

В.Е. ЧИРКИН

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ

institutiones

Учебное издание

Вениамин Евгеньевич Чиркин

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ

Учебник

Редактор *Н.К. Воеводенко*

Корректор *Н.Е. Павлова*

Художественный редактор *А.В. Антипов*

Компьютерная верстка *Г.С. Брудовской*

В.Е. ЧИРКИН

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ

Учебник

Издание второе,
исправленное и дополненное



МОСКВА
ЮРИСТЪ
2000



УДК 342(075.8)

ББК 67.400

Ч-64

Чиркин В.Е.

Ч-64 Государствоведение: Учебник. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юристь, 2000. — 384 с.

ISBN 5-7975-0321-2 (в пер.)

Переиздание первого в российской и зарубежной литературе учебника об основах государствоведения. В нем содержится характеристика государствоведения как отрасли науки, рассматриваются различные понятия государства, взаимоотношения государства, личности, коллектива, общества, анализируются государственная власть, функции, типы, разновидности, формы государства, государственный аппарат, организация законодательной, исполнительной, судебной, контрольной власти, местных органов самоуправления и управления. Учебник призван способствовать решению многолетнего научного спора о порядке изучения общей теории государства и права, а также смежных с ней дисциплин. Его исходные данные могут быть использованы для совершенствования и укрепления российского государства.

Для студентов и аспирантов высших учебных заведений, изучающих различные стороны государственного управления, право, экономику, политологию, социологию, другие гуманитарные специальности, для обучающихся в системе повышения квалификации, а также для работников государственного аппарата и общественных объединений.

УДК 342(075.8)
ББК 67.400

ISBN 5-7975-0321-2

© «Юристь», 1999
© «Юристь», 2000, с изменениями
© Чиркин В.Е., 2000

ПРЕДИСЛОВИЕ

Давно прошли времена, когда государство рассматривалось только как «ночной сторож», который должен *охранять* граждан и общество, не вмешиваясь в их деятельность. Правда, на практике такой ситуации никогда не существовало. Государство возникло в обществе, в частности, для выполнения «общих дел» и, естественно, оно в какой-то степени всегда *регулировало* различные общественные отношения, поведение людей. В современных условиях государство активно вторгается в различные сферы общественной жизни. В том или ином объеме оно регулирует экономические отношения (законодательство о собственности, о директивном или индикативном планировании, о денежном обращении и т.д.), социальную сферу жизни (труд, пенсионное обеспечение, здравоохранение и др.). Государство занимается вопросами образования и культуры (государственные образовательные стандарты, театры, музеи), религии (оно запрещает законом определенные секты, а в ряде стран существует государственная религия, и не только на Востоке, но и в Европе, например, англиканская протестантская церковь в Великобритании или православная в Греции). Государство вмешивается в вопросы идеологии, предписывая в тоталитарных государствах определенную идеологию (например мобутизм — от имени президента страны — в бывшем африканском Заире) или провозглашая в конституциях идеологический плюрализм. Посредством законодательства, прежде всего основного закона, конституции, оно определяет основы правового статуса личности. В некоторых мусульманских странах есть законы, религиозные нормы, обычаи, санкционированные государством, которые затрагивают даже интимные стороны жизни людей. Государственное расследование (независимый прокурор, большое жюри) касалось по существу интимных сторон жизни Президента США Клинтона, что привело к процедуре импичмента (отстранения от должности) в 1999 г. (импичмент не состоялся, так как в Сенате не было получено необходимое большинство голосов). Современное государство, плохо или хорошо это, на деле является вездесущим фактором не только внутренней жизни любой страны, но и международных отношений. Оно — главный субъект, действующий на международной

арене. Вторая мировая война, развязанная фашистским германским государством, унесла жизни более 50 млн человек, миротворческие силы ООН, включающие воинские контингенты нескольких, а иногда и одного государства, действуют в самых различных точках планеты, в 1999 г. государства НАТО (Северо-атлантического пакта) в течение многих недель бомбили Югославию, протестуя этим в отношении ее политики в Косово.

Да и в России осуществление некоторых общественно значимых мероприятий зависит от займов государства у международных банков.

Без деятельности государства упорядоченная жизнь современного общества как внутри страны, так и на международной арене невозможна. Альтернатива этому — только анархия и распад общества. Поэтому ныне государство как особое общественное явление представляет собой *общечеловеческую ценность*¹, хотя его сила и инструментарий могут быть использованы по-разному. Беспредельное усиление государства, государственной власти ведет к тоталитаризму, к ликвидации необходимой степени внегосударственного, общественного саморегулирования, к превращению человека в «винтик» государственной (партийно-государственной) машины, а в конечном счете к замедлению темпов развития, отставанию от других стран, к стагнации. Так и получилось в условиях тоталитарного социализма в СССР и некоторых других странах. С другой стороны, ослабление необходимой степени демократической государственной власти, регулирования со стороны правового государства ведет к потере управляемости обществом, отказу от ориентации тех его сторон, которые поддаются государственному регулированию и должны направляться государством. Так и произошло в России в условиях трудных и мучительных полуторадесятилетних реформ, начиная с 1985 г., когда она была еще в составе СССР. Конечно, отмеченные явления связаны не только и, может быть, не столько с неверно используемой ролью государства в обществе, но и этот фактор имел принципиальное значение.

Будучи необходимой составной частью современного общества, государство вместе с тем представляет собой определенное *целостное явление*, определенную *систему*. В высших учебных заведениях, готовящих кадры для государственной службы, юристов, экономистов определенного профиля, менеджеров и некоторых других специалистов, целесообразно детально изучать государство как особый политический институт, тенденции его развития, плюсы и минусы его организации и деятельности, стремясь использовать плюсы и устранить минусы.

¹ См.: Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. М., 1998. С. 37.

Важно изучать опыт различных государств, неодинаковые государственные системы, конкретную структуру и деятельность различных государственных органов, работу «клеточки» в государственной системе — должностного лица, государственного служащего. Такие знания необходимы государственным деятелям, политикам, функционерам общественных объединений, часто сталкивающимся в своей работе с деятельностью многих государственных органов (например регистрация различных обществ, депутатская работа или организация демонстраций). Не помешает изучение государства предпринимателям, лицам свободных профессий, работникам, такие знания полезны любому человеку, который от рождения (государственное свидетельство о рождении) и до смерти (соответствующий документ) имеет дело с органами государства или государственными служащими.

В комплексе такие знания дает наука о государстве, государственное образование, а их основы — учебная дисциплина «основы государственного образования», или просто «государствоведение», которая преподается в некоторых высших учебных заведениях. Иногда в их проспектах о подготовке специалистов обозначена и специальность «государствоведение». Однако учебника по данной дисциплине в нашей стране нет. Насколько нам известно, нет таких учебников и в зарубежных странах, а изучение отдельных сторон государственности осуществляется в курсах политологии, других дисциплинах.

Поскольку данный учебник предназначен для очень широкого круга лиц, с одной стороны, специально изучающих близкие к государственному образованию предметы, с другой — вовсе не знакомых с этими проблемами, в нем использовано соединение различных жанров. Наряду с детальным изложением отдельных вопросов даются понятия и толкования общеупотребительных терминов, описательная характеристика сочетается с концептуальным подходом, со ссылками на специальные исследования, в том числе на иностранных языках.

В учебнике рассматриваются только общие вопросы государственности. В будущем, возможно, он включит анализ государственного строя отдельных стран, выступающих в качестве определенных моделей. Кроме России это могут быть США, Германия, Китай, Индия, Бразилия, Египет, Саудовская Аравия.

Вопросам, касающимся государства, посвящена обширная литература. От мыслителей древности, начиная с известного древнегреческого философа Платона с его рассуждениями об идеальном государстве (а, видимо, были и более ранние авторы, чьи сочинения не дошли до нас) до новейших философов, социологов, политологов, юристов почти все так или иначе высказывались о государстве. С другой сторо-

ны, получилось так, что единой комплексной работы для изучающих проблему государственности не существует. В имеющихся изданиях в разном объеме рассматриваются те или иные стороны государственности. Какие бы работы мы ни рекомендовали для дополнительного изучения, список их будет неполон и односторонен.

Тем не менее для более углубленной подготовки по данному предмету помимо учебника целесообразно использовать следующую литературу и источники.

ЛИТЕРАТУРА

- Атаманчук Г.В.* Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М., 1996.
Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997.
Ефимов В.И. Система государственной власти. М., 1994.
Ковлер А.И. Кризис демократии. Демократия на рубеже XXI века. М., 1997.
Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 1993—1997 (разные издания) / Отв. ред. Б.А. Страшун. Т. 1—3.
Королев С.В. Теория муниципального управления. М., 1999.
Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997.
Кулиев М.П. Развитие права, общества и государства. Проблемы теории и практики. М., 1997.
Национальный вопрос, государство и право в странах западной демократии. М., 1994.
Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2000.
Очерки парламентского права / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1993.
Парламентское право Российской Федерации / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999.
Райх В. Массы и государство / Пер. с нем. Тверь, 1995.
Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.
Сравнительное конституционное право. М., 1996.
Судебные системы западных государств. М., 1991.
Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.
Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
Хачим Ф.И. Исламские концепции государственной власти. М., 1999.
Энтин Л.М. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.
Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

ИСТОЧНИКИ

- Конституция Российской Федерации 1993 г. (разные издания).
Конституции зарубежных государств. М., 1996.
Конституции государств Европейского союза. М., 1997.
Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997.
Конституция Китайской Народной Республики // Конституция и основные законодательные акты КНР. М., 1984.
Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. О деятельности государственной власти в России. М., 1995.

Глава 1

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Предмет государственного права

Терминология. «Государствоведение» означает изучение (от общеславянского слова «ведать») государства, а в более широком значении — государственности, элементы которой присущи субъектам (составным частям) федераций и национально-государственным образованиям (например политическим автономиям). В некоторых странах существовали также предгосударственные образования (например освобожденные районы в Китае в своей совокупности с 300-миллионным населением во время гражданских войн до провозглашения Китайской Народной Республики в 1949 г.). Явления, элементы федеральной государственности можно наблюдать и в межгосударственных объединениях, идущих по пути интеграции, например в Европейском союзе, особенно после Маастрихтского (1992) и Амстердамского (1997) договоров¹. Есть и другие образования с элементами государственности или формы, переходные к государству. В данном учебнике о них также говорится, хотя главное внимание уделяется государству.

Термин «государство» используется в самых различных значениях. В обыденном словоупотреблении речь нередко идет о географическом понятии — стране, да и она иногда обозначается неточно. Республику США называют нередко Америкой, хотя на этом континенте несколько десятков других государств, а Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — Англией, являющейся лишь частью королевства. На территории одной страны может быть несколько государств. В Германии в 1949—1990 гг. было два государства — Федеративная Республика Германии (ФРГ) и Германская Демократическая Республика (ГДР). В их границах существовали разные общества с неодинаковым политическим строем, и обе они были членами Организации Объединенных Наций (ООН).

¹ См.: *Топорнин Б.Н.* Европейское право. М., 1997.

Государство — явление многоликое. Французский политолог Ф. Ардан пишет, что «государство в одно и то же время — это идея и факт, абстракция и организация», оно не имеет конкретной реальности, его нельзя осязать, потрогать, но его присутствие чувствуется постоянно¹. В связи с этим в науке существуют самые разные трактовки государства. Хотя уже к XIX в. в философских работах было окончательно установлено различие общества и государства, в некоторых словарях и в наше время говорится, что «государство — это общество», правда, обладающее рядом особенностей². В марксистских исследованиях государство трактовалось как форма политической организации общества. Американские политологи, по утверждениям известного немецкого исследователя Э. Форстхоффа, также нередко ставили знак равенства между государством и политическим строем общества³. При употреблении термина «государство» нередко имеется в виду объединение людей под единой властью на определенной территории (публично-правовой союз); государственный аппарат — система органов и должностных лиц, осуществляющих государственную власть; государство зачастую характеризуется как особого рода отношения власти и подчинения. Есть и другие, весьма разнообразные подходы к понятию государства, о чем говорится ниже. В данной части учебника в целях соблюдения определенного единства терминологии при дальнейшем изложении материала лишь отметим, что в современных государствоведческих исследованиях под государством обычно понимается особая, универсальная для общества данной страны организация, обладающая уникальной властью (суверенной публичной, государственной властью) и специализированным аппаратом для регулирования определенных сторон общественных отношений.

Будучи неотъемлемой частью общества, видимо, уже на протяжении многих тысячелетий государство выполняет разносторонние регулятивные, управленческие функции (понимая слово «управление» в самом широком смысле) по отношению к обществу, различным коллективам и поведению личности.

Содержание науки государствоведения и ее задачи. Государство является предметом изучения многих наук — теории государства и права (вопрос о том, является ли этот предмет единой наукой, продолжает оставаться спорным), политологии, философии, политической экономии, но каждая изучает его с позиций своих подходов и обычно частично. Государствоведение изучает явления государственности в ком-

¹ Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1989. P. 16.

² Phillips C.S. The African Political Dictionary. Santa Barbara (Cal.), 1984. P. 31.

³ Forsthoff. Das Staat der Industriegesellschaft. München, 1971. S. 42, 47.

плексе, хотя для него некоторые вопросы могут оказаться менее существенными, чем для теории государства и права (например вопрос о возникновении государства и проблема его «отмирания»). Говоря кратко, государствоведение представляет собой систему знаний о государственности в ее различных формах, связях и опосредованиях.

Предмет государствоведения — понятия государства и государственности, возникновение и тенденции развития государства и его институтов, взаимоотношения государства с другими общественными явлениями в структуре связей: государство — общество — коллектив — человек, государство и экономика, государство и социальные отношения, государство и политика, государство и идеология, организация, функции и методы деятельности государства и его различных органов, роль должностных лиц и государственных служащих, соотношение государства и местного самоуправления. В результате государствоведение вскрывает закономерности структуры, развития и деятельности государства и его элементов, позитивные и негативные стороны их деятельности в обществе, формулирует выводы и предложения о наиболее рациональной государственной организации, методах работы государственных органов в конкретно-исторических и национально-специфических условиях. Выводы государствоведения используются для совершенствования формы государства, территориально-политического устройства, системы органов государства, методов их деятельности, установления их связей с населением, различными социальными группами общества, иными коллективами и общественными объединениями. В конечном счете государствоведение призвано научными средствами способствовать осуществлению основной задачи современного социального, демократического, светского, правового государства — обеспечению экономического, социального, духовного, научно-технического прогресса и тем самым улучшению жизни народа и каждого человека, всестороннему развитию личности.

