

. Эркулова Г.К.

**УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В АСПЕКТЕ
КАТЕГОРИАЛЬНОГО АНАЛИЗА "ФОРМЫ" И "СИСТЕМЫ" ПРАВЛЕНИЯ**

G.K. Erkulova

**CONTROL OF POLITICAL PROCESSES IN THE ASPECT OF THE CATEGORICAL
ANALYSIS OF "FORM" AND "SYSTEM BOARD"**

УДК: 343/55

В статье анализируются некоторые аспекты управления политическими процессами в аспекте категориального анализа "формы" и "системы" правления. Одним из принципов демократического конституционного государства является разделение власти. С политической точки зрения, оно является одним из главных факторов в расстановке политических сил, с точки же зрения юридической науки данный принцип является, одним из условий нормального и сбалансированного функционирования высших органов государственной власти.

This article deals with some aspects of managing political processes in the aspect of the categorical analysis of "form" and "system" of government. One of the principles of a democratic constitutional state is the separation of powers. From a political point of view, it is one of the main factors in the balance of political forces, but from the point of view of law, this principle is one of the conditions of normal and balanced functioning of the Supreme bodies of state power.

Общепризнано, что одним из принципов демократического конституционного государства является разделение власти. С политической точки зрения оно является одним из главных факторов в расстановке политических сил, с точки же зрения юридической науки данный принцип является, одним из условий нормального и сбалансированного функционирования высших органов государственной власти.

Теория разделения власти - концептуальное обоснование механизмов взаимодействия высших государственных органов в структуре или системе власти, тогда как принцип разделения - это практика функционирования власти, осуществляемая независимыми друг от друга органами государственного управления.

Теорию разделения власти в силу ее политической и юридической значимости нельзя рассматривать без взаимосвязи с проблемой осуществления прав и свобод отдельных личностей. Теория разделения власти в истории политико-правовых учений была неразрывно связана с поиском форм организаций государственной власти, то есть с формой правления, однако сама она рассматривалась в разных ее векторах. К примеру, на ранних этапах истории политической мысли, когда еще не произошло разделение на классическую триаду власти, об идее разделения рассуждали как о механизме осуществления политической власти. В новое время данная идея интерпретируется уже в

качестве внутреннего механизма ограничения власти. На современном этапе развития данная идея оформляется в виде основного принципа конституционализма, составляющего юридическую конструкцию любого государственного строя.

К теоретическим построениям о разделении власти обращались виднейшие мыслители - Платон, Аристотель, Аль-Фараби, Жусуп Баласагын, Дж. Локк, Ш. Монтескье и другие. Представляют научный интерес выводы исследователей, воззрения которых получили практическую реализацию в устройстве современных государств, что позволило бы и с точки зрения теории и практики рассматривать достоинства и недостатки тех или иных концепций.

Выдающийся средневековый мыслитель Центральной Азии Жусуп Баласагын говорил об этических и правовых основах демократического и правового государства, подчеркивая роль главы государства как защитника интересов народа [1, с. 108]. В своей работе Жусуп Баласагын отмечает роль качественных законов в функционировании правового государства, этических и правовых ограничений, сдерживающих злоупотребления должностных лиц [2, с.104-109].

Английский философ и политический мыслитель нового времени Т. Гоббс различал три формы правления: монархию, демократию и аристократию. Выступая в защиту неограниченной монархии, он опасался того, что вследствие перераспределения властных полномочий в структурах власти может произойти паралич. Более того, государство окажется просто не способным обеспечить справедливость и защитить своих граждан. Поэтому, для оперативного принятия решений власть должна быть сосредоточена в одном центре, поскольку "...государство есть единое лицо, ответственным за действия которого сделало себя путем взаимного договора между собой огромное множество людей, с тем, чтобы это лицо могло использовать силу и средства всех их так, как сочтет необходимым для мира и общей защиты" [3, с. 133].

