

В. Н. Сафонов¹

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЖИМА В ФОРМИРОВАНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТРАДИЦИИ

Понятие «государственный режим» не относится к основным категориям права. В западной правовой науке принято рассматривать государственный режим как понятие политической науки. Соответствующая дефиниция часто применяется в ряде социологических исследований, например в трудах Р. Арона².

В работах отечественных юристов, конституционалистов и теоретиков категория «государственный режим» в последние годы наряду с устоявшимся поняти-

ем «политический режим» активно используется для характеристики формы государства.

Основная цель данного сообщения — обращаясь к опыту развитых стран, выявить специфику воздействия современных государственных режимов на формирование и развитие конституционной традиции. Понятие конституционной традиции в значительной мере совпадает с реализацией конституционных функций и принципов и включает функциональную деятельность в соответствии со статусом высших государственных органов. Соответственно существующим определениям государственного режима *«реальный порядок функционирования и взаимодействия высших органов власти»* и составляет основу понятия государственного режима. Такое определение впервые было дано Б. А. Страшуну³. Большинство отечественных авторов работ по общей теории права и государства отмечают, что государственный режим является частью политического режима, но в то же время в условиях конституционной демократии категория «государственный режим» приобретает самостоятельное значение⁴.

¹ Заведующий кафедрой государственного права Регионального открытого социального института (Курск), доктор юридических наук, профессор. Автор ряда научных публикаций, в т. ч.: «Становление и развитие социально-экономических прав граждан в США», «Верховный суд США: социальные права и социальное законодательство», «Конституция США и социально-экономические права граждан: историко-правовое исследование» (монография), «Аффирмативные (“позитивные”) меры и Верховный суд США», «Применение Верховным судом США доктрины “надлежащей правовой процедуры” для конституционной легитимации социально-экономических прав», «Социальное законодательство в США (историко-правовые аспекты)», «Соотношение форм правления и режимов правления», «Верховный суд США и социальные реформы “нового курса” Ф. Рузвельта», «“Евроцентризм” в сравнительном правоведении: методология и методика» и др.

² Арон Р. Демократия и тоталитаризм. М., 1999; *Он же*. Этапы развития социологической мысли. М., 1997.

³ Страшун Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1993. Т. 2. С. 3.

⁴ Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2008. С. 171.

Конституционные традиции, формирующиеся в процессе осуществления государственной власти¹, могут получить нормативную фиксацию либо не иметь нормативного выражения, но в обоих случаях они являются частью правовой реальности. Эти новые традиции проявляются преимущественно в рамках государственного режима.

Из понимания государственного режима как форм и методов осуществления государственной власти и реального взаимодействия высших органов власти проистекает очевидный, проявившийся во всех странах и национальных правовых системах разрыв между конституционными декларациями и действительным, реальным взаимодействием, между провозглашенной конституционной моделью и фактической конституцией. В связи с этим особое значение имеет интерпретация конституции теми или иными субъектами (законодателем, органом конституционного контроля и судами, главой государства и пр.) с определенными целями².

В американской правовой науке Р. Дворкин выступил с видоизмененной концепцией интерпретивизма. Р. Дворкин в соответствии с потребностями развивающегося общества выдвигает «обновление конституционных принципов»³. Такое обновление, разумеется, не может происходить без воздействия социокультурной среды и действует в том или ином обществе через политический и государственный режим (у Дворкина через политические институты и политические ценности).

Конституционные основы организации государственной власти с точки зрения методологии интерпретивизма не только определяются буквой конституции, но формируются в процессе реализации конституционных норм и принципов⁴, что не всеми принимается в процессе конституционного судебного правотворчества. С гносеологической точки зрения изучение конституции невозможно без рассмотрения государственного режима и, наоборот, изучение государственного режима невозможно без конституционно-правового анализа.

Отличительная черта понятия «государственный режим» в том, что оно воплощает правовую реальность, близкую к *национальной форме конституционализма*. Как справедливо отмечают отечественные авторы, через государственно-правовой режим «правящие силы страны, не затрагивая формальных устоев правления, способны модифицировать форму государства, приспособить ее к политической обстановке в стране или подчинить собственным политическим интересам»⁵.

