**Разделение властей.**

“Разделение властей”, теория о соотношении властей в государстве, впервые выдвинутая Дж.Локком и затем развитая Ш. Монтескье. Связана со школой естественного права и сыграла прогрессивную роль в борьбе против абсолютизма. Предполагается, что для правильного функционирования государства в нем должны существовать независимые друг от друга власти: законодательная, исполнительная, судебная. В настоящее время по принципу разделения властей построены конституции многих государств.

**I. Зарождение института разделения властей.**

Разделение властей — это одна из основных черт современного правового государства. Институт разделения властей, как и институт самого права стал зарождаться с древнейших времен. Если не учитывать общество при военной демократии, то уже и в Афинской и в Римской республиках граждане стремились не допустить концентрации власти в одних руках.

Так в Греции существовало несколько политических институтов, которые не должны были позволить сосредоточения власти в одних руках. Таким образом после реформ Солона, Клисфена, Эфиальта и Перикла в стране образовались следующие взаимодействующие друг с другом органы. Народное собрание, обладающее законодательной инициативой. За ним следил суд Гелиэя, который к тому же обладал правом толкования законов. Исполнительную власть делили совет 500 и две коллегии — стратегов и архонотов. Контроль за всеми органами власти осуществляло так называемое особое народное собрание, которое собиралось раз в месяц и занималось проверкой деятельности властей и была ли эта деятельность правильной.

В Римской республике положение было очень схоже с Афинской. Главным государственным органом в Риме были сенат, обладающий правом толковать законы, а также накладывать вето на некоторые решения народного собрания. Ко всему прочему из числа сенаторов выбирались народным собранием лица, которые должны были занимать государственные должности (консулы, преторы, наместники, эдилы и т.д.). Не будучи судебным органом, сенат мог назначать судебные коллегии и давать указания о производстве расследования. Второй по значимости государственный орган в Римской республике — это народное собрание. Перед народным собранием отвечали все государственные служащие (кроме диктаторов). Народные собрания избирали коллегии, которые осуществляли правительственную власть. Народное собрание обладало правом принятия законов. Особое положение занимали плебейские (народные) трибуны. Они имели право запрещать исполнение любых приказов (за исключением приказов диктаторов). Они могли налагать вето на постановления сената. Помимо того, трибун был наделен правом арестовывать любое лицо и подвергать его публичному допросу. Судебные функции в Риме были возложены на восьмерых преторов, избираемых сенатом. Помимо трибун каждые пять лет из бывших консулов избирались два цензора сроком на 18 месяцев. Они занимались проверкой списка сената и исключали из него недостойных.

В средние века роль противовеса неограниченной власти монарха частично выполняла церковь. Будучи духовным учреждением церковь нередко вмешивалась в светские дела. Клятвы, обязательства, обещания, которые монарх давал на кресте нередко обязывали его к обязательному выполнению их. И как бы там ни было,принимая какое либо решение, монарх должен был обращать внимание на церковные правила. Так же церковные нормы нередко регулировали отношения и в обыденной жизни. Церковные труды являлись одно время источником права (а в мусульманских странах это чуть ли не единственный источник права и по сей день). Ко всему прочему в некоторых странах главы церквей обладали правом печалования (отмена смертного приговора, утвержденного государем). Позже, конечно, церковь утратила свое значение, но в определенное время развития истории влияние церкви и церковных догм было велико.

Помимо церкви ограничить власть правителя пытались и его подданные того или иного государства. В результате таких попыток в Англии, а позже и во Франции появились сословно-представительные институты. (В Англии — парламент; во Франции — генеральные штаты).

Как в Англии, так и во Франции главной целью парламента (во Франции генеральных штатов) первоначально было взятие под свой контроль распоряжение финансами. Единственное же, что смогли получить они первоначально, это контроль за налогами. Таким образом, они могли всего лишь одобрять новые налоги, либо не одобрять. Но в последствие из этого права вырос полноценный законодательный орган.

В полной мере принцип разделения властей был впервые реализован в Соединенных Штатах Америки, после принятия конституции 1787 года.

Так впервые за всю историю человечества теория разделения властей, которая долгое время развивалась в Европе, была осуществлена на другом континенте. В так называемом “Новом свете” появилось “новое” по своей сути государство.

**II. Возникновение и развитие теории разделения властей.**

Помимо просто объективных исторических процессов, которые вели народы к реализации принципов демократического, правового государства, существовали также и теоретические учения о том, каким должно быть государство, как оно должно строиться и как управляться. Мыслители античности (Сократ, Аристотель, Полибий, Цицерон) пытались выявить связи и взаимодействия между правом и государственной властью, которые бы обеспечивали гармоничное функционирования общества той или иной эпохи. Ученые древности считали, что наиболее разумна и справедлива лишь та политическая форма жизни, при которой закон общеобязателен, как для граждан, так и для самого государства.

В своей книге “Политика” Аристотель (389-328 гг. до н.э.) писал: “Там, где отсутствует власть закона, нет места и форме государственного строя”. А вот слова Аристотеля относительно демократического строя: “Демократия пользуется большей в сравнении с олигархиями безопасностью; существование их более долговечно...” . Цицерон говорил о государстве как о правовом общение и общем порядке.

Государственно-правовые институты древней Греции и Рима оказали заметное влияние на становление и развитие более поздних прогрессивных учений о правовом государстве.

В период разложения феодализма идеи правового государства изложили мыслители того времени: Н. Маккиавелли и Ж. Боден. В своих работах они доказывали преимущество республики перед другими формами государства. Главной задачей государства они провозглашают обеспечение прав и свобод граждан.

В период ранних буржуазных революций в развитии концепции правового государства значительный вклад внесли Г. Гроций, Б. Спиноза, Г. Гобс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье, Д. Дидро, Т. Джефферсон.

Идеи правового государства нашли широкое отражение и в русской политической мысли. Они излагались в трудах Писарева, Герцена, Чернышевского, Радищева (один из приверженцев теории Монтескье), Пестеля, Муравьева.

