



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЖИМ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ: ДОПУСТИМО ЛИ ОТОЖДЕСТВЛЕНИЕ?

А.М. Осавелиук,

доктор юридических наук,

профессор кафедры конституционного права

Российского государственного торгово-экономического университета

E-mail: Osaveliuk@mail.ru

Научная специальность: 12.00.02 —

конституционное право; конституционный судебный процесс;

муниципальное право

Аннотация. В статье проводится сравнительно-правовой анализ понятий «государственный режим» и «политический режим».

Ключевые слова: государственный режим, политический режим, отождествление понятий, форма правления.

THE STATE MODE AND POLITICAL MODE: WHETHER THE IDENTIFICATION IS ADMISSIBLE?

A.M. Osaveliuk,

doctor of jurisprudence, professor of chair

of a constitutional law of the Russian state trade

and economic university

Annotation. In article the comparative and legal analysis of concepts the state mode and a political regime is carried out.

Keywords: state mode, political regime, identification of concepts, form of government.

Выработанное наукой конституционного права понятие государственного режима¹ привело не только к его широкому употреблению в юридической литературе последних десяти — пятнадцати лет, но и к активным попыткам переосмыслить содержание сложившегося в теории государства понятия политический режим.

В результате появилась некоторая путаница в дефинициях. Например, иногда в литературе понятие государственный режим употребляется как синоним политического режима что, на наш взгляд, весьма спорно и требует дополнительных разъяснений и уточнений². Это в конституционном праве не может считаться правильным, поскольку политический режим предполагает использование способов и средств руководства и государством и обществом. Подобная категория используется в теории государства, которая имеет более широкий предмет правового познания и уровень научного обобщения.

Многие авторы вводят понятие политико-правового режима, подчеркивая, что он выражает ха-

рактер отношения властных структур к правовым основам государственной и общественной жизни. В качестве политико-правовых режимов ими выделяются демократический и антидемократический. Последний подразделяется на авторитаризм (когда власть сосредоточена главным образом в руках одного лица), элитаризм (господство разного рода элит: политической, технической или иной), тоталитаризм, охлократизм, расизм, фашизм. Кроме того, выделяются гражданские и военные режимы³. Здесь также речь по существу идет о политическом режиме и его разновидностях.

В.С. Нерсесянц предлагает различать формы государственно-правового режима, исходя из уровня и степени их правовой развитости, характера и качества соответствующего правового порядка, правовых приемов и процедур осуществления государственной (политической, публичной) власти⁴. В соответствии с этим правовым критерием он делит государственно-правовые режимы на две группы: либеральные и авторитарные, между которыми как



крайне противоположными полюсами располагаются разного рода промежуточные режимы. К либерально-демократическим режимам он относит «все ценные с точки зрения гражданского общества и правового государства аспекты демократии и, прежде всего, идею суверенитета народа в ее правовом (и государственно-правовом) понимании и применении». Авторитарный режим, по его мнению, «складывается везде там, где нет достаточно развитого гражданского общества и правового государства с присущими им формами, принципами, нормами, процедурами и механизмами утверждения господства права и правовой законности, гарантий защиты и осуществления прав и свобод человека и гражданина, пресечения и обуздания произвола государственной власти, постоянного и эффективного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц»⁵. При всей бесспорности подобного утверждения здесь речь, по существу, также идет о политическом режиме.

Некоторые авторы хотя и утверждают, что политический и государственный режим — понятия различные, но строгого разграничения их не проводят, подчеркивая, что государственный режим объясняет способы осуществления государственной власти, выражает меру и характер участия субъектов государственного общения в формировании и осуществлении государственной власти⁶. Более того, классифицируя государственные режимы на демократические и антидемократические виды они мало чем отличают их от аналогичных политических режимов⁷.

В конституционном праве дано более узкое определение государственного режима. Например, авторы учебника под редакцией Б.А. Страшуна считают, что государственный режим представляет собой реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти и других элементов политической системы, складывающийся под влиянием политических сил в указанных структурах. При этом такой реальный порядок нередко существенно отличается от конституционной модели, а подчас даже противоположен ей⁸.

