

ANATOLIJ ALEKSANDROWICZ GOŁOWKO

*Konstytucyjny podział władzy: zasady, problemy realizacji**

Конституционное разделение властей: принципы, проблемы реализации

1. Rozróżnić należy takie pojęcia, jak „podmiot władzy” i „władza”, jako że w literaturze – a nawet w aktach normatywnych – dopuszcza się nieprecyzyjne sformułowania. Organy państwa i formacje społeczno-polityczne same w sobie to jeszcze nie władza, a tylko podmioty władzy w ich statyce. Władza natomiast przejawia się poprzez podmioty w ich dynamice, funkcjonowaniu, we wpływie ich woli (w granicach prawa) na inne podmioty władzy. Podczas sprawowania władzy państwowej tworzą się takie stosunki społeczne, w których z jednej strony występuje organ społeczny, obdarzony prawem (władzą) woluntarnego oddziaływania na drugą stronę – podległe mu podmioty. Istnieje wiele form przejawiania władzy przez wszystkie organy państwowe w stosunku do podporządkowanych im podmiotów. Z tego punktu widzenia wszystkie one nazywane są organami władzy państwowej.

2. Organizacja i działalność organów władzy państwowej Republiki Białorusi w centrum i w terenie budowana jest na najważniejszych zasadach konstytucyjnych: demokracji, praworządności, równouprawnieniu wszystkich narodowości, niezależności i współdziałaniu, łączeniu zarządzania państwowego z samorządnością narodu, koordynacji i subordynacji, łączeniu zarządzania pionowego i poziomego.

* Tekst wykładu wygłoszonego na posiedzeniu Zakładu Administracji i Prawa Publicznego w dniu 24 IV 1996 r. Autor – A. A. Gołowko – jest profesorem Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa Białoruskiego Uniwersytetu Państwowego, członkiem Międzynarodowej Akademii Nauk Prawniczych i Zarządzania.

Zasadniczo nowym postanowieniem w Konstytucji Republiki Białorusi z roku 1994 jest zasada podziału władzy państwowej na trzy dziedziny: prawodawczą, wykonawczą i sądową.

3. Nie należy twierdzić, że do przyjęcia Konstytucji Republiki Białorusi w roku 1994 nie było u nas w ogóle podziału władzy państwowej. Konstytucja z roku 1978 dokładnie określała funkcje i uprawnienia Rady Najwyższej, organów wykonawczo-zarządzających, wszystkich typów sądów, organów kontrolnych. Nie istniały jednak przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy nimi. Rada Najwyższa Republiki dysponowała nieograniczoną władzą we wszystkich sferach życia państwowego i społecznego. Tego typu niedoskonałość podważała samodzielność, demokratyzm i efektywność wszystkich organów aparatu państwowego.

4. O zasadach podziału władzy. W artykule 6 Konstytucji Republiki Białorusi określono tylko trzy zasady: 1) samodzielność organów państwowych w granicach ich uprawnień; 2) ich współdziałanie pomiędzy sobą; 3) powściągnięcie i wzajemne równoważenie się.

Faktycznie natomiast liczba zasad podziału władzy państwowej jest znacznie większa. Można do nich zaliczyć: 1) zapewnienie zgodności z prawem we wzajemnych stosunkach pomiędzy władzami całego państwa; 2) względną niezależność władz w granicach ich funkcji; 3) ochronę każdej władzy; 4) wzajemne powstrzymywanie się od zastępowania się i dublowania; 5) obdarzenie każdej władzy częścią uprawnień innych władz w celu zapewnienia powściągnięcia i równoważenia się; 6) żadna z władz nie ma prawa do całej pełni władzy ani prerogatyw nad dwoma pozostałymi; 7) osiągnięcie „równowagi” pomiędzy władzami, a także między państwem i społeczeństwem; 8) obowiązek podporządkowywania się władzy prawodawczej stosowanym przez nią prawom; 9) niezwłoczność zajmowania stanowisk w strukturach władzy państwowej; 10) niedopuszczenie do przemocy i nadużyć ze strony władzy, przekraczającej swe uprawnienia; 11) niedopuszczalność uzurpowania władzy przez jakikolwiek organ państwowy, partię, grupę lub oddzielną osobę; 12) jasne współdziałanie władz w celu zapewnienia najbardziej efektywnej realizacji wspólnej polityki państwowej.

Realizacja tych zasad nie jest sprawą łatwą, ale efektywność i rezultaty funkcjonowania władzy przewyższą wszystkie straty wynikające z uporządkowania stosunków wzajemnych między nimi.