Теоретическую завершенность русская концепция правового государства получила в произведениях видных правоведов и философов предоктябрьского периода: Котлярского, Новгородцева, Муромцева, Гессена, Шерминевича, Чичерина, Бердяева.

Все вышеперечисленные ученые внесли большой вклад в развитие учения о правовом государстве. Однако интересующее нас разделения властей затрагивали лишь некоторые из них.

Первой научной работой, в которой говорилось о разделение властей можно считать работу Дж. Локка (1632-1704). Локк в своих взглядах во многом придерживался позиции Гоббса, сторонника теории общественного договора. Однако, выражая симпатии монархии, Дж. Локк считает, что она все же должна быть ограничена народным представительством и четко определена законом, обязательным для всех, в том числе и для монарха. Главная угроза свободы, считает Дж. Локк , состоит в неразделенности власти, в ее сосредоточение в руках абсолютного монарха, который сам устанавливает законы и принуждает к их исполнению.

“Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов не могут ни в коей мере соответствовать мерам правительства”, — констатирует Дж. Локк. Он пишет также о том, что власть по принятию законов и власть по их исполнению должны быть разделены. На первое место Дж. Локк выдвигает законодательную власть. Именно она и образует “первую ветвь власти”.

Развил до современного понимания теорию разделения властей французский мыслитель Ш.-Л. Монтескье (1689-1755). Еще в 1721 году в своих “Персидских письмах” он в сатирической форме осуждал неограниченную монархию во Франции и писал о необходимости ее ограничения. В 1748 году Ш.-Л. Монтескье публикует свой знаменитый труд “О духе законов” (работа над которым шла около 20 лет), в которой помимо критики абсолютизма он противопоставляет ему республиканское государственное устройство с разделением властей.

 Он делит власть на три ветви: законодательная, исполнительная, судебная. По теории Монтескье все три власти должны были, уравновешивая друг-друга, не дать осуществлять бесконтрольные действия в рамках своей компетенции. “Что бы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг-друга”. Монтескье считает недопустимым объединением хотя бы двух ветвей власти в одни руках (Дж. Локк считал, что в обязательном порядке отделена должна быть только законодательная власть). “Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, т.к. можно опасаться, что монарх или сенат будет создавать тиранические законы для того, чтобы так же тиранически применять их”. “Не будет свободы..., если судебная не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем”. Если же произойдет соединение трех ветвей власти, то, как считает Монтескье, неизбежно установление жесточайшего деспотизма и полная гибель свободы.

Доктрина, созданная Ш.-Л. Монтескье, не ограничивается вычленением трех ветвей власти и показом опасности их соединения в одних руках. Не менее важно и то, что Монтескье также пишет об опасности, связанной с чрезмерной независимостью этих властей и к чему это может привести.

Многие положения, закрепленные в работе Монтескье, нашли свое отражение в закреплении в конституционных актах, многие из которых действуют и по сегодняшний день.

Среди этих актов особое место занимают два: Декларация прав независимости Североамериканских Соединенных Штатов от 4 июля 1776 г. И Французская декларация прав человека (1789 г.).

***Декларация независимости Североамериканских соединенных штатов****.*

Идеи, положенные в основу Американской декларации, пришли преимущественно из Старого света. Вполне естественно, что война освободительных революций, начатая во Франции, несла те же идеи, которые были и в Новом свете.

Декларация была принята 4 июля 1776 года вторым Континентальным конгрессом в период Войны за независимость в Северной Америке. Ее автором является Томас Джефферсон.

“Все люди равны от рождения, — провозглашает Декларация, — они наделены Творцом определенными неотъемлемыми правами; среди них право на жизнь, на свободу, на личное счастье”. Только для ограждения этих и иных прав учреждается государство. Как только государственная власть перестает служить этим целям она перестает быть легитивной.

Декларация 1776 года подтверждает верность принципам равенства и свободы, наличие у каждого человека неотчуждаемых прав, включающих право на жизнь, свободу и стремление к счастью.

Для обеспечения этих прав, — говорится в Декларации, — учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых”. Учреждение новой объединенной власти вызвало и установление гарантий против ее возможного посягательства на свободу. Соответственно в декларации провозглашается, что, если власть, учрежденная для защиты прав, становится на пути их попрания, “то народ имеет право изменить или уничтожить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и с такой организацией власти, какие, по мнению народа, всего более могут способствовать его безопасности и счастью”.

По декларации государственную власть в масштабах конфедерации осуществлял конгресс, в котором были представлены все 13 штатов, причем каждый из них имел один голос. Конгресс имел право заключать мир и объявлять войну, формировать вооруженные силы и вступать в союзы, чеканить монету и некоторыми другими полномочиями. Однако все наиболее существенные полномочия конгресс мог осуществлять с согласия не менее 9 штатов из 13. Конфедерация почти не располагала средствами, позволявшими ей принудить штаты к исполнению ее решений. Практика функционирования конфедеральной власти очень быстро выявила ее полную несостоятельность. Назревали острые конфликты между штатами. Необходимы были срочные меры по спасению положения, но осуществить их без достаточной прочной и эффективной власти было невозможно.

В 1787 году в Филадельфии собрался Конвент, в котором приняли участие 55 делегатов, представлявших 12 из 13 штатов. Председателем конвента был избран Дж. Вашингтон. На заседании конвента было принято решение о создании новой конституции. 17 сентября 1787 г. Конституция США вступила в силу.

**III. Конституция Соединенных Штатов Америки.**

Мотивы принятия Конституции были достаточно четко и лаконично изложены в краткой преамбуле. Во-первых, необходимость образования более совершенного союза. Во-вторых, потребность в утверждении правосудия, внутреннего спокойствия и организации совместной обороны. В-третьих, стремление обеспечить всем американцам и их потомкам общее благосостояние и блага свободы.