Думается, что авторы указанного определения сильно преувеличивают возможности «реального порядка функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти», особенно в плане противоречия конституционной модели. Поскольку порядок формирования полномочия и функции высших органов государственной власти определяются не эфемерным реальным порядком, а четко закреплены в конституции государства и конституционном законодательстве. Кроме того, если государственный режим — это реальный порядок,

то зачем классификацию государственных режимов они осуществляют в строгой увязке с классификацией форм правления⁹.

Следовательно, предложенное указанными авторами определение государственного режима имеет существенный недостаток, который проявляется в том, что создается впечатление не только оторванности государственного режима от формы правления, но и от правового регулирования. На самом деле это не так. Во-первых, потому что все авторы, которые занимаются исследованием государственного режима, отмечают его тесную юридическую связь с соответствующей формой правления¹⁰. Во-вторых, потому что главные формальные признаки каждой формы правления имеют четкое закрепление в конституциях.

Исходя из этого, мы полагаем, что государственный режим — это основанный на юридических признаках формы правления реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти и других элементов политической системы, складывающийся под влиянием различных политических сил (существующей партийной системы, избирательной системы, итогов выборов и др.) в указанных структурах.

Как уже отмечалось, определенным формам правления свойственны соответствующие виды государственного режима. Например, для абсолютной монархии характерен государственный режим абсолютизма, при котором вся государственная власть формально (а во многом и фактически) находится в одних руках — монарха. В дуалистической монархии сложился государственный режим, который может быть охарактеризован как ограниченный дуализм. При этой форме правления высшие органы государственной власти построены на основе принципа разделения властей, т.е. в государствах с дуалистической монархией имеются два полюса власти: монарх и парламент (при заметном доминировании монарха).

Та или иная форма государственного режима при любой форме правления зависит от многих факторов. Например, от того какая партийная система сложилась в данной стране, какая установлена избирательная система, насколько внушительную победу на парламентских выборах получила правящая политическая партия (или правящая коалиция), очередность президентских или парламентских выборов и т.д.

Главными признаками парламентарной республики, как и парламентарной монархии, позволяющими этим формам правления тесно взаимодействовать с соответствующими государственными режимами, являются следующие: члены правительства назначаются и смещаются главой государства



по представлению премьер-министра; правительство несет политическую ответственность только перед парламентом (в результате выражения правительству вотума недоверия или резолюции порицания); возможен досрочный роспуск парламента или отставка правительства (как последствия политической ответственности правительства перед парламентом). Исходя из этого, реально здесь могут установиться государственные режимы парламентаризма или министерализма.

Если в государстве с парламентской формой правления сложилась многопартийная система (в Швеции, Дании, Италии), при которой к власти приходит одновременно несколько политических партий, формирующих коалиционное правительство, то в указанных государствах устанавливается режим парламентаризма. Он характеризуется тем, что коалиционные правительства, сформированные благодаря многопартийной системе и поэтому «раздираемые» межпартийными противоречиями, не могут долго существовать без поддержки депутатов парламента. Голосуя по тому или иному вопросу, инициированному коалиционным правительством, разбираясь в межпартийных спорах такого правительства, депутаты обретают некоторое влияние и контроль над правительством, что не только отражается в названии государственного режима, но нередко приводит к выражению правительству резолюции порицания, вотума недоверия.

Следствием принятия подобных резолюций являются частые отставки правительства по воле депутатов, а также досрочные роспуски парламента. При этом государственном режиме отношения между парламентом и правительством приобретают почти партнерский характер, и все формальные признаки формы правления имеют реальные шансы для реализации.

При этой же форме правления, но в условиях действия двухпартийной системы, двух крупных партийных политических блоков, государственный режим можно охарактеризовать как министерализм. Опираясь на достаточно устойчивое большинство своих членов в парламенте, образовавшееся после парламентских выборов благодаря доминированию в парламенте одной из двух ведущих политических партий, правительство имеет возможность контролировать поведение депутатов. Несогласие отдельных депутатов своей партии или оппозиции может быть нейтрализовано партийной дисциплиной и системой патроната.