Будучи частью общества, государство занимает в нем особое положение, обладая наряду с наиболее принципиальными общесистемными (свойственными обществу в целом) собственными закономерностями развития. Его взаимосвязи с иными компонентами общества различны, а потому могут быть *противоречивы* (различия порождают противоречия, становятся формой противоречий). С одной стороны, государство — социальная ценность, его возникновение на определенном этапе развития общества и его деятельность объективно обеспечивают общественный прогресс. Без государственного регулирования общество, видимо, не вышло бы из родоплеменного состояния или использовало бы иные примитивные способы организации обществен-

ной жизни, оно не продвинулось бы далеко вперед в сфере экономики, науки и техники без специализации в том числе государственных функций. В настоящее время преодолены идеи Гегеля и Иеринга, господствовавшие в XIX — начале XX в., о государстве-господстве, а затем и идеи Дюги, выступавшего против тезиса о государстве-господстве в защиту концепции государства-слуги. С 70—80-х гг. XX в. эти взгляды органически соединены: для успешного служения обществу необходимо сильное государство¹. Государство неотделимо от современного общества.

С другой стороны, государство, государственная власть по таким же объективным причинам имеет тенденцию отчуждения от общества, коллектива, личности, стремится стать чем-то самодовлеющим для себя и авторитарным по отношению к обществу. Ведь оно возникло не только для выполнения «общих дел», но и в условиях социально асимметричного общества. Вследствие этого и по другим причинам (в частности, как особое, другое, отличное явление) оно выходит из-под контроля общества, ограничивает, а то и подавляет (например в условиях тоталитаризма) естественное саморазвитие общества, свободу личности, что ведет в конечном счете к пассивности человека, упадку и стагнации в общественном развитии².

Различные общественные коллективы (социальные группы, объединения и т.д.) и личности в свою очередь автоматически стремятся к максимальной свободе, пытаются освободиться от сковывающего (в данном случае не имеет значения — плохого или хорошего) регулирующего воздействия государства, которое, выполняя общие для общества задачи, ставит деятельность коллективов и личностей в определенные рамки дозволенного, стесняет саморазвитие общества. Сковывающее воздействие государства теоретически имеет отрицательное значение, но если допустить безбрежную свободу, без координирующей деятельности всей совокупности общественных институтов (а представителем общества выступает государство), то это может привести к анархии и распаду общества, о чем мы уже упоминали.

Следовательно, одна из важнейших практических задач государственного регулирования состоит в том, чтобы найти такие пути, способы, формы, которые позволяют соединить интересы государства, общества, коллектива, личности, обеспечить *сочетание* необходимой степени объективно возрастающего в условиях современной глобализации, гуманитарной и научно-технической революции *государственного регулирования*

¹ См.: Шевалье Ж. Государственная служба. М., 1996. С. 20—31.

² Подробнее см.: Гулиев В.Е., Колесников А.В. Отчужденное государство. М., 1998.

ния с сохранением *саморегулирования* и *саморазвития общества*, его институтов, использовать позитивные стороны государственного воздействия и избежать негативных. Эта задача имеет предельно широкий характер и со своими особенностями ставится на разных уровнях государственного регулирования. Во многих случаях она решается эмпирически, в частности методом «проб и ошибок».

Государствоведение и другие гуманитарные науки. Поскольку государство — неотъемлемая часть современного общества, то все или почти все гуманитарные науки в той или иной степени касаются вопросов государства, хотя каждая, как отмечалось, подходит к нему со своих позиций. Ближе всего к государствоведению стоит *общая теория государства и права*. В этой дисциплине, изучаемой в юридических и некоторых других вузах, государству посвящен большой раздел. В нем рассматриваются прежде всего наиболее общие закономерности возникновения и развития государства, содержатся принципиальные положения о структуре и деятельности государства в целом. В отличие от теории государства и права цели государствоведения более приземлены, речь идет о конкретном изучении различных сторон, институтов государства. Конкретный *институциональный подход* — главное, что отличает государствоведение от теории государства и права. Заметим, что в своей современной структуре в России теория государства и права сложилась в условиях тоталитарного социализма, когда понятие общечеловеческих ценностей отвергалось, а право рассматривалось исключительно как воплощение воли государства. Однако даже в тех условиях российскими учеными делались предложения о расчленении этой дисциплины на теорию государства и теорию (философию) права. Видимо, в современных условиях можно говорить об основах государствоведения и теории (философии, энциклопедии) права.

Государствоведение имеет много точек соприкосновения с *конституционным* (государственным) правом, особенно со сравнительным конституционным правом, которое изучает институты различных государств в сравнительном плане, с общей частью конституционного (государственного) права зарубежных (по отношению к России) стран, а также с российским конституционным правом. Не случайно длительное время в России и Германии использовался термин «государственное право» (вместо конституционного). Однако все названные выше дисциплины изучают институты государства с позиций права, как правовые институты, тогда как государствоведение, не игнорируя правовых аспектов, делает акцент на фактической стороне. По многим вопросам государствоведение сближается с *административным* правом, с дисциплиной «государственное управление», но обе они, хотя и по-разному, изучают определенную сторону деятельности государства —

государственное администрирование (правда, «государственное управление» выходит и на более высокий уровень). *История государства и права* анализирует развитие конкретных государств, ее данные используются для обобщающих положений в государствоведении.

Наряду с названными юридическими дисциплинами существуют многие другие отрасли гуманитарного знания, изучающие те или иные стороны государства, взаимодействие его с обществом (в науке получил распространение термин «гражданское общество», о точности которого мы скажем ниже). *Философия*, формулируя наиболее общие законы развития природы, общества и человеческого мышления, естественно, затрагивает вопросы государства. В философии Гегеля, как известно, государство занимало центральное место. *Социология* касается вопросов государства в связи с его ролью в обществе, в его взаимосвязях и отношениях с различными социальными, профессиональными и иными группами населения. *Политология* подходит к государству как к особому политическому институту, изучая его с позиций политики, с точки зрения его взаимоотношений с другими политическими институтами, анализируя влияние заинтересованных групп (групп давления) на государственную власть. *Политическая экономия* (теперь — экономическая теория) рассматривает роль государства с позиций макроэкономики. Есть и многие другие отрасли знания, касающиеся вопросов государства. Так, по утверждению Ф. Моро-Дефаржа, в последнюю четверть века значительное развитие получила *геополитика*, содержание которой переосмыслено и которая изучает влияние пространственного фактора на политику государств¹.

Основные научные направления в истории и современном государствоведении. Государство, как особое явление, издавна интересует мыслителей. Уже в папирусах Древнего Египта, клинописях Месопотамии, индийских ведах говорилось о тех или иных сторонах деятельности государства, иногда содержались сведения о восстаниях против государственной власти (например речения египтянина Ипусера в так называемом Лейденском папирусе). Правда, в этих документах государство *персонифицировалось*, связывалось с личностью фараона, царя, другого восточного деспота, которые обожествлялись. В Древней Греции и Древнем Риме от такого понимания стали отходить, особенно в периоды демократии, хотя и тогда (демократия при Перикле в Афинах), и впоследствии (империя Каролингов во Франции), и даже теперь (тетчеризм от имени премьер-министра М. Тетчер в Великобритании) государственная деятельность связывается с именами выдающихся руководителей.

¹ Moreau Defarges Ph. Introduction à la Géopolitique. P., 1994. P. 3.

Среди сочинений древнего мира, рассматривавших вопросы государства, наибольшей известностью пользуются работы Аристотеля (384—322 г. до н.э.) «Политика» и «Афинская полития», где автор рассматривал различные государственные формы и пытался связать деятельность государства (народного собрания) с ролью различных групп населения («партии» горы, равнины, приморской полосы), с их социальными интересами. Государство трактовалось тогда как ассоциация людей, исключая рабов. Аристотель писал, что государство — «самая совершенная форма человеческого общежития», а его власть является авторитетом, который должен «привлекать к добродетели и побуждать граждан к прекрасному»¹. В сочинениях средневековых авторов по существу единственными были *теологические* концепции государства, которое обожествлялось, что не всегда распространялось на личность монархов. Характеристика государства, с одной стороны, связывалась с его богоустановленностью, служением заветам священных книг (Библии в христианстве, Корана в исламе, Талмуда в иудаизме и т.д.), а с другой — имела индивидуалистический характер, давалась в зависимости от личных качеств правителя (нередко абсолютного монарха), которому принадлежал, по утверждению некоторых юристов того времени, государственный суверенитет. Правда, в то время, в том числе в России, существовали некоторые города-государства, имевшие по существу республиканскую форму правления, но они мало интересовали средневековых писателей.

Решающий перелом в подходе к изучению государства произошел накануне буржуазных революций в Европе (в Нидерландах, Великобритании, Франции)². Наиболее отчетливое выражение это нашло в работах французских просветителей, энциклопедистов. Возобладал *светский* подход к изучению государства. Государство стало рассматриваться как результат жестокой борьбы «всех против всех», созданное для установления порядка (Гоббс), или как следствие гипотетического общественного договора не злых, а добрых людей (Руссо). Были выдвинуты идеи суверенитета народа (а не монарха), концепции разделения властей, парламентаризма, конституционализма, местного самоуправления и др. В это же время появились работы писателей-утопистов о *справедливом* государстве. В дальнейшем в государствоведении

¹ Аристотель. Политика. М., 1865. С. 6—7.

² Термин «буржуазия», как и производные от него, этимологически не имеют отрицательного значения, которое затем было придано им, в частности, в марксизме-энгельсизме и ленинизме. Буржуа в первоначальном значении во французском языке это — житель средневекового города (равно как бюргер в немецком языке). В дальнейшем изложении эти понятия употребляются не для осуждения «эксплуататоров» (хотя может присутствовать и это), а для обозначения определенных социальных явлений.

возникло множество различных направлений и школ, начиная от *анархических* (ликвидация государства как такового) до *тоталитарных* (идея и практика всеобъемлющего государства), в их различных вариантах. Ниже, в главе о понятиях государства, мы специально рассматриваем некоторые из этих школ, но в самом общем виде можно сказать, что в настоящее время существуют пять основных подходов к изучению государства: теологический (от греческих слов «бог + учение»), арифметический, юридический, социологический (в его политологическом аспекте) и новейший технико-кибернетический.

§ 2. Государствоведение — учебный курс

В настоящее время в мире имеется более 200 суверенных государств. Кроме того, свойствами государственности обладают субъекты ряда федераций (в США, Индии, некоторых других странах общее название таких субъектов — штат может быть переведено на русский язык и словом «государство», в Югославии они называются республиками, в России это название применяется к части субъектов (21 из 89), в конституциях некоторых земель Германии по отношению к ним используется термин «государство»). Число субъектов федераций в мире составляет около 300. В разных странах существуют более десяти автономных единиц политического характера с отдельными элементами государственности (Автономная Республика Крым на Украине, Гренландия в Дании и т.д.). Как отмечалось, некоторые черты государственности имеют отдельные международные объединения, а в прошлом — предгосударственные образования, возникавшие на освобожденной территории колоний в ходе борьбы за независимость или в процессе гражданских войн.

В одном курсе, каким бы пространным он ни был, невозможно детально изучить полтысячи государств и государственных образований. Поэтому данный курс имеет не страноведческий, описательно-аналитический, а синтезированный, общетеоретический характер. Он может иметь методологическое значение для более углубленного изучения различных сторон государственности, ее организации, деятельности государства в сфере экономики, политики, духовной жизни общества, правового регулирования и т.д.

В курсе предусматривается изучение 18 тем, в которых рассматриваются вопросы предмета государствоведения, современных понятий государства, структура связей общества, государства, коллектива и личности, методы изучения государственности, типология, функции, институты, формы государства, государственный режим, государст-

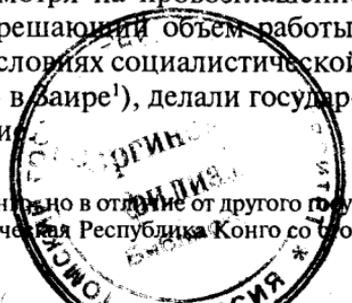
венный аппарат, органы законодательной, исполнительной, судебной, контрольной власти, местные органы государства в их отношениях с местным самоуправлением, государство и международные объединения.

Выше отмечалось, что государство как особое явление интересует мыслителей со времен глубокой древности. Литература по вопросам государственоведения необъятна, издано огромное количество различных актов, являющихся источниками для изучения различных сторон государственности (конституции, законы, разного рода государственные программы, документы политических партий, содержащие различные положения о государстве, и т.д.). Вместе с тем литература комплексного характера и зарубежная, и отечественная довольно бедна. Работы исследователей посвящены отдельным государствам, их институтам (парламентам, федеральному устройству, формам правления, главе государства и т.д.), международным объединениям государств. Публикаций сравнительного плана мало (исключая исследование парламентов и федерализма), комплексных работ, которые охватывали бы теоретические вопросы государственоведения в целом, ни в зарубежной, ни в российской науке нет. Данный учебник является первым изданием такого рода и, естественно, не лишен недостатков. Издательство и автор будут благодарны за советы и замечания, содействующие совершенствованию курса.

§ 3. Государствоведение и практика

Хотя управление в обществе (понимая термин «управление» не в узком юридическом, а в более широком социологическом значении) отнюдь не ограничивается государственным регулированием, а включает многие другие аспекты (деятельность различных звеньев политической системы, например партий, направляющая роль различных социальных норм, воспитание гражданственности и т.д.), все же именно государство в подавляющем большинстве стран занимает центральное место в управлении обществом. В определенной мере это относится и к условиям тоталитаризма, поскольку, несмотря на провозглашение руководящей роли единственной партии, решающий объем работы, даже в «партии-государстве» в прошлом (в условиях социалистической ориентации в Гвинее, капиталистической — в Заире¹), делали государственные органы, государственные служащие.

¹ Теперь Заиру возвращено прежнее название Конго, но в отличие от другого государства Конго со столицей Браззавиль, это Демократическая Республика Конго со столицей Киншаса.