Специалисты-государствоведы считают, что в основу конституционно правовой доктрины США были положены три главных принципа: 1) разделение властей; 2) федерализм; 3) конституционный судебный надзор. Они в решающей степени обусловили природу американской Конституции, одной из самых старых и стабильных в мире, и особенности построения государственного механизма.

Принцип разделения властей не упоминается как таковой в тексте Конституции США 1787 года. Однако весь механизм государственной власти, предусмотренный этой Конституцией и созданный на ее основе, представляет непосредственное воплощение этого принципа.

Надо также иметь в виду, что еще до образования США в годы существования конфедерации конституции отдельных штатов уже закрепили принцип разделения властей в качестве основы построения и функционирования государственного механизма штата. Федеральная модель во многом списана с Конституции Массачусетса.

Поскольку механизм разделения властей по замыслу разработчиков должен был в первую очередь служить ограждению свободы, необходимо было дополнить конституционный принцип особым механизмом его реализации. Им стал механизм сдержек и противовесов, при помощи которого каждая ветвь власти могла сдерживать другую. Такое построение не предотвращает сами разногласия между ветвями власти, но сдержки и противовесы не дают спорам перерасти в такое противостояние, которое бы угрожало самому осуществлению власти.

Конкретным проявлением и воплощением этого механизма сдержек и противовесов стали сама структура и порядок деятельности трех основных ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Их носителями в США выступает конгресс, президент и федеральная система судов возглавляемая Верховным судом США.

С принятием Конституции 1787 года США из конфедерации превратились в федеративное государство. Создание федеративного государства отвечало интересам образования и функционирования эффективной государственной власти, способной защитить и обеспечить общие интересы объединившихся штатов. Одновременно выбор федеративной формы государственного устройства должен был послужить гарантией сохранения определенной самостоятельности штатов. И ограничить всесилие центральной власти. Федерализм выступал в качестве орудия и средства предотвращения узурпации власти или злоупотребление ею. Это было также своего рода разделения властей, но не по горизонтали, а по вертикали.

По Конституции все вопросы, связанные с предметом ведения штатов и центра, строго распределены. В тексте Конституции перечислено, что именно отнесено к ведению федерального парламента — конгресса (раздел 1 и 8 ст.1) и что запрещено отдельным штатам (раздел 10 ст.1). В тексте определено, что все то, что не отнесено Конституцией к полномочиям федерации, остается в компетенции субъектов федерации.

К ведению федерации отнесены важнейшие полномочия в сфере финансов и налогообложения, внешней политики и обороны, патентное и авторское право, федеральное судоустройства, порядок приобретения американского гражданства и некоторые другие вопросы. Также в США действует принцип верховенства федерального права.

Сравнительно жесткий характер американского варианта разделения властей находит свое конкретное проявление в построении государственного механизма США и характере взаимоотношений между тремя основными ветвями власти. К их числу принадлежат: законодательная власть, представленная конгрессом, исполнительная, носителем которой является президент, и судебная, осуществляемая судебными учреждениями. В основу их деятельности и построения положены полная самостоятельность, независимость и строгое разграничение компетенций между носителями власти. Придерживаясь точки зрения Дж. Локка, учредители американской конституции поставили на первое место законодательную власть.

*КОНГРЕСС*. Конгресс США состоит из двух палат. Нижняя, именуемая палатой представителей, состоит из 435 депутатов. Они избираются путем всеобщих равных выборов, тайным голосованием. Депутаты формально являются представителями нации в целом, а не его избирательного округа. Выборы происходят каждые два года, причем обновляется весь состав палаты. Каких-либо ограничений для переизбрания не установлены.

Верхняя палата американского конгресса — сенат — орган представителей штатов. Каждый штат представлен двумя сенаторами, какова бы ни была численность его штатов. В настоящее время в сенате 100 депутатов от 50 штатов. С 1913 года была принята XVII поправка к Конституции, установившая прямые выборы в сенат. Первоначально они избирались законодательными собраниями штатов.

Сенаторы избираются сроком на шесть лет. Обновление происходит по третям каждые два года. Право переизбрания не ограничивается.

Говоря о формировании палат, следует особо подчеркнуть несовместимость мандата конгрессмена с занятием какой-либо платной должности на службе у государства. Несовместимость является полной и безоговорочной.

Конгресс США осуществляет традиционные для любого парламентского органа полномочия. Это законотворчество, принятие бюджета, контроль за деятельностью администрации. Формально исполнительная власть полностью отделена от законодательной вплоть до того, что представители исполнительной власти не имеют права посещения палат конгресса. Хотя эти принципы в настоящее время почти не соблюдаются все же запрет существует.

Однако исполнительная власть все же может влиять на законодательную. Так законопроект, принятый палатами конгресса, передается на подпись президенту государства, который может его одобрить, после чего закон вступает в силу. Либо в течение 10 дней, отведенных ему на подписание, вернуть законопроект на доработку. Это действие называется отлагательным вето. Конгресс может преодолеть президентское вето, проголосовав за него повторно квалифицированным большинством голосов (2/3 голосов в каждой палате).

Жесткое разделение властей привело к тому, что в США отсутствует институт парламентской ответственности правительства. В США ни одна из палат, ни конгресс в целом не могут вынудить президента уйти в отставку путем неодобрения их политической или экономической деятельности.

Неответственность правительства и президента вовсе не равнозначна безответственности. Палаты американского конгресс вправе ставить и решать вопрос об ответственности президента и иных должностных лиц в случае совершения ими деяния, квалифицированных в качестве тяжких правонарушений или посягательств на конституцию. В этом случае применяется особая процедура привлечения к ответственности и принятия решения по существу известная под названием импичмента.

