

Ищанова Г.Т.

**МОДИФИКАЦИЯ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВЛЕНИЯ В СССР
(вторая половина 1980-х - первая половина 1990-х гг.)**

G.T. Ischanova

**MODIFICATION OF THE FORM OF GOVERNMENT IN THE USSR
(second half of 1980-x - first half of 1990)**

УДК: 974.081:327.1(574.4)

В статье изложены основные тенденции модификации формы государственного правления в СССР во второй половине 1980-х - первой половине 1990-х гг.).

The article outlines the main trends in the modification form of government in the Soviet Union in the second half of 1980 - the first half of 1990.)

История человеческой цивилизации свидетельствует о поисках оптимальной для каждого государства в конкретный исторический период формы государства, и особенно во времена коренных социально-политических преобразований, что характерно и для последних лет казахстанской государственности.

Если посмотреть на исторический процесс с точки зрения логики его развития, то выясняется, что форма государства (в первую очередь форма правления) выступает как результат обобщения закономерностей политико-правового мироустройства в целом, а также факторов, которые определяют типические особенности той или иной формы правления [1, с. 155].

Исследуя эволюцию государственной власти в последние десятилетия истории Казахстана отдельно и стран СНГ в целом, следует выделить изменения именно формы государственного правления как одного из элементов формы государства.

Известно, что с юридической точки зрения по форме правления СССР в 1985 году считался республикой. Как известно, главным критерием разграничения форм правления является юридический источник суверенитета государства. В качестве дополнительного используются способ участия народа в законотворчестве.

В зависимости от юридического источника государственного суверенитета формы правления можно подразделить на: - монархии и республики.

В свою очередь, монархии с учетом объема полномочий монарха подразделяются на абсолютные, дуалистические и ограниченные.

Например, абсолютная монархия (Саудовская Аравия) характеризуется отсутствием в государстве представительных учреждений. Которые выражали бы непосредственные интересы населения, воздействовали бы на государственную власть. В прямом подчинении монарха находятся основополагающие рычаги осуществления власти: централизованный бюрократический аппарат, армия, полиция. При абсолютизме окончательно оформляется бюрократическое государство, в котором власть в

центре и на местах находится в руках чиновников, увольняемых и назначаемых монархом и целиком зависимых от его воли. Как известно, основу формы правления СССР составляли особые представительные органы - Советы народных депутатов, а чиновников на местах назначал вовсе не президент СССР.

В дуалистической же монархии (Кувейт, Марокко, Иордания) монарх сосредоточивает в своих руках исполнительную власть, формирует правительство, ответственное перед ним, а не перед парламентом. Законодательная власть в такой монархии юридически принадлежит парламенту, однако законодательные полномочия парламента ограничены, являются формальными. В социально-политической жизни этот институт власти большого влияния не имеет. Монарх имеет право абсолютного вето в отношении законов, принятых парламентом. Фактически такой дуализм означает всевластие монарха, который имеет неограниченное право издавать указы, обладающие силой закона. Как известно, Советы народных депутатов реально оказывали влияние на политическую жизнь Советского государства, да и о всевластии М.С. Горбачева как президента СССР говорить не приходится.

Кроме того, можно выделить следующие отличительные черты монарха как олицетворения монархии:

1) Монарх персонифицирует государство, выступает исключительным образом от имени государства во внешней и внутренней политике.

Президент СССР не персонифицировал в исключительной степени государство, и не только он выступал от имени Союза в международно-правовых отношениях;

2) Монарх осуществляет правление единолично вне зависимости от структуры и механизмов функционирования отдельных ветвей власти. Как известно, государственная власть в СССР концентрировалась в КПСС, и существовало разделение властей. Он единоличном правлении Президента СССР говорить не приходилось;

3) Власть монарха носит наследственный характер. Ярчайшая отличительная черта формы правления СССР, которая после 1917 года перестала являться монархией и характеризуется сменяемостью и выборностью главы государства;

4) Монарх не несет ни политической, ни какой либо юридической ответственности. Президент же СССР являлся лицом, собственно, ответственным

хотя бы с юридической точки зрения и нес политическую ответственность за свою государственную деятельность, а в случае нарушения конституции и других законов и юридическую ответственность, что неприемлемо по отношению к монарху.