В связи с этим курс государственоведения имеет не только теоретический характер. Он содержит отправные положения для практического применения, знакомит читателя с основными моделями различных форм управленческой деятельности государства. При изучении курса предполагается использование практических занятий, тестов, управленческих игр и т.д. Разумеется, речь идет только об общих вопросах государственоведения. Более конкретно частные способы государственного управления изучаются в самых разных специальных курсах (например посвященных государственной службе или судебной деятельности как особой форме осуществления государственной власти).

С другой стороны, само государство, его территориально-политические образования, государственный аппарат, его звенья нуждаются в управлении ими. С давних времен человечество накопило огромный опыт в создании различных организационных форм и процедур управленческой деятельности внутри парламентов, судов, собственно государственного аппарата. В конечном счете эти механизмы и процедуры имеют целью совершенствование институтов государственности для наиболее эффективного управления обществом (в той части, где это допустимо и целесообразно), но они обладают и собственными закономерностями. Практические цели государственоведения относятся и к этой стороне предмета. Здесь огромное поле деятельности, в том числе создание таких структур, которые, с одной стороны, обеспечивали бы разделение властей, определенную независимость ветвей власти, их органов, а с другой — обеспечивали их взаимодействие, единство государственной власти, ее действий по принципиальным вопросам для блага общества. Правильное решение задач управления повышает его эффективность, снижает необходимый для управленческой деятельности уровень затрат общества. При изучении этой части предмета особенно широко применяются конкретно-социологические исследования, опросы, анкетирование, моделирование, решение практических задач и т.д.

§ 4. Методология и методы изучения государственности

Методология государственоведения. Государственность — это с незапамятных времен, с тех пор, как в обществе возникло государство, часть окружающего нас мира, и методология, используемая в государственоведении, является применением того или иного мировоззрения, философского подхода к объяснению мира и тенденций его развития. Исследуя различные явления, особенно социальные (а государство, наряду с другими качествами, имеет прежде всего такой характер), уче-

ные, независимо от того, осознают они это или нет, используют такую методологию, которая соответствует их мировоззрению, в какой-то мере определяется их социальным положением, практическим опытом, идеологическими взглядами.

В изучении государственности существуют два подхода, принципиально противоположные в своей основе, но испытывающие взаимовлияние в менее важных положениях: марксистское и немарксистское. К. Маркс и Ф. Энгельс, пользуясь своей методологией, получившей название диалектический материализм, пришли к принципиально иным выводам, чем существовавшие до того в науке о государстве. Основные положения марксизма (о государстве диктатуры буржуазии, о необходимости диктатуры пролетариата, о социалистическом государстве как высшем типе демократии, об отмирании государства и др.) в своем толковании, развитии в теории и практике ленинизма¹, большевизма привели к социалистическому тоталитаризму, где свобода мысли исключалась, а человек стал «винтиком» партийно-государственной машины. От многих из этих положений после развенчания культа личности И.В. Сталина в 60-х гг. XX в. и других событий (вооруженное вмешательство СССР и некоторых других социалистических стран в процессы демократизации в Венгрии, Чехословакии и др.) отказались сначала западные коммунистические партии, а окончательно влияние марксизма-ленинизма в мировой науке о государстве крайне ослабло после краха тоталитарных режимов на рубеже 80—90-х гг. Одна из причин этого, хотя далеко не главная, заключалась в том, что марксизм, который содержал верные положения, был догматизирован и «тотализирован» (хотя Маркс и Энгельс требовали постоянного уточнения своих положений с учетом новых данных), а в ряде выводов извращен. Лишь в немногих сохранившихся социалистических странах (Китай, КНДР, Куба и др.) марксистско-ленинское направление

¹ Однако, как отмечалось, теперь исследователи, во-первых, нередко разделяют марксизм-энгельсизм и ленинизм. Это имеет свои основания, хотя по подавляющему большинству принципиальных вопросов позиции марксизма-энгельсизма и ленинизма являются одинаковыми и, следовательно, термин марксизм-ленинизм тоже может применяться. Во-вторых, исследователи констатируют сильное влияние идей Маркса на общественные науки и массовое сознание. В середине 80-х гг. при ответе на вопрос, престиж какой из теорий, объясняющих жизнь общества, особенно возрос, из 20 опрошенных наиболее известных ученых Запада 80% сослались на марксизм и 60% назвали марксизм наиболее перспективной среди обществоведческих теорий. В 1999 г., в преддверии нового тысячелетия, Всемирная служба британской компании Би-би-си провела опрос на всех континентах: кто самый выдающийся человек ушедшего тысячелетия. Первое место занял К. Маркс (второе — А. Эйнштейн). См.: Новый мир. 1988. № 11. С. 165; Российская газета. 1999. 29 окт. Следует учесть, что эти ответы относятся к общей теории марксизма и, видимо, в меньшей степени к взглядам Маркса на государство.

продолжает господствовать в науке. Правда, правильные положения есть и в ленинизме, в докладах И.В. Сталина, работах Мао Цзэдуна, выступлениях Ф. Кастро, Ким Ир Сена и др. (требования власти народа, свободы, демократии и т.д.), но ошибочны, часто антигуманны основные принципы, да и сама практика государственного строительства чаще всего такова же.

Немарксистская методология в изучении государственности представлена множеством различных подходов, но наиболее общий характер имеют, видимо, три из них. Многие исследователи считают, что социальная действительность (в том числе явления государственности) задана им жестко, с набором объективно существующих закономерностей, которые ученые должны открыть и изучить. Таков подход большинства российских государствоведов: они рассматривают прежде всего не конструкции государственности, создаваемые людьми, не идеи или концепции, а объективную действительность, институты государства. Книги о государстве, изданные зарубежными государствоведами, политологами, конституционалистами, тоже написаны в своем подавляющем большинстве с этих позиций.

Другая группа ученых занимает, по существу, противоположные позиции. Они полагают, что социальная действительность, ее фрагменты (в том числе государственность) являются результатом творения людей и потому изучаются на деле как последствия интерпретаций, которые даются этим явлениям самими людьми, хотя интерпретации имеют под собой объективную основу (А. Бергсон, Г. Блумер и др.¹). Такой подход отчетливо прослеживается во многих апологетических учениях о государственности, в частности в работах о социалистическом государстве, издаваемых в сохранившихся странах тоталитарного социализма. Оно толкуется с позиций тех традиционных представлений, которые о нем созданы в марксизме и его тоталитаристских истолкованиях, а не на базе учета объективной действительности.

Наконец, третья группа исследователей полагает, что социальные явления, включая государство, объективны, равно как объективны и представления, конструкции государственности, создаваемые людьми. Поэтому общественные явления изучаются в двух ипостасях: с точки зрения факта и с точки зрения того, как они созданы, сконструированы людьми (Р. Арон, М. Вебер)². Такой подход больше присущ теоретикам государства, соединяющим изучение реальности с

¹ См.: *Мойсон П.* Современная западная социология. СПб., 1995. С. 162—163.

² Новые направления в социологической науке. М., 1978. С. 30, 37, 49; *Арон Р.* Этапы развития социологической мысли. М., 1993. С. 517—520.

изучением идей о государстве, делающим выводы высокой степени обобщения, абстракции.

Для того чтобы вести к верным, научно обоснованным выводам, в государствоведении необходимо ориентироваться на *многофакторный* подход, избегая односторонности. Игнорирование одних факторов и преувеличение значения других могут, как бы важны не были последние, привести при их интерпретации к ошибочным выводам. Вместе с тем, используя многофакторный подход, нужно учитывать прежде всего главные, решающие факторы, доминанту. Современная методология государствоведения предполагает *системный* подход. Реальная роль государства, значение тех или иных институтов государственности, их влияние на общественную жизнь могут быть полностью выявлены только в системе, во взаимосвязи как с другими явлениями государственности, так и с институтами политической системы, экономическими, социальными, идеологическими отношениями. Неотъемлемой стороной современного государствоведения является *диалектический* подход. Место того или иного института государства в общественной жизни, его деятельность могут быть всесторонне оценены с учетом его возникновения, развития, изменения, исчезновения, в сопоставлении позитивных и негативных свойств, в конкретной ситуации, в которой эти свойства проявляются. При этом нужно иметь в виду, что институты, формы государства, методы деятельности государственных органов, оказавшиеся продуктивными в одних условиях, могут оказаться непродуктивными в других (и даже сходных) условиях, если страны имеют разные традиции или отличаются моделями общественного сознания, политической культуры населения и т.д.

Методология государствоведения предполагает, наконец, оценку государственности, институтов государства с позиций *общечеловеческих ценностей*, особенно тех из них, которые непосредственно относятся к предмету изучения: с позиции демократии, понятий социального, правового, светского государства, единства государственной власти и разделения властей в условиях системы сдержек и противовесов, взаимодействия ветвей власти, ответственности государства перед личностью и личности перед государством, правления большинства и защиты прав меньшинства и т.д.

Методы государствоведения. Метод — это основанный на каких-то исходных (априорных) принципах способ познания, формулирование научных гипотез, проверка доказательности выводов с помощью частных методик, различных приемов. В государствоведении используются общенаучные методы и методы, специфические для общественных наук, к которым относится государствоведение. Уникальных методов,

присущих только этой отрасли знания, по-видимому, еще нет, хотя они возможны (их выявление и классификация пока что не проводились), но есть свои приемы. Среди общенаучных методов важное значение имеют *анализ* и *синтез*. С их помощью, например, в структуре органов государства выделяются законодательные, исполнительные, судебные органы, синтезируется понятие государственного аппарата (в широком смысле этих слов). Применяются *логический* метод (с его помощью делаются различные умозаключения), метод *формализации* (при помощи его выделяются, в частности, главные, наиболее существенные стороны того или иного института государства при намеренном игнорировании неглавных, второстепенных качеств и связей), метод *наблюдения* (сбора данных), *сравнительный* метод (сопоставления для получения выводов важны в любой науке), *количественные методы* (в том числе статистические), метод *прогнозирования* (с его помощью были сделаны выводы и о возможном создании социалистического (на деле оказалось — социалистического тоталитарного) государства и о неминуемом крахе тоталитаризма, *экстраполяции* (распространение признаков данного явления на другие сходные явления), методы *моделирования* (искусственное воссоздание моделей тех или иных органов, процедур), *эксперимента* (практическая проверка тех или иных институтов в условиях, созданных экспериментатором).

Многие из общенаучных методов применяются с определенными особенностями и ограничениями, зачастую только в мысленной форме, ибо реальное манипулирование многими явлениями государственности невозможно (нельзя, например, искусственно создать в стране другой парламент с иным составом и правилами деятельности, чтобы в сопоставлении проверить их эффективность).

Среди методов, специфических для общественных наук, в государствоведении широко используются *исторический* метод, *конкретно-социологические* методы и приемы (анкетирование, интервью и т.д.), *социально-качественные* методы исследования. При помощи таких методов проводится, например, классификация исторических типов государства, государственных режимов и т.д.

Применение в государствоведении методов, специфических для общественных наук, также порождает особые приемы исследования, обусловленные качествами изучаемых явлений. Мы уже говорили об этом в связи с моделированием и экспериментом. Свои особенности присущи и другим методам. При использовании контрастирующего сравнения, количественных методов особое значение имеет социальное качество сравниваемых явлений (без учета этого, при формальном сопоставлении однопорядковых явлений возможны принципиальные ошибки).

Глава 2

СОВРЕМЕННЫЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВА

Чтобы дать понятие государства, нужно раскрыть прежде всего его сущность. Сущность государства понимается в литературе двояким образом: как философская сущность (особое общественное явление) и как социальная сущность (она связана прежде всего с природой государственной власти). В данной главе понятие государства дается с позиций философской оценки его сущности как особого явления в обществе самых разных стран, но обладающего наиболее общими признаками. Разумеется, при анализе явления государственности нельзя (да и не следует) полностью избежать социальных характеристик, но не они являются основными в данной главе. Социальная сущность государства рассматривается в главе о типологиях государства, где содержатся также и социальные типологии. Изучение сущности государства, как особого института общества, отличного от других общественных явлений, связано прежде всего с вопросом о возникновении и тенденциях развития государства.

§ 1. Возникновение и основные тенденции развития государства

Основные способы возникновения государства. Вопрос о возникновении государства имеет три аспекта. Во-первых, это *первоначальное* возникновение, т.е. постепенное, на протяжении десятков, а то и сотен тысячелетий, вызревание в человеческом сообществе этого особого политического института, составляющего неотъемлемую часть общества и в то же время отчуждающегося от него, приобретающего свои закономерности развития и власть над обществом.

В ходе длительного и сложного процесса первоначального возникновения государства у разных народов складывались неодинаковые предгосударственные формы, возникали образования, переходные к государству. Одним из них являлась военная демократия, однако она была распространена не так широко, как считалось раньше. Во-вторых, это *производное* возникновение государства, когда новое государство создается в государственно организованном обществе, но на базе

ликвидации прежнего государства и возникновения нового в результате революции, разделения государства на другие, сецессии части населения или части государства и образования собственного государства, соединения разных государств в одно. Примерами этого являются французская буржуазная революция 1789 г., покончившая с абсолютной монархией, социалистическая революция 1917 г. в России, которая привела к созданию тоталитарного социалистического государства, «мирный развод» в федеративной Чехо-Словакии, когда это государство с 1 января 1993 г. разделилось на два: республики Чехию и Словакию, вооруженная сецессия в 1971 г. Бенгалии из Пакистана и образование государства Бангладеш. В 1991 г. из состава СССР вышли РСФСР, Украина и Белоруссия, а затем другие республики, в результате чего государство СССР прекратило существование. Создание федеративного государства США в 1787 г. произошло путем объединения 13 штатов, считавших себя государствами. В 1922 г. в результате объединения четырех советских социалистических республик было создано новое государство — СССР. В 1990 г. одно германское государство (ГДР) вошло в состав другого (ФРГ). Можно привести множество других примеров возникновения нового государства на ранее государственной-организованной территории, хотя какие-то элементы преемственности не исключаются даже при революциях.