Конгресс США — один из важнейших элементов триады разделения властей. Обладая законодательной властью, он может оказывать действенное влияние на политику и акции президента, и даже, в исключительных случаях, призывать его к ответу. Исполнительная власть просто обязана всегда искать пути сотрудничества с конгрессом, так как для реализаций своих целей правительству деньги приходится просить у конгресса. Вместе с тем при наличие сильного “конгресса” в современном государственном механизме пальма первенства принадлежит государству.

*ПРЕЗИДЕНТ.* Согласно американской Конституции, “исполнительная власть осуществляется президентом Соединенных Штатов Америки”. Президент занимает высшее место в системе государственных органов США. Он глава государства и единоличный носитель исполнительной власти, глава вооруженных сил и высший руководитель федерального административного аппарата. Ему принадлежат широкие указные права и целый ряд других прав и привилегий.

Обеспечением независимости исполнительной власти, носителем которой является президент, служит особый порядок его избрания. Пост главы государства в США замещается путем всеобщих выборов, участие в этом процессе конгресса может быть связано только с особыми, из ряда вон выходящими обстоятельствами.

Президентские выборы в США всегда проводятся в заранее обусловленный день — в первый Вторник после первого понедельника ноября месяца каждого високосного года. Это позволяет избежать специального назначения даты выборов со стороны каких-либо органов и в тоже время весьма точно определяет срок президентских полномочий — четыре года.

Общие условия участия избирателей в голосование те же, что и при парламентских выборах. Однако процедура проведения голосования и определения результатов иная.

В случае замещения главы государства пост президента США занимает вице-президент, который становится полноправным главой государства без всяких ограничений на весь период до истечения срока полномочий ушедшего президента и проведения новых очередных выборов.

Целям предотвращения власти президента служит ограничения возможности переизбрания одного лица на пост главы государства двумя сроками.

Президент США обладает большими полномочиями. И за два столетия существования этого поста власть президента не только не ослабела, а наоборот только расширилась. За годы существования института президентства президенту было делегировано несколько сот внеконституционных полномочий. По характеру осуществления их можно подразделить на несколько групп.

В первую группу входят полномочия, связанные с верховным представительством страны. Президент — высшее должностное лицо страны. Он представляет государство во всех актах внутриполитической и международной жизни. При осуществлении своих внешнеполитических акций президент не нуждается в особом уполномочии.

Вторую и наиболее важную группу составляют полномочия президента США по управлению страной. Президент возглавляет весь федеральный государственный аппарат, включающий в себя, как гражданскую службу, так и вооруженные силы.

Президент США является единоличной главой исполнительной власти, все министры, назначаемые президентом “с совета и согласия сената”, являются исключительно советниками президента. Кабинет министров созывается по личному желанию президента и все вопросы на повестку дня ставит тоже он. Никакой специальной компетенции или вопросов, относимых к ведению кабинета, ни Конституцией, ни федеральными законами не предусмотрено.

Президент США производит назначения на высшие военные и гражданские должности. Однако такого рода назначения должны иметь место “с совета и согласия сената”.

Особую группу образуют военные и внешнеполитические полномочия президента. Он верховный главнокомандующий вооруженными силами страны. В этом своем качестве он располагает весьма важными полномочиями, которые выходят за рамки, очерченные Конституцией.

Президент США остается руководителем внешней политики Американского государства. Правда, важнейшие дипломатические назначения требуют согласия сената. Подлежат также ратификации со стороны сената и международные договоры.

Конечно, отмечая исключительную важную роль президента в управлении страной, не следует видеть в нем всесильного правителя. Президент обязан действовать на основе и в рамках закона. Конгресс обладает большими возможностями для того, чтобы заблокировать неугодную ему президентскую программу или инициативу. Любая попытка президента выйти за рамки действующего права может быть пресечена судебными органами, обладающими правом конституционного надзора. Система сдержек и противовесов работает достаточно эффективно.

Строго действуя принципу разделения властей, создатели Конституции не наделили президента США ни законодательной, ни судебной властью. Но закладывая основы механизма сдержек и противовеса, они предусмотрели и соответствующие полномочия у главы государства. Он обладает правом отлагательного вета. Предоставив право президенту назначать судей и смягчать наказания, Конституция создает гарантию против произвола судей.

Разделение властей в США не могло бы полно состоятся без существования самостоятельной и независимой судебной власти. Ее представляют, согласно Конституции, Верховный суд и такие низшие суды, которые учреждаются конгрессом. С 1789 года судебная система в США не изменилась. Она представляет трехзвенную систему судов. Она состоит из окружных судов, апелляционных судов и во главе американской судебной системе стоит Верховный суд США.

Верховный суд является в первую очередь носителем судебной власти. Ему принадлежит особо важная роль в американской системе разделения властей. Ведь Верховный суд не только орган общей юрисдикции. В качестве первой инстанции он рассматривает сравнительно немногочисленные дела: споры между штатами; иски, в которых одной из сторон является иностранное государство, и некоторые другие. Главная же его функция, которая не отражена в Конституции, состоит в осуществлении конституционного надзора. Верховный суд вправе принять к своему рассмотрению жалобу на решение любого нижестоящего федерального суда или суда штата, если в нем затронут “федеральный вопрос” или если оно ставит вопрос о неконституционности закона штата или акта конгресса.

Верховный суд принимает дела к разбирательству по собственному усмотрению, если признает их достаточно важными и общезначимыми. Решение верховного суда носят окончательный характер и обжалованию не подлежат. Акт, объявленный неконституционным, утрачивает юридическую силу и не подлежит применению администрацией и судами.

Верховный суд может давать разъяснения по вопросам права. Верховный суд дает также толкования законов, которое носит обязательный характер.

Верховный суд США состоит из девяти судей. Все они назначаются президентом “с совета и согласия сената”. О сроке деятельности судей Конституция гласит следующее: “Как судьи Верховного суда, так и судьи низших судов, сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение является безупречным”. К любому судье может быть применена процедура импичмента, результатом которого может стать отрешение от должности.