Теперь для нас совершенно очевидно, что Советский Союз в 1985 году по своей форме правления был именно республикой.

Республиканская форма правления обычно рассматривается как противоположность монархии. Различие между ними заключается, например, в способах формирования высших органов власти. Кроме того, хотя в некоторых современных монархиях также практикуется сменяемость парламента и правительства, король несменяем, в то время как президент в республике избирается на определенный срок.

Таким образом, республика – это такая форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется выборными, сменяемыми органами, избираемыми на определенный срок.

Кроме того, республика – это государство, юридическая конструкция которого предполагает, что единственным источником и носителем суверенитета является народ, а все высшие государственные органы прямо или косвенно получают свои полномочия от народа и формально ответственны перед ним.

Глава государства в республике – это выборное должностное лицо (президент) или коллегиальный орган. Глава государства считается ответственным перед народом. Соответственно, республика исключает существование какого-либо учреждения, обладающего собственной властью, формально не связанного ответственностью перед народом. При этом между государством и личностью устанавливается политико-правовая связь в виде гражданства, подтверждающая право человека на защиту со стороны государства, участие в формировании его органов и наличие определенных обязанности перед государством.

Стоит заметить, что республиканская идеология базируется на принципе формального равенства, который утвердился в ходе либерально-демократических революций. Идеологи республиканизма в свое время не без оснований полагали, что только республиканское (коллективное) правление способно обеспечить такое равенство: «Законы демократии вообще стремятся к благу наибольшего числа граждан, которое может ошибаться, но не может иметь интересов, противоположных ему самому» [2, с. 345].

Признаками республиканской формы правления, соответственно, являются:

- 1) существование сменяемого единоличного (коллегиального) главы государства;
- 2) выборность главы государства, парламента и других представительных органов власти на определенный срок;

3) осуществление парламентом и главой государства государственной власти по поручению народа, а не по собственному праву;

4) юридическая ответственность главы государства в случаях, предусмотренных законом;

5) обязательность решений высших органов государственной власти для всех других органов, должностных лиц и граждан;

6) защита интересов граждан государством, взаимная ответственность личности и государства.

Республики также имеют несколько разновидностей. В зависимости от статуса главы государства, правового положения парламента, от объема и соотношения полномочий между ними республики в классическом понимании подразделяются на парламентские, президентские и смешанные, а последние, в свою очередь – на парламентско-президентские и президентско-парламентские.

Теперь выясним, к какой разновидности республиканской формы правления относилась форма правления СССР образца 1985 года.

Уточним, что в республике законы, по крайней мере, с формальной точки зрения, принимаются сообществом граждан государства либо их полномочными представителями – депутатами. Если учитывать этот критерий деления, мы получим две категории республик:

1) республики с непосредственным правлением народа, когда законы принимаются на общих собраниях, на референдумах по решению большинства граждан республики;

2) представительные республики, где решения принимаются представительными органами от имени и по воле народа.

В условиях непосредственного правления народа (непосредственной демократии) участие граждан в принятии законов является регулярным и представляет собой основную форму осуществления законодательной деятельности. Естественно, в современных условиях республики с непосредственной демократией встречается редко. Это объясняется многими причинами, в том числе значительной численностью населения большинства стран, протяженностью территории, безразличием граждан к политической деятельности. Сложилось две разновидности такого рода республик. В первой из них законодательная власть принадлежит общему собранию граждан, во второй – законодательная власть осуществляется народом в форме регулярно проводимого референдума.

Конечно же, наибольшее распространение имеют представительные республики, где государственная власть осуществляется народными избранниками – депутатами, получившими соответствующий мандат от избирателей. Именно посредством выборов устанавливаются отношения ответственности между народом и государством. Все высшие государственные органы непременно должны быть прямо или опосредованно избраны гражданами, а всякие другие институты государственной власти формируются либо назначаются

именно выборными ее органами. Следует отметить, что формы непосредственного правления народа используются и в представительных республиках, хотя проводятся они нерегулярно.