Третий способ связан с условиями, когда государство возникает в безгосударственном колониальном обществе, в зависимой стране, находившейся под управлением государства-метрополии. Таким образом в 50—90-х гг. XX в. возникло более 100 новых государств в Азии, Африке, Латинской Америке, Океании. На этом пути также создавались в ряде стран сравнительно кратковременные (на годы) предгосударственные формы в виде освобожденных районов в некоторых странах. Они возникали только в том случае, если национально-освободительная борьба приобретала вооруженный характер (Ангола, Гвинея-Бисау, Мозамбик и др.).

Первоначальное возникновение государства. Существует множество доктрин, с позиций которых объясняют возникновение государства в обществе. Хотя в древнем мире и в средние века были взгляды о появлении государства в результате объединения людей для совместной жизни или в итоге разрастания патриархальной семьи, причем государство, как правило, не отличалось от общества, в то время господствовали взгляды о *богоустановленности* и вечности государства. Оно рассматривалось как явление, дарованное людям «свыше». В Новое время, когда общество стало освобождаться от религиозных оков, появились *личностные* концепции возникновения государства.

Некоторые из них исходили из постулата, что человек по своей природе злое существо, в обществе идет война «всех против всех», и для того чтобы не дать конфликтам погубить общество («человек человеку — волк»), ввести борьбу в определенные рамки, было создано государство (английский автор Т. Гоббс). Другие, напротив, полагали, что человек добр и люди заключают между собой общественный договор (он мыслился как фактическое состояние, а не юридический документ) для общей пользы (французский писатель Ж.Ж. Руссо). В более позднее время появились *коллективистские* теории, связывавшие, в частности, возникновение государства с коллективным насилием одних групп над другими. Такое насилие могло быть внутренним (внутри общества), когда одна группа населения силой навязывала свою волю другой (другим), создавая для этого государство (австрийский автор Л. Гумплович), или внешним: создание государства для управления покоренными племенами (американский исследователь Ф. Оппенгеймер).

Марксизм создал *классовую* теорию возникновения государства. Она связывала происхождение государства с естественными процессами возникновения семьи, частной собственности и вследствие этого — с расколом общества на антагонистические классы. С этой точки зрения, естественные процессы рождения государства были поставлены на службу господствующему классу собственников. Экономически господствующий класс стал и политически господствующим, используя государство, государственный аппарат для подавления сопротивления угнетенных классов.

В настоящее время в литературе, особенно французской, которая влияет и на ученых других стран, широко используется в разных вариантах *олигархическая* теория возникновения государства (олигархия в переводе с древнегреческого — власть немногих). Согласно ей, в любом человеческом сообществе (племени, общественном объединении, обществе той или иной страны¹) существует определенная иерархия (ранжировка) людей и их групп, первоначально возникающая из естественного неравенства людей, их неодинаковой физической силы, способностей и т.д. В результате выделяется элита (верхушка общества), олигархия, которая становится во главе сообщества. В связи с естественно складывающимся разделением функций, ролей в сообществе (все не могут заниматься всем) выделяется функция управления. «Когда олигархи берут на себя функции всего общества, появляется

¹ Каждое из них рассматривается как определенная система. На их уравнивание, нивелировку оказала влияние общая теория систем.

политическая власть и рождается государство», — пишет французский политолог Б. Шантебу¹.

Конкретные пути первоначального возникновения государства с позиций олигархической теории сводятся к трем способам: военному, аристократическому и плутократическому. *Первый* связан с войной и захватом добычи, в результате чего в коллективе (обществе) происходит перераспределение общественного продукта, а среди военачальников складывается правящая элита, верхушка, которая опирается прежде всего на вооруженные силы, свои дружины, живущие за счет войны (например возникновение государства у франков, у монголов).

Аристократический способ (аристократия по-древнегречески — власть лучших, знатных) предполагает особое положение знатных родов, предки которых составляли элиту племен в связи с их природными и иными данными (военным искусством, храбростью, умом, преданностью и т.д.). Потомки наследуют особое положение в обществе, становятся элитарной группой, которая приобретает функции руководства, управления, сначала неполитического, а затем и политического. В качестве примера обычно называют образование государства в Древнем Риме, связанное с борьбой патрициев — аристократов и плебеев — простолюдинов.

Плутократический путь возникновения государства (плутократия от древнегреческого — власть богатства), как считают, использовался гораздо реже первых двух и в основном в островных или приморских районах Востока. Он связан с сосредоточением власти в руках отдельных лиц, а затем — определенной группы главным образом из-за их выдающегося имущественного положения (умелое использование даров моря). Вокруг них группируются их многочисленные сторонники, материально зависящие от первых. Они и поддерживают властные притязания плутократов, в конечном счете основанные на их экономическом влиянии.

Концепция олигархического возникновения государства во всех ее вариантах в качестве необходимого условия предполагает сначала естественную, а затем и складывающуюся «сверху» асимметрию общества (прежде всего социальную, хотя данный аспект недостаточно учитывается сторонниками олигархической концепции). Это влечет за собой выделение различными путями слоя властвующей элиты, верхушки общества, присваивающей руководство им, а из нее — верхнего слоя профессиональных управленцев (другие категории подчиненных управленцев могут рекрутироваться из «низов»). В таком подходе, учи-

¹ Chantebout B. Droit constitutionnel et science politique. P., 1982. P. 8.

тывающем конфликтность процесса возникновения государства, сильная сторона этой концепции. Однако она игнорирует другой параллельный процесс: постепенное создание обществом необходимых ему руководителей, управленческих кадров, органов для выполнения «общих дел», что обусловлено естественной необходимостью и проистекает из процессов развития самого общества, все более углубляющегося разделения труда в нем. Этот процесс тоже идет в общем русле движения, ведущего к возникновению государства. Кроме того, возникающее и затем существующее государство само порождает олигархию. Оно выступало катализатором классового образования в Древнем Египте, Индии, Китае. Наконец, олигархическая концепция трактует возникновение государства как слишком плавный процесс накопления количественных изменений и нового качества. Она недооценивает борьбу классов и социальных групп, а также роль принуждения, насилия, которые использовались правящей элитой против недовольных «низов» и ускоряли создание государства (свидетельства об этом есть уже в памятниках Древнего Египта, например в так называемом Лейденском папирусе). В отличие от органов по управлению «общими делами», которые сначала не столь явно обнаруживали свою властную, государственную природу, именно органы принуждения, его кадры стали важнейшими признаками возникшего государства.

Многофакторный подход к первоначальному возникновению государства. В настоящее время в науке первоначальное возникновение государства рассматривается в связи с действием различных причин. Среди них: необходимость выполнения «общих дел», разделение труда, его специализация и выделение управленческого труда (сначала на базе обособления от общества племенных вождей и их приближенных, военных дружин), возникновение частной собственности и классов, демографические факторы (в том числе в связи с переходом от кочевого к оседлому способу жизни), психологические факторы (страх перед враждебностью других людей или племен и стремление к созданию специального учреждения для защиты или стремление к совместной жизни на основе соглашений), антропологические факторы (организованность, в том числе во властной, государственной форме, коренится в самой природе человека, ибо «социальность является основополагающим для человека существенным качеством»¹).

Вместе с тем, как отмечалось, в многофакторном подходе следует выделять доминирующий фактор или доминирующие факторы. При

¹ Бергер П.Л. Приглашение в социологию (гуманистическая перспектива). М., 1996. С. 152.

первоначальном возникновении государства их, видимо, четыре: *сущность человека* (когда он стал им) как социального существа; выполнение *«общих дел»* (необходимость в организации, выполняющей общественные задачи); *социальная асимметрия* и связанная с этим необходимость в институте легитимного *принуждения* (легитимный — обоснованный, оправданный в представлениях населения). Социальная асимметрия ведет к борьбе социальных сил и требует введения ее в определенные рамки для предотвращения анархии и распада общества.

Производное возникновение государства. Возникнув на заре цивилизации, государство как таковое остается необходимым элементом общества, но его социальная сущность или иное содержание может коренным образом изменяться в результате философски трактуемого «скачка», «взрывного» перерыва постепенности. В этом случае возникает новое государство, отличное от того, которое существовало у данного народа, на данной территории. Прежде всего так бывает в результате революционных переворотов, особенно социальных революций. В истории были попытки создания собственного государства восставшими рабами и крестьянами¹. Выше уже говорилось о создании в результате революции 1789 г. буржуазно-демократического государства во Франции, которое было совсем не похоже на феодально-абсолютистское государство; о «социалистическом государстве рабочих и крестьян», «государстве диктатуры пролетариата», созданном в России в 1917 г., которое коренным образом отличалось от царской империи. Подобные примеры можно умножить: революции во многих странах мира качественно изменяли природу государства, создавая новое государство, но сохраняли его как необходимый обществу институт. Анархические концепции ликвидации государства как такового и марксистская теория постепенного отмирания государства пока что нигде не осуществились и вряд ли могут осуществиться, по крайней мере в обозримом будущем.

Производное создание нового государства возможно и без вооруженной борьбы, революционных потрясений. Выше уже приведены примеры разделения и объединения государств. Таким образом, производное возникновение государства возможно революционным и иным путем, причем в первом случае бывает революция вооруженная и мирная. Последняя может осуществляться в ходе сравнительно длительной трансформации, что, например, происходило в некоторых постсоциалистических странах, а в прошлом заняло века при постепенном возникновении феодального государства.

¹ См.: Чиркин В.Е. Переходные государственные формы (формы государства, переходного к социалистическому типу) // Ученые труды. Т. VII. Свердловск, 1963. С. 23—86.

Создание государства в колониальной несамостоятельной стране. Возникновение более 100 новых государств на развалинах колониальной системы стало результатом национально-освободительных движений. В некоторых странах они приобрели форму вооруженной борьбы (Ангола, Мозамбик, Гвинея-Бисау в португальских колониях, Зимбабве и Малайя — в английских, Алжир — во французских и т.д.), в других странах требования элиты колоний о создании собственного государства имели целиком мирный характер (например Мадагаскар или Танганьика), в-третьих сочетались мирные и немирные формы борьбы (Индия, Кения). В большинстве стран, однако, метрополии были вынуждены предоставить независимость, государственную самостоятельность колониальным народам, не доводя ситуацию до вооруженной борьбы, а во многих странах, пожалуй, большинстве, их народы и не собирались применять вооруженные формы, не были готовы к этому.

Возникновению нового государства обычно предшествовали переговоры представителей колониального населения и метрополии («круглые столы»), нередко факт возникновения нового государства был связан с октроированием (дарованием) метрополией конституции прежней колонии, которая провозглашалась независимым государством. Такие переговоры и соглашения имели место и при применении вооруженных форм борьбы за независимость. Почти во всех случаях новые государства первоначально организационно строились по моделям их бывших колониальных хозяев, но в дальнейшем отходили от них, а некоторые провозглашали социалистическую ориентацию и использовали (в ухудшенном варианте) советскую модель.

Тенденции развития государства. В истории общественной мысли существовали, да и сейчас существуют, различные представления о тенденциях развития государства и его социальных судьбах. В древнем мире и в средние века имелись взгляды о *демократическом* пути развития государства (Аристотель), тенденциях его *олигархизации* и авторитаризме властвующих (Цицерон), развивались идеи создания *идеального государства* законов (Платон) или идеального мусульманского государства по типу халифата пророка Мухаммеда (эти положения и сейчас повторяют мусульманские фундаменталисты). Идеальное государство, к которому должно привести развитие, конструировали, хотя и по-разному, многие писатели-утописты Нового времени (Т. Мор, Т. Кампанелла и др.). Были и попытки создать такое государство-общину объединившимися переселенцами (в частности, европейцами в Латинской Америке), все они окончились неудачей.

В период реформации многие ее деятели, видя перед собой только абсолютистское государство, считали всякое государство *злом*, огра-

ничивавшим свободу человека. В Новое время были и идеи *государства-добра*, служащего общим потребностям людей. Из представлений первого рода выросло затем течение анархизма, требовавшее немедленной ликвидации всякого государства и создания *безгосударственного* общества «свободных людей», из взглядов второго рода в конечном счете сложились представления о государстве *всеобщего блага*. По-новому поставил эту проблему марксизм, выдвинув тезис о *ликвидации* путем революции «буржуазного государства», создании вместо него социалистического государства как *блага для трудящихся* и органа *насилия против эксплуататоров*, а затем о постепенном *отмирании* такого государства. Отмирание социалистического государства мыслилось в результате завоевания политической власти рабочим классом, строительства сначала классового (с дружественными, а не антагонистическими классами) социалистического, а затем бесклассового коммунистического общества. Буржуазное государство уничтожается, социалистическое государство отмирает — таков был один из основных тезисов марксизма-ленинизма по вопросу о судьбах государства.

История государственности свидетельствует, однако, что государство не является только злом или только добром, создать идеальное государство невозможно, оно не может быть ликвидировано однократным анархическим «бунтом» и не отмирает бесследно. Возникнув, государство становится необходимым для общества *регулятивным инструментом*, и в этом состоит его социальная ценность. Однако государство представляет собой лишь определенную политическую форму, и ее содержание, а также использование этой формы обществом может быть различным. Государство может быть огромным злом (тоталитарное государство в фашистской Германии), но даже тоталитарное государство может быть использовано в его отдельных сторонах как важнейший инструмент для защиты общества (организация военного сопротивления вторгшимся в СССР фашистским захватчикам), его действия могут иметь негативное значение в одном отношении и позитивное в другом (в условиях объявленного чрезвычайного положения существенно ограничиваются конституционные права граждан, но это необходимо, например, для восстановления общественного порядка или ликвидации последствий стихийного бедствия).

