стран" Восточной Европы. В данном случае они не в счет, ибо слепо и покорно копируют практически любой опыт "цивилизованных стран", включая опыт применения теории разделения властей. Имеются в виду прежде всего ныне существующие, высокоразвитые в промышленном отношении западные страны: США, Канада, Италия, Франция, Германия и др.

Чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к тексту конституций ряда этих стран, и в особенности США на уровне отдельных штатов. Традиционно подавляющее большинство из них не только провозглашают в общей форме, но и обстоятельно закрепляют принцип разделения властей. Так, в Конституции штата Массачусетс (ст. 30) особо подчеркивается, что в государственном механизме этого штата "законодательные органы никогда не должны выполнять функции исполнительной и судебной власти, или же обеих их. Власть этого штата в конечном счете может быть только властью (господством) права, а не людей".

В Конституции штата Коннектикут (ст. 2) также закрепляется данный принцип. Согласно этому основному акту власть в штате "должна быть разделена между тремя различными ведомствами. При этом законодательная власть должна принадлежать одному ведомству. Исполнительная - другому. И судебная - третьему".

Аналогично дело обстоит и с непринятием теории разделения властей. Негативное отношение к ней выражается не только в работах ряда авторов, которых официозная пресса стран "молодой демократии" именует не иначе, как сторонниками коммунизма и тоталитаризма, но и в научных трудах многих других вполне респектабельных с либерально-буржуазной точки зрения авторов.

Анализируя основные положения теории разделения властей под углом зрения их применения к современной действительности, ряд ученых-конституционалистов приходят к выводу о том, что в реальной жизни данная теория нередко остается не чем иным, как лишь "формальной теорией". Что же касается практики ее изменения, то она зачастую носит если не откровенно негативный, то во всяком случае весьма противоречивый характер.

Исходя из того, что все три ветви власти очень тесно связаны между собой и стремятся в конституционном плане контролировать друг друга, трудно предположить, что "совершенно необходимый для эффективного и свободного управления государством уровень разделения властей друг от друга может быть когда-либо найден и должным образом в течение длительного времени сохранен".

В силу этого постановка вопроса, согласно которой в США, например, законодательные функции могут выполняться только Конгрессом на двухпалатной основе, функции исполнительной власти - исключительно президентом или различными органами, находящимися под его контролем, а судебные, согласно ст. 3 Конституции, - только судьями и судами, такая постановка вопроса, да еще со ссылками на работы Монтескье и Мэдисона, является "в интеллектуальном отношении нечестной и исторически неверной".

Одна из причин подобной оценки заключается в том, что при таком подходе из всего разнообразия функций, выполняемых каждой из трех властей, сознательно или неосознанно исключаются "сходные или смешанные функции". А это противоречит практике применения теории разделения властей и самой действительности. Кроме того, наличие такого рода "чистой", или "экстремистской" (как ее еще называют), теории разделения властей не подтверждается опытом государственно-правового строительства, реальной жизнью.

В связи с вышесказанным в политической и юридической литературе Запада иногда выражается мнение о том, что "формалистический" подход к разделению властей является "губительным" с точки зрения объективного исследования деятельности государственного механизма и решения проблем оптимального взаимодействия различных властей. Он не позволяет "правильно описать то, как на самом деле функционирует современное федеральное правительство и каковыми по своему характеру являются взаимосвязи между законодательной и исполнительной властями".

Аналогичного мнения о "чистой", исходящей из строгого выполнения своих функций каждой из властвующих ветвей теории разделения властей в ряде случаев придерживаются и судебные инстанции. Это проявляется особенно наглядно во всех тех случаях, когда рассматриваются дела о конституционности или неконституционности делегирования законодательных функций от одних госорганов к другим и когда таким образом выражается отношение судебных органов к теории разделения властей, ее месту и роли в государственно-правовом строительстве в целом.

3. Значительные разночтения в западной литературе и государственно-правовой практике имеют место не только в отношении общей оценки теории разделения властей. Не менее отчетливо они проявляются и в других отношениях, в частности, при решении проблем соотношения общей теории разделения властей и "национальной" практики ее применения.

Как ни парадоксально это звучит по истечении нескольких столетий с момента появления теории разделения властей, но вопрос и поныне некоторыми ее исследователями ставится именно так: а существует ли такая теория вообще, в цельном виде? Если существует, то что она собой представляет? Что в этой теории общего и особенного, универсального и национального?

В западных академических кругах нет единого ответа на данные вопросы. Спектр мнений весьма широк и разнообразен. Наряду с признанием факта существования общей теории разделения властей - этой "никогда не скончаемой и вечно приводящей к неразберихе саге о разделении властей" - в научной литературе бытует мнение, что существует не общая теория, а лишь принцип разделения властей. В своем практическом воплощении он, по мнению американского исследователя Б. Зигана, направлен на то, чтобы разрешить внутренне противоречивую проблему, связанную с созданием такой государственно-правовой системы, которая, "с одной стороны, была бы достаточно властной, чтобы полностью выполнять свое предназначение, а с другой - не такой всесильной, чтобы подавлять общество и отдельных людей. Ведь хорошо известно, что неограниченная власть, независимо от того, в руках какого органа она сосредоточивается - короля или парламента, всегда содержит в себе риск быть постепенно трансформированной в неограниченную тиранию".

Аналогичного взгляда на разделение властей скорее как на конституционный принцип, чем на общую теорию, придерживаются и другие авторы. Довольно устоявшимся при этом представлением о разделении властей является мнение, во-первых, о том, что разделение властей - это не статика, а динамика, процесс. А, во-вторых, что это не общая теория, а принцип, связанный с постоянным "перераспределением и изменением баланса власти между ее различными ветвями".

Наряду с высказанными суждениями относительно степени и характера оформленности теории разделения властей в западной научной литературе существуют и иные мнения. Обосновывается, например, точка зрения, согласно которой в научной теории и практике государствоведы и правоведы имеют дело не с общей теорией разделения властей, а с концепцией отделения друг от друга "осуществляющих совместно государственную власть различных институтов".

Проводится мысль о том, что, поскольку в каждом современном государстве независимо от формы правления и государственного устройства вся власть в конечном счете принадлежит народу, коренится в народе и существует для народа, то логичнее в таком случае вести речь не о разделении властей, а о разделении функций (компетенции, сфер деятельности и полномочий) различных государственных органов.

