
ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

ДЖАНГИРЯН Ж. Д.

Вопрос о единстве государственной власти и разделении властей – это многогранная проблема, включающая экономические, социально-политические, идеологические отношения, и как таковая она всегда была и остается объектом особого изучения. По мысли французского государствоведа М. Дюверже: «Любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках»¹⁶. Так и любое закрепление системы органов государственной власти в Республике Армения, их взаимоотношений друг с другом реализуется в практической деятельности.

В каждой демократической стране создан свой механизм реализации принципа разделения властей. Различия между современными формами правления выявляются на основе сравнения взаимоотношений между высшими органами государства. В конституционно-правовой науке все разновидности организации государственной власти принято сводить к нескольким типологическим моделям в зависимости от формы правления¹⁷. В настоящем исследовании можно рассмотреть основные черты следующих способов организации и взаимодействия органов государственной власти:

- разделение властей, характерное для президентских республик;
- разделение властей, характерное для парламентских монархий и республик;
- «смешанные» варианты разделения властей.

Соотношение полномочий исполнительной и законодательной властей является одной из основополагающих характеристик любого

¹⁶ Duverger M., *Echec au roi*. – P. Michel, 1978, p. 10. Цит. по: Салмин А., Пивоваров Ю., О духе основного закона: заметки на полях конституционных проектов (Конституционное совещание, 1993, N 1, с. 79).

¹⁷ Энтин Л. М., *Разделение властей: опыт современных государств*, М., 1995, с. 24.

политического режима. В условиях демократии оно представляет собой определенный баланс властей, при авторитарном режиме полномочия исполнительной власти значительно усилены за счет ущемления прерогатив законодательной власти, а тоталитаризм предполагает лишение парламента реальной самостоятельности и превращение его в орган, жестко контролируемый исполнительными органами государства.

В научной литературе выделяется ряд таких наиболее характерных тенденций в развитии государственной власти в современном мире. В социально-политическом плане могут быть выделены тенденции к тоталитаризму и демократизации. С точки зрения содержания конкретных способов достижения единства можно выделить тенденции к концентрации и централизации государственной власти, а также к ее децентрализации и децентрализации.

Нужно отметить, что перечисленные тенденции проявляются в самых разных сочетаниях и последовательности, сменяются под влиянием самых разнообразных причин.

Степень централизации и концентрации власти в том или ином обществе зависит от уровня развития экономики; политических, духовно-нравственных качеств людей; правосознания и правовой культуры данного народа, а также конкретного содержания задач, решаемых им в конкретный период своего развития. Поэтому в истории каждого народа можно найти как периоды высокой концентрации власти, так и периоды резкой ее децентрализации вплоть до полной ее дезорганизации.

Весьма важно выяснить причины таких резких колебаний в состояниях власти, одинаково опасных для любого общества; конкретное содержание ее в такие периоды, с тем, чтобы создать необходимую базу данных для прогнозирования состояния власти и определения ее объективных моделей и параметров, адекватных данному состоянию общества и государства, с учетом многообразия разновидностей социальной власти и важности обеспечения их гармоничного взаимодействия.

Необходимость децентрализации и децентрализации власти диктуется важностью приближения механизмов удовлетворения потребностей и интересов людей к тем условиям, в которых они формируются. Современный человек должен быть активным субъектом или участником производства и потребления всех видов развивающихся социальных услуг, направленных на удовлетворение растущих

потребностей и интересов. Общий смысл деконцентрации и децентрализации власти, таким образом, может быть сведен к проблеме становления более адекватной развитому состоянию общества системы власти, для которой права и свободы человека во всех их разновидностях (права человека как индивида, права социальных общностей, в том числе народа, нации, местных сообществ и т. д.), их закрепление и осуществление определяют внутреннюю организацию, смысл и содержание ее деятельности с учетом набирающей силу тенденции к расширению состава прав и свобод человека, видовой дифференцированности, обогащению их содержания, адекватному росту человеческих потребностей и качественной дифференциации интересов людей, получающих признание и закрепление в виде особых прав человека.

Сильно централизованная власть в любом государстве, как правило, остается безответственной. Деконцентрация и децентрализация власти имеют смысл только тогда, когда власть в результате их проведения перестает быть безответственной, когда возникает возможность ответственного достижения ею конкретного позитивного, социально-полезного результата.

В унитарном или федеративном, тоталитарном или демократическом государстве процессы деконцентрации и децентрализации власти приобретают специфическое содержание. Деконцентрация и особенно децентрализация власти по своей основной идее есть способ возвращения народу, местным сообществам их власти, прежде всего учредительной, но также нормотворческой и контрольной. Особенность же современных процессов деконцентрации и децентрализации власти заключается в передаче властных полномочий территориальным государственным органам и органам местного самоуправления, но не народу и его составным частям, в том числе и местным сообществам.