Развитие государства подчинено определенным *закономерностям*. Оно свидетельствует, во-первых, о *волнообразном* движении: усиление роли государства приводит к критической точке, за которой следует либерализация. Если она становится чрезмерной, утрачивается необходимая степень управляемости обществом, что может повлечь чрез-

вычайное падение жизненного уровня населения и условия для возникновения государства-диктатуры. Во-вторых, долговременные тенденции развития государства свидетельствуют о процессах *демократизации* и *социализации* государства, что происходит в наше время на базе восприятия общечеловеческих ценностей. В-третьих, наряду с процессами демократизации (в том числе возрастанием роли общественного мнения в принятии управленческих решений) в современных условиях, особенно в «продвинутых», высоко развитых капиталистических странах, в условиях постиндустриального, информационного общества развитие все более идет по пути создания *технологического* и *технократического* государства. Для принятия решений и управления в современном сложном обществе все шире используются новые технологии, позволяющие просчитывать различные варианты, возрастает роль технических (понимая это слово в широком смысле) специалистов. Теоретически они лишь готовят варианты возможных решений, просчитывают возможные последствия, а органы власти, парламенты, политики принимают решения (законы, указы и т.д.). На деле, специалисты решающим образом влияют на эти решения. Значительная доля реальной государственной власти переходит к технократии, что объективно ведет к снижению степени демократичности. Поэтому в современных условиях сложного мира очень важно уметь соединить роль специалистов (технократию) и демократию (власть народа). В-четвертых, по мере развития уменьшается роль государственного принуждения. Государство, его органы стремятся разрешать конфликты на базе компромиссов и консенсуса. В-пятых, возрастает обилие и разнообразие переходных, гибридных, промежуточных форм государственности. Соединяются элементы разных институтов, доказавшие свою продуктивность, в результате чего возникают не существовавшие ранее формы (рассматриваемые ниже полупрезидентская республика, регионалистское государство и даже выборная монархия. В-шестых, в наше время становятся более резкими «взлеты» и «падения» в развитии государственности. В древнем мире и в средние века были свои деспоты и свои относительные демократии (для свободных), но такого полюсного противопоставления организационных форм демократии и диктатуры мир, пожалуй, до XX в. не знал. Прежде был свой «тоталитаризм» вверху. «Сплошной» тоталитаризм общества — это изобретение нашего времени.

Указанные тенденции неодинаково проявляются на разных этапах развития общества.

Как и всякий политический институт, государство, возникнув, стремится усилить свою роль в обществе, охватить своим влиянием

возможно больше сторон общественной, а то и частной жизни. Своего апофеоза в древнем мире это достигает в восточных деспотиях, в правлении тиранов в Греции, некоторых императоров в Риме, в средние века — в абсолютных монархиях и в создании «полицейского государства» в княжествах Германии, когда мелочной регламентации подвергалась вся жизнь человека (включая, например, высоту печных труб). В современных условиях тенденция к созданию всеобъемлющего государства получила воплощение в тоталитарных системах (фашистских и все-таки принципиально отличных от них социалистических), в государствах мусульманского фундаментализма, где действуют слитные нормы права и религии, затрагивающие интимные стороны жизни человека, в концепциях и практике «партии-государства» в некоторых развивающихся странах.

Падение абсолютистского государства в XVIII—XIX вв. привело к идеям и практике либерализма, невмешательства государства в общественную жизнь, концепциям «минимального государства» (70-е гг. XIX в.), «самоограничения государства» (начало XX в.), хотя и тогда государство регулировало многие ее стороны (действовали суровые законы о труде, о запрещении забастовок, об объединениях граждан, нормы денежного обращения и т.д.). Крушение тоталитаризма в XX в. также имело своим следствием ослабление государственной власти, хотя это наблюдается в разных странах в неодинаковой степени (в большой степени, например, в России, о чем свидетельствуют неоднократные требования Президента в посланиях к парламенту о необходимости укрепления государства). В отличие от периода либерализма в XIX в., ослабление государственной власти в посттоталитарных государствах XX в. наряду с плюсами, вытекающими из ликвидации тоталитаризма, имело многие крайне негативные последствия: в условиях иногда неверно понимаемой свободы был ослаблен общественный порядок, возникла организованная преступность, развилась коррупция, отказ государства от регулирования экономики привел к невиданному в мире многолетнему падению производства, структурному кризису, резкому снижению уровня жизни населения.

После периодов неоправданных усиления и снижения роли государства в обществе во второй половине XX в. в большинстве стран утвердилась идея и практика активного участия государства в общественной жизни, его *регулирующей роли*, однако при сохранении *саморегулирования* общества. Государство активно вмешивается в экономические отношения (в том числе во многих странах внедряется общегосударственное планирование), регулирует социальные вопросы (труд, образование, медицину, пенсии и т.д., за что получило эпитет «соци-

альное» государство), политическую систему (партии, другие общественные объединения), некоторые вопросы духовной жизни (в демократическом государстве конституции провозглашают идеологический плюрализм, в тоталитарном — государственную идеологию). Во многих развивающихся странах принимается концепция «социалистического» государства (такие определения, правда, не соответствующие действительности, есть в Индии, Шри-Ланке, Сирии, Египте и др.), внедряются некоторые стороны регулирующей роли государства, аналогичные социалистической практике, авторитарные элементы. Некоторые положения социалистической концепции в переосмысленном виде (иногда им придается совершенно противоположное значение) принимаются и в государствах капиталистического общества (особая роль труда и трудящихся, планирование, идеи социальной справедливости и т.д.).

Вместе с тем в современных условиях в демократических странах наряду с признанием и расширением регулирующей роли государства непреложным постулатом является *саморегулирование* общества, его саморазвитие. С одной стороны, в любом обществе есть такие стороны жизни, которые не могут и не должны регулироваться государством и правом. С другой стороны, государство не может произвольно, волюнтаристски изменить принципиальное направление естественного развития общества в угоду созданным руководителями государства концепциям, которые к тому же не всегда являются истинными. Об этом отчетливо свидетельствует опыт и фашистских государств, и стран тоталитарного социализма, где эксперименты в отношении общества закончились крахом. Идея саморазвития общества находит свое выражение в сохранившейся от прежних времен концепции независимого от государства «гражданского общества». О содержании этой концепции сказано ниже.

После Второй мировой войны возникают так называемые государства народной демократии (сначала государства переходные к социалистическому типу, а затем — социалистические государства), а в развивающихся странах — государства национальной демократии, социалистической и капиталистической ориентации. Обилие *переходных государственных форм* становится характерной чертой XX в.

В связи с новыми общественными процессами, ликвидацией колониализма, а в последние годы вследствие перелома в общественном развитии мира в конце 80—90-х гг., ликвидацией тоталитарных систем во многих странах развитие государственности *унифицируется на базе признания общечеловеческих ценностей* при одновременном учете *особенностей отдельных стран* и народов, что связано с ростом националь-

ного самосознания в связи с успехами науки, культуры, техники, а также в связи с освобождением от оков авторитаризма, тоталитаризма, колониализма. Первая тенденция ведет к процессам интеграции государств, в том числе возникают разного рода межгосударственные объединения, обладающие признаками не только международного союза государств, но и элементами надгосударственного, конституционно-правового характера (Европейский союз, Союз Беларуси и России, различные объединения постсоветских республик Средней Азии и т.д.). Вторая тенденция наряду с признанием коренных интересов народов, этносов нередко приводит к сепаратизму, распаду существующих государств.

Общие тенденции развития применимы и к российской государственности. Страна прошла и период феодальной раздробленности, и сословно-представительной монархии, в условиях которой большинство населения (зависимые крестьяне и другие низшие сословия) не имели представительства на земских собраниях, почти трехсотлетний период абсолютизма. Абсолютизм лишь на несколько месяцев сменился демократическими порядками в результате февральской революции 1917 г., а затем в течение семи десятилетий существовал социалистический тоталитаризм. Демократическое государство, которое постепенно утверждается теперь, имеет элементы авторитаризма. Ему присущи многие недостатки переходного периода, оно не избежало явлений сепаратизма (ослабленный федерализм, Чечня и др.), в нем есть движение и к интеграции, и к технологическому государству.

§ 2. Государство как общественное явление

Различные понятия государства в истории и современности. Выше дана самая общая характеристика понятия «государство» лишь с тем, чтобы определить предмет дальнейшего изложения. На деле же, вопрос о понятии государства является значительно более сложным. Это один из коренных вопросов дискуссии, которая длится многие века.

В истории общественной мысли предпринято огромное количество попыток сформулировать понятие государства, дать его определение, указать его наиболее характерные черты, выделить его из других общественных явлений. Многие из предложенных концепций (например органические теории, которые пытались объяснить природу государства по аналогии с человеческим организмом, анималистские (от латинского слова «животное») идеи, сравнивавшие организацию государства с колониями пчел, муравьев и т.д.) почти целиком относятся к прошлому и не оказывают влияние на современную литературу, но

другие, хотя они были сформулированы столетия, а то и тысячелетия тому назад, продолжают использоваться в науке. Как говорилось выше, в современном государствоведении можно, видимо, выделить пять основных подходов к понятию государства: теологический, арифметический (классический), юридический, социологический и новейший — технико-кибернетический.

Теологические взгляды на природу государства зародились еще в древних Египте, Вавилоне, Китае, Индии, но как определенное направление, хотя и с разными истолкованиями священных текстов, они сложились в иудаизме, христианстве, исламе. Согласно этому подходу государство создано богом, им же предопределяется его деятельность, а выступать против бога невозможно. Заветы о том, как построить государство, предложены в священных заповедях, и каждое государство должно стремиться к такой идеальной организации. Расцвет этого направления приходится на средневековье, когда по существу оно было не только господствующим, а единственным в сочинениях того времени. В Европе его наиболее известным представителем был монах Фома Аквинский (1225—1274), но в настоящее время ни в Европе, ни на Востоке оно не пользуется заметным влиянием. Исключением являются некоторые арабские (Саудовская Аравия, ОАЭ) и в меньшей степени другие государства (например Непал, Бутан), в которых иногда такой подход является государственной политикой, государства официально провозглашены исламскими монархиями или республиками (например Хашимитское Королевство Иордания, Исламская Республика Иран, Непал назван в его Конституции «Индуистским Королевством»). В Европе этот подход оказывает влияние на программные положения христианско-демократических партий (например правившего много лет в Германии до 1998 г. Христианско-демократического союза), согласно которым общественная жизнь должна соотноситься с религиозными заветами. Правда, положения о государстве в таких программах в равной мере исходят также из идей общечеловеческих ценностей, отдельные из которых заложены в христианстве.

В теологическом подходе помимо ортодоксальных идей были и другие взгляды по вопросу о государстве. Наиболее известным сочинением этого рода является книга арабского автора Ибн-Хальдуна (XIV—XV вв.) «Пролигомены». Он полагал, что государство возникает в связи с переходом от равенства к господству и вырастает из власти собственников. Оно представляет собой объединение (группу) людей, обладающих собственностью, а также вооруженных профессионалов. В связи с этим в современной литературе Ибн-Хальдуна называют иногда марксистом до Маркса, но на деле его теория была династической

теорией государства с элементами социологии (он писал о возникновении нового государства приблизительно каждые 120 лет, что соответствовало смене династий в арабском мире, но объяснял это не просто борьбой за престол, а внутренними изменениями в обществе и государстве).

Теологический подход к понятию государства как эманации божественной воли несостоятелен, не соответствует историческим фактам даже в исламе, где он получил наиболее яркое выражение. Пророк Мухаммед повел своих приверженцев из Мекки в Медину, создал довольно крупное по тем временам войско (около 10 тыс. человек), с которым он захватил Мекку (с согласия некоторых слоев ее населения) и был провозглашен правителем, наместником бога на земле. С этими событиями, связанными с действиями людей, и сопряжено завершение процесса создания первого мусульманского государства, другие были созданы позже различными способами.

В то же время теологический подход в своих конкретных проявлениях обладает некоторыми притягательными для людей аспектами. В христианстве — это призыв к государству (правителям) следовать некоторым общечеловеческим ценностям (справедливость, взаимопомощь и т.д.), в исламе — институты аш-шуры (консультации правителя с авторитетными представителями народа, в том числе для поиска компромиссов и консенсуса¹), маджлиса (открытый, по идее, доступ со своими нуждами любого «правоверного», т.е. мусульманина, к правителю — главе мусульманской «уммы» и членам его семьи), закята (особого налога с имущества подданных для поддержания бедных), идея отбора правящей элиты не путем всеобщих выборов (как утверждают мусульманские государствоведы, в числе избранных могут быть не самые достойные), а в соответствии со сложившимся авторитетом тех или иных лиц среди населения и т.д.

Арифметический (классический) подход имеет светский характер, но тоже коренится в далеком прошлом: в традициях античной мысли, согласно которым государство рассматривалось как объединение для того, чтобы построить жизнь на началах цивилизации, упорядочить отношения людей на определенной территории, используя власть народного собрания. В современных условиях этот подход широко применяется в работах западных политологов, специалистов по международному публичному праву, которые рассматривают государство как соединение трех элементов: власти, территории и населения. Некоторые считают главным в этой триаде политическую власть олигархии

¹ Консенсус — согласие, принятие решения при отсутствии возражающих, хотя не все участники могут высказываться за это решение.

(французский автор Б. Шантебу)¹, другие подчеркивают роль населения (Ж. Кабанн утверждает, что нация создает государство²). Некоторые исследователи (например индийский политолог Р. Гупта) расширяют число элементов, добавляя суверенитет и международное признание, а термин «власть» заменяют словом «правление»³.

Такой подход к понятию государства был несомненным продвижением вперед по сравнению с теологическими взглядами. Он характеризуется четкостью, определенностью и в какой-то мере отражает объективную действительность. Государство не может существовать вне территории, без населения и власти, хотя территория может быть непостоянной, подвижной, как, например, у государства кочевников-монголов. Однако некоторые из элементов являются лишь условиями существования государства, а термин «власть» без уточнения ее характера мало помогает раскрытию сущности государства. Существуют различные формы власти как таковой (например родительская власть) и формы социальной, общественной власти (власть старейшин племени, корпоративная власть, власть общественного объединения по отношению к вступившим в него членам и т.д.).

Юридический подход к понятию государства господствовал в науке до Первой мировой войны (1914—1918) и оставался влиятельным некоторое время после нее. Он был связан с юридическим мировоззрением, сложившимся среди интеллектуалов революционной буржуазии, выступавшей в борьбе за свержение абсолютизма под лозунгами свободы, равенства и братства, связанности деятельности государства, его органов правовыми нормами (прежде всего конституцией). Многие их последователи разделяли идеи немецкого философа И. Канта (1724—1804), определявшего государство как множество людей, подчиненных законам. Эти идеи имели прогрессивное значение, они объединили широкие массы народа в борьбе против абсолютизма, заложили основы некоторых общечеловеческих ценностей: свободы, прав человека и др. Но сторонники этого подхода рассматривали государство прежде всего с позиций нормативизма как юридическое лицо, совокупность правоотношений (немецкий юрист Г. Еллинек, французский автор Ж.П. Эсмен, русский юрист Ф. Кокошкин и др.). Хотя многие из них не отрицали значения социологических трактовок государства, они считали, что юристы заниматься этим не должны, оставаясь в границах норм, правоотношений. Крупным представителем этого

¹ *Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. P., 1982. P. 8.