Наделив судебную власть обширными полномочиями, обеспечив ее самостоятельность и независимость, основатели американской Конституции постарались принять меры против возможного произвола судейских учреждений. Наряду с возможностью импичмента, Конституция на уровне основного закона страны устанавливает главные принципы осуществления правосудия и жесткие процессуальные гарантии, которые должны соблюдаться в ходе судопроизводства.

Судебная власть США — одно из важнейших слагаемых системы разделения властей. Она выступает в роли гаранта личной свободы, предупреждая или наказывая за ее нарушение. Она содействует тому, чтобы законодательная и исполнительная власти следовали общим предписаниям права, изложенным в основном законе страны. Судебная власть, используя свои права по толкованию Конституции, способствует разрешению споров между другими ветвями власти по поводу истолкования и применения Конституции и актов, изданных в ее развитие и применения Конституции.

Многие критики американской конституции говорят о гипертрафированности судебной власти в стране. Но без сильной судебной власти заложенные в президентской республике потенции чрезмерного усиления исполнительной власти и даже превращения ее в диктаторскую вполне может превратиться в реальность, что подтверждает исторический опыт Бразилии, Аргентины, Чили и ряда других латиноамериканских стран. Сама по себе президентская республика не есть гарантия от бед и злоключений. Присущее этой форме правления жесткое разделение властей срабатывает далеко не при всех условиях. Вот почему эта форма правления получила сравнительно неширокое распространение и практически не встречается в странах Западной Европы, в которых по прежнему доминируют различные варианты парламентских форм правления.

**IV. Разделение властей в парламентарных монархиях и республиках.**

Разделению властей в парламентских республиках можно посвятить еще одну работу, поэтому Я остановлюсь только на краткой характеристике института разделения властей в парламентарских монархиях и республиках.

Все современные демократические теории государства и права признают народ единственным носителем и источником власти. Власть народ осуществляет как непосредственно (референдум, народная законодательная инициатива), так и через своих представителей. Таким органом народного представительства, которому доверяется решение самых важных государственных дел и установление законов государства, является парламент.

В триаде властей (законодательная, исполнительная и судебная) парламент — носитель законодательной власти и высший представительный орган — занял первое место. Как уже отмечалось выше, в Европе доминируют государства с парламентской формой правления. При этом важно иметь в виду, что к числу стран с парламентской формой правления принадлежат как монархические, так и республиканские государства. (В Западной Европе их взаимоотношение примерно равно. Из 12 государств, входивших в 1994 году в европейский союз, 6 — республики и 6 — монархии.)

Во всех парламентарных республиках и монархиях главными институтами, образующими конституционный механизм власти, являются: глава государства, парламент, правительство, высшие судебные органы. Они представляют определенную ветвь власти и обладают необходимой предметной компетенцией. Вполне естественно, что орган законодательной власти осуществляет полномочия, связанные с разработкой и принятием законов. Правительство управляет государственными делами и обеспечивает исполнение законов. Суд осуществляет правоприменительную деятельность. На него возложена защита прав и интересов каждого человека от любых преступных посягательств. Его главное назначение — быть стражем личной свободы.

На практике реальная схема разделения властей, механизм реализации этого принципа выглядит намного сложнее. Связанно это с тем, что в данной группе стран, в отличии от президентских республик, разделение властей проводится не столь жестко. Взаимопереплетение функций и компетенций законодательной и исполнительной власти иногда столь значительно, что позволяет порой усомниться в реальности осуществления этого принципа. Все это дает право на точку зрения, что в действительности разделение властей в парламентских странах отсутствует. Посмотрим, как обстоит дело на практике.

Во всех странах с парламентской формой правления имеется, как правило, единоличный глава государства — монарх или президент. Его положение обычно описывается формулой: “Царствует, но не управляет”. Глава государства формально наделен широкими полномочиями, но на деле не имеет почти никакой власти. Его полномочия осуществляют другие государственные органы, в основном правительство. Однако глава государства пользуется большим авторитетом. Вот почему, говорят. Что в этих странах глава государства обладает не властью, а влиянием.

Порядок замещения главы государства различен в монархиях и республиках. Монарх занимает свой пост пожизненно.

В парламентарных республиках главой государства является президент. Он высшее должностное лицо государства и верховный представитель страны. Он избирается на определенный срок. (Правда известны случаи пожизненного избрания президента.) В отличие от президентских республик и стран со смешанной формой правления в парламентарных странах президент избирается, как правило, не населением непосредственно (хотя есть и исключение, например, Австрия, Ирландия, Португалия), а коллегией выборщиков, состоящей преимущественно из парламентариев.

Конституционные акты содержат обычно весьма широкий перечень полномочий, принадлежащих главе государства. Так, согласно Конституции Испании, король является и законодателем, и руководителем исполнительной власти, и главой администрации президента и вооруженных сил. Но в действительности король Испании ни одно из этих полномочий не осуществляет самостоятельно. Монарх — политически не ответственное лицо. Его акты не имеют никакой законной силы, если не скреплены подписью главы правительства или, в зависимости от конкретного решаемого вопроса, иного высшего должностного лица. (Это так называемый институт контрасигнатуры.)

Глава государства в парламентских монархиях и республиках, действительно пользуется не властью, а влиянием. Тем не менее, это влияние порой столь значительно, что может воздействовать на процесс формирования ведущих государственных институтов. А это в свою очередь, сказывается на механизме реализации принципа разделения властей.

Носителем законодательной власти в рассматриваемых странах является парламент. Его положение в системе государственных органов определяется тем, что он является высшим представительным органом. Большинство парламентов имеют двухпалатную структуру. Порядок формирования палат в разных странах различен. Нижняя палата состоит всегда из депутатов, избираемых путем свободного, тайного, всеобщего, равного избирательного права. Верхняя палата формируется по другим принципам. Так в федерациях это представители субъектов федерации, а в Англии, например, верхнюю палату представляют пэры и духовная верхушка, что является пережитком сословно-представительной монархии.