В связи с этим можно сказать, что не совпадающая с обществом власть через деконцентрацию и децентрализацию делает очередной весьма существенный шаг к тому, чтобы стать ближе к объекту своего воздействия, но остается достаточно далеко от него, чтобы избежать опасности с ним слиться.

Впрочем, даже в тех странах, где конституционно закреплён баланс полномочий исполнительной и законодательной властей, предусматривающий их независимость друг от друга и в то же время

взаимный контроль, достаточно часто происходит превышение полномочий то со стороны правитель

ства, то со стороны парламента. Обе ветви власти ревностно относятся к защите своих собственных прерогатив и при этом нередко выходят за правовые рамки, разграничивающие их полномочия. Такое явление скорее не исключение, а характерная черта современной государственности во многих демократических странах, несмотря на то, что в конституциях этих стран закреплён принцип разделения властей. Многие зависит и от личных политических амбиций и представлений государственных деятелей и законодателей, однако нередко конфликты между исполнительной и законодательной властями порождаются объективной сложностью многих общественных проблем, с которыми сталкивается современная государственная политика.

Во взаимоотношениях между президентами и парламентами определяющую роль играет тип системы государственного правления. При президентской системе в её демократическом варианте глава государства и правительства непосредственно вовлечен в целый комплекс взаимоотношений с высшим законодательным органом. Полупрезидентская модель, с одной стороны, ограничивает прерогативы Президента в законодательном процессе, но, с другой - наделяет его полномочиями по роспуску парламента. В условиях парламентарной системы Президент может оказать лишь опосредованное воздействие на деятельность парламента.

Следует подчеркнуть, что ни одна из существующих ныне систем правления, предусматривающих пост президента, не содержит в полном объеме всех полномочий президента и парламента. Каждой из них присущ определенный и обусловленный именно данной системой комплекс прерогатив высших органов исполнительной и законодательной властей. Поэтому необходимо отдельно рассмотреть вышеуказанные полномочия президента и парламента применительно к той или иной системе правления, а также с учетом их реализации в условиях различных политических режимов различных стран.

В современную эпоху принцип разделения властей, предполагающий, в частности, отделение исполнительной власти от законодательной, декларирован в конституциях многих стран. Правда, сама по себе эта норма автоматически не обеспечивает реального разделения властей, однако в основных законах большинства стран

провозглашено, что законодательные полномочия принадлежат парламенту. В то же время при описании государственного устройства некоторых стран используется формулировка о том, что законодательная власть принадлежит и парламенту, и президенту. Кроме того, характеризуя полномочия президента, часто упоминают о его активной роли в процессе формирования законодательства.

В условиях разделения властей каждая ветвь государственной власти имеет свои prerogatives, статус и права по взаимоотношениям друг с другом. Судебные инстанции, которые обладают функцией конституционного надзора, призваны контролировать законодательную и исполнительную власти. В свою очередь, исполнительная власть наделена исключительной компетенцией осуществлять правительственную политику. Особый статус имеет парламент, который, будучи не только законодательным, но и высшим представительным органом, обладает конституционными полномочиями контроля над исполнительной властью.

Принято считать, что правительство ответственно перед парламентом лишь при парламентской системе правления, которая предусматривает право парламента отправлять правительство в отставку путем вотума недоверия. Между тем, принцип ответственности правительства перед парламентом сохраняется и в условиях полупрезидентской системы правления. Президентская республика формально не предусматривает ответственности правительства перед парламентом, поскольку при этой системе высший законодательный орган не обладает правом на вотум недоверия исполнительной власти. Однако, если президентская республика основана на демократических конституционных принципах и в ней последовательно осуществляется принцип разделения властей, то парламент располагает широкими полномочиями по осуществлению своего контроля над деятельностью президента и его правительства.

Унитарному государству, одним из которых, без сомнения, на протяжении длительного времени был СССР, не свойственно стремление к сбалансированности властей – различных государственных органов. В основу всех советских конституций была положена идея объединения властей в руках «работающих Советов». В соответствии со статьей 89 Конституции СССР «Советы народных депутатов – Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы

автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов составляют единую систему государственной власти»¹⁸.

Осуществление законодательной, исполнительной и судебной властей различными самостоятельными высшими государственными органами необходимо для сдерживания злоупотребления властью, а не просто для разделения труда в государственном механизме. Органы, осуществляющие власть, как бы уравнивают друг друга, таким образом, исключается создание органа, занимающего доминирующее положение. Ограничения власти считаются необходимыми для обеспечения ее демократического функционирования. Именно направленность теории разделения властей, стремление к обеспечению свободы и прав граждан составляют ее общечеловеческую ценность. Закрывающиеся в теории разделения властей общие принципы организации власти находят разнообразные толкования и конституционное воплощение при сохранении демократического политического содержания.