² *Cabanne G.* Introduction à l'étude de droit constitutionnel et de la science politique. Toulouse, 1981. P. 25.

³ *Gupta R.L.* Political Theory. New Delhi, 1980. P. 13.

подхода был австрийский (затем американский) автор Г. Кельзен (1881—1953), написавший работу «Чистое учение о государстве», в которой он определял государство как специфическое нормативное единство¹. Правда, в последних работах Кельзена, видимо, в результате влияния политологии США, был значительно усилен социологический аспект.

В исследованиях сторонников такого подхода верно подмечено, что государство выступает как субъект права во многих международных отношениях и в отношениях внутри страны. За вред, причиненный личности в случае нарушения органами государства законов, оно несет ответственность (гражданские иски к президенту, выступающему как глава государства, нередкие во многих странах, имели место и в России). Сторонники этого подхода разработали много полезных классификаций, создали хороший инструментарий для формализованных исследований. Однако правильные положения о государстве как юридическом лице (разновидностей таких лиц много) не раскрывают его главных качеств как особого политического учреждения в обществе.

В условиях перестройки в России возникающие элементы юридизированного подхода к государству приобретают свои особенности. Утверждается, что «сущность государства — это власть, подчиненная праву». Поэтому сторонники такого подхода различают государство (власть, ограниченная правом) и деспотию (неограниченная власть)². Государство определяется как правовая форма организации и функционирования публичной власти (В.С. Нерсисянц). С этой точки зрения, например, тоталитарное фашистское государство, видимо, им не является. Во всяком случае, СССР («советское государство») и на протяжении длительного периода развития, видимо, другие страны тоталитарного социализма, как утверждается, государствами не являлись, а лишь имитировали государство. «...Не может быть тоталитарного государства»³. С этой точки зрения не было государства в Древнем Египте, абсолютистских государств в средние века, нет сейчас на Кубе, в Китае или в КНДР.

Наиболее широкое распространение в современной науке получил *социологический* (с политологическим акцентом) подход к понятию государства. Он представлен самыми разными школами, которые иногда по традиции принято делить на марксистские и немарксистские, хотя по некоторым вопросам это различие размывается. Появились новые

¹ Klug U. Prinzipien der Reinen Staatslehre. Krefeld, 1974. S. 20.

² См.: Четвернин В.А. Понятия права и государства. Введение в курс теории государства и права. М., 1997. С. 16.

³ Там же. С. 113.

течения евромарксистов, неомарксистов, взгляды которых по вопросу о государстве отличаются от ортодоксальных марксистско-ленинских концепций, а некоторые положения марксизма восприняты либеральными учеными-немарксистами. Да и в сохранившихся социалистических странах отходят от некоторых постулатов марксизма (например, допуская «социалистическую рыночную экономику» и реформируя «главное в марксизме» (В.И. Ленин) — учение о диктатуре пролетариата).

Социологический подход к государству в какой-то мере применялся до марксизма и параллельно с разработкой марксистско-ленинских концепций. Элементы социологического подхода имелись в рассмотренных выше взглядах Т. Гоббса и Ж.Ж. Руссо, которые, по существу, хотя и с разных позиций, формулировали *личностную концепцию государства*, тесно связанную в идеях «просветителей» с положениями о естественных правах человека, не зависящих от государственной власти. Марксизм использовал достижения предшествующих научных открытий, зачастую переработал их, приспособив к своей методологии, некоторые выводы поднял на новую ступень, положив, по существу, начало *коллективистской концепции государства*, но многие важные положения догматизировал, односторонне рассматривая государство прежде всего с классовых позиций. Коллективом для него был прежде всего класс. Правда, в марксизме-ленинизме есть некоторые элементы многофакторного анализа (в рукописях Маркса встречаются положения о государстве как институте, необходимом для выполнения «общих дел», Ф. Энгельс говорил о демократической республике, В.И. Ленин отмечал, что хотя государство не примиряет классы, оно умеряет классовые столкновения и т.д.), но это были лишь отдельные замечания в общем подходе к государству как к диктатуре. С точки зрения марксизма-ленинизма государство является органом диктатуры определенного класса (рабовладельцев, феодалов, буржуазии). В результате социалистической революции оно становится диктатурой пролетариата. Из машины, «дубины» (В.И. Ленин) в руках эксплуататоров (эксплуататорское государство) оно становится инструментом в руках трудящихся (неэксплуататорское, социалистическое государство) и проводит в их интересах социально-экономические преобразования. С ликвидацией класса эксплуататоров (помещиков, городской буржуазии, сельской буржуазии — кулаков) оно становится общенародным государством, но и в этом качестве имеет классовый характер, поскольку выражает интересы трудящихся. С установлением социальной однородности общества, в бесклассовом обществе государство постепенно отмирает, будучи заменено неполитическим общественным самоуправлением народа. В современной марксистской литературе хотя и есть некоторые уточнения (например в Китае государство — это

демократическая диктатура народа), основы такой методологии сохранены. Государство определяется как универсальная политическая организация экономически господствующего класса (классов) в обществе данной страны (есть и формулировки, что «государство — это политическая организация общества»), регулирующая отношения классов и иных социальных слоев (интеллигенции) путем применения публичной власти государственным аппаратом (особым слоем людей, специально занимающихся государственным управлением). Среди признаков государства наряду с главным признаком — властью особого рода (государственной властью) обычно называют: распределение населения по административно-территориальным единицам, налоги и сборы (принудительные платежи в пользу государства), суверенитет (независимость государственной власти от любой другой власти) и право — особую систему общеобязательных норм, обеспечиваемых государственным принуждением. Иногда среди признаков государства называют институт гражданства.

Современные немарксистские социологические школы нередко существенно отличаются друг от друга, но всем им в подходе к понятию государства свойственны некоторые общие черты. Наиболее распространенной является трактовка, объединяющая юридические, экономические и политические признаки. Государство рассматривается как юридическая персонификация нации (под нацией понимается население страны), а эта персонификация (государство) коренится в централизации экономической жизни нации, в необходимости совместной централизованной экономической деятельности. Оно — не орган диктатуры какого-либо класса, а официальный представитель общества. В современном толковании этих школ государство не является полностью беспристрастным, поскольку на его деятельность оказывают влияние различные заинтересованные группы в обществе («группы давления»), а силы последних неравны. Поэтому некоторые авторы (Н. Пулансас и др.) рассматривают его одновременно как явление, имеющее черты классовости, и как внеклассовый инструмент, служащий целям всего общества (выполнение «общих дел»), как орган социальных услуг (социальное государство) и как арбитра в отношениях различных групп общества. В западных университетах нет дисциплин, аналогичных российской теории государства и права. Проблемами государствоведения занимаются главным образом политологи, в значительной мере попутно, при анализе политических систем. При формализованном определении понятия государства применяется главным образом арифметический (классический) подход. Ниже при анализе явлений государственности мы используем взгляды различных школ немарксистской социологии государства, равно как и отдельные поло-

жения марксизма, относящиеся к государству прошлого. Многие разновидности государства прошедших времен в марксистской литературе характеризовались правильно.

Технико-кибернетический подход появился в США в 60-х гг. XX в. в связи с тенденциями перехода к постиндустриальному, информационному обществу. В работах представителей этого направления государство изучалось и как элемент политической системы, и как система, которая работает на основе ввода—вывода: ввод информации, преобразование ее в рецепторах, управленческое решение в качестве вывода системы (принятие законов, иных актов и др.) и снова последующий ввод новой информации с повторением цикла. Такой подход, как частичный в отношении государства, представлен в основном в работах американских исследователей политических систем (Д. Истон, К. Дойч).

Основные признаки государства как общественного явления. Многие современные школы в государствоведении исходят прежде всего из того, что государство — это определенное объединение людей, *сообщество*, проистекающее из необходимости жить вместе на определенной территории (в государственных границах), а всякая кооперация требует регулирования совместной деятельности, отношений людей и их группировок, имеющих и сходные, и различные интересы. В этом коренится характер государства как *политического* сообщества, которое в политологии иногда обозначают как «государство в широком смысле слова», отличая его от государства в узком смысле (государственной организации, системы учреждений, обладающих верховной властью на данной территории, аппарата государства). Политический характер государственного сообщества обусловлен, с одной стороны, социальной асимметрией любого общества (классы, социальные слои, различные группы населения и их представители — группы давления, вследствие чего регулирование отношений между ними приобретает политический характер), а с другой — необходимостью выполнения общих для общества дел, одинаково нужных всем классам и социальным слоям (например охрана среды обитания, организация связи, борьба со стихийными бедствиями), вытекающих из общих интересов всех слоев населения и «членов» государственной организации.

Рассматривая государство как политическое сообщество, нельзя отождествлять государство, взятое в этом качестве, и общество в целом. Смешение этих явлений было присуще авторам, писавшим свои работы до XVII в. Но уже давно (некоторые считают, что это впервые сделали Локк, Гоббс, Руссо, другие — Гегель) в науке отчетливо различаются общество и государство.

Во-вторых, государство — *организация* в обществе данной страны (всякое сообщество предполагает какую-то организацию). В этом смысле социологи Б. Бади и П. Бирнбаум дают определение государства как «хорошо организованной машины власти вместе с находящимися у нее в услужении гражданскими чиновниками и вооруженными силами»¹. Особенности такой организации состоят в том, что государство является единственной *универсальной* организацией в стране, создаваемой в том числе на основе административно-территориального деления (лишь в очень мелких государствах, например Науру или Тувалу в Океании, где население не достигает 10 тыс. человек, нет такого деления), путем регистрации членов политического сообщества по месту жительства, институтов гражданства и негражданства (иностранцев, лиц без гражданства и т.д.) с особыми политическими статусами таких лиц и т.д. Каждый, находящийся постоянно или временно на территории страны, является своеобразным членом, субъектом этой организации, имеет определенные права (например на труд или неприкосновенность личности), несет перед государством страны пребывания обязанности. Сказанное относится и к юридическим лицам (учреждения, организации, объединения, зарегистрированные в данном государстве, имеющие права и выполняющие обязанности по отношению к нему).

Государству-организации, как и всякому объединению, в какой-то мере присущи элементы *добровольности* (например можно выйти из гражданства, хотя в ряде стран с разрешения главы государства или иных государственных органов, иностранцы и лица без гражданства могут свободно покинуть страну, однако не могут свободно в нее въехать, и т.д.), но все-таки организация «государство» строится главным образом на основе *обязательности*. Все лица, находящиеся на государственной территории, независимо от того, желают они или нет, должны подчиняться власти этой организации, соблюдать законы государства. За нарушение законов (на уровне преступлений) все лица (не только граждане) могут быть сурово наказаны, вплоть до лишения жизни. Таких санкций не знает ни одна другая организация.

Освободиться от «государственной зависимости» данной страны люди могут, выйдя из гражданства данного государства (в отличие от многих других объединений этот выход не вполне свободен, он сопряжен с рядом условий) и покинув государственную территорию, но если они остаются на ней, на них распространяется законодательство государства, хотя и с некоторыми особенностями (например освобождение

¹ Бади Б., Бирнбаум П. Переосмысление социологии государства // Международный журнал социальных наук. 1994. № 4. С. 17.

от обязательной воинской обязанности, возможное, но не обязательное освобождение от уплаты налогов и др.). Если же гражданин находится за границей, в том числе имея там постоянное место жительства, законы его государства распространяются на него.

В-третьих, государство — это политическое регулирующее учреждение, *регулятивный политический институт* в обществе данной страны. Оно удовлетворяет потребности общества с тех пор, как оно стало стратифицированным (разделенным на классы, социальные и иные группы), в интегрированности, организованности и управляемости. Его государственный аппарат действительно выступает как некая «машина». Выше уже говорилось, что государство регулирует общественные (но не всякие) отношения между людьми и их группировками (не только социальными группами, но и иными), а также является учреждением для выполнения «общих дел». Выполнение «общих дел» — неотъемлемая черта любого объединения (в том числе государства), хотя в одном и том же государственном сообществе «общие дела» могут пониматься разными группами населения по-своему.

Осуществляя основные направления своей деятельности (функции, о которых речь пойдет ниже), принимая принципиальные решения, государство (руководители государственного аппарата) представляет прежде всего интересы тех социальных слоев (сил), которые обладают наибольшими возможностями давления на государственную власть в целях обеспечения своих интересов. Это — экономически, социально и политически господствующий или доминирующий класс (в разном понимании последнего слова): рабовладельцы в древнем мире (по определенным интересам к ним примыкали свободные — не рабовладельцы), главным образом феодалы (светские и духовные) в средние века, имущие слои населения («буржуазия») на начальных стадиях развития капитализма, в условиях цензового избирательного права, когда избирательные права зависели, в частности, от обладания собственностью и иных факторов, имевших в самом конечном счете экономический характер. Доминирующим социальным слоем может быть полуфеодальная группировка вкуче с крупной буржуазией, выросшей на базе государственных привилегий (например доходов от нефти, находящейся в государственной собственности в некоторых арабских странах). Доминирующим социальным слоем может быть так называемая национальная буржуазия (в прошлом в Индии), пробуржуазная автократия (в прошлом в тоталитарных странах капиталистической ориентации в Африке).

Мы сознательно заменили в некоторых случаях понятие социального господства понятием доминирования. Первое имеет более узкий характер. Оно применимо полностью к условиям рабовладельческого

и феодального строя, к начальным стадиям развития капитализма, но не очень удачно для общества, где его основу составляет «средний класс». Конечно, крупные собственники в силу своего экономического могущества и сейчас оказывают подчас решающее влияние на государственные дела (это отчетливо видно и на опыте современной России («семибанкирщина», господство «олигархов» признаются и членами правительства), но в современном цивилизованном демократическом и правовом государстве решающее влияние имеет «средний класс». В странах Европы и Америки, в Японии, Австралии он составляет 65—80% населения, имеет неплохие условия жизни (в США к нему относят более 70% белых и 30% цветных граждан, имеющих 40 тыс. долл. дохода в год, в Европе — лиц, имеющих виллу, одну-две машины в семье, около 80 кв. м жилья на человека). Этот класс заинтересован в политической стабильности, соблюдении правил «политической игры» на основе применения демократических норм (прежде всего, конституции).

