

Д.М. Демичев, заведующий кафедрой теории и истории права Белорусского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Рассматривается одна из важнейших конституционных правовых проблем – принцип разделения властей. Отмечается, что данный принцип используется во всех демократических странах и предполагает самостоятельность государственных органов, их взаимодействие, уравновешивание друг друга, что предусматривает создание и функционирование системы сдержек и противовесов. Аргументируется авторская точка зрения на существование иных ветвей власти – Главы государства и контрольно-надзорной. Подчеркивается, что политико-юридическая наука и конституционная практика не должны исходить из того, что число и формы взаимодействующих и конкурирующих ветвей власти должны быть ограничены раз и навсегда установленной несколько веков назад классической триадой ветвей власти. Данная структура должна быть открыта и для других, в том числе и новых ветвей власти, если они объективно вторгаются в государственную и общественно-политическую жизнь.

Будучи достаточно древней политико-правовой доктриной, теория разделения властей, ее идеи высказывались еще античными и средневековыми учеными (Аристотелем, Полибием, Марсилием Падуанским и др.). Древние греки использовали этот принцип для того, чтобы укрепить государственный строй, гарантировать его от непредсказуемых изменений и потрясений. Однако в качестве самостоятельного учения идея разделения властей как составная часть учения о демократическом государстве была связана с революциями XVII–XVIII вв. и сформулирована в середине XVIII в. Дж. Локком (Великобритания) и Ш. Монтескье (Франция). Данный принцип рассматривался его авторами как важнейшая гарантия против концентрации и злоупотребления властью, которые были свойственны феодальным монархиям. «Чтобы не было возможности злоупотреблять властью, – писал Ш. Монтескье, – необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга» [5, с. 289].

Уже в первых конституциях – США (1787 г.) и Франции (1793 г.) – был закреплен принцип разделения властей как важный элемент равновесия трех основных ветвей государственной власти для осуществления главной функции государства – охраны прав и свобод человека.

Суть теории разделения властей заключается в том, что государственная власть исходит от народа, едина и неделима, самостоятельна и не зависит ни от какой другой власти. Вся полнота власти в демократическом государстве принадлежит народу, а он делегирует ее органам государственной власти, которые должны быть самостоятельными и существовать независимо друг от друга, ибо соединение законодательных, исполнительных и судебных функций в одном государственном органе нередко приводит к огромной концентрации власти в одних руках и создает основу для установления диктаторских режимов.

Разделение властей в классическом виде – это конституционный принцип организации управления государственной жизнью, который заключается в разделении единой государственной власти на три ветви, представляемые самостоятельными видами органов государственной власти – законодательную, исполнительную, судебную и разграничении полномочий между ними. Данный принцип объективно выражается в специализации государственных органов по видам деятельности, которые наделяются соответствующей компетенцией, самостоятельны и независимы в реализации своих пол-

номочий, обладают возможностью взаимно сдерживать и контролировать друг друга. При этом ни одна из трех ветвей власти не может принять на себя функции другой и в то же время не может действовать изолированно друг от друга. Все ветви власти должны взаимодействовать, образуя единый государственный механизм.

В качестве конституционной основы и конституционного принципа осуществления государственной власти принцип разделения властей используется почти во всех демократических странах. Данный принцип, предполагающий самостоятельность государственных органов, их взаимодействие, уравновешивание друг друга, предусматривающий создание и функционирование системы сдержек и противовесов, нашел отражение и в действующей Конституции Республики Беларусь. В силу ст. 6 Конституции Республики Беларусь «...государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга» [4, с. 5]. Таким образом, наличие в Конституции Республики Беларусь принципа разделения властей и реализация его на практике – важнейшая качественная особенность правового демократического государства.

В Конституции Республики Беларусь 1994 г. впервые был учрежден институт президентства. Во многих странах глава государства – это должностное лицо, занимающее особое положение в государстве, не входящее в какую-либо ветвь власти и являющееся властным арбитром по отношению к другим институтам государства. Глава государства – это конституционный орган и одновременно высшее должностное лицо государства, представляющее государство вовне и внутри страны, это – символ государственности. Вместе с тем независимо от разновидности глава государства в большинстве стран мира имеет огромные властные полномочия: он является гарантом Конституции, прав и свобод граждан, имеет право на созыв сессий парламента, право вето по отношению к законам, их подписания и опубликования, формирования правительства, других высших органов государства, назначения судей, дипломатических представителей и т. д.