Здесь устанавливается доминирование правительства и формальные признаки формы правления не только не имеют шансов на реализацию, но и приобретают обратное значение. Например, по-

литическая ответственность правительства перед парламентом в условиях режима министерализма не только невозможна, но, скорее наоборот правительство, опирающееся на поддержку большинства депутатов своей партии в парламенте, контролирует последний. Естественно, что о выражении правительству вотума недоверия или резолюции порицания не может быть и речи. Когда правительство видит, что к моменту окончания срока своих полномочий конъюнктура в стране может сложиться не в его пользу, оно может (опираясь на большинство своих членов в парламенте) инициировать резолюцию порицания или вотум недоверия для проведения досрочных парламентских выборов в нужный для него момент. Вместе с тем, следует отметить, что практическое смещение центра власти в сторону парламента либо правительства не является настолько сильным, чтобы подорвать принцип разделения властей и демократизм политического режима страны.

На установление государственного режима влияет также избирательная система и сложившиеся на ее основе результаты выборов, кто «доживает» вторую половину срока своих полномочий: президент или парламента и др.

В полупрезидентской республике (Россия, Франция, Португалия, Казахстан, Украина), сочетающей в себе как характерные черты президентской формы правления, так и парламентарной выделяют следующие главные признаки: осуществление президентом полномочий главы государства и наделение юридическими полномочиями по влиянию на политическое руководство исполнительной властью; наличие поста премьер-министра, формально возглавляющего правительство; члены правительства назначаются и смещаются президентом по представлению премьер-министра; правительство может нести политическую ответственность как перед президентом, так и перед парламентом (посредством принятия резолюции порицания, вотума недоверия); конституция предусматривает досрочный роспуск парламента (нижней палаты), а также отставку правительства по воле президента.

В Российской Федерации президенталистский государственный режим начал складываться после президентских выборов 2000 г. В настоящее время, когда политические взгляды Президента, Председателя Правительства и большинства депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации совпадают, появилась возможность игнорировать многие юридические признаки формы правления и предписания Федеральных законов. Например, «программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджет-



ных расходов на период до 2012 г., утвержденная распоряжением Правительства от 30 июня 2010 г., закрепляет курс на дальнейшее снижение прозрачности федерального бюджета, что усложняет осуществление парламентского финансового контроля. В ней допускается возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправки, которая закрепила бы право утверждать ведомственную структуру федеральных расходов за Правительством, а не парламентом, как это предусмотрено Бюджетным кодексом в настоящее время»¹¹.

Правда, изменения, внесенные в ст. 114 Конституции РФ могут, при определенных условиях могут «испортить» идиллию во взаимоотношениях Правительства и Государственной Думы поскольку оно теперь должно разрабатывать и представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой¹². А в соответствии с новой редакцией Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» ежегодные отчеты Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и «Парламентской газете (ст. 40.1)¹³. Это возможно, например, при несовпадении политических позиций Президента и партийного большинства в Государственной Думе как это имело место в период президентства Б.Н. Ельцина.

Следовательно, в период действия режима «президентализма» формальные признаки полупрезидентской формы правления в реальности не работают в связи с доминированием главы государства в парламенте и правительстве и соответственно — подменой юридических предписаний политической волей президента.

Но потеря безраздельного господства в парламенте при этой форме правления может вести к изменению государственного режима, установлению смешанный государственный режим с преобладанием президента. Такой режим был в России, когда Президент Б.Н. Ельцин сосуществовал с прокоммунистическим большинством в Государственной Думе. Имея мало шансов на проведение своей политики посредством федеральных законов, он многие вопросы управления решал своими указами, которые носили временный характер (до урегулирования этих вопросов соответствующими федеральными законами). Думается, в нынешних условиях такое сосуществование было бы невозможным в силу того, что члены правительства получили право быть членами политических партий¹⁴.

При использовании наиболее приемлемого метода властвования (пересмотр сложившегося порядка разделения властей, строго ограничив и регламентировав деятельность парламента в пользу исполнительной власти) был образован — гибридный государственный режим, где реально исполнительную власть представляли одновременно глава государства и глава правительства, но при парламентском контроле за деятельностью правительства.

Смешанный государственный режим стремится создать сильную, стабильную исполнительную власть, но в то же время политически ответственную перед парламентом. Исходя из такой перспективы исполнительная власть распределяется между двумя конституционными институтами — президентом и правительством. Смешанным государственным режимам свойственна большая гибкость, являющимся наиболее оптимальными видами режима в связи с возникающей в тот или иной период ситуации внутри и внешнеполитического характера.