Небезынтересно отметить, что на основе одного и того же исходного тезиса - о принадлежности власти народу - в разных странах и политических ситуациях делаются весьма противоречивые выводы. В бывшем СССР и его восточноевропейских сателлитах обосновывался вывод о единстве и неделимости народной власти. Как некое отступление допускался тезис о разделении компетенции или функций.

Что же касается западных стран, то в них на основе аналогичного тезиса о всевластии и единовластии народа делался вывод о формально-юридическом и фактическом разделении властей, а иногда и функций. Этот же вывод закреплялся в текущем законодательстве и в конституционных актах.

Так, в Конституции США, прокламирующей в преамбуле принадлежность всей власти народу, в то же время устанавливается фактическое ее распределение между различными ветвями власти. Статья 1 (разд. 1) Конституции закрепляет, например, что все установленные в Конституции "полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей". Статья 3 (разд. 1) провозглашает, что "исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки. Он состоит в своей должности в продолжение четырехлетнего срока...". И статья 3 (разд. 1) устанавливает, что "судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться Конгрессом".

В современной государственной идеологии России, делающей акцент, как и прежняя официальная идеология, на "безраздельной власти народа и для народа", вслед за западными авторами следует вывод о существовании в государственном механизме страны разделения властей. Тезис о последовательном разделении полномочий и функций между центральными государственными органами, таким образом, в официальном (явочном) порядке был заменен тезисом о "последовательном" разделении властей. Разумеется, никакой последовательности в этом нет и быть не может. Но не в этом сейчас дело.

Нет необходимости спорить по данному поводу Точно так же, как и по поводу того, существует ли общая теория разделения властей в цельном виде или не существует. Это может, по-видимому, доказать только практика применения данной теории.

Сейчас важно лишь констатировать, что, несмотря на широкий разброс мнений относительно цельности и степени оформленности, теория существует, по признанию большинства авторов, хотя и далеко не в "законченном" виде.

Начиная от Дж. Локка и Ш. Монтескье, с именами которых связывают активную разработку данной теории, и кончая нашими современниками - экспертами в данной сфере, выработаны конкретные, универсальные положения, составляющие основу рассматриваемой теории. Созданы фундамент и каркас концепции разделения властей, которые, как представляется, можно рассматривать в качестве "общего" для всех ее разновидностей и вариантов, независимо от того, где, в какой стране и при каком политическом режиме она применяется и как интерпретируется.

Среди такого рода общих, достаточно устоявшихся универсальных положений, составляющих основу теории разделения властей, можно выделить следующие постулаты.

В каждой стране, именующей себя демократической, законодательная, исполнительная и судебная власти не только тесно связаны между собой единым государственным механизмом, но и относительно самостоятельны.

Между высшими государственными органами, осуществляющими законодательные, исполнительные и судебные функции, существует некий баланс властей, действует система сдержек и противовесов.

Все три власти действуют, как правило, на постоянной правовой основе. Поскольку законы, как писал в связи с этим Дж. Локк, "обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть", которая следила бы за их исполнением.

Однако не во всех современных государствах такая правовая база существует. Не случайно некоторые американские авторы сетуют на то, что "Верховный суд США, несмотря на множество рассмотренных им дел и созданных прецедентов, так и не смог в течение более чем двух столетий нашей истории создать систему законодательства, касающуюся непосредственно разделения властей".

Среди общих постулатов теории разделения властей следует выделить также верховенство законодательной власти. Она сохраняется всегда, несмотря на относительную самостоятельность других властей и существующие пределы ее деятельности. "Ведь то, что может создавать законы для других, - поясняет Дж, Локк, - необходимо должно быть выше их. А поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, постольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей".

Основной и конечной целью осуществления на практике теории разделения властей является предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом или группой лиц и сохранение целостности государственного механизма и всего общества. Несмотря на некоторые различия в понимании конечных целей теории разделения властей, многие авторы едины во мнении о том, что если в руках одного лица или органа сосредоточивается вся власть, "если один человек может создавать право, применять его и судить о его нарушениях, то в таких случаях свобода не может долго существовать". Конечно, "мы все еще можем голосовать один раз в четыре года. Но эти выборы неизбежно превратятся в формальный опрос, где единственным ответом в бюллетене будет только "да".

Как применяются положения, составляющие общую теорию разделения властей, на практике? Какие факторы влияют на данный процесс? Чем обусловливается национальная специфика процесса применения теории разделения властей в той или иной стране? На эти и другие им подобные вопросы в западной литературе единого ответа нет. Однако если попытаться суммировать разноречивые ответы и ответить на подобные вопросы кратко, то ответ звучал бы примерно так: национальная специфика, равно как и факторы, влияющие на процесс применения теории разделения властей в той или иной стране, обусловливаются особенностями развития данной страны, характером и уровнем развития ее государственного механизма, экономики и общества.

Разумеется, наряду с такого рода объективными факторами не менее важную роль играют и субъективные факторы. Ибо без них (в частности, приверженности или, наоборот, неприятия теории разделения властей) просто невозможно было бы вести речь о применении данной теории в той или иной стране. Это очевидно, как, впрочем, и то, что от того, как понимается теория разделения властей, какие ее положения выдвигаются на первый план, а какие остаются незамеченными, чему уделяется первостепенное значение, во многом зависят характер и особенности ее применения.

Если отвечать более обстоятельно на поставленные вопросы, то ответ нужно искать в специфике объективных и субъективных факторов, существующих в той или иной отдельно взятой стране, а иногда и в особенностях международного окружения. Например, со значительной долей уверенности можно сказать, что не будь на вооружении правящей элиты современных высокоразвитых стран, оказывающих на "пореформенную" Россию и другие бывшие союзные республики большое влияние, принципа разделения властей, то вряд ли он был бы с такой высокой готовностью воспринят новыми, в основном прозападными политическими элитами в этих "нарождающихся демократиях". Не следует забывать, что теория разделения властей - это не только и даже не столько "формально-юридическая", сколько политическая и идеологическая теория.