Таким образом, будучи по существу верховным магистратом, глава государства имеет такие властные полномочия, каких не имеет ни одна другая ветвь государственной власти – ни законодательная, ни исполнительная, ни судебная. Как бы возвышаясь над ними, глава государства, взаимодействуя с ними и являясь властным арбитром, занимает подобающее ему доминирующее положение среди других ветвей власти, являясь первой, главной и высшей ветвью власти.

Разрабатывая в XVIII в. классическую теорию разделения властей на законодательную (парламент, местные органы самоуправления), исполнительную (правительство и его учреждения, исполнительные учреждения на местах – префектуры), судебную (конституционный и верховный суды, судебная система, органы надзора и т. д.), Ш. Монтескье тем не менее в указанной схеме упустил еще одного легитимирующего субъекта высшей власти, который мог бы выступать в роли главного механизма в системе сдержек и противовесов, координирующего органа и арбитра в случаях возникновения конфликтных ситуаций между иными ветвями власти – монарха, императора, царя, за что подвергался критике своих же современников.

Вместе с тем теоретическое обоснование идеи единства государственной власти как в их правовом, так и практическом аспекте началось задолго до появления теории разделения властей Дж. Локка и Ш. Монтескье. Принцип соединения законодательной, исполнительной и отчасти судебной власти в одних руках имел место в государственной жизни многих стран, поскольку обладал рядом существенных достоинств и прежде всего позволял обеспечить оперативное разрешение важнейших вопросов государственной жизни, благодаря чему исключал возможность переноса ответственности за ошибки в руководстве на другие властные структуры. Данный принцип поддерживал Г. Гегель, который отмечал, что «...государственная власть должна быть сосредоточена в одном центре, который принимает необходимые решения и в качестве правительства следит за проведением их в жизнь» [1, с. 82]. Как особые проявления единой верховной власти народа рассматривал Ж.-Ж. Руссо законодательную, исполнительную и судебную власть.

Политико-юридическая наука и конституционная практика не должны исходить из того, что число и формы взаимодействующих и конкурирующих ветвей власти должны быть ограничены раз и навсегда установленной несколько веков назад классической триадой ветвей власти. Данная структура должна быть открыта и для других, в том числе и новых, ветвей власти, если они объективно вторгаются в государственную и общественно-политическую жизнь. Если же вести речь о главе государства как о ветви власти, то политико-юридическая практика последующего периода доказала важность, жизненность и необходимость дополнения триады ветвей власти еще одной – ветвью главы государства. Более того, данная ветвь должна занимать главенствующее место среди других, тем более что исторически первой была организация государственной власти, при которой вся ее полнота

сосредоточивалась в руках одного органа – монарха. Исходя из сказанного следовало бы официально закрепить в Конституции Республики Беларусь наличие еще одной, реально существующей в конституционной практике ветви власти – президентской, которая должна занять подобающее ей доминирующее положение среди других ветвей, ибо давно фактически является первой, главной и высшей ветвью власти (например, Конституция Литовской Республики (ст. 5), принятая референдумом 25 октября 1992 г., установила, что государственная власть в Литве осуществляется сеймом, президентом, правительством и судом [3]).

Одну из важнейших функций любого государства, осуществляемых в целях организации выполнения конституционных установлений, иных актов законодательства, соблюдения государственной дисциплины, правильного использования финансовых средств и имущества, а также работы с предложениями и заявлениями граждан, выполняет государственный контроль. В той или иной мере государственный контроль осуществляют все государственные органы. Для этих целей создаются специальные государственные или государственно-общественные органы и контрольные подразделения в государственных органах. Так, согласно ст. 100 Конституции Итальянской Республики для предварительного контроля законности актов правительства, а также последующего контроля исполнения государственного бюджета создается Счетная палата. Она участвует в контроле за финансовой деятельностью организаций и независима от правительства [2]. В Российской Федерации в качестве органа, осуществляющего государственный финансовый контроль согласно закону от 11 января 1995 г. [8], является Счетная палата, которая в рамках задач, определенных федеральным законодательством, обладает организационной и функциональной независимостью. Она, как определено законом о Счетной палате, осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