С этой точки зрения, форма правления СССР в 1985 году являлась представительной республикой, органы государственной власти которой формировались волей народа и функционировали от его имени. Однако нас больше интересует, какой именно была республиканская форма правления СССР в период т.н. «перестройки»: парламентская, президентская или смешанная.

Парламентская республика - это форма правления, при которой верховенство принадлежит парламенту, перед которым правительство ответственно за свою деятельность.

Парламентская форма правления распространена преимущественно в Западной Европе, где она формировалась под политическим влиянием Великобритании. Классическим примером парламентской республики является Италия образца 1947 года. Для парламентской республики характерно, что правительство и исполнительная власть в целом находятся в зависимости от парламента и несут перед ним ответственность, а всякое учреждение в системе высших государственных органов либо поставлено в зависимость от парламента, либо сохраняет, по крайней мере, с формальной точки зрения, политическую нейтральность.

Для СССР такая зависимость правительства и других государственных органов от парламента не была характерной. Правительство СССР возглавляло исполнительную власть Советской власти и являлось самостоятельной единицей в системе разделения властей. Несмотря на то, что все три ветви власти концентрировались в КПСС, Конституция СССР 1977 года признавала на высшем юридическом уровне разделение властей, а значит и их самостоятельность, что никак не сочеталось с парламентской республикой.

Можно выделить следующие наиболее значимые отличительные черты рассматриваемой модели республики:

Во-первых, президент, как правило, избирается парламентом в соответствии с особой процедурой. Обычно выборы могут состояться при условии, если у соперничающих партий нет серьезных опасений в беспристрастности президента к межпартийной борьбе. В данном случае отсутствует ответственность президента перед народом, и нельзя утверждать, что он обладает мандатом на власть, полученным от избирателей. Как известно из положений Конституции 1977 года, «первое лицо» СССР избиралось на всенародном голосовании путем прямого волеизъявления советских граждан, и тем самым было с юридической точки зрения ответственным перед ними.

Во-вторых, участие президента в формировании кабинета министров и роспуске парламента в целом незначительно. Глава государства политически нейтрален, и именно поэтому ему можно

доверить право формирования правительства и роспуска парламента, не опасаясь того, что президент заинтересованно использует эти полномочия или злоупотребит ими [3, с. 105]. Действительно, правительство в парламентской республике формируется из представителей партии (партий), победившей на очередных парламентских выборах и, соответственно, располагающей парламентским большинством.

Следовательно, решающую роль в формировании правительства играет парламент, а не глава государства. Распускается же парламент только по основаниям, прямо предусмотренным законом, по запросу правительства и при условии, если депутаты не могут прийти к согласию по наиболее важным вопросам (об утверждении бюджета, о назначении министров, о доверии правительству). Таким образом, досрочный роспуск парламента является не президентской прерогативой, а средством преодоления парламентского или правительственного кризиса. Что касается СССР, то его Правительство формировалось не из представителей партии, победившей на парламентских выборах, а назначалось именно главой государства.

В-третьих, участие президента в законодательстве также является формальным. Каждый акт, издаваемый президентом, становится действительным и подлежит исполнению только при условии контрассигнации (министерской скрепы). Другими словами, подписи президента еще недостаточно для того, чтобы акт приобрел юридическое значение. Документы, издаваемые главой государства, должны быть контрассигнованы премьер-министром либо ответственным министром, если акт президента затрагивает область управления, подведомственную определенному министерству [2, с. 345].

Кроме того, президент, как правило, не обладает правом отлагательного вето на решения парламента, а если это право и закреплено юридически, он им не пользуется.

Таким образом, в иерархии государственных институтов парламент и правительство фактически всегда стоит выше главы государства. Президент же СССР в законодательном процессе являлся фигурой самостоятельной, то есть любой его акт автоматически приобретал юридическую силу и вовсе не нуждался в какой-либо контрассигнации.