Степень и характерные особенности процесса реализации данной концепции в той или иной стране во многом зависят от таких конкретных факторов, как:

а) форма правления государства. Президентская республика, каковой является, например, США, в гораздо большей степени тяготеет к разделению властей, нежели конституционная монархия в Бельгии, Великобритании, Швеции или любой иной стране;

б) форма государственного устройства. В федеративном государстве, например, в отличие от унитарного, значительный акцент по вполне понятным причинам делается не только на разделение властей по "горизонтали" (между центральными органами государства), но и по "вертикали" (между центром и субъектами федерации);

в) политический режим. Современные демократические политические режимы, как правило, прокламируют и придерживаются (по крайней мере, теоретически) принципа разделения властей, в то время как тоталитарные и автократические режимы, даже тогда, когда заявляют о приверженности принципу разделения властей, на деле придерживаются лишь разделения властных функций;

г) существующие исторические, национальные и политические традиции, а также сложившаяся политическая практика в той или иной стране.

Наряду с названными действуют и иные объективные и субъективные факторы, влияющие на процесс реализации в разных странах теории разделения властей. Их много. Они весьма разнообразны и многочисленны. О преимуществах и недостатках каждого из них идут споры. Глубокое и разностороннее их изучение позволит создать более полное представление не только об основных положениях теории разделения властей, но и об особенностях национальной практики их применения.

4. Нескончаемые споры в западных академических и политических кругах идут вокруг вопросов, касающихся оптимального соотношения законодательной и исполнительной властей, а также места и роли судебных органов в рассматриваемой триаде.

На вопрос о значимости судебных органов в системе разделения властей следуют хотя и сходные, но далеко не всегда равнозначные ответы.

В одних случаях акцент делается на том, что в системе разделения властей суд должен выступать своего рода гарантом сложившегося их равновесия. Правда, иногда подобного рода суждения сопровождаются нареканиями на то, что "в последние годы суды проявляют гораздо больший интерес к разделению власти лишь тогда, когда дела касаются двух других ветвей власти и почти не проявляют никакого интереса, когда речь идет о самой судебной власти". Но это не меняет существа дела.

В других случаях суд в системе разделения властей рассматривается как своеобразный арбитр, как институт, выступающий в качестве посредника между законодательной и исполнительной властями. При этом также иногда указывается на то, что суд не справляется с данной задачей. Это происходит, по мнению отдельных авторов, особенно тогда, когда "главная цель разделения властей - обеспечить общество и отдельных граждан от бездарного или тиранического использования власти различными органами забывается".

Наконец, в третьих случаях суд представляется в виде института, призванного в ходе непрекращающейся между различными ветвями власти борьбы за влияние своими решениями "приспосабливать непрерывно возрастающую государственную структуру к конституционным требованиям разделения властей, каждая из которых должна выполнять свои собственные, уникальные функции".

В задачу суда, по общему мнению, входит не только рассмотрение конкретных, "специфических" дел, касающихся разделения властей, но и рассмотрение вопросов, затрагивающих теорию разделения властей в целом. На суд, в частности, возлагается обязанность "определения степени вторжения одной конституционной ветви власти в другую и установление того, в какой мере это вмешательство препятствует совместной деятельности органов, осуществляющих государственную власть".

Кроме названных есть и другие интерпретации и подходы к решению проблем места и роли судебной власти в системе других государственных властей. Они свидетельствуют о важности, сложности и вместе с тем запутанности рассматриваемых проблем.

Об этом же свидетельствуют и нескончаемые споры вокруг проблем соотношения законодательной и исполнительной властей. Вопрос, как правило, ставится в двух плоскостях: в плане проблем оптимальности соотношения законодательной и исполнительной властей и в плане пределов допустимости делегирования законодательной власти.

При рассмотрении проблем оптимальности соотношения законодательной и исполнительной властей общей исходной посылкой для исследователей разных стран, включая американцев, является следующая: Конгресс (парламент, Национальное собрание) принимает законы, а президент (правительство, кабинет) их исполняет, претворяет в жизнь. Эта аксиома концепции разделения властей закрепляется иногда в текущих законах, а чаще - в конституциях. Она довольно редко подвергается сомнению, за исключением тех аномальных в современной истории случаев (фашистская Германия, демократическая Россия после расстрела парламента 3-4 октября 1993 г.), когда вопреки здравому смыслу и Конституции предлагалось считать акты исполнительной власти по юридической силе стоящими над законами - актами законодательной власти.

Например, по Закону "О ликвидации бедственного положения народа и государства" от 23 марта 1933 г. в фашистской Германии органам исполнительной власти в лице правительства предоставлялось право издавать акты, имеющие силу закона. Причем специально предусматривалось, что если закон, принимаемый правительством, расходился с формально действующей конституцией, то тем хуже было для самой конституции. Подобные акты, согласно ст. 2 закона, могли и не соответствовать конституции.

Разумеется, при этом "всенародно избранный" канцлер, не набравший на выборах 5 марта 1933 г. даже 50% голосов избирателей, получал широкие полномочия по разработке и внесению в правительство проектов такого рода законов, которые после их формального утверждения уже на следующий день вступали в силу.

Однако такое положение, а, точнее, "соотношение" законодательной и исполнительной властей - это крайность для современных государств. Она, естественно, серьезными учеными-конституционалистами не обсуждается, а осуждается.

Обсуждению же на предмет оптимального, наиболее рационального распределения властей, с точки зрения интересов всего общества, а не эгоистических интересов правящей клики и отдельных лиц подлежат только те случаи, когда обе ветви обладают реальной, а не декоративной формальной властью.. Именно только по отношению к таким, а не крайним ситуациям высказываются суждения, касающиеся критериев оптимального распределения законодательной и исполнительной властей, установления баланса между ними, их активности и эффективности.

"Дилемма вполне очевидна, - пишет в связи с этим С. Хэндель, - без власти никакие большие дела не могут быть осуществлены. Однако очевидно и то, что любая власть в потенциале влечет за собой всякого рода нарушения и злоупотребления. Вопрос заключается в том, какими прерогативами должна обладать исполнительная власть, для того чтобы не мешать деятельности других властей и вместе с тем быть активной и эффективной. Каким образом и какими средствами поддерживать баланс властей?"

А баланс властей, как показывает опыт его поддержания в разных странах, может быть далеко не всегда стабильным. Под влиянием целого ряда объективных и субъективных факторов он периодически нарушается в пользу исполнительной или законодательной власти. Каждая из властей стремится использовать концепцию разделения в своих целях, для своего усиления.