В Республике Беларусь в соответствии с Конституцией (ст. 129) государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, парламента, правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, осуществляет Комитет государственного контроля Республики Беларусь и его территориальные органы – комитеты государственного контроля областей и г. Минска. Основными направлениями деятельности данных органов является осуществление контроля за исполнением республиканского бюджета, соблюдением законодательства в области финансовых и налоговых отношений в системе местных бюджетов и государственных целевых бюджетных и внебюджетных фондов; расходованием средств республиканского и местных бюджетов на содержание государственных органов, сохранностью и использованием государственного имущества; соблюдением государственными органами, банками законодательства, регулирующего использование кредитных и валютных средств; состоянием контрольно-ревизионной работы в государственных органах и др.

Кроме того, данные органы согласно ст. 14 закона «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» [6] правомочны согласовывать назначение на должность и освобождение от занимаемой должности руководителей государственных органов, иных юридических лиц государственной формы собственности; давать заключения о соответствии должностных лиц государственных органов занимаемым должностям; вносить в соответствующие государственные органы, руководителям юридических лиц предложения об отмене (изменении) принятых ими актов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, в случае несоответствия этих актов законодательству; обращаться в компетентные органы при установлении оснований с представлением о возбуждении дела о ликвидации юридических лиц, выносить в пределах своей компетенции обязательные для исполнения должностными лицами государственных органов, иных юридических лиц решения о взыскании в бюджет невнесенных платежей, выявленных проверками (ревизиями), в том числе штрафов, и др.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь и его территориальные органы в силу ст. 16 указанного закона имеют большие властные полномочия по защите прав и законных интересов государства и юридических лиц государственной формы собственности. Данные органы имеют право в пределах своей компетенции предъявлять в суды иски и заявления по защите прав и законных интересов государства, юридических лиц государственной формы собственности. Заявление в суд по защите прав и законных интересов юридического лица государственной формы собственности Комитет государственного контроля или его соответствующий территориальный орган подают по просьбе или с согласия этого лица, участвующего затем в деле в качестве истца (заявителя). По делам, возбуждаемым по искам Комитета государственного контроля или его территориальных органов о защите интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, в качестве истца

выступают соответственно Республика Беларусь и ее административно-территориальные единицы в лице уполномоченных государственных органов.

В силу ст. 18 закона Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» данный орган и его территориальные подразделения вправе применять предусмотренные законодательством экономические санкции, а также меры административного воздействия за выявленные нарушения в сфере отношений государственной собственности, хозяйственных, финансовых и налоговых отношений. Пусть и косвенно, данный закон устанавливает, что «...сотрудники Комитета государственного контроля и его территориальных органов при исполнении служебных обязанностей являются представителями власти и находятся под защитой государства. Государственной защитой обеспечиваются также члены их семей и имущество» [6, с. 5].

Из приведенного перечня полномочий органов государственного контроля как в Республике Беларусь, так и других странах можно сделать вывод, что они располагают огромными властными полномочиями в решении важнейших задач государственной жизни. Как определено законодательством, данные органы реализуют свои полномочия в пределах компетенции в тесном взаимодействии с другими ветвями власти, и прежде всего исполнительной, местными органами управления и самоуправления, банками, правоохранительными органами, а также судебной властью. Они имеют право в пределах своей компетенции предъявлять в суды иски и заявления по защите прав и законных интересов государства.