В странах с парламентарными формами правления партии играют исключительно важную роль во всей деятельности парламента. В некоторых странах именно лидер победившей партии становится премьер-министром страны. При всех особенностях политической и организационной структуры парламента и его палат довольно отчетливо прослеживается тенденция — не допустить, чтобы партия, явно доминирующая в парламенте, полностью подчинила себе руководящие и вспомогательные органы и саму процедуру работы. Определенная система противовесов действует и в данном случае. Мнения и голос меньшинства обязательно должны быть услышаны. В этом одна из характерных особенностей парламентской демократии.

Особую важную часть полномочий парламента составляет его участие в формирование других государственных органов и контроль за деятельностью исполнительной власти. В странах с парламентарными формами правления представительный орган всегда имеет решающую роль в формировании правительства. Также правительство подотчетно перед парламентом. К числу наиболее распространенных и известных форм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти относятся устные и письменные вопросы депутатов, интерпелляции, контрольные и следственные комиссии, институт парламентской ответственности правительства.

Парламент также имеет ряд полномочий в сфере внешней политики и обороны. К компетенции представительного органа относятся вопросы войны и мира. На основе закона осуществляется ратификация международных договоров и соглашений.

Объем полномочий, осуществляемых высшим представительным органом во всех парламентских государствах. Остается весьма значительным. Парламент повсеместно, несмотря на определенное ограничение его властных полномочий или их фактическое урезание, продолжает быть важнейшим элементом всей системы разделения властей.

Носителем исполнительной власти во всех странах с парламентской формой правления является правительство. Независимо от названия — совет министров, кабинет, федеральный совет, государственный совет и т.п. — оно всегда остается коллегиальным органом, осуществляющим функции управления государственными делами. Правительство должно обеспечить исполнение законов, и оно руководит государственными делами. Конечно, стратегические цели и задачи государства призван определять парламент. В настоящее время правительство, как правило, обладает законодательной инициативой. За правительством или даже за главой закрепляются также важнейшие полномочия, как выработка национальной политики и ее осуществление. В связи с этим многие исследователи предпочитают использовать термин не “исполнительная”, а “правительственная” власть.

Современное правительство — важнейшая составная часть механизма осуществления власти. Правительство сосредотачивает в своих руках ведущих политических деятелей, возглавляющих правящую партию или коалицию. Правительство и особенно его глава играют решающую роль в разработке, формулировании и реализации внутренней и внешней политике государства. “Правительство — гласит Конституция Испании, — руководит внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороны страны. Оно осуществляет исполнительную власть в соответствии с Конституцией и законами”.

Обладая широкими полномочиями, правительство всегда остается под контролем парламента и всегда во всех странах с парламентской формой правления оно несет ответственность перед парламентом. Как правило парламент может отправить правительство в отставку.

Только хорошо отлаженная система сдержек и противовесов, без которой не может функционировать механизм разделения властей, обеспечивает эффективную и легитимную власть. Отыскания такого баланса институтов и интересов — одна из важнейших задач, стоящих перед теми, кому доверил народ конструирование и приведение в действии сложного и многообразного механизма осуществления власти.

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

Франция принадлежит к числу государств, сыгравших особую роль в становлении концепции и утверждении разделения принципа разделения властей. Французская революция 1789 года положила путь к превращению несколько абстрактной и отвлеченной теории в ведущий конституционно-правовой принцип, на котором покоится сегодня государственный строй любого демократического государства.

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.

Что же привело к радикальным изменениям в конституционном строе Франции, внесшем существенные изменения в практику реализации принципа разделения властей?

Весной 1958 года разразился острый политический кризис. Парламентаризм доведенной до крайности, вызвал резкое ослабление исполнительной власти. В это время начался мятеж в колонии Франции — Алжире. Беспорядки могли перекинуться на метрополию. В сложившейся ситуации французские парламентарии нашли в себе силы и мужество поступиться своими привилегиями в целях утверждения сильной исполнительной власти и преодоления кризиса.

1 июня 1958 года во главе правительства встал Шарль де Голль. Ему были предоставлены широкие полномочия, включая полномочия по выработке и представлению на референдум нового Основного закона государства.

Проект новой конституции был закончен в рекордно короткие сроки. 28 сентября 1958 года состоялся референдум, на котором была принята новая конституция. На все про все , от начала работы до проведения референдума, ушло примерно три с половиной месяца. 4 октября 1958 года новая Конституция была промульгирована и вступила в силу.

Текст Конституции Франции 1958 года состоит из очень краткой преамбулы и 95 статей, сведенных в 15 разделов. Также в текст Конституции были включены Декларация 1789 года и преамбула к Конституции1946 года. Дело в том, что именно в двух названных документах сформулированы основные права и свободы, а равно подтверждается принцип разделения властей.

Присоединение этих двух документов говорило о приверженности Франции фундаментальным принципам демократического государства. Поскольку во французском праве основные права и свободы сформулированы в качестве основополагающих принципов, то можно сделать вывод, что они не подлежат пересмотру или отмене законодателем. А орган конституционного надзора должен следить, чтоб прокламированные принципы (включая и разделение властей) не нарушалось текущем законодательством.

К числу основных принципов Конституция относит национальный суверенитет. Он принадлежит только народу и никакая отдельная личность или группа не могут присвоить себе его осуществление.

Осуществление национального суверенитета в соответствии с принципом разделения властей возлагается на три ветви власти. Принцип, закрепленный еще в ст. XVI Декларации прав человека и гражданина 1789 года, — нет конституционного строя, если нет разделения властей — не подлежащая пересмотру составная часть французского конституционного права.

*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 чатности, 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 осуществлени 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.

Депутаты Национального собрания избираются сроком на пять лет. Кандидатом на выборах может быть любой французский гражданин, пользующийся в полном объеме избирательными правами, достигший 23 лет и не попадающий под действие правил о неизбираемости и несовместимости. (Например несовместимы мандаты депутатов и членов правительства. Это правило представляет прямой отход от правил парламентарных государств.) Надо также отметить, что в Пятой Республике появился институт заместителя депутата. Он занимает пост депутата в случае, если сам депутат его покинет по какой-либо причине.