Так, например, в США, согласно американским источникам, в XIX в. это в значительной мере удавалось сделать законодательной власти в лице Конгресса. Проводился в жизнь известный тезис Дж. Локка, повторенный Дж. Мэдисоном и А.. Мильтоном, о том, что при республиканском правлении законодательная власть с необходимостью должна доминировать над исполнительной.

На протяжении всего XIX столетия в системе государственной власти США верховенство оставалось за Конгрессом. Роль президента также считалась весьма высокой. Но она была подчинена воле Конгресса. Администрация Э. Джексона и А. Линкольна считается в данном отношении "большим исключением из этого правила".

В последующие годы ситуация с соотношением властей значительно изменилась. Под влиянием целого ряда объективных и субъективных факторов пальма первенства в государственном механизме США стала переходить от законодательной к исполнительной власти. В самой жизни и в сознании общественности наметилась тенденция рассмотрения американской политической системы исключительно с "позиций персонализации института президентства".

Среди факторов, способствующих развитию данной тенденции, в первую очередь называются усиление инициативы и активности института президента в формировании и проведении внутренней и внешней политики, в разрешении конфликтов. Анализируется целый ряд других, основных и дополнительных, факторов.

Однако многие из них, равно как и сама тенденция, нередко подвергаются если не открытому сомнению, то во всяком случае далеко не одинаковой интерпретации. Выдвигается встречный тезис, заключающийся в том, что не существует как таковой длительное время проявляющейся тенденции поочередного усиления одной и соответственно ослабления другой ветви власти. Имеет место лишь периодическое (или эпизодическое) нарушение баланса законодательной и исполнительной власти. Оно, как правило, объясняется время от времени возникающими критическими для той или иной ветви власти ситуациями (такими, например, как Уотергейт, Иран-контрас в США) или же субъективными качествами (Картер, Рейган) различных глав государств, президентов-императоров.

Кроме того, причину нарушения баланса законодательной и исполнительной властей некоторые авторы усматривают в практике делегирования законодательства. С их точки зрения, данный процесс подвергает "эрозии и в конечном счете разрушает принцип разделения властей". Применительно к США и некоторым другим странам оговаривается, правда, что процесс эрозии "разделения властей" сдерживается высшими судебными инстанциями. Однако это не меняет существа дела.

Говоря о негативном отношении некоторых авторов к делегированию законодательства как нарушающему баланс властей, следует подчеркнуть, что по этому вопросу существуют и иные мнения.

Наряду с полным отрицанием допустимости делегирования законодательных функций к исполнительной власти в ряде научных изданий приводятся многочисленные аргументы в пользу ее столь же безусловного признания. В качестве примеров благотворного воздействия процессов делегирования на экономику и общественно-политическую жизнь указывается, в частности, на американский опыт "массивного делегирования законодательной власти от Конгресса к исполнительной власти во главе с президентом Ф. Рузвельтом" в 30-е годы, в период Великой депрессии, а также на аналогичный опыт США 70-х годов (президентство Р. Никсона) и отчасти 80-х годов (президентство Р. Рейгана).

Существует и третий, своего рода "промежуточный" между полным отрицанием и безоговорочным признанием, подход к процессу делегирования законодательной власти. Не отрицая важности процесса делегирования как такового, сторонники данного подхода считают вместе с тем необходимым для нейтрализации негативного воздействия на "разделение властей" держать этот процесс под судебным или иным действенным контролем.

Исполнительная власть, рассуждают в связи с этим американские авторы, может возрастать в основном благодаря двум причинам. Во-первых, в силу "успешного давления президента на Конгресс". А, во-вторых, "благодаря добровольному делегированию Конгрессом части своих законодательных полномочий исполнительной власти". Когда Конгресс "приходит к выводу о необходимости предоставления правительству больших полномочий для решения тех или иных проблем, президент довольно часто получает их".

Однако это делается не иначе, как под контролем самого Конгресса или судебных органов. А, кроме того, такая передача законодательных прерогатив носит временной и весьма ограниченный характер, не разрушая тем самым существующего баланса законодательной и исполнительной властей.

Помимо названных в западной литературе существует множество и иных точек зрения и подходов к проблемам сохранения баланса между различными ветвями власти, равно как и к проблемам, касающимся других аспектов теории разделения властей. Это вполне понятно и естественно, учитывая сложность, многоаспектность, противоречивость и вместе с тем большую теоретическую и практическую значимость концепции разделения властей.

Теория разделения властей и современные российские дилеммы

Было бы большим преувеличением утверждать, что в прежней советской и нынешней постсоветской литературе России теории разделения властей уделялось серьезное внимание. До весны 1985 г. (начала "перестройки") о ней если и говорилось, то в основном с сугубо академических позиций или в критическом плане. Со ссылкой на классиков марксизма-ленинизма утверждалось (и не без оснований), что в западных странах, в частности, в США, эта концепция применяется господствующим классом буржуазии лишь в той мере, в какой она соответствует сложившимся отношениям.

С началом "перестройки" и вплоть до нынешних дней о теории разделения властей говорят и пишут довольно много. Но среди массы публикаций - статей и пр. превалируют упрощенные не аналитического и не критического планов издания. Традиционно проводится мысль о том, что наличие в государственном механизме России принципа разделения властей - это, безусловно, хорошо, а его отсутствие - это очень плохо. "Из-за отсутствия в нашей политической системе постоянно действующей профессиональной сферы законодательной власти, разделения властей и механизма сдержек и противовесов, - пишет в связи с этим один из авторов, - сосредоточения власти в едином центре, в партийных органах на различных уровнях и при бюрократической иерархической структуре организации процесса управления наше общество столкнулось с тем, что на каждом уровне власти высший руководитель... превращался практически в самозванца на каждом уровне власти, в каждом большом и маленьком институте общества".

Данный тезис, несомненно, заслуживал бы полной поддержки и внимания, если бы он не грешил категоричностью и идеалистичностью. Принцип разделения властей представляется в данном и других аналогичных трудах нередко чуть ли не в виде некой панацеи от всех бед. Полное и категорическое непризнание теории разделения властей в ее классическом понимании очень быстро сменилось столь же безусловным и категорическим ее признанием. В результате этого невольно создавалось впечатление, что в государственно-правовом механизме России немедленно установятся подлинно демократические порядок и режим, как только будет полностью воспринят принцип разделения властей.