Известно, что с точки зрения советской конституционной теории принцип разделения властей как юридическая основа организации власти считался неприемлемым. Это негативное отношение было высказано именно политическим содержанием теории разделения властей, предусматривающей необходимость сдерживания власти. Концепция же Советской власти, исходя из демократической сущности этой власти, отрицала необходимость ее сдерживания и обосновывала полновластие Советов. Однако полной последовательности в отрицании принципа разделения властей не было. Так, «с одной стороны, провозглашалось единовластие Советов, а с другой - Совет Министров имел статус высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти, а не рассматривался только как исполнительный орган Верховного Совета»¹⁹.

¹⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (Конституция и законы Союза ССР, М., 1983, с. 20).

¹⁹ Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты (Советское государство и право, 1990, N 8, с. 7-10).

В последние годы в общественном сознании сложилось критическое отношение к принципам организации Советской власти. Отрицание такой формы организации государственной власти вызвано, в основном, причинами политического, а не юридического характера, поскольку в существовавшем тоталитарном партийно-бюрократическом государстве Советы „почти с самого начала оказались обречены на роль пятого колеса в телеге управления государством”²⁰ и должны были только оформлять и реализовывать руководящие указания партийных органов.

Юридическое и реальное соотношение полномочий законодательной и исполнительной властей является показателем степени демократичности систем правления и политических режимов. Для управляемости государства важно не только закрепление системы разделения властей и систем «сдержек и противовесов» (хотя они и обеспечивают демократизм в управлении, исключают возможность концентрации власти в одном органе), но и установление необходимых взаимосвязей, взаимодействия и взаимосогласованности в работе высших органов государственной власти.

Конституционные полномочия парламента и глав исполнительной власти в различных системах правления и политических режимах можно свести к следующим положениям:

- обладание исполнительной властью региона, равно как и депутатами законодательного органа региона, правом законодательной инициативы;
- отклонение вето главы государства и право на него при рассмотрении законов, принятых парламентом;
- полномочия при принятии законов, отменяющих или ограничивающих права глав государств и правительств издавать указы и право изданий указов исполнительной властью;
- прерогативы обсуждения посланий глав государств и принятие по ним решений, естественно, при наличии таких прерогатив у исполнительной власти;
- право утверждения или отклонения проекта государственного бюджета, представленного исполнительной властью;
- право вызова на слушания в парламент члена правительства, право получать информацию о текущей деятельности правительства;

²⁰ **Страшун Б.**, *Что такое Советская власть и была ли у нас? (Народный депутат, 1990, N 14, с.55).*

- ☐ назначение или же утверждение, отклонение назначений на правительственные должности;
- ☐ утверждение или же отклонение международных договоров, заключенных главами государств и правительств;
- ☐ согласие на проведение референдума при обнародовании соответствующего указа исполнительной власти;
- ☐ утверждение или неутверждение указов об использовании вооруженных сил страны, право объявления войны и заключения мира;
- ☐ одобрение или же неодобрение введения исполнительной властью чрезвычайного положения;
- ☐ право парламента на созыв внеочередной (чрезвычайной) сессии по собственной инициативе и наличие таких прерогатив у исполнительной власти;
- ☐ право отстранения президента или главы государства, правительства от должности по процедуре импичмента, с одной стороны, и право роспуска парламента и объявления досрочных парламентских выборов со стороны главы государства, с другой;
- ☐ наличие у парламента права контроля за деятельностью правительства, возглавляемого президентом, и наличие в качестве «привилегии исполнительной власти» права отказать в предоставлении органу определенных сведений о действиях своего правительства.

Приведенный набор системы сдержек и противовесов позволяет оценить и охарактеризовать используемый той или иной республикой правовой режим с точки зрения ее демократичности и соответствия конституционному требованию разделения властей.

При этом важно рассматривать систему исполнительной власти в Армении с точки зрения концепций разделения властей и «сдержек и противовесов». В концентрированной форме эта система проявляется при анализе полномочий и правового статуса как президента республики, так и иных высших органов исполнительной, законодательной и судебной властей в республиках.

Этот анализ позволяет сделать вывод о том, в какой мере в политической системе конкретного государства положение высших органов государства, относящихся к различным «ветвям» власти, является уравновешенным. В идеале необходимо достичь такой ситуации, когда ни одна из властей не может взять функцию другой на себя, когда ни у одной из властей не существует таких полномочий в отношении другой власти,

которые позволили бы свести на нет роль последней в государственном механизме. Тем не менее, у каждого представителя ветвей власти в арсенале должны быть меры, позволяющие стимулировать, оказывать некоторое воздействие на другие ветви власти, не нарушая при этом равновесия в политической системе.