Для этого класса особенно важна роль государства как социально-политического *арбитра* в обществе. В этом суть регулятивной роли государства в демократическом обществе, хотя такая роль не ограничивается только арбитражем. Теоретически и по нормам демократического государства такой арбитраж должен быть беспристрастным, и для этого создаются определенные механизмы (например независимый суд, чьи решения непререкаемы, в том числе для других ветвей власти), но на практике в силу указанных выше причин, связанных с различной экономической и политической силой тех или иных группировок общества, он таковым полностью не бывает (хотя и возможен по отдельным спорным вопросам). Таким образом, государство — такой арбитр, который действует, во первых, в интересах наиболее сильных классов, заинтересованных групп, во-вторых, защищает от чрезмерных лишений слабые, обездоленные слои населения (например даже в древности раба было можно продать, но запрещалось убивать, а крепостные крестьяне должны были продаваться только семьями, в современном обществе существуют государственные пособия по безработице, пенсии и т.д.), наконец, осуществляет посредничество в интересах всего общества в целом, чтобы не допустить социальное противоборство до крайней черты, предотвратить анархию и распад общества, обеспечивая какую-то степень социальной солидарности.

В-четвертых, важнейшим признаком государства является особая — публичная, *государственная власть*. Выше уже говорилось о разновидностях власти в человеческих коллективах, эти разновидности имеют «частный» характер. Государственная власть, осуществляемая огромным и разветвленным *государственным аппаратом*, универсаль-

на. Она распространяется на всех членов общества в данной стране и граждан государства, проживающих за границей (ниже в особых главах детально говорится о государственной власти и ее органах). Эта власть юридически независима от любой власти внутри и вне страны: каждое государство обладает государственным суверенитетом, вправе применять особое — государственное принуждение. Принуждение есть в той или иной форме во всяком человеческом коллективе. Государственное принуждение не ограничивается лишением некоторых благ, как, например, наказание в семье, или исключением из состава коллектива, как, например, в политической партии (в некоторых странах лишение гражданства возможно, но во многих странах, в том числе в России, это запрещено конституциями). Оно распространяется на имущество, свободу и даже нередко саму жизнь человека (в ряде стран смертная казнь запрещена, но некоторые правовые системы предусматривают уголовное наказание и для юридических лиц).

Такие возможности государственного воздействия обусловлены тем, что государство — это орган *легализованного и легитимного* принуждения (насилия — по терминологии немецкого исследователя М. Вебера, заимствовавшего марксистское положение, исключив из него классовую характеристику, но добавив к нему слово о легитимации и анализ ее разновидностей). Вопросы легализации и легитимации рассматриваются ниже в особом параграфе. В данном случае отметим лишь различия между этими терминами. Легализация (от латинского слова «закон») государственного принуждения осуществляется наряду с конституцией множеством других правовых актов (например материальная ответственность устанавливается гражданским кодексом, уголовная — уголовным). Легитимация (тоже узаконение, но этому термину придается более широкий смысл) — это признание населением государственного принуждения (насилия), осуществляемого в необходимых случаях, обоснованным, справедливым, целесообразным, необходимым. Право может быть способом не только легализации, но и легитимации, но последняя может осуществляться и вопреки правовым нормам (например революционный разрыв североамериканских колоний с Великобританией в XVIII в., принятие Декларации независимости и учреждение новой государственной власти на территории США). Из приведенного примера видно, что между легализацией и легитимацией возможны расхождения: народ может не одобрять установленную в соответствии с нормами конституции легальную государственную власть, считать ее несправедливой, что может вести к ее замене мирным или немирным путем. Напротив, легитимная государственная власть и легитимное (с точки зрения народа) принуждение могут оставаться некоторое время нелегализованными (например в ос-

вобожденных районах Китая, Анголы или Гвинеи-Бисау до образования соответствующих государств).

В науке различаются разные формы легитимации государственной власти и, следовательно, ее права на принуждение (харизматическая, традиционная, рациональная). Для этого используются разные институты (референдум, выборы и др.), легитимация возможна массовыми действиями, иногда говорят о мысленной поддержке, поддержке чувствами и т.д. Свидетельством легитимации государственной власти (и соответственно — ее права на принуждение, насилие) могут быть данные общественного мнения, репрезентативных опросов, анкетирования, общегосударственных и местных обсуждений различных вопросов. При этом принципиально важно установить, насколько государственное принуждение, его меры, относящиеся к обществу в целом (например временный запрет на выдачу валютных вкладов населению и их перевод в рублевые вклады по курсу, установленному государством, в 1998 г. в России) или к отдельным социальным группам (запрет на проведение съезда экстремистской организации в 1998 г. в Москве, зарегистрированной в этом городе) соответствуют более общим и неотложным задачам общества (причем не только с позиции его большинства, но и с точки зрения охраны прав меньшинства), насколько такие меры сочетаются с общечеловеческими ценностями.

Методы индикации легитимности государственного принуждения требуют осторожной оценки. Известно, что референдумами освящалась гитлеровская концентрация власти в руках фюрера. Легитимация путем выборов тоже требует тщательного анализа. В африканских странах Бенине, Гане, Гвинее и других население путем голосования оказывало неоспоримую поддержку существовавшим режимам (иногда данные выборов превышали 90% голосов «за»), оно оказывало эту поддержку и действиями, выступив против вторжения иноземных наемников в страну, но тот же народ остался фактически безучастным во время военных переворотов, свергавших эти гражданские режимы, объявившие о социалистической ориентации страны. Осторожного отношения требуют разного рода опросы, анкетирование. Здесь есть место для подтасовок, да и события (например результаты выборов) нередко не подтверждали прогнозы, сделанные при опросах и анкетировании (например результаты парламентских выборов во Франции в 1997 г. оказались совершенно иными, чем надеялся президент, распуская по прогнозам политологов парламент: победу одержали оппозиционные партии).

Помимо указанных выше признаков государства, в своей основе политических, в литературе указываются и другие признаки: суверенитет, налоги и сборы, разделение населения по административно-тер-

риториальным единицам, существование права — особой системы юридических норм, обеспечиваемых государственным принуждением. Иногда связь государства и права, как отмечалось выше, приобретает в отечественной литературе даже доминирующий характер среди признаков государства.

Формализованное определение государства. Любое определение (дефиниция) охватывает только некоторые стороны явления, полагаемые главными, принципиальными, и тем самым обедняет его. Краткое определение, хотя оно удобно для запоминания, делает это в большей мере, чем пространное, но последнее неудобно для использования, его трудно запомнить. Невозможно дать краткое, но достаточно объемлющее определение такого сложного, многофакторного явления, как государство. Это тем более затруднительно, что современное демократическое государство коренным образом отличается от государств прошлого, а в наше время существуют самые разные государственные формы. Даже более пространное определение будет схематичным, упрощающим и огрубляющим действительность, но оно необходимо хотя бы для «рабочего» использования, как «инструментальное определение».

Суммируя признаки, названные выше, можно сказать, что государство — это универсальное политическое сообщество и организация в обществе, обладающая особой суверенной публичной (государственной) властью и специализированным аппаратом регулятивного (в том числе принудительного) воздействия (включая социально-политический арбитраж), выражающая прежде всего (но не только) интересы доминирующего социального слоя (класса) и выполняющая общие для общества задачи. Эта организация строится на основе разделения населения по политико-территориальным единицам, использования института гражданства и права.

§ 3. Государст्वоподобные (государственные) образования

Как отмечалось, черты государственности имеют и некоторые другие явления. Они обнаруживаются у органов, создававшихся в революционные эпохи и выполнявшие государственные задачи в условиях редкого и кратковременного явления — *двоевластия*. Такими органами были Советы в России в феврале—июне 1917 г., действовавшие как власть помимо Временного правительства и в противоречии с ним. Государственной (хотя и подчиненной) властью обладают *субъекты федерации* (штаты в США, земли в Германии, провинции в Канаде, республики в Югославии, различные виды субъектов в Российской Федерации и др.), имеющие местные парламенты, правительства

(иные органы исполнительной власти), иногда своих президентов. Черты государственности присущи территориальной политической и административной *автономии* (Шотландия в Великобритании, Страна басков в Испании, Автономная Республика Крым на Украине и др.), некоторые формы которой называют национально-государственными образованиями. *Конфедерации и унии* (союзы государств, но не союзные государства в отличие от федераций), хотя и являются в своей основе международными объединениями, имеют более или менее заметные элементы государственного федерализма. Правда, в настоящее время конфедераций и уний нет (если не учитывать, что элементы конфедерации присущи государству Босния и Герцеговина, последняя конфедерация Сенегамбия — объединение Сенегала и Гамбии в Африке — распалось в 1988 г.). В условиях современной интеграции элементы государственности возникают у некоторых *международных объединений* (британское Содружество, Содружество Независимых Государств на постсоветском пространстве, Союз Беларуси и России, провозглашенный в 1997 г., и др.). Наиболее отчетливо такие явления видны на примере Европейского союза (Европарламент, Совет министров, единая валюта — евро, непосредственное действие некоторых правовых актов ЕС в отношении физических и юридических лиц и т.д.).

Чертами государственности могут обладать *предгосударственные образования*, возникавшие в ходе вооруженного противоборства различных социальных сил (например в ходе нескольких гражданских войн в 20—40-х гг. XX в. в Китае) или в условиях национально-освободительной борьбы за независимость от метрополии в 70—80-х гг. XX в. (Ангола, Гвинея-Бисау, Мозамбик и др.). На освобожденных территориях (в Китае они одно время назывались советскими, или красными районами) создавалось новое управление, открывались новые школы, магазины (например прямого безденежного продуктообмена в Гвинее-Бисау). Иногда принимались свои законы по важнейшим вопросам (например Закон о земле в Китае), а в Гвинее-Бисау в лесном освобожденном районе Бое была принята даже в 1973 г. новая конституция, которая в 1974 г., после признания Португалией независимости Гвинеи-Бисау, стала конституцией нового государства.

Есть и другие своеобразные образования, обладающие элементами государственности (например резиденция Папы Римского — Ватикан), своеобразный статус имеют «самопровозглашенные государства», не признанные мировым сообществом (республика в Сахаре на территории, которую Марокко считает своей, Абхазия в Грузии, Приднестровье в Молдавии и др.). Много особенностей имеет организация очень малых государств (княжество Монако в Европе, Республика Науру с населением около 10 тыс. человек в Океании и др.).

Государство существует и действует в определенной среде — природной (география, климат, природные ресурсы и т.д.) и общественной (экономические, политические и иные отношения, социокультурная среда и т.п.). Оно находится в постоянных взаимосвязях с обществом в целом, различными коллективами (классами, партиями и др.), отдельно взятыми личностями, общественное поведение которых оно регулирует. Эти взаимосвязи имеют прямой и обратный характер, их участники испытывают самые разные взаимовлияния.

Взаимосвязи государства, общества, коллектива, личности чаще всего опосредуются правом, но нередко они имеют неформализованный, фактический характер. Степень правовой урегулированности, с одной стороны, и значимости фактически складывающихся отношений, с другой, зачастую очень неодинаковы: например, участие граждан в формировании органов государства детально урегулировано избирательным правом, тогда как в отношениях государства и различных групп давления на государственную власть превалирует значение фактической расстановки сил.

§ 1. Государство и личность

Государство и статус человека. Для конкретного человека непосредственное, осязаемое значение имеют прежде всего отношения государства и личности. Хотя личностная концепция государства, о которой говорилось выше, односторонняя, не учитывает многих связей и опосредований (прежде всего с различными коллективами в обществе), нельзя игнорировать значение личностного фактора: материальный субстрат социальной группы — это реальное или воображаемое собрание личностей, а государство играет в нашей жизни огромную роль от рождения (свидетельство о рождении) и до смерти (справка). Правда, мы не всегда это замечаем, а иногда и не знаем о скрытой опеке государства.

Прежде всего, государство устанавливает институт *гражданства*: существование или отсутствие связи лица с данным государством, определяя в законе, кто из проживающих на его территории является гражданином (например по рождению), иностранцем, лицом без гражданства, лицом с множественным (обычно двойным) гражданством. Такой статус определяет многие особенности связей личности и государства. Состояние гражданства (в монархиях употребляется также термин «подданство», делающий акцент на личной связи человека и главы государства) порождает определенные права, которых не имеет иностранец или лицо без гражданства (например участие в выборах в парламент или право состоять в политических партиях), но возлагает на гражданина и определенные обязанности, которых не несут иные лица (например воинскую обязанность на службе государству). Граждане имеют наиболее широкие права и несут наиболее широкие обязанности перед государством.

Положение граждан в государстве также может быть неодинаковым. Натурализованные граждане (принятые в гражданство данной страны по их ходатайству) не всегда имеют одинаковые права с гражданами, которые приобрели гражданство в силу рождения от родителей-граждан или рождения на территории данного государства. В ряде стран натурализованные граждане не могут быть избраны президентами республик (в Египте, США и др.), в некоторых странах (Австрия, Мексика и др.) натурализованные граждане могут быть лишены гражданства (обычно постановлением суда), а урожденные — нет. В отдельных государствах (например Бирма, ныне — Мьянма) есть понятие ассоциированного гражданства с определенными ограничениями (в Мьянме такие граждане, например, должны дать клятву о лояльности государству).

Иностранцы, лица без гражданства также состоят в определенных правовых и фактических связях с государством, на территории которого они находятся временно или постоянно. Они живут и действуют в определенной среде, пользуются социально-экономическими правами (правом на труд, образование и другими), личными правами (например на личную неприкосновенность, тайну переписки и доставляемых сообщений), в некоторых странах постоянно проживающие иностранцы на основе взаимности могут участвовать в выборах (обычно органов местного самоуправления). Вместе с тем иностранцы и лица без гражданства ограничены в политических правах. Как правило, они не могут участвовать в выборах центральных органов государства, не могут быть приняты на классифицированную государственную службу, создавать политические партии. Их трудовые и имущественные права могут быть

ограничены законом (в некоторых странах, в том числе в России, они не могут быть капитанами морских судов, приобретать землю в собственность)¹. На иностранцев и лиц без гражданства распространяются законы страны проживания, они должны их знать и выполнять. За нарушение законов иностранцы, лица без гражданства, как и граждане, несут ответственность. Государство обязано защищать жизнь, свободу, имущество иностранцев, лиц без гражданства, охранять их права. Таким образом, независимо от статуса личности, если человек находится на государственной территории, а гражданин данного государства — вне ее, существуют *взаимные права и взаимная ответственность* личности и государства.