Подобные мотивы, сознательно или неосознанно отодвигающие все другие факторы, оказывающие огромное влияние на политический режим и государственный строй, стали доминирующими на некоторое время (вплоть до издания Указа "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 21 сентября 1993 г.) во многих средствах массовой информации России. Они практически исключали возможность различной интерпретации, а тем более критического восприятия теории разделения властей применительно к российской действительности. Преобладали исключительно патетические тона и безудержная апологетика в адрес нового государственного режима и конституционно закрепленного принципа разделения властей.

Сказанное о безоговорочном восприятии теории разделения властей в современной России и отсутствии сколько-нибудь значительных расхождений и споров о месте и роли данной доктрины в целом вовсе не означало отсутствия таковых относительно отдельных ее аспектов и частей.

Ожесточенные и нескончаемые споры между законодательной и исполнительной властями велись в России вплоть до трагических событий 3-4 октября 1993 г. - расстрела парламента. Длительные дискуссии проводились вплоть до Указа "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", в котором было предложено Конституционному Суду не созывать свои заседания до начала работы Федерального Собрания.

Многочисленные споры возникали и по другим аспектам теории разделения властей. О них нет необходимости здесь говорить, поскольку они зачастую носили не принципиальный по отношению к теории разделения властей, а прикладной и, как правило, конъюнктурный характер, были не глобальными, а локальными.

Ни одна из спорящих сторон не подвергала сомнению те или иные положения теории разделения властей, не говоря уже о концепции в целом. Ни одна из них не оспаривала важность поддержания постоянного баланса, равновесия властей, в особенности законодательной и исполнительной. Но вместе с тем каждая из сторон стремилась истолковать различные аспекты теории разделения властей или возникающие время от времени коллизии лишь в свою пользу.

Исполнительная власть трактовала "баланс" властей как фактическое доминирование ее над законодательной и судебной, что особенно наглядно проявилось в названном Указе от 21 сентября 1993 г. В свою очередь, законодательная власть добивалась поддержания своего "верховного" конституционного статуса, необоснованно вторгаясь иногда при этом в сферу деятельности исполнительных органов государственной власти и Центрального банка.

Разумеется, каждая из сторон при этом, нагнетая политические страсти, обвиняла другую в узурпации всей государственной власти. Каждая из них при этом, прикрываясь демократическими лозунгами и заботой о благе общества и народа, преследовала лишь свои собственные эгоистические цели и интересы, а точнее, цели и интересы стоящих за ними относительно небольших групп людей.

Следует отметить, что для стран со сложившимися демократическими традициями и обычаями ничего особенного в функциональном противостоянии законодательной и исполнительной властей нет. Нет ничего аномального и в том, что каждая из ветвей власти стремится максимально "реализовать" себя, в том числе и через попытки "принижения" деятельности или "перехват" некоторых второстепенных функций у других властей.

Аномальный характер взаимоотношений этих властей возникает лишь тогда, когда они выходят за рамки, установленные конституцией, и когда применяют в процессе разрешения существующих между ними противоречий недозволенные методы. В этих случаях нередко речь идет уже не о формальных нарушениях принципа разделения властей, а о фактическом его разрушении.

Именно такая ситуация создалась (вначале формально - юридически, а затем и фактически) в России в сентябре - октябре 1993 г. Начавшийся было внедряться в действующее законодательство и в политическую практику принцип разделения властей юридически был блокирован Указом "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", а позднее, после разгона 3-4 октября 1993 г. парламента и прекращения деятельности Конституционного Суда, был фактически ликвидирован.

Логикой самих событий в России еще раз непроизвольно подтвердился тезис, развивавшийся в советской литературе еще в 20- 30-е годы, о том, что основные, наиболее острые проблемы, связанные с принципом разделения властей, возникают, как правило, лишь в период борьбы различных классов и политических группировок за власть. С оговоркой, естественно, о том, что речь шла о борьбе за власть не внутри правящих кругов Советского Союза или России, а между нарождающейся буржуазией и феодалами.

Говоря о взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей и о зачатках теории разделения властей в современной России, необходимо исходить из существования трех относительно самостоятельных периодов становления и развития данного процесса.

Первый период хронологически очерчен рамками: апрель 1985 г. - сентябрь 1993 г. Характерным для него являются не только формально-юридическое закрепление (в Конституции и других нормативно-правовых актах) принципа разделения властей, но и начало его реального воплощения в жизнь. О характере взаимоотношений различных ветвей власти и их правовом опосредовании свидетельствуют многочисленные научные статьи, газетные материалы, различные нормативно-правовые акты.

Данный период отличался тем, как справедливо отмечалось в литературе, что шло "постоянное и активное изменение существующих государственной и правовой систем, политической системы общества в целом и, не в последнюю очередь, хотя и весьма противоречивое и своеобразное, движение в сторону восприятия многих общепризнанных в мире признаков государственности, функционирующей на основе принципа разделения властей".

В самом начале данного периода по инерции продолжало доминировать восприятие государственной власти в лице Советов как явления единого и неделимого. Традиционно считалось, что в плане применения теории разделения властей к российской действительности "разделению" подлежат не сами ветви государственной власти, а лишь властные функции. Причем нередко вопрос о разделении функций переносился с государственной сферы жизни на партийную и общественную. Огромное внимание в отечественной литературе традиционно уделялось четкому разделению функций государственных и партийных органов, недопустимости дублирования и подмены их друг другом.

В конце 80-х-начале 90-х годов в отношении к принципу разделения властей наметился резкий поворот. И это заметно проявилось не только в теории, но и на практике.

Так, в частности, учреждение в 1991 г. института президентства в России и образование Конституционного Суда свидетельствовало, помимо всего прочего, о реальном выделении и укреплении в механизме государственной власти России наряду с законодательной - исполнительной и судебной властей.

Закрепление же в Конституции России в 1992 г. положения о том, что "система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей" (ст. 3 Конституции РСФСР), свидетельствовало об официальном признании этой теории.

Таким образом, применительно к государственно-правовой жизни реформируемой России в данный период принцип разделения властей признавался не только формально, теоретически, но и шаг за шагом стал воплощаться в реальную жизнь.

Второй период адаптации теории разделения властей применительно к российской действительности охватывает промежуток времени с сентября 1993 г. (с момента издания Указа от 21 сентября 1993 г. N 1400) и до декабря этого же года (включая день проведения референдума по проекту новой Конституции и выборов 12 декабря 1993 г.).