Сенат, задуманный в качестве противовеса нижней палате, избирается совершенно иным путем. Сенаторы избираются сроком на девять лет. Их состав обновляется по третям каждые три года. Условия избираемости установлены те же, что и для кандидатов в депутаты, за исключением возрастного ценза. Для того, чтобы стать сенатором, надо быть не моложе 30 лет. Сенаторы избираются по департаментам специальными коллегиями выборщиков. Количество мандатов предоставленных каждому департаменту, зависит от численности его населения. Общая численность сенаторов не превышает 320 человек. Шесть сенаторов представляют французов, живущих за рубежом. Они назначаются самим сенатом по представлению Высшего совета французов, проживающих за границей.

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.

Парламент работает в сессионном порядке. Ежегодно проводят две сессии. Решение о вопросе созыва чрезвычайной сессии закреплено за президентом республики.

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 неконстиуционным 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. Именно в этой области перемены наиболее существенны. 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.

 В 70-е года во Франции возник еще один институт, призванный усилить контроль за деятельностью администрации и предупредить ее посягательства на права и свободы граждан. Речь идет о так называемом медиаторе, учрежденный по рекомендации Совета Европы для использования всеми странами, входящими в состав Совета.

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.

Конечно, принцип разделения властей в условиях смешанной формы правления реализуется совершенно иначе, нежели в президентской республике. Тем не менее, он безусловно присутствует. Обеспечивая в первую очередь самостоятельность и эффективность исполнительной власти, он нацеливает одновременно все ветви власти на сотрудничество и взаимодействие. Опыт Пятой Республики подтвердил, что эта форма правления в состояние эволюционировать и остается весьма эффективной даже при радикальной смене политических ситуаций. Это тем более важно подчеркнуть, поскольку в российской печати некоторыми авторами высказывалось мнение, что французская модель организации власти недееспособна и не может эффективно способствовать преодолению кризисных явлений. Опыт конструирования и функционирования французского государственного механизма не подтверждает подобные выводы.

**VI. Разделение властей в Российской Федерации.**

**“Государственная власть в Российской федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”.**

*Конституция РФ ст.10*

*Из российской истории.* Принцип разделения властей становится одним из эпицентров решения вопроса о демократическом обустройстве общества Российского государства. В этих условиях чрезвычайно знать, в чем значимость его для сегодняшней Росси, как он реализуется и почему его сохранение и реализация — одна из важнейших предпосылок продвижения Росси по пути демократии.

Нередко в объяснении трудностей, с которыми сталкиваются реформы в России, приводятся ссылки на отсутствие у страны демократических традиций, особенности ее исторического развития. В противовес этому порой указывают на то, что зачатки демократической организации власти были известны еще в Древней Руси. В частности, договоры, которые заключались отдельными городами с княжескими дружинами, как бы содержали в себе элементы разделения властей. Возможно, такие проявления ограничения княжеской власти действительно имели место. Им можно найти подтверждение и в стародавних летописях, и в некоторых других источниках. К сожалению, эти начинания не получили последующего развития. Княжеская междоусобица и вражда не способствовали к каким бы то ни было устремлениям к демократическому правлению. В еще большей мере не оставляло для этого возможностей татаро-монгольское иго. Объединение русских земель и последующего создания централизованного Русского государства происходило в условиях, требовавших максимальной концентрации власти. Утверждение русского самодержавия, даже если оно и было необходимым историческим этапом, также исключило возможность разделения властей.

В период смуты и после нее Россия могла пойти по пути конституционной монархии, но народ так устал от постоянно сменяющихся государей, что ему уже было все равно кто и на каких условиях возьмет власть в свои руки.

Сейчас немало авторов, которые считают, сто Александр II, не погибни от рук народовольцев, возможно даровал бы стране конституционное правление. Возможно, а возможно и нет. Отнюдь не стал конституционным монархом и Николай I. Подписав знаменитый указ “Об усовершенствование государственного порядка”, он действительно даровал некоторые свободы. Он объявил о создании Государственной Думы, наделенной ограниченными законодательными полномочиями. Но надежды, естественно, не оправдались. Не один закон не мог вступить в силу без высочайшего одобрения. Да и само существование Думы зависело от царского усмотрения или, точнее, произвола.

В феврале 1917 года монархия пала. 1 сентября 1917 года состоялось официальное провозглашение России республикой. Специальная комиссия при юридическом совещании Временного правительства начала подготавливать проект республиканской Конституции. Видимо, в ней впервые мог найти отражение принцип разделения властей. Но в 1917 году к власти пришли большевики, и все планы временного правительства рухнули.

II Всероссийский съезд Советов, провозгласив в ночь с 7 на 8 ноября 1917 года переход всей полноты власти на всей территории бывшей Российской империи в руки Светов, положил начало существованию тоталитарного государства.

Разделение властей было объявлено инструментом завоевания и осуществления власти буржуазией. Концепция разделения властей, как выражение интересов буржуазии, марксизмом отвергалось.

Документы, подписанный 8 декабря 1991 г. В Беловежской пуще тремя государствами из четырех, учредивших в 1922 году СССР, положили конец его существованию, как государству.

В отличие от других бывших союзных республик Россия не издавала специальный акт о провозглашение независимости. В какой-то мере точкой отсчета можно считать Декларацию о государственном суверенитете, которая была одобрена российским парламентом 12 июня 1990 г. Уже на I Съезде народных депутатов РСФСР была признана необходимость разработки и принятия новой Конституции республики.

Первый “официальный” проект Конституции был существенно пересмотрен после попытки августовского путча. В октябре 1991 г. был опубликован второй, а марте 1992 г. — третий проект Конституции. Каждый из этих проектов отражал изменения, происходившие в общественно-политической жизни страны, новые подходы и новые видения того, как должны быть устроены общество и государство в России.