В-четвертых, участие президента во внешней политике также носит номинальный, символический характер. Например, он оформляет своими актами назначение дипломатических представителей, аккредитацию зарубежных послов. По существу же, решения о дипломатических представителях принимают глава правительства и руководитель внешнеполитического ведомства. В свою очередь, содержание международных договоров и соглашений также определяют премьер-министр, министр иностранных дел. Они же обычно и подписывают межгосударственные и межправительственные соглашения. М.С. Горбачев

будучи «первым лицом» Советского государства в международных отношениях являлся категоричным лидером, только он выступал от имени СССР и подписывал международные соглашения и договоры.

Указанные особенности парламентской республики как формы правления определяют в целом формальную роль президента в осуществлении законотворческой и управленческой деятельности. Не являясь самостоятельным участником политического процесса, он осуществляет в основном представительские функции внутри страны и за рубежом, присваивает воинские и почетные звания, осуществляет другие функции. Таким образом, глава государства при парламентских формах правления является фигурой лишь номинальной и не играет какой-либо заметной роли в политической жизни страны в отличие от парламента и правительства.

О формальной и номинальной роли Президента СССР говорить не приходилось, он самым активным образом участвовал в законодательной и управленческой деятельности, был самостоятельным участником политического процесса и играл одну из приоритетных ролей в Советском государстве. Следовательно, форма правления СССР образца 1985 года не являлась парламентской республикой.

В свою очередь, президентская республика - это одна из разновидностей формы государственного правления, при которой органом законодательной власти является парламент, а президент сосредоточивает в своих руках полномочия главы государства и главы правительства.

Президентскими республиками являются большинство республик современного мира. В частности, к ним относятся все развивающиеся страны с республиканской формой правления. Классической президентской республикой являются Соединенные Штаты Америки, где она была установлена в 1787 году [4, с. 196]. Президентская форма правления в различных странах имеет свои особенности. Например, в ряде стран президент избирается всеобщим голосованием. Так, избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов [5, с. 145]. К слову, такой порядок избрания президента установлен и в Республике Казахстан. Несмотря на их разнообразие, характерным для всех президентских республик является то, что президент либо совмещает полномочия главы государства и главы правительства в одном лице (США), либо непосредственно назначает главу правительства и участвует в формировании кабинета или совета министров (Индия).

Несмотря на некоторые сходства и различия, выявим общие отличительные черты президентской формы правления.

Во-первых, глава государства в подавляющем большинстве случаев избирается не парламентом, а непосредственно гражданами. Другими словами,

между народом и президентом нет посредников, и это обеспечивает непосредственную ответственность президента перед народом. Учитывая, что президент свои полномочия получает не от парламента, он не несет политической ответственности перед депутатами. Следует отметить, что подобная система выборов является для президентской республики твердым правилом.

Во-вторых, президент существенно участвует в законотворческом процессе. Он влияет на содержание законодательства, используя право законодательной инициативы, президентские послания. Президенту может быть предоставлено право оспорить решения парламента в суде. Президент наделяется и другими важными полномочиями. Как правило, он имеет право роспуска парламента, является верховным главнокомандующим, объявляет чрезвычайное положение, подписывает законы, нередко председательствует в правительстве, назначает членов Верховного суда, осуществляет право помилования. Кроме того, глава государства может использовать право отлагательного вето, то есть высказать свои возражения и потребовать повторного обсуждения принятого парламентом закона.

В-третьих, правительство политически ответственно перед президентом, но не перед парламентом. Это предполагает, что парламент не вправе потребовать отставки правительства, хотя данный признак нельзя считать неременным для республик президентского типа. В ряде президентских республик допускается отставка правительства, не получившего доверия большинства депутатов. Обычно это усложняет отношения президента с парламентом, но не ослабляет его позиции. У президента есть возможность не согласиться с депутатами. Иными словами, встретив сопротивление законодателей, он может досрочно распустить парламент и назначить внеочередные выборы.

В-четвертых, Президент является формальным и действительным представителем государства в международных отношениях и играет решающую роль в заключении международных договоров и формировании внешней политики в целом. На наш взгляд, участие во внешней политике - это весьма характерный признак. Если межгосударственные переговоры реально проводит президент, то такое государство практически безошибочно можно определить как президентскую республику.