Характерной особенностью этого периода было прежде всего то, что в этот период, как отмечали эксперты, "было покончено с неприкосновенностью граждан. Покончено не только с двоевластием, но и с троевластием, т.е. с конституционным принципом разделения властей".

В чем последнее выражалось? Если говорить кратко, то - в ликвидации деятельности всей системы органов законодательной власти и Конституционного Суда и установлении, как отмечали независимые эксперты, верховенства исполнительной власти, а точнее, единовластия президента. Одна ветвь - исполнительная власть - подмяла под себя все остальные ветви власти.

Указом "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" с 21 сентября 1993 г в целях "сохранения единства и целостности Российской Федерации, вывода страны из экономического и политического кризиса, обеспечения государственной и общественной безопасности Российской Федерации, восстановления авторитета государственной власти" было "прервано" осуществление законодательной, распорядительной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом страны.

Этим же актом было "предложено" Конституционному Суду РФ "не созывать заседания до начала работы Федерального Собрания". Считать фактически настоящий Указ по юридической силе превосходящим действовавшую тогда Конституцию, ибо она продолжала функционировать лишь в той части, "в которой не противоречила настоящему Указу".

Оценивая данный Указ с юридической и других точек зрения, отечественные и зарубежные юристы недвусмысленно отмечали, что его положения находились в явном противоречии с Конституцией и что такого рода антиконституционные акты могут иметь отдаленные неблагоприятные последствия.

Издавая данный Указ, справедливо подчеркивал И.Г. Шаблинский, "президент открыто вышел за рамки Конституции и, более того, объявил некоторые ее важнейшие главы не имеющими юридической силы. Такие решения не могли не иметь шокирующего эффекта, особенно если учесть, что примерно с 1988 г. российское общество переживало возрождение интереса к либеральным, классическим представлениям о праве и правовом государстве".

Разделяя решение Конституционного Суда от 21 сентября 1993 г. по этому вопросу, автор вполне обоснованно заключает, что, согласно действовавшему в тот период законодательству, Президент не имел права ни на издание данного Указа N 1400, ни на издание других, последовавших за ним указов.

Однако такого рода указы, несмотря на официальную оценку Указа N 1400, данную Конституционным Судом, как противоречащего действовавшей Конституции, продолжали издаваться. В них нашли свое дальнейшее закрепление и развитие многие положения, которые были признаны антиконституционными.

Так, в нарушение действовавшего законодательства Указом "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 7 октября 1993 г. в развитие Указа от 21 сентября 1993 г. была констатирована "невозможность деятельности" Конституционного Суда России "в неполном составе" и было предложено не созывать его заседания "до принятия новой Конституции Российской Федерации".

Указом "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" от 9 октября 1993 г. была формально-юридически и фактически разрушена система местных органов государственной власти, а "исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов", были возложены на "администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации".

Наконец, Указом "О порядке назначения и освобождения от должности глав администрации краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения" от 7 октября 1993 г. был отменен действовавший порядок выборности глав администраций органами государственной власти.. Прерогатива в решении данных вопросов перешла от органов законодательной власти к органам исполнительной власти.

Наряду с названными в этот период были приняты и другие акты - указы, ставящие своей целью полный демонтаж существовавшего до 21 сентября 1993 г. механизма государственной власти и управления, а вместе с ним и окончательного выхолащивания принципа разделения властей. На основе и во исполнение подобных указов на территории России складывалась система своеобразной соподчиненности - исполнительной власти всех других государственных властей.

И хотя в новой Конституции РФ (ст. 10) по-прежнему подчеркивалось, что "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную" и что "органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны", суть дела от этого и реальная действительность заметно не изменились. Принцип разделения властей продолжал функционировать лишь номинально, формально-юридически. Фактически же существовал скорее принцип технического распределения между различными госорганами предметов ведения, сферы деятельности, функций, но отнюдь не разделения властей.

С принятием Конституции России 12 декабря 1993 г. в развитии и применении теории разделения властей в нашей стране начался новый, третий период, который продолжается вплоть до настоящего времени.

Конституция РФ 1993 г. не только декларировала принцип разделения властей, но и довольно четко закрепила за каждой из них круг относящихся к их ведению вопросов, их компетенцию.

Согласно Конституции законодательным и представительным органом Российской Федерации является 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 выделяются следующие.

Конституционный Суд Российской Федерации выступает как судебный орган конституционного контроля, "самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства".

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

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации выступает как высший судебный орган "по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами" (ст. 127 Конституции РФ).

В системе высших властных структур современного российского государства особое место занимает институт президентства.

Согласно Конституции РФ президент является главой государства. Он выступает как гарант Конституции, а также "прав и свобод человека и гражданина". В установленном Конституцией РФ порядке президент принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; обеспечивает "согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (ст. 80 Конституции РФ).

В соответствии со своими конституционными полномочиями президент назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства России; принимает решение об отставке Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и министров; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка России, а также ставит вопрос о его освобождении.

Кроме того, согласно Конституции, Президент выполняет также ряд других полномочий и функций. По своей природе и характеру они являются в основном исполнительно-распорядительными полномочиями и функциями. Являясь главой государства, президент одновременно фактически выполняет функции и главы Правительства. Сочетание полномочий главы государства с фактическими полномочиями главы Правительства позволяет Президенту России сосредоточить в своих руках огромную, поистине "суперпрезидентскую" власть.

Но это не означает, что в формально-юридическом, конституционном смысле Президент России как глава государства стоит по своему статусу не только над исполнительно-распорядительными, но и над законодательными и судебными органами.

Конституция РФ в связи с этим особо оговаривает, например, что в своей деятельности при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства Президент руководствуется Конституцией и федеральными законами. В Основном Законе страны особо подчеркивается, что "указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам".

Аналогичные по своему характеру положения содержатся также и в текущем законодательстве, Так, в Гражданском кодексе РФ особо указывается на то, что "в случае противоречия указа Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации настоящему Кодексу или иному закону применяется настоящий Кодекс или соответствующий закон".

Из сказанного следует, что если указы президента как главы государства, согласно Конституции, уступают по своей юридической силе законам, т.е. актам, принимаемым высшим законодательным органом страны - парламентом, то институт президентства не может быть по своему статусу выше парламента, стоять над парламентом.