Личность, ее права и обязанности по отношению к государству. Личность, независимо от того, является человек гражданином данного государства или нет, имеет по отношению к государству различные права. Принято различать, с одной стороны, прирожденные, *естественные* права человека (право на жизнь, свободу, собственность и др.), которые, как считается, не могут быть отчуждены государством, его органами по их прихоти (лишение даже имущества, не говоря уже о жизни или свободе, возможно только на основании закона и с соблюдением строгой судебной процедуры), с другой — *позитивные* права гражданина как члена политического сообщества, предоставляемые человеку от имени государства (например право на государственную пенсию). Положение о естественных правах было сформулировано в период борьбы против абсолютизма. В современных условиях обе группы прав закреплены в конституциях, это основные, конституционные права. Таким образом, естественные права тоже становятся позитивными. Указанное выше различие имеет не столько правовой, сколько философский характер. Помимо основных конституционных прав личность обладает многими другими правами, вытекающими из разных связей с другими лицами, их объединениями (например в случае наследования имущества или при заключении договора купли-продажи). Перечень конституционных прав в основных законах государств, как правило, соответствует международным стандартам, общим принципам и нормам международного права (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., пакты о социально-экономических, культурных, гражданских, политических правах 1966 г., вступившие в силу в 1976 г.). Среди этих прав есть или добавились в последние десятилетия «новые поколения» прав: на чистую окружающую среду, на достойное человека существо-

¹ Законами единичных субъектов Российской Федерации (например Татарстана в 1998 г.) право на землю предоставлено иностранцам.

вание, на информацию и др. Такой перечень, как правило, есть и в конституциях стран с авторитарными, тоталитарными режимами, но провозглашенные положения не действуют.

Права человека и гражданина обычно принято делить на четыре группы: 1) выражающие равноправие личностей (независимо от расы и национальности, равные права женщины и мужчины и т.д.); 2) социально-экономические (права на труд, образование, пенсионное обеспечение, охрану здоровья и др.); 3) политические (свобода слова, объединений, собраний и т.д.); 4) личные (свобода, достоинство, неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища и др.). В течение многих десятилетий в конституциях назывались права, связанные с равноправием, политические и личные. Социально-экономические права в их современном перечне появились впервые в конституциях стран тоталитарного социализма. Хотя они были обеспечены недостаточными гарантиями (а то и вовсе не обеспечены), такой подход оказал огромное влияние на зарубежные страны, особенно на конституции, принятые после Второй мировой войны. Американский политолог Г. Шварц в связи с этим писал: «Я верю, что современное общество, желающее иметь такую конституцию, которая гарантировала бы народу достойную жизнь, обязательно будет настаивать на включении в нее социально-экономических прав... Я считаю, что социально-экономические права должны быть включены во все современные конституции»¹.

Права человека и гражданина не имеют *абсолютного* характера. Свобода и демократия — это не вседозволенность. Закрепленные в конституциях права (естественные в том числе) могут быть ограничены, но только в интересах соблюдения общественного порядка, охраны здоровья населения, общественной морали, соблюдения прав других лиц и лишь на основе закона и в соответствующих формах (например в условиях объявленного чрезвычайного положения). Некоторые права ограничениям не подлежат (право на жизнь, свобода совести и др.), их перечень есть и в российской Конституции 1993 г.

Закрепляя права человека и гражданина в конституции, иных законах и правовых актах, государство берет на себя обязанность защищать личность, ее жизнь, свободу, достоинство, имущество, гарантировать осуществление ею своих прав. Индивид может обратиться в суд с иском против государства, его органов, должностных лиц. В некоторых странах (США и др.) иск против государства (например по поводу дискриминационных законов) может подаваться как иск против президента

¹ Цит. по: Свобода, равенство и права человека. М., 1997. С. 151.

как конституционного представителя государства с требованием восстановить нарушенное право. В России также в последние годы имели место подобные иски (например в 1996 г. суд удовлетворил иск мэра Владивостока гражданина Черепкова против Президента России о восстановлении в должности, поскольку он был ранее смещен указом Президента, а возможность такого смещения не предусматривается законом). Наряду с судом (в том числе конституционными судами) права человека охраняют другие органы государства: прокуратура, омбудсмены (уполномоченные парламента по правам человека) и т.д. Пройдя все стадии защиты прав в государстве пребывания и будучи неудовлетворенным, индивид (теперь и российский гражданин после ратификации парламентом в 1997—1998 гг. ряда документов Совета Европы) может обратиться в международные органы (Европейский суд по правам человека в г. Страсбурге). Можно также обращаться в Комиссию ООН по правам человека, но ее решения не имеют обязательного характера.

Обязанности личности по отношению к государству. Личность имеет не только определенные права по отношению к государству, но несет и определенные обязанности. В самом общем виде это положение сформулировано как конституционное требование: исполнять конституцию и законы государства, а также общепринятые нормы международного права и ратифицированные государством международные договоры, поскольку в соответствии со многими современными конституциями эти нормы и акты, ратифицированные государством, составляют часть права страны или даже имеют приоритет по отношению к внутреннему законодательству. Есть и другие конституционные обязанности граждан: платить налоги, служить в армии или на альтернативной службе. Некоторые конституции (например Германии) устанавливают, что гражданин обязан защищать конституционный строй и свободный демократический порядок.

Права государства по отношению к личности. Государство имеет определенные права по отношению к личности, возлагает на нее обязанности. Оно вправе требовать от индивидов соответствующего поведения, которое предусмотрено правовыми нормами (некоторые нормы морали, нравственности в отдельных правовых системах тоже обеспечиваются государством), и при отклоняющемся поведении может применять санкции. При совершении индивидом преступлений могут быть применены весьма суровые наказания, вплоть до применения смертной казни (во многих государствах смертная казнь конституциями и законами отменена, в России установлен мораторий на ее применение). Государство вправе требовать уплаты установленных законом

налогов, которые идут на затраты для выполнения «общих дел» (оборону государства, расходы по содержанию государственного аппарата для управления обществом и др.), соблюдения общественного порядка. В случаях нарушений могут быть установлены штрафные санкции (административная ответственность). Существует гражданско-правовая ответственность индивида перед государством: помимо возмещения ущерба возможны и другие взыскания. Для служащих, некоторых работников другого рода предусмотрена дисциплинарная ответственность (выговор, понижение в должности и др.).

Обязанности государства по отношению к личности. Обладая правами, государство несет обязанности по отношению к личности. Организуя охрану общественного порядка, используя подчиненные его органам полицию, внутренние войска, другие свои «материальные придатки», государство обязано защищать человека и гражданина. В соответствии с конституционными формулировками о «социальном государстве» оно должно предоставлять индивидам на его территории социальные услуги (образование, здравоохранение, пенсионное обеспечение, забота об условиях труда и отдыха и т.д.), должно принимать меры по улучшению качества жизни гражданина.

Не всегда отношения личности и государства являются правовыми или осознаются таковыми. В повседневной жизни индивид обычно даже не задумывается над вопросами правовой урегулированности. Не всегда эти отношения складываются только в формах, предписанных правом. Во-первых, как отмечалось, есть множество фактических отношений, которые не нуждаются в урегулировании правовыми нормами. Во-вторых, существует отклоняющееся, правонарушающее поведение человека (преступления и др.). Со своей стороны, государство в деятельности его органов нарушает установленные им правовые нормы, не обеспечивает необходимых гарантий личности (например длительные и массовые задержки выплаты заработной платы и пенсий в России). В условиях авторитарных, тоталитарных систем органы государства применяют массовые репрессии, вплоть до разгонов и расстрелов демонстраций протеста, заключения инакомыслящих в психиатрические лечебницы, депортации целых народов.

§ 2. Государство и коллектив

Разновидности коллективов. В любом современном обществе имеются самые разные коллективы. Есть коллективы, складывающиеся объективно, фактически в связи со своим положением в обществе (классы и социальные слои), коллективы формализованные, требую-

щие регистрации в государственных органах (например политические партии), объединения устойчивые, постоянные (например предпринимательские союзы) и временные, преходящие (например объединение людей в ходе демонстрации граждан, выступающих под лозунгами оппозиции), многочисленные (массовые) и имеющие очень небольшой состав, общегосударственные и местные и т.д.

Самый крупный коллектив в стране — это общество (отношения между ним и государством рассматриваются в следующем параграфе). Очень многочисленными являются социальные коллективы (классы, социальные слои). Существует множество самых различных общественных, творческих, спортивных и иных объединений, во многих странах их десятки, а то и сотни тысяч, лишь в отдельных мусульманских и некоторых иных странах (например в Бутане или Тувалу) их нет или почти нет. Среди общественных объединений различаются обычно общественные организации (партии, социально-экономические организации, например профсоюзы, организации в связи с естественным положением лиц, например женские и молодежные), организации по интересам, например спортивные, общественные движения (они не имеют фиксированного членства), общественные фонды (они обычно оказывают содействие какого-либо рода деятельности), организации общественной самодеятельности (например родительские комитеты в школе) и т.д. Религиозные объединения и объединения, основной целью которых является извлечение прибыли (например акционерные общества) не относятся к числу общественных объединений и подвергаются особому правовому регулированию.

Специфика отношений государства с различными видами коллективов. Отношения государства и коллективов определяются четырьмя обстоятельствами: природой самого коллектива (отношения государства с естественно складывающимися коллективами (например социальным слоем предпринимателей) иные, чем, скажем, с объединением рыболовов или филателистов); социальным характером коллектива (какую группировку в обществе он представляет); его значением в общественной жизни (общегосударственный или локальный, влиятельный или нет); его позицией по отношению к государству, государственной власти, прежде всего, к правительству (поддерживает или находится в оппозиции). Государство может активно поддерживать тот или иной коллектив, относиться к нему нейтрально, выдвигать требования, устанавливать запреты, применять репрессии и т.д. В целом однако государство стремится установить *сотрудничество* со всеми теми объединениями, с которыми сотрудничество возможно.

Отношение государства с объективно складывающимися в обществе *социальными коллективами* (рабочим классом, крестьянством, интеллигенцией, «средним классом», включающим представителей трех названных выше социальных группировок, с крупными предпринимателями и т.д.) неодинаковы. Наиболее отчетливо это было заметно в условиях тоталитарного социализма, когда государство официально поддерживало рабочий класс, заявляя, что оно является выразителем его интересов, занималось коллективизацией единоличного крестьянства, ликвидировало «класс эксплуататоров», в частности кулачество (в России для этого применялась ссылка и высылка кулаков и их семей, иногда включая детей). В современных демократических странах государство стремится опереться на средний класс, но нередко те или иные принципиальные направления деятельности государства определяет группировка крупнейших предпринимателей. В некоторых зарубежных странах (например в США) законы, т.е. важнейшие государственные акты, регулирующие положение рабочих профсоюзов (главным образом, ограничивая их деятельность), трудовые конфликты, экспорт и импорт товаров и др., были приняты по настоянию и даже по проектам общегосударственных предпринимательских союзов.

Ко многим *общественным объединениям*, особенно локальным, не выступающим с политических позиций, государство относится нейтрально, иногда — безразлично, хотя и может оказывать им помощь в работе. Установив в законе общие правила, относящиеся к объединениям вообще (например российский Федеральный закон об общественных объединениях 1995 г.) или правила, относящиеся к определенным категориям объединений (российский Федеральный закон о потребительской кооперации 1997 г.), оно не особенно интересуется их деятельностью, протекающей в соответствии с их уставами, если они не нарушают законы¹. Это же относится ко многим объединениям по интересам, клубам, к различным органам общественной самодеятельности (например уличные, домовые, родительские комитеты в школе), которые не имеют централизованного характера, уставов и не подлежат регистрации со стороны государства (регистрация других объединений осуществляется уполномоченными на то органами, обычно Министерством юстиции, его местными органами для местных объединений). Более внимательно государство, его органы, регистратор наблю-

¹ В России, как и в других федеративных государствах, действуют федеральные законы и законы субъектов Федерации (в России — республик, краев, областей и т.д., в США — штатов, в Аргентине — провинций, в Германии — земель и т.д.). В России среди федеральных законов различаются обыкновенные и конституционные, а также законы о поправках к Конституции (последние пока не принимались).

дают за теми общественными объединениями, которые в силу их возможной значимости в обществе *подлежат регистрации*: социально-экономическими объединениями социальных слоев населения (например профсоюзами), женскими, молодежными (в том числе студенческими) организациями, которые нередко выступают инициаторами различных массовых движений. Особое внимание уделяется политическим партиям. Регистратор следит за соблюдением ими собственных уставов и конституции страны. В некоторых странах молодежные организации создаются при политических партиях, в других это запрещено, в третьих только правящая партия может создавать такие организации (например в Сирии). В странах тоталитарного социализма все общественные организации поставлены под контроль правящей коммунистической партии, которая, согласно конституциям, является руководящей силой общества и государства.

Социально-экономические объединения привлекают пристальное внимание государства, но отношения государства с предпринимательскими союзами, профсоюзами, крестьянскими союзами не одинаковы. Хотя их правовое положение однотипно (все это — общественные объединения), на деле *предпринимательские* союзы (их не следует смешивать с акционерными обществами — объединениями для извлечения прибыли) скорее выступают как советники государства, его органов, как его партнеры, прежде всего по вопросам экономической политики. Уже говорилось, что многие экономические решения принимаются, а некоторые законы издаются по совету или по проекту общегосударственных предпринимательских объединений. Это неоднократно имело место в США и Германии. Предпринимательские союзы иногда выступают и как группы давления, что обычно имеет место в кризисных ситуациях. В России фактически сложившиеся (не оформленные юридически) объединения крупнейших предпринимателей