С другой стороны, парламент, влияя на президента и правительство (участие в формировании и отставке правительства, контроль за его деятельностью, законодательная политика, преодоление президентского вето), не позволяет главе государства бесконтрольно руководить правительством, превращая его в свой административный аппарат. Такая конструкция государственной власти предполагает дистанцирование института президентства от исполнительной власти при сохранении определенного влияния на последнюю.

Вместе с тем данная модель отнюдь не является гарантией от воспроизводства конфликта двойной легитимности, поскольку могут нарушаться присущие той или иной форме единство структуры управления и одновременно возникать новые виды отношений, коллизии и несогласованности, которых не было в «отработанных» государственных режимах. Гибкое изменение сложившихся стандартов разделения властей, имеющих свои устойчивые формы и в президентской, и в парламентарной республиках позволяют оперативно сочетать разные правовые и организационные начала. Это всегда способствует при определенном соблюдении конституционной законности повышать устойчивость государственной власти и эффективность государственного управления.

Возрастание роли парламента в полупрезидентской республике при создании смешанных форм государственного режима, усиление его контроля за деятельностью правительства — часто лишь внешнее явление, которое во многом зависит от поведения электората.



Таким образом, можно констатировать, что государственный режим в конечном итоге развивает юридические признаки формы правления, добавляя в них не только новые юридические элементы, но и реальное политическое взаимодействие государственных органов разных ветвей власти.

Вместе с тем развивающая роль государственного режима по отношению к форме правления имеет сложный и противоречивый характер, а само понятие «развитие» при определенных видах государственного режима в какой-то степени является условным. Поскольку, как видно из представленного материала, развитие формы правления государственным режимом имеет место в том случае, когда имеются определенные противоречия (по взаимоотношению политических сил, по степени новизны мандата на власть того или иного государственного органа, по масштабам влияния) между ветвями власти. Подобные новеллы возникают при режимах парламентаризма в рамках парламентской формы правления, дуализма в рамках президентской формы правления и смешанного режима сосуществования президента с парламентом и правительством при полупрезидентской форме правления.

В этих случаях, в рамках соответствующей формы правления ветви власти ищут разные способы преодоления противоречий между ними и разрешения проблем государственного управления. Развитие формы правления здесь осуществляется разными способами: привлечением поддержки со стороны другой ветви власти, собственным нормотворчеством, посредством создания обычая, прецедента и т.д.

В том случае, когда вместо противоречия между ветвями власти имеет место различные формы единения (режим министерализма, абсолютизма, президентализма) о развитии признаков формы правления можно говорить в отрицательном смысле. Это выражается в том, что в этих условиях юридические признаки той или иной формы правления не реализуются или слабо реализуются на практике. Но это тоже своеобразное «развитие» которое создает некую новую реальность во взаимоотношениях разных ветвей власти по отношению к юридическим признакам данной формы правления.

рии государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2001. С. 212. Очевидно, что в данном случае речь идет о политическом режиме. Той же позиции придерживаются авторы и ряда других учебников и учебных пособий.

³ Теория государства и права. Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 100—103.

⁴ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2000. С. 254.

⁵ Там же.

⁶ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 141; Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Издательская группа НОРМА — ИНФРА—М., 1999. С. 612.

⁷ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. С. 142 — 149; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М.: Юрист. С. 182 — 189.

⁸ Конституционное (государственное право) зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1, 2. Часть Общая: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: НОРМА, 2005. С. 385.

⁹ Там же. С. 386 — 399.

¹⁰ Там же. С. 305; Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008. С. 296; Чиркин В.Е. Указ. раб. С. 186 — 189.

¹¹ Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации. Автореферат дис... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 9.

¹² Российская газета. 2008. 31 декабря.

¹³ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 3.

¹⁴ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1147.

¹ См., например: Конституционное (государственное право) зарубежных стран. В 4-х т. Т. 2. Часть Общая: Учебник / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Бек, 1995. С. 3.

² Краткий юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. — 2-е изд. доп. М., 2007. С. 1044; в книге «Проблемы теории государства и права» политический и государственный режим также фактически отождествляются. Ее авторы под государственным режимом понимают «совокупность используемых стоящими у власти группами, классами или слоями общества методов и способов осуществления государственной власти»: Проблемы те-