Аналогично обстоят дела не только с законодательной властью и осуществляющими ее высшими органами, но и с судебной властью. В Конституции РФ прямо говорится о том, что "судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом" и что "судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону".

В формально-юридическом плане это означает, что судебная власть, так же как и законодательная, является относительно самостоятельной ветвью власти по отношению к исполнительной власти, и по отношению друг к другу они оказывают сдерживающее влияние и уравновешивают друг друга.

Однако, как показывает практический опыт функционирования властей после принятия Конституции России 1993 г., обладая относительной самостоятельностью и сдерживая в своей повседневной деятельности друг друга, государственные власти далеко не всегда уравновешивают друг друга.

В особенности это касается законодательной и исполнительно-распорядительной властей. В отношениях между ними, равно как и в отношениях с другими ветвями и разновидностями властей, неизменно доминирует президентская, а, точнее, исполнительная власть.

Во взаимоотношениях с судебной властью это предопределяется прежде всего тем, что президент обладает огромными конституционными возможностями оказывать влияние на кадровый состав судебных органов. Так, в соответствии со ст. 83 и 128 Конституции РФ президент представляет кандидатуры Совету Федерации для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Кроме того, он назначает судей других федеральных судов.

В отношениях с законодательной властью доминирование исполнительной власти во многом предопределяется тем, что Президент обладает такими весьма действенными рычагами, как право роспуска Государственной Думы, право назначения выборов в Государственную Думу, право назначения референдумов, право на внесение законопроектов в Думу, подписывания и обнародования федеральных законов. Президент обладает также правом вето на принимаемые законы.

Согласно Конституции РФ законодательная власть имеет определенные рычаги обратного воздействия ("сдерживания") на исполнительную власть. Среди них наиболее действенными считаются, например, такие, как полномочия Государственной Думы на решение вопроса о доверии Правительству России, право Совета Федерации на основе выдвинутого Государственной Думой обвинения против Президента на решение вопроса об отстранении его от должности, и др.

Данные и другие подобные им полномочия, несомненно, являются важными рычагами влияния законодательной власти на исполнительную власть и оказывают определенное "сдерживающее" по отношению к ней воздействие. Однако по своей силе они заметно уступают средствам воздействия исполнительной власти на законодательную.

Кроме того, некоторые средства сдерживания исполнительной власти со стороны законодательной в значительной мере нейтрализуются потенциальной возможностью применения обратных, более сильных мер.

В качестве примера можно сослаться на ст. 103 Конституции РФ, которая предоставляет Государственной Думе в качестве одного из средств влияния законодательной власти на исполнительную власть право давать (или не давать) согласие Президенту на назначение Председателя Правительства России, а также право решать вопрос о доверии Правительству. Это право, помимо того что является относительным, имеет еще одну, негативную по отношению к законодательной власти, грань.

А именно в связи с выражением недоверия Правительству или с связи с отказом Государственной Думы утвердить предлагаемую президентом кандидатуру Председателя Правительства может возникнуть вопрос вообще о дальнейшем существовании в данном составе самой Думы.

Так, в соответствии с Конституцией в случае выражения Думой недоверия Правительству и несогласия с этим решением Президента Дума вправе повторно выразить в течение трех месяцев свое прежнее мнение о Правительстве. Однако в данном случае она рискует быть распущенной Президентом, если он сочтет невозможным объявить отставку Правительства.

Государственная Дума может быть распущена президентом и в другом случае. 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.

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

Это, равно как и многое другое из "суперпрезидентских" прерогатив, в значительной степени предопределяет в настоящее время в России формально-юридическое и фактическое доминирование исполнительной власти над остальными ветвями государственной власти.

СМИ как «четвёртая ветвь власти»

Часто используется метафора «четвертая, так называемая, информационная, власть». Однако, средства массовой информации, которые по идее должны быть субъектами этой власти на самом деле не институционализированы, то есть не имеют конституционно-правового статуса. СМИ являются частью политической системы общества и оказывают влияние на политические процессы, но в правовом смысле властными полномочиями они не наделены.

Информатизация общества, его культуры формирует мощные технические средства передачи и распространения информации среди широких слоев населения. В свою очередь, эти технические средства являются стимулом дальнейшей информатизации общества. Роль средств массовой информации настолько велика в современном обществе, что СМИ часто называют “четвертой властью” (наряду с законодательной, исполнительной и судебной). Что же представляет собой СМИ и являются ли они в действительности этой четвертой властью? Под массовой информацией принято понимать социальную информацию, которой оперирует масса или в силу того, что информация рождается в массовой аудитории, или в силу того, что информация распространяется по массовым каналам, или в силу того, что информация потребляется массовой аудиторией. Эта массовая информация распространяется при помощи определенных средств (СМИ) – системы распространения информации на численно большие аудитории. Система СМИ включает в себя периодические печатные издания, радио-, теле-, видеопрограммы и иные формы периодического распространения массовой информации. Подобные традиционные средства массовой информации подразделяются на визуальные (периодическая печать), аудиальные (радио) и аудиовизуальные (телевидение, кино). Несмотря на все различия между ними, СМИ объединяются в единую систему массовой коммуникации благодаря общности функций и особой структуре коммуникативного процесса.

Следует отличать организационные средства массовой информации от технических средств массовой информации. Первые выступают как отправители информации - редакции книг, газет и журналов, радио- и телевизионные компании, киностудии, различные организации в системе компьютерной связи, которые выдают определенную информацию. Последние четко определены законом о средствах массовой информации, который под массовой информацией понимает “предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-,аудиовизуальные и иные сообщения и материалы”. Технические же средства массовой информации обеспечивают потребление информации обществом и его членами. Ими являются радиоприемники, телевизоры, телефонная сеть, кинематографы, компьютеры, модемы, сеть Интернет. Это материальные средства фиксации, копирования, тиражирования, хранения текстов и системного, постоянного распространения целостного потока информации, адресованной массовой аудитории. “Закон о средствах массовой информации” определяет, что “под средствами массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации”. СМИ формируются определенными организациями, социальными институтами, которые обладают техническими средствами массовой информации.

Телевизор, компьютер и другие технические средства массовой информации распространяют информацию на большие расстояния, для рассредоточенной в пространстве огромной аудитории слушателей и зрителей в реальном режиме времени. Более того, они являются не только техническим механизмом, но, как об этом будет сказано далее, могут создавать собственные культурные ценности, что способствует их более результативному воздействию, как на отдельную личность, так и на общество в целом. Это воздействие настолько велико, что СМИ часто называют “четвертой властью”.