Развернулась борьба между защитниками различных вариантов проектов, поддержанными разными государственными структурами. Нарастала конфронтация между исполнительной властью и парламентом. Каждый из институтов стремился к законодательному закреплению своего доминирующего положения, а это неизбежно должно было сказаться и на содержании основного закона.

24 июня 1993 года “Российская газета” публикует сразу два новых официальных проекта. Один был внесен президентом РФ, другой — группой народных депутатов. В целях подготовки единого согласованного проекта основного закона Президент созвал Конституционное совещание.

Одобренный Конституционным совещанием проект Конституции был сразу же без обсуждения отвергнут Верховным Советом. Создалась тупиковая ситуация, т.к. в стране отсутствовал конституционно оформленный механизм разрешения конфликта между основными ветвями власти.

После приостановки деятельности парламента было вновь созвано Конституционное совещание, которое внесло коррективы в ранее подготовленный проект. Они касались в основном двух главных моментов: уточнения принципов построения РФ и реализации принципа разделения властей.

Окончательный проект новой Конституции Российской Федерации был вынесен на всенародное обсуждение и референдум, состоявшийся 12 декабря 1993 года, и был одобрен 58,4% голосовавших.

Окончательный проект Конституции Российской Федерации, представленный на референдум, в части, касающейся разделения властей, особых нововведений не содержит. Принцип изложенный в ст. 10 достаточно лаконично, четко и ясно определяет его структуру. Его продолжением и развитием служит ст. 11, состоящая из трех частей. Часть первая подтверждает, какие именно органы осуществляют государственную власть: Президент, парламент, Правительство и суды. Часть вторая относится к ведению субъектов Федерации образования их органов государственной власти. Наконец, третья часть устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Феддерации осуществляется на основе Конституции, федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения полномочий.

К сказанному следует добавить, что Конституция признает и гарантирует местное самоуправление в пределах его полномочий. Одновременно они уточняют, что его органы не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Из этого можно сделать вывод: принципы, положенные в основу построения и деятельности органов государственной власти, не могут автоматически распространяться на сферу местного самоуправления.

*Конституция РФ.* 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 осуществлятся народом либо непосредственно, высшим выражением чего служат референдум и свободные выборы, либо через посредство оганов 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 — обязанноять государства. Для исключения противоправной узурпации власти и попрания прав и свобод, устанавливается принцип разделения властей.

В Российской Федерации носителем законодательной власти и представительнам органом является Федеральное собранние. 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 суверинетета, 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 сдругими ветвями власти, принимая в той или ионой степени участие в каждой из них.

Президент Российской Федерации учатвует 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 единаличного 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 вырызить недоврие 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 участвуует в деятельности всех государственных органов.

*Полномочия Президента.* Президент Росийской Федерации определяет основные направления внутренней и внешней политики госудапрства, 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, высшее командование Вооруженных сил.

В России не предусмотрена парламетская 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 противопрвный 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. Надо сказать, что нынешнему президенту пытались выдвинуть импичмент, но эта попытки только показали, что это практически невозможно.

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.* Парламент Российской Федерации — Федеральное собрание — состоит из двух палат. Это Государственная Дума, депутаты которой избираются населением страны путем всеобщих, равных и прямых выборов (450 депутатов), и Совет Федерации, который выбирается путем косвенных выборов и включает представителей субъектов Федерации (по два от каждого субъекта). Поскольку органом общенародного представительства является Государственная Дума, то именно на эту палату возложен контроль за деятельностью Правительства и ей принадлежит право выражения вотума недоверия.

Государственная Дума единственный законодательный орган страны. Депутаты Государственной Думы работают на профессианальной основе. Депутаты Федерального Собрания обладают неприкосновенностью в течение всего депутатского срока. Федеральное Собрание постоянно действующий орган.

В ст. 102 и 103 Конституции перечислены основные направления деятельности Федерального Собрания. В этих статьях проявляется принцип сдержек и противовесов президету и правительству. Так, например, без согласия Федерального Собрания не могут быть назначены на свои должности судьи высшего звена, Председатель Правительства и т.д.

Федеральное Собрание рассматривает все вопросы связанные с основной экономической деятельностью правительства: федеральный бджет; федеральный сбор налогов и т.д.

Все эти полномочия Федерального Собрания направлены на недопущение чрезмерного усиления исполнительной власти и Президента.

 *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 сдьи, как то несменяемость, неприкосновенность, независимость и т.д. , они очень часто не могут полностью обеспечиваться из-за олтсутствия 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 соответсвии 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 функционировающего механизма сдержек и противовесов — одна из важных задач России.

**Вывод:** конечно, по общему правилу, вытекающему из разделения властей, законодательная и исполнительная власти не должны подменять дру-друга и не должны вторгаться в осуществление функций, зарезирвированных за каждой из них. Однако преобладающая в ряде стран тенденция к укреплению исполнительной власти в значительной мере связанна с двумя факторами. Во-первых, усложнение и ускорение общественной жизни требует быстрых и оперативных решений по жизненно важным вопросам. Более приспособлена для их принятия исполнительная власть. Во-вторых, слабость исполнительной власти, чрезмерное вмешательство парламента в сферу правительственной деятельности неизбежно влечет за собой правительственную нестабильность и чехарду, что может привести к серьезным политическим осложнениям. Именно так произошло, например, с Четвертой Республикой во Франции (1946-1958 гг.).

Принцип разделения властей в каждой стране свой. Этот принцип является неотъемлемой частью любого демократического государства. Надо иметь ввиду, что демократия, основанная на единых принципах, всегда многообразна и всегда эволюционирует, ведя страну вперед, лучше приспосабливаясь к политическим изменениям в обществе. А антидемократические режимы всегда одинаковы и приводят страну к неизбежному кризису.