В отличие от Т. Гоббса, Дж. Локк пришел к выводу, что государство, реализуя функции "ночного сторожа" должно минимально вмешиваться в гражданское общество, хотя последнее является сферой непосредственных интересов государства. Основопологающим принципом во взаимодействии

государства с обществом, является право людей на свободу собственной самоорганизации. Следовательно, абсолютная монархия или иные формы узурпированной власти крайне противоречат естественным правам человека. Исходя из этого, Локк отстаивал идею о разделении власти, как механизма препятствующего чрезмерной концентрации властных полномочий в руках не только одного человека, но даже какой-нибудь группы лиц [4, с. 362].

В соответствии с государственно-правовой доктриной бывших социалистических стран, отрицавшей саму возможность признания принципа разделения власти, все органы государства подразделялись на органы государственной власти (представительные органы, их постоянно действующие органы - президиумы), органы государственного управления (правительства, министерства и ведомства, исполнительные комитеты местных советов и т.п.) и правоохранительные органы. Система органов государства возглавлялась высшим представительным органом - Верховным Советом. Учреждение Съезда народных депутатов привело к тому, что высший представительный орган состоял из двух самостоятельных институтов с властными полномочиями - Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Советы народных депутатов, возглавляемые Верховным Советом, образовывали единую систему, отношения внутри которой выстраивались по принципу руководства и подчинения. Все иные государственные органы являлись подконтрольными и подотчетными Советам народных депутатов.

Государственно-правовое развитие свидетельствует, что формально высшее место в иерархии государственных институтов занимает не парламент страны, как это имело место при такой специфической форме правления, как советская республика, а глава государства, рассматриваемый обычно как доминирующий институт исполнительной власти, либо как арбитр, обеспечивающий взаимодействие и согласованную работу государственных органов, либо как высшее должностное лицо, обладающее символическими полномочиями. В этом отношении показательны статусы президентов как США, (возглавляющего исполнительную власть) и Французской Республики (являющегося воплощением концепции "арбитра"), так и ФРГ.

При советской форме правления глава государства, как и правительство, рассматривались не в рамках единого механизма исполнительной власти, как это было в большинстве развитых стран, а распределялись по разным группам государственных органов. Более того, в социалистической государственно-правовой теории термин "глава государства" вообще не применялся.

Государственно-правовой нигилизм в отношении традиционного парламентаризма отражает и

характерное для "советской формы правления" отрицание профессионального парламента, функционирующего на постоянной основе. Отсутствие механизмов разрешения конфликтов, к числу которых относятся: возможность судебного рассмотрения споров между законодательной и исполнительной властями; выражение недоверия правительству с его последующей обязательной отставкой; назначение досрочных выборов парламента; ответственность должностных лиц за несоблюдение решений Конституционного суда, иные институты, обусловленные особенностями той или иной формы правления, также не позволяет охарактеризовать "советское правление" как парламентскую.

На современном этапе теория разделения власти подвергается переосмыслению. При этом, защита прав и свобод личности может быть осуществлена двумя путями: функционально-специфическим и косвенным. Если, первое из них предполагает обеспечение прав и свобод граждан посредством организационно-контрольных мер и соответствует горизонтальному разделению власти, то второй - посредством демонополизации и децентрализации государственной власти и означает вертикальное разделение власти.

Современное понимание разделение власти включает в себя два аспекта: взаимоотношения законодательной, исполнительной и судебной властей; взаимоотношения центральных и региональных (местных) органов государственной власти.

Так, В. Чиркин отмечает, что противоречивое толкование принципа разделения власти, еще в эпоху Просвещения привело к путанице и "...смешению двух по существу разных подходов: разделения власти, которое отстаивалось с позиций организационно-правовой точки зрения (три ветви власти, представленные различными органами) и единства власти, которое толковалось сначала преимущественно с социологических позиций..." [5, с. 80]. Объединение в одном термине двух разнопорядковых принципов, серьезно искажая первоначальный смысл, может столкнуть носителей властных полномочий к соперничеству.

Вместе с тем, при рассмотрении принципа разделения власти некоторые ученые склонны утверждать о приоритете одной ветви государственной власти над остальными. Можно полагать, что правы те ученые, которые утверждают, что принцип разделения власти ни в теоретическом, ни в практическом плане не должен означать отрицания структурно упорядоченной целостности власти, когда ветви власти взаимоконтролируют и взаимодополняют друг друга. К примеру, конституционная и политическая практика Великобритании, одной из самых демократических стран с монархической формой правления, показывает

максимальное сближение законодательной и избираемой ею исполнительной власти. Послевоенной Германии характерно не противопоставление ветвей власти, а сглаживание противоречий между ними [5, с. 81].