Печать, радио и телевидение представляют собой своеобразный “триумвират” средств массовой информации, каждое из которых обладает рядом особенностей, проявляющихся в характере и способах донесения информации до аудитории. Однако, при наличии специфичных свойств печать, радио и телевидение имеют нечто общее — это способность донести до массовой аудитории более или менее оперативно словесно-понятийную и эмоционально-образную информацию. Формы воплощения понятия и образа могут быть общими для двух из трех средств коммуникации (звук на радио и телевидении, неподвижное изображение на телевидении и в печати, вневизуальное — звуковое и словесное — повествование на радио и в печати и т.д.). Но есть и своеобразные черты, принадлежащие только какому-либо одному средству (кинематографическое изображение на телевидении, словесно-буквенная информация в прессе, вневизуальное звуковое сообщение на радио, аудиовизуальное сообщение на телевидении).

При обращении индивидуума к прессе на первом месте оказываются стремление глубже ориентироваться в происходящем, разбираться в закономерностях жизни, затем — желание почерпнуть какую-либо утилитарно-полезную информацию, с толком провести свободное время. Радио, прежде всего, удовлетворяет стремление получать оперативную информацию, которому сопутствует желание интересно провести свободное время, быть включенным в движение жизни, получить практические советы. Мотивы обращения к телевидению сходны с причинами обращения к радио, разница лишь в том (однако немаловажная), что на первое место здесь выдвигается желание провести у телевизора свободное время, а получение оперативной информации уходит на второй план. В целом СМИ должны представляет собой систему и иметь целостный характер, располагая совокупностью компонентов, взаимодействующих друг с другом, действовать в соответствии с динамикой общественной жизни и выполнять необходимый набор функций для удовлетворения информационных потребностей личности, различных слоев населения, общества в целом. Можно выделить различные функции СМИ – информационную, развлекательную, экономическую, образовательную. Закон Российской Федерации “ О средствах массовой информации”, принятый в декабре 1991 года, гарантирует свободу распространения в нашем обществе массовой информации. В нем зафиксировано, что “В Российской Федерации поиск, получение, производство и распространение массовой информации; учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими; изготовление, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации”.

Однако “Закон о средствах массовой информации” определяет рамки не только свободы СМИ, но и их ответственности – за злоупотребление правами журналиста, за ущемление свободы массовой информации, за злоупотребление свободой массовой информации, за нарушение законодательства и СМИ. Кстати сказать, в нашем обществе представители СМИ любят много говорить о свободе СМИ и почти никогда не говорят о своей ответственности перед обществом, государством, народом. Ответственности не только правовой, но и нравственной. Более мягко можно сказать, что, к сожалению, работники СМИ не всегда разумно сочетают свободу распространения массовой информации со своей ответственностью и всякие попытки осудить негативные аспекты деятельности СМИ воспринимают как нарушение свободы слова. “СМИ нередко называют “четвертой властью”, - пишет Э.А.Поздняков. – Это во многом верно. Нужно только добавить, что она единственная из властей, которая по существу не только находится вне общественного контроля над собой, но и выступает с претензией на свою бесконтрольность, рассматривая всякое посягательство на присвоенную ей самой себе свободу от всего”.

В современном демократическом обществе роль и влияние на общество СМИ огромно. СМИ превратились сегодня в огромный всеохватывающий организм, который своими колесиками, шестеренками и приводными ремнями захватил все общество и заставил его работать и жить в диктуемом им и режиме. В их руках такие рычаги давления и воздействия, как пресса, радио, телевидение, Интернет, диски и дискеты, реклама. Та роль, которую играют СМИ в информирующемся обществе делает возможным называть их “четвертой властью”, что символически ставит СМИ в один ряд с законодательной, исполнительной и судебной. Это приводит к неправильному представлению о том, что управляемые закулисными магнатами СМИ могут при желании управлять правительством и даже отправлять его в отставку. Конечно, СМИ могут селекционировать информацию, замалчивая во время выборов ненужную тем или иным субъектам, способствовать популярности или непопулярности отдельных лиц и мнений, обострять или притуплять моральную восприимчивость общества. Иногда они провозглашают себя глашатаями “воли народа”. СМИ привлекают внимание общества сообщениями, которые для общества являются наиболее интересными и считают себя совестью нации. Такая роль им нравится, и они стремятся убедить общество, что они эту роль играют. “Таким образом, - делает вывод С.В. Кононенко, - СМИ сознательно принимает на себя груз “четвертой власти”. С другой стороны, общественное мнение ориентировано на удовлетворение властью своих требований, которые поддерживают СМИ. Так рождается концепция о “четвертой власти”. Сторонники этой концепции утверждают, что СМИ являются властью, поскольку они обладают способностью достигать соглашения в решении тех или иных общественных проблем без применения насилия, само государство широко пользуются возможностями СМИ, при их помощи оказывается давление одной ветви власти на другую. Однако нельзя преувеличивать влияние СМИ на государство: еще ни один крупный чиновник не лишился своего места в результате проведения журналистского расследования. В частности Российские СМИ не способны противостоять власти и служат не только, а порой и не столько обществу, сколько отдельным лицам и группам, что ставит под сомнение независимость и свободу СМИ. “При наличии конкуренции между различными средствами массовой информации контроль, наиболее полный и легитимный, осуществляется рынком – а значит и потребителями информации…В последние годы во многих западных демократиях все больше становится очевидным, что свобода слова попирается не только государством, но и финансовыми магнатами, владеющими собственными информационными империями”. Все это подрывает доверие общества к СМИ, а отсюда и их воздействие на людей. Если к тому же учесть, что СМИ не может обязывать соблюдать определенные каноны, если учесть, что СМИ только являются участниками борьбы за власть, то станет ясно, что называть СМИ “четвертой властью” значит явно преувеличивать их социальную значимость. “Компьютерные сражения суть битвы за власть в информационную эпоху, - пишет М. Кастельс. – Они ведутся главным образом в средствах массовой информации и с их помощью, но СМИ не являются держателями власти. Власть – это возможность предписывать поведение – содержится в сетях информационного обмена и манипуляции символами, которые соотносят социальных акторов, институты и культурные движения посредством пиктограмм, представителей, интеллектуальных усилителей”.