¹ Т. Я. Хабриева и В. Е. Чиркин выделяют такой компонент понятия государственного режима, как его формирование в результате осуществления форм и методов государственной власти (См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 270).

² Под интерпретацией здесь следует понимать не традиционные виды и способы толкования, а политико-правовую интерпретацию, интерпретацию через призму социальных, экономических и политических целей. Оставляем без рассмотрения вопрос о законодательстве как единственном субъекте правотворчества, дискутируемый в науке.

³ Dworkin R. Justice for Hedgehogs. Cambridge, 2011. P. 414.

⁴ О правотворчестве конституционных судов, развивающих общие принципы, см.: A Matter of Interpretation. Federal Court and a Law / by A. Scalia. Princeton, 1999. P. 3.

⁵ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. 3-е изд. М., 2008. С. 95.

Действительную сущность государственного режима в *Германии* (в противоречии с установлениями о парламентской республике как форме правления) многие авторы определяют как «режим канцлерской республики»⁶. Это понятие означает не только традицию сильной исполнительной власти со времен прусской монархии, кайзеровской империи, сохранившейся и в Веймарской республике, но и положения современной Конституции ФРГ. Речь идет, в частности, о «конструктивном вотуме недоверия»⁷. Этот механизм переизбрания канцлера не позволяет отправить в отставку действующего канцлера без синхронного (одновременного) назначения его политического оппонента. К тому же в следующей статье речь идет о возможности роспуска бундестага по инициативе канцлера. По замыслу авторов конституции, это способ уравновесить исполнительную власть с сильнейшей по букве конституции законодательной властью. Имея в виду практическую невозможность смещения канцлера и замены его политическим оппонентом, было бы логично иметь в парламентской республике и режим — парламентаризм. Констатируем несовпадение конституционно-политического устройства и государственного режима. Не случайно в последние годы говорят о режиме «кабинетного правления» не только в Великобритании, но и в Германии. Понятие государственного режима в Германии отличается сочетанием парламентаризма и «канцлеризма», роли правительства и федерального канцлера как воплощения старой централистской традиции. Но и такого сочетания старых и новых традиций еще недостаточно для определения сущности государственного режима. Основой государственного режима является не верховенство канцлерской власти, а реализация других конституционных принципов: разделения властей с механизмом сдержек и противовесов, реализация принципа федерализма.

Государственный режим во Франции целесообразно охарактеризовать с точки зрения особого значения субъекта правотворчества. Государственная политико-правовая доктрина и ее реализация в законодательстве — вектор, перманентно определяющий сущность французского конституционного права.

Общепризнано, что во Франции нет классического разделения властей; более того, здесь нарушено равновесие между законодательной, исполнительной и судебной властью в пользу исполнительной. Причиной этому была старая традиция «бонапартизма» как ответа на излишне радикальные устремления широких слоев буржуазии, мелких собственников и социалистических движений.

Из современной французской правовой реальности следует, что ядро государственного режима, именуемого ограниченным дуализмом, — это приверженность традициям сильной исполнительной власти и в то же время развитого парламентаризма. Подобное сочетание не выглядит как неустрашимое и неопределенное противоречие; более того, оно «заложено» в конституционную систему Франции, закреплено в качестве конституционных принципов. Это двойное содержание

⁶ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

⁷ Конституция (Основной закон) ФРГ. Ст. 67, 68.

реализуется в рамках действующего государственного режима в том смысле, что ни одна из ветвей не получает решающего перевеса, не складывается угрозы узурпации власти на длительный период вследствие влияния таких традиций, как развитая многопартийность, политико-правовое сознание, сменяемость политических сил. Можно утверждать, что элементы французского государственного режима (двойная ответственность правительства, парламентская демократия, президент как гарант Конституции, независимость судебной власти, понимаемая скорее не как независимость, а как ответственность перед законом) являются одновременно и элементами французского конституционализма (конституционно-правового режима).