В обеспечении стабильности конституционного строя, его основ важную роль играют органы прокуратуры, занимающие важное место в государственном механизме любой страны. Основным назначением прокуратуры на всех этапах ее существования был надзор за исполнением законов всеми государственными, общественными органами и гражданами. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов при расследовании преступлений, а в случаях, предусмотренных законом, проводит предварительное следствие, поддерживает государственное обвинение в судах. Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов имеет немаловажное значение для определения сущности прокурорской системы, правового статуса прокуратуры, ее организационного построения, форм и методов деятельности. Роль прокуратуры в государственном механизме Республики Беларусь находит свое конкретное воплощение в ее функциях, которые представляют собой основные направления деятельности прокуратуры, осуществляемые с использованием специфических форм и методов в рамках определенной законодательством компетенции. Перечень данных функций определяется законом «О Прокуратуре Республики Беларусь» [7].

Решение вопроса о месте прокуратуры в системе государственно-правовых институтов вытекает из общей концепции механизма государства, содержащейся в Конституции Республики Беларусь, лежащих в ее основе принципов разделения властей. В условиях становления нового демократического белорусского государства Прокуратуру Республики Беларусь в государственном механизме необходимо рассматривать в аспекте конституционного принципа разделения властей в качестве важнейшего элемента системы сдержек и противовесов. Как следует из содержания Конституции Республики Беларусь, прокуратура не относится ни к одной из трех ветвей власти. Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь – является представительным и законодательным органом (ст. 90 Конституции). Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров (ст. 106), а судебная власть принадлежит судам (ст. 109). В свою очередь, Президент Республики Беларусь, будучи Главой государства, непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства, и по существу принимает на себя ответственность за состояние системы права и правопорядка в стране. Прокуратура же становится важнейшей опорой Президента в укреплении правовой стабильности общества. В этих условиях повышается роль прокуратуры как централизованной системы, имеющей подчиненных Генеральному прокурору представителей во всех областях, городах и районах. Она осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательства, принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили. Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, укрепление законности в целях защиты прав и свобод граждан, законных интересов государства, субъектов хозяйствования независимо от форм собственности, учреждений, организаций, общественных объединений, политических партий. Своей деятельностью прокуратура способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию.

Будучи по направлениям своей деятельности весьма близкой к судебной власти и связанной с ней, прокуратура тем не менее не является ее составной частью или придатком и организационно не включена ни в судебную, ни в исполнительную, ни в законодательную власть. Более того, органы прокуратуры согласно законодательным актам вправе осуществлять надзор за соответствием закону судебных решений. При этом предметом надзора являются законность и обоснованность решений,

приговоров, определений и постановлений по гражданским и уголовным делам, делам об административных правонарушениях, а также соблюдение законодательства при их исполнении.

Деятельность прокуратуры носит особенный, специфический характер. Являясь по своей конструкции властью, она тем не менее не входит и не должна входить ни в одну из существующих ветвей власти. Прокуратура видится как многофункциональный, специализированный, профессиональный, независимый орган, призванный осуществлять контроль за реализацией полномочий всеми ветвями власти путем надзора за точным исполнением актов законодательства и представляющий собой в единстве с органами общегосударственного контроля полноправную, самостоятельную, пятую (после главы государства, законодательной, исполнительной, судебной власти) ветвь власти – контрольно-надзорную.

Таким образом, можно сделать вывод о реальном существовании и функционировании в конституционной практике многих государств помимо классической триады (законодательной, исполнительной и судебной) еще и ветви власти главы государства, а также контрольно-надзорной.

Библиографические ссылки

1. Гегель, Г.В. Политические произведения / Г.В. Гегель. М., 1978.
 2. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. М. : БЕК, 1996.
 3. Конституция Литовской Республики 1992 г. // Ведомости Верхов. Совета и Правительства Литов. Респ. 1992. № 33.
 4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.
 5. Монтескье, Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. М., 1955.
 6. О Комитете государственного контроля Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 9 февр. 2000 г. : с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 18. 2/144; 2006. № 122. 2/1259.
 7. О Прокуратуре Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 29 янв. 1993 г. : с последующими изм. и доп. // Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. 1993. № 10. Ст. 95; 1994. № 30. Ст. 513; 1995. № 19. Ст. 230; 1996. № 21. Ст. 380; 1996. № 23. Ст. 427.
 8. О Счетной палате Российской Федерации : Федер. Закон Рос. Федерации, 11 янв. 1995 г. : с изм. и доп. от 10 июля 2002 г. // Рос. газ. 1995. 17 янв.
-