Для стабильного взаимодействия различных ветвей власти не менее важен аспект, который предполагает равные для всех и обязательные к выполнению, общие правила, что и позволяет избегать столкновений. Данный аспект "означает установление определенных процедурных правил взаимоотношений между различными государственными органами" [6, с. 93]. В литературе такие процедурные правила взаимоотношений определены как концепция "сдержек и противовесов". Но в данном случае мы уже коснемся не столько юридической, сколько политической проблемы соотношения властных полномочий. Ведь известно, что абсолютно равное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти может привести к параличу власти, тогда как их отток в пользу одной из ветвей может создать угрозу узурпации власти со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Государственная власть в парламентских республиках может считаться более легитимной, если исходить из того, что волеизъявление большинства - основной принцип демократического государственного устройства. Но, недостатком парламентской республики является частое несоблюдение субординации вследствие нарушения законодательной властью своих конституционных полномочий, следовательно, и механизмов взаимодействия государственных органов. Некоторые институты парламентской системы, к примеру, институт правительственной ответственности перед парламентом, несет в себе угрозу политической нестабильности. В этом смысле, вполне оправданной является существующее мнение о том, что "чрезмерное вторжение парламента в сферу правительственной деятельности неизбежно влечет за собой правительственную нестабильность, что может привести к серьезным политическим осложнениям и даже крушению режима" [6, с. 94]. Однако, такие опасения правомерны для парламентских систем, основанных на многопартийности. Исполнительная власть, в последнем случае, реализует свои функции до тех пор, пока имеет доверие со стороны большинства законодателей, избранных по партийным спискам. Она в любой момент может быть расформирована, если потеряет поддержку законодательной власти, воля которой связано с волей одной и единственной партии - правящей. Тем самым, партии как бы подменяют избирателей. А это уже выглядит как манипуляция с положением о том, что единственным источником государственной власти является народ [7, с. 181].

Полагаем, что требует пристального внимания анализ системных характеристик государственного управления, где присутствуют понятия прямых вертикальных и горизонтальных связей, что подразумевает согласованность действий отдельных элементов для стабильного функционирования всей системы государственного управления. Как утверждает Н. Винер, смысл эффективного и рационального управления состоит в обеспечении согласованности, гармонизации и мобилизованности задействованных в этом сторон [8, с. 45]. В этом смысле, принцип разделения власти кроме юридической предполагает еще и административную субординацию - согласованность функций различных ветвей власти по управленческой горизонтали и вертикали.

Должны заметить, что вслед за отдельными учеными, мы сознательно избегаем применения термина "разделение властей", предпочитая термин "разделение власти", поскольку в функциональном отношении государственная власть едина и неделима. В противном случае, пришлось бы дифференцировать и волю источника всякой государственной власти - народа, и, таким образом был бы исключен принцип суверенности государства. Совершенно рациональным, в этой связи, представляется утверждение о том, что "все ветви единой государственной власти осуществляют именно властные полномочия, т.е. организуют и обеспечивают отношения "власти-подчинения" в соответствующих сферах государственной жизни. Помимо всего, следует также подчеркнуть, что, несмотря на разделение властей, все республиканские органы призваны осуществлять согласованно, системно, организовано единую государственную власть, и не могут функционировать друг без друга.

Кроме того, практика послевоенного мирового развития свидетельствует о появлении вариантов разделения власти, при которых фигурирует большое количество властей, однако, все ветви власти являются подсистемами единой и системной государственной власти.

В юридической и политической литературе понятия "президентская форма правления" - "президентская система правления", "парламентская (парламентарная) форма правления" - "парламентская (парламентарная) система правления", так же, как и понятия "политический режим" и "государственный режим" часто употребляются как синонимы.