Оценка французского режима как «ограниченного дуализма» увязана со «спящими полномочиями», когда президент Франции обязан учитывать силу общественного мнения, воспроизведенную на выборах в парламент и представленную парламентской оппозицией. Иначе говоря, президент вынужден подписывать законопроекты, не вполне отвечающие его политическим взглядам, поскольку императивное значение имеет конституционный принцип демократического парламентского правления.

Помимо высокой степени легитимности президентской власти (в этом и состоял замысел творцов французской Конституции и элемент голлизма как политико-правовой доктрины) особое значение имеет так называемая регламентарная власть — передача части законодательных полномочий правительству (Государственному совету). Признавая, что во французской Конституции отсутствует классическое разделение властей, более важно констатировать другой факт. Отсутствие равновесия властей во Франции не препятствуют эффективному функционированию государственных институтов. Старая традиция (парламентаризм в ответ на бонапартизм, парламентский социализм в ответ на «элитизм» и т. д.) после 1958 года дополнена новой традицией ограниченного дуализма.

Формально ограниченный дуализм присущ и государственному режиму в современной России, но в отличие от Франции у нас нет развитой партийной системы и опыта «безболезненной» сменяемости власти. Конституционный принцип демократического парламентского правления не зиждется на старой правовой традиции, проходит этап становления, что порождает многочисленные проблемы, среди которых синдром «ручного управления». Существенным признаком такого режима ограниченного дуализма является критерий харизмы главы государства, президента, способного действовать вне прямых политико-правовых предписаний, дискреционно, по усмотрению, в соответствии с элементами конституционного статуса. Это ведет к доминированию исполнительной власти, к оттеснению парламента на второстепенную роль (что было и во французской современной традиции накануне событий 1968 г.). Утрачивается (подвергается эрозии) главный критерий дуалистического режима — ответственность правительства перед парламентом. Более того, как подчеркивается в зарубежных

исследованиях¹, законодательная власть ставится под контроль власти исполнительной. К тому же этому способствуют некоторые парламентские процедуры. Например, обязанность первоочередного рассмотрения правительственных законопроектов (характерно для Франции). Надо учитывать, что президент Франции наделен исполнительными полномочиями, а косвенно — и законодательными в виде регламентарной власти.

Без учета правового опыта зарубежных стран не просто решить заявленные задачи реализации основных принципов конституционализма, в том числе федерализма.

Развитие конституционной государственности путем правотворчества Верховного суда США продемонстрировало соблюдение баланса власти, а не конституционное закрепление перевеса одной из сторон, как существенный признак американского государственного режима.

Опыт США по многим критериям неприменим в российских условиях, например, в России нет судебного федерализма, а известный «нейтрализм» Конституционного Суда РФ по вопросам федеративных отношений (система выборов в субъектах) не позволяет прийти к выводу об активной роли отечественного органа конституционного контроля в формировании модели федерализма.

Для реализации на практике концепции федерализма недостаточно формального закрепления федеративного принципа в Конституции РФ; необходима соответствующая политическая воля, укорененность интересов субъектов, не во всем совпадающих с интересами центра в массовом сознании россиян. Развитие партнерских отношений нацелено на достижение консенсуса при равноправном обсуждении острых и насущных вопросов. Нежелательно менять статус органов власти субъектов Федерации (а он связан с порядком формирования) по краткосрочным и среднесрочным соображениям.

Наряду с формальными признаками статусного свойства в содержании федеративных отношений выделяется приверженность демократическим процедурам. Разветвленная выборная управленческая структура, которая неизбежно возникает в государственных режимах федеративных государств, «стимулирует общественную активность населения, что создает определенные препятствия на пути усиления влияния бюрократии»². Баланс властных отношений необходим в нашей стране. Даже необходимые прогрессивные элементы федерализма реализуются у нас явно в соответствии с «централистской» политической целесообразностью.

Резюмируя высказанные соображения, выделим значение отношений обратной связи между формирующейся новой (в историческом измерении) конституционной традицией и элементами государственного режима.

¹ Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2005. С. 133.

² Федерализм: теория и история развития / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000. С. 75.