5. Podmioty władzy państwowej. Podmiotem państwowej władzy ustawodawczej jest tylko Rada Najwyższa. Do podmiotów wykonawczych zaliczamy: prezydenta, Gabinet Ministrów, ministerstwa, komitety państwowe, resorty, lokalne komitety wykonawcze, ich zarządy i oddziały.

Podmiotami władzy sądowniczej są: Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Gospodarczy, wszystkie sądy powszechne i specjalistyczne oraz sędziowie niższych instancji.

Niniejsza konstatacja dokonywana jest w związku z tym, że w literaturze na ten temat istnieją błędy i nieścisłości.

6. Podziału władzy państwowej nie należy pojmować jako ich oddzielania. Podział funkcji i kompetencji między nimi nie oznacza braku kontaktów i ich współdziałania. W istocie, podstawą podziału władzy jest ich stała, ścisła współpraca w realizacji wspólnej polityki państwa.

7. Podział władzy ustawodawczej i wykonawczej dokonywany jest w zasadzie na szczeblu centralnym. Nie można w związku z tym akceptować ostrego rozgraniczania władzy przedstawicielskiej i wykonawczej na szczeblu lokalnym pod hasłami tworzenia „pionu prezydenckiego”, co faktycznie doprowadziło do bezprawia lokalnych Rad Deputatów. Z punktu widzenia praktyki nie istniała taka konieczność, jako że istniejący „pion” także przed jego wydzieleniem był podporządkowany prezydentowi jako szefowi władzy wykonawczej. Prawo „O zarządzaniu lokalnym i samorządzie” bardziej prawidłowo należałoby nazwać prawem „O samorządzie lokalnym i zarządzaniu”, jako że podstawowym ogniwem samorządu są lokalne Rady Deputatów, stojące w systemie aparatu państwowego wyżej niż organy zarządzania lokalnego.

8. Uważam, że bardziej prawidłowe byłoby określanie Prezydenta Republiki Białorusi nie głową państwa, jako wszechwładnego podmiotu nad całym aparatem państwowym, ale najwyższą osobą urzędową w państwie – jak stanowi to prawo o Prezydencie Federacji Rosyjskiej – i, oczywiście, szefem władzy wykonawczej. Sprzyjałoby to likwidacji sprzeczności pomiędzy władzą prawodawczą a wykonawczą.

9. W strukturze władzy wykonawczej zbyt jest pomniejszana i „dyskryminowana” rola Gabinetu Ministrów. Rząd usytuowany jest przy prezydencie, przy czym jego aparat administracyjny i aparat administracyjny prezydenta dublują wzajemnie swoją pracę. Tutaj natomiast, w centrali, funkcjonują ministerstwa, komitety państwowe i resorty. Przy takim potężnym i zróżnicowanym aparacie wykonawczym władzy trudno uchronić się przed biurokratyzmem, nawet przy tak aktywnej działalności prezydenta. Pomocy należy szukać w naukowo uzasadnionych tezach wiedzy o zarządzaniu.

10. Koniecznie należy podnieść prestiż sądownictwa, autorytet sądów i sędziów wykonujących władzę sądową, polepszyć ich bazę materialną. Uczelnie prawnicze powinny rzetelnie zająć się przygotowaniem sędziów.

Sytuacja władzy sądowniczej powiązana jest bezpośrednio ze stabilnością demokratycznego państwa. Z drugiej zaś strony, władza sądowa to gwarancja swobód demokratycznych, realizowanych na drodze zapobiegania koncentracji władzy w strukturach państwowych i utrzymywania równowagi pomiędzy różnymi jej gałęziami.

11. Bez podziału władzy nie może istnieć państwo prawa, supremacji prawa, demokracji i efektywności aparatu państwowego. Jego realizacja w wymiarze idealnym jest wyjątkowo skomplikowana, należy jednak do tego dążyć.

РЕЗЮМЕ

В работе в тезисной форме высказывается ряд принципиальных идей по проблеме разделения государственных властей в Республике Беларусь: о различии понятий „субъект власти” и „власть”; двенадцати принципах разделения властей (в Конституции их только три); определяются субъекты трех властей; проводится идея о том, что главной чертой в разделении властей являются их постоянное и тесное взаимодействие; разделение законодательной и исполнительной власти проводится в основном в центре; предлагается именовать Президента не главой государства, а вышшим должностным лицом государства и главой исполнительной власти; о повышении роли Кабинета Министров и престижности судебных органов. Без разделения властей не может быть правового государства господства права, демократии и эффективности государственного аппарата.