Таким образом, президентская республика - это форма правления, при которой президент является политически самостоятельной и практически независимой фигурой. Президентскую республику отличает, соответственно, сильная исполнительная власть, которая функционирует вместе с законодательной и судебной властью.

Учитывая вышесказанное, очень легко отнести СССР образца 1985 года к президентской республике. Действительно, многие особенности Советской формы правления не только близки, но и

полностью характеризуются президентской республикой. Однако если посмотреть глубже на статус главы государства, нельзя сказать, что он возглавляет все три ветви власти. Конституция 1977 года четко определила, что Совет министров СССР (Правительство) отчасти возглавляет исполнительную ветвь власти, а судебную - Верховный суд СССР. Таким образом, мы не можем однозначно сказать, что по форме правления СССР в конце 1980-ых годов был президентской республикой, и уж тем более - парламентской. Теперь стало очевидным, что форма правления Союза была смешанной республикой. Но какой именно?

Изучение реально существующих форм правления показывает, что их невозможно однозначно отнести к парламентской или президентской республикам. Действительно, в целом ряде стран ветви власти взаимодействуют между собой таким образом, что эти страны невозможно считать исключительно парламентскими или президентскими республиками. Поэтому в науке выделяется особый тип представительной республики, которая называется смешанной. В юридической литературе насчитывается более 25-ти государств с такой формой правления [6, с. 7]. Все смешанные республики могут быть сведены к двум основным видам: парламентско- президентские (полупарламентские) и президентско-парламентские (полупрезидентские). Критерий такого подразделения - соотношение власти парламента и президента, то есть в республиках первого вида приоритет принадлежит парламенту, в республиках второго вида - президенту.

Смешанными считаются такие республики, в которых наряду с «сильным» президентом (главой государства) есть «сильный» премьер- министр, где возможны роспуск парламента и выражение недоверия правительству, где допускается совмещение депутатского мандата с министерским портфелем, где применяется институт контрагнатуры, где существуют прочие атрибуты парламентаризма [7, с. 156].

Такое сочетание статусов главы государства и премьер-министра не позволяет считать президента бесспорным главой исполнительной власти: сосуществование «сильного» президента и парламента, правомочного выражать недоверие правительству, отправлять его в отставку, приводит к тому, что государственная администрация попадает под начало как президента, так и парламента, перед которыми она несет ответственность.

Уточним, что вопрос о выделении особой смешанной формы республиканского правления до сих пор остается дискуссионным. Противники признания этой формы управления утверждают, что деление республик на президентские и парламентские имеет под собой реальные основания: парламент может быть юридически и политически верховным учреждением, либо не быть таковым. Третьего не дано - деление

республик на полупрезидентские или полупарламентские не имеет под собой оснований.

Противники смешанной формы правления считают, что правительство должно иметь один орган, перед которым оно несет политическую и юридическую ответственность. Если парламент вмешивается в решение административных вопросов, то он делает это либо как политически высшая инстанция, либо в порядке контроля за исполнительной властью. В первом случае имеет место парламентская республика, во втором - президентская. Все остальные факторы правового значения не имеют, не меняя, тем самым, принципиально форму правления государства. В конце концов, любой глава государства участвует в формировании правительства, но не всякий решает его судьбу; каждый парламент контролирует исполнительную власть, но не для каждого правительства он является высшей политической инстанцией. Следовательно, до тех пор, пока не появятся более основательные соображения, необходимо сохранить традиционную классификацию, которая позволяет разделить все представительные республики на президентские и парламентские.

На наш взгляд, форма правления в виде смешанной республики имеет право на существование. Учитывая многообразие государств с присущими им территориальными границами и географическим положением, менталитетом и другими особенностями населения, обычаями и традициями, правовыми культурами и традициями, нельзя категорично разделить их все на парламентские или президентские. Все смешанные формы правления индивидуальны для каждой конкретной страны: одни тяготеют к парламентской республике, другие - к президентской. Другое дело - развитость и действенность системы «сдержек и противовесов», которая должна обязательно присутствовать в смешанной республике, чтобы не допустить злоупотребления властью со стороны президента или правления.

Для наглядности вышеприведенных утверждений, весьма кратко рассмотрим смешанные формы правления на примере Германии (парламентско-президентская) и Франции (президентско-парламентская).

По Конституции Германия названа парламентской республикой, однако, фактически это парламентско-президентская республика [8, с. 7].

В соответствии с Основным законом 1949 года главой государства является Федеральный Президент, полномочия которого типичны для парламентской республики.

В Германии глава правительства (федеральный канцлер) избирается парламентом (Бундестагом) по предложению Федерального президента. Парламент обладает контрольными полномочиями в отношении правительства. Они проявляются в формах интерpellаций, устных вопросов, следст-

венных комиссий. Бундестаг вправе требовать отставки правительства.

Правительству же Германии вверены практически все функции по управлению страной. Конституция закрепляет приоритет правительственных законопроектов перед депутатскими. Члены правительства несут ответственность только перед канцлером.

Федеральный канцлер является особенно заметной фигурой и во внутривластной жизни Германии и на международной арене. Поэтому Германию часто называют «канцлерской республикой» [9, с. 438].

Классическим примером президентско-парламентской республики, на наш взгляд, следует считать Французскую Республику по Конституции 1958 года.

Франция - это образец президентско-парламентской республики. По Конституции президенту принадлежит центральное место в государственной системе. Он избирается на 7 лет путем прямых всеобщих выборов. Полномочия президента во Франции чрезвычайно обширны, наиболее важные вопросы президент решает лично.

Теперь совершенно очевидно, что Советская республика была полупрезидентской, отличавшейся разделением властей, «сильным» главой государства и рядом особенностей: прямые выборы населением и парламента, и президента; осуществление исполнительной власти совместно президентом и правительством; подконтрольность правительства и парламенту, и президенту, ответственность перед ними.

В подтверждение нашего вывода напомним, что в конце 1980-ых - начале 1990-ых годов полупрезидентская форма правления установилась в подавляющем большинстве постсоциалистических стран: она характерна в первую очередь для посттоталитарных стран, переживающих политический кризис, что случилось и с СССР времен т.н. «перестройки».

Добавим, что одной из особенностей Советской республики было то, что при формальном разделении власти на ветви, вся власть

концентрировалась в Советах, реального разделения власти на ветви практически не было. Другая особенность заключалась в руководящей роли КПСС: все важнейшие решения страны принимались ее высшим руководством.

Кроме того, несмотря на юридическое провозглашение полупрезидентской формы правления, Советский Союз всегда тяготел исключительно к президентской республике и тяготел весьма значительно. Это объясняется ограниченными полномочиями как представительных органов власти, так и Правительства СССР, и наибольшей концентрацией полномочий вокруг главы Советского государства.

Позднее по мере развития казахстанской государственности республиканская форма правления в Казахстане, как и на всем постсоветском пространстве видоизменялась, приобретала новые черты, наполнялась новым демократическим содержанием. Современный политический процесс в Казахстане высокими темпами перевел форму ее государственного правления в новое специфичное состояние.

Литература:

1. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран.- Москва: Инфра-М., 1999.- 468 с.
2. Токвиль А. // Конституции зарубежных государств / колл. авторов.- Москва: БЕК, 1996.- 782 с.
3. Лафитский В.И. Вводная статья в Конституцию Бельгии / Очерки конституционного права иностранных государств.- Москва, 1999.- 580 с.
4. Джефферсон Т. Автобиография. Заметки о штате Виржиния.- Москва: Наука, 1990.- 316 с.
5. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран.- Москва: Юрист, 1997.- 568 с.
6. Энтин Л.М. Роль государства в общественном развитии.- Москва, 1998.- 180 с.
7. Чиркин В.Е. Государствоведение.- Москва: Юрист, 2000.- 346 с.
8. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира.- Изд. 2-е, изм., доп.- Москва, 2001.- 840 с.
9. Конституции государств Европейского союза / Под ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова.- Москва: ИНФРА-М: Норма, 1997.

Рецензент: д.ю.н., профессор Бейсенов К.