Широко распространенное определение "формы правления", имеющей символический смысл и поэтому представляющей образ государства или тип правления без их конкретного политико-правового анализа, подразумевает под этим понятием организацию верховной государственной власти, структуру, компетенцию, порядок образования этих органов, длительность их полномочий, взаимо-

отношения с населением, степень участия последнего в их формировании. По нашему убеждению, более правомерной, является определение формы правления как "способа распределения власти".

В виду этого обстоятельства, в работах ряда ученых специально уточняются позиции, содержание которых сводится к тому, что более корректно говорить о президентской, полупрезидентской, парламентской (или парламентарной) системах правления, что позволит отличить их от форм правления.

Согласны с мнением зарубежных и отечественных ученых, что "форма" прежде всего, есть "наружный вид" либо "внешнее очертание" явления, тогда как система - "множество закономерно связанных друг с другом элементов... представляющее собой определенное целостное образование" [9, с. 536]. В данном смысле теоретическое содержание ключевого понятия "система правления" может быть определено как механизм формирования и взаимоотношений главы государства, законодательной, исполнительной и судебной властей в рамках той или иной формы правления. Постигание его сущности и содержания находится в непосредственной связи с концепциями разделения власти, народовластия, суверенитета.

Итак, если форма правления предполагает схему организации государственной власти и связано со способом обеспечения легитимности лишь одного института - главы государства (выборный и наследственный), то система правления, представляет собой совокупное понятие, включающее концепцию разделения государственной власти на отдельные ветви, технологию разрешения конфликтов между ними, их политический статус и режим конституционного функционирования.

Что касается "политического" и "государственного" режимов, то их одинаковое смысловое значение, думается, трудно отрицать, что проистекает из понятия, имеющую общую ключевую категорию - власть. И политическая, и государственная власть расщепляются между различными институтами: первый через распределение, второй - через разделение. Именно характер распределения и разделения власти определяет природу, как политического, так и государственного режимов. Согласно более конкретному определению политический режим - это система методов, форм, способов и

приемов организации и осуществления в обществе политической власти, прежде всего государственной, характеризующую политическую обстановку в стране. Тем не менее, можно привести и некоторое отличие между политическим и государственным режимами. Основным элементом политического режима выступает характер волеизъявления населения (партии), то основополагающим критерием государственного режима является характер волеизъявления государства: либо запрет-принуждение (отсутствие права), либо дозволение и охрана (правовое государство). Эволюционируя, теории власти сосредотачивались на проблеме ее государственно-правовой ориентации. И политико-правовой мысли лишь в Новое и Новейшее время удалось выработать эффективный механизм ее организации и функционирования, который должен был демократизировать власть, подчинить ее закону и сделать более рациональной.

Тем не менее, дискуссии по поводу рациональной и эффективной организации государственной власти продолжают до сих пор, как и сами поиски наилучшей системы правления.

Литература:

1. Исаков К. «Куттуу билим трактатындагы эпикалык парадигмалардын философиялык негиздери. – Ош, 2005. – С. 108.
2. Баласагын Жусуп «Куттуу билим».- М., 1993.- С.104, 109.
3. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского //Сочинения в двух томах. М.: Мысль, 1991. Т.2. 230 с. (С. 133.).
4. Локк Дж. Два трактата о правлении //Антология мировой политической мысли. В 5 т. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. - М.: Мысль, 1997. - 832 с. (С. 362-366.).
5. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. - М.: Издательский дом «Артикуль», 1997.- 352 с. (С. 80.).
6. Алебастрова И.Л. Правительства стран Восточной Европы постсоциалистического периода в системе разделения власти: сравнительно-правовое исследование. Сб. статей и обзоров. - М.: Инс. науч. информ. по обществ. наукам, - М., 1995. -179 с. (С. 93.).
7. Технология политической власти. Зарубежный опыт. - Киев: Наукова думка, 1994.-340 с. (С. 181.).
8. Винер Н. Кибернетика и общество. - М.: Наука, 1958. - 128 с. (С. 45.).
9. Словарь иностранных слов. - М.: Наука, 1988. - 870 с. (С. 536, 459.).

Рецензент: к ю.н. Келдибеков Р.Ж.