Развитие политического режима Армении можно разделить на два этапа: до принятия Конституции Армении 1995 г. и постконституционный этап. После разрушения Союза ССР, изменения политического строя и ликвидации Коммунистической партии СССР на политической арене Армении появилась ведущая политическая сила – Армянское общенациональное движение, которое по сути использовало сложившуюся советскую систему государственной власти. В это время в Армении, если использовать методологию формально-юридического анализа, складывалась парламентская форма правления.

Однако процесс формирования парламентарной республики не был развит. Уже в июне 1991 года были приняты нормативные акты, учреждавшие пост Президента Республики Армения: «Об учреждении должности Президента в Республике Армения» и «О назначении выборов Президента Республики Армения».

Что же помешало развитию парламентаризма в Армении. В. Н. Даниленко, обращаясь к проблемам выбора президентской или парламентской модели, отмечает, что для слаженного функционирования парламентской системы необходимы профессиональный парламент, развитая и устойчивая партийная система и ограниченное количество партий. Трудно не согласиться с В. Н. Даниленко, что всего перечисленного в странах Содружества Независимых Государств нет.²¹ Президентская же форма правления при грамотном конструировании последней обеспечивает сбалансированность взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, а также сильную исполнительную власть, независимую от перипетий внутривластной, межпартийной борьбы. Такая ситуация делает институты при президентской форме правления более сильными²².

Постепенно в Армении осуществился процесс формирования института президентской власти. Таким образом, в Армении, как и во многих других государствах Содружества Независимых Государств,

²¹ Даниленко В. Н., *Президент или Парламент (Рабочая трибуна, 26. XII. 1990).*

²² Там же.

реализовался процесс персонификации государственной власти, прежде всего, исполнительной. Этому процессу объективно способствуют условия, когда развитие демократических институтов происходит в тяжелых экономических условиях. Также объективно это приводит к уменьшению значения парламента в принятии государственно властных решений.

Следует всемерно развивать концепцию полупрезидентской модели разделения властей. В чем преимущества подобной модели для политического и государственного развития Армении. С точки зрения разделения властей, обеспечения взаимодействия органов государственной власти, эта модель обеспечивает эффективное сильное участие президента в осуществлении государственной власти, этот институт не сводится к роли символического главы государства и позволяет парламенту достаточно активно воздействовать на осуществление власти.

Объективная сложность полупрезидентской республики заключается в том, что эта модель не предполагает идеального четкого разделения полномочий и компетенции между органами государственной власти, принадлежащих к ее различным ветвям. Поэтому особую значимость приобретают различные согласительные и координационные механизмы, позволяющие найти компромисс. Подобная логика формирования системы разделения властей была заимствована Арменией от французской модели, закреплённой в Конституции Франции 1958 г.

Президентская республика в большей мере соответствует традициям посттоталитарных государств, ярким примером которых является Армения. Многие исследователи видят в этом существенную опасность. Так, Н.В. Варламов весьма верно отмечает, что в таких условиях у Президента и правительства велик соблазн не тратить время на поиски компромиссов с парламентом, а, превратив его в чисто декоративный орган, быстро проводить реформы. Но от усиления авторитарности власти рукой подать до новой диктатуры. Поэтому при отсутствии в обществе ясно выраженных социально-политических интересов и нормальной партийной системы полупрезидентская

республика кажется более предпочтительной, если не единственно возможной формой стран СНГ²³.

**ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ՌԵԺԻՄԸ ԵՎ ՆՐԱ ԴԵՐԸ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՏԱՐԱՆՋԱՏՄԱՆ ՄԿՁԲՈՒՆՔՈՒՄ**

ՋՀԱՆԳԻՐՅԱՆ Ժ. Դ.

Ամփոփում

Պետական իշխանության միասնության և իշխանությունների տարանջատման հարցը եղել և մնում է ուսումնասիրման հատուկ օբյեկտ:

Յուրաքանչյուր ժողովրդավարական պետությունում սահմանվում է իշխանությունների տարանջատման սկզբունքի իրացման յուրովի համակարգ: Այս տեսանկյունից բացառություն չի կազմում նաև Հայաստանի Հանրապետությունը:

Այդ համակարգի ձևավորման վրա իր ներգործությունն ունի տվյալ պետությունում ընտրված վարչակարգը՝ քաղաքական ռեժիմը:

²³ **Варламов Н. В.**, *Посттоталитаризм: проблемы теории (Политические проблемы государства, М., 1993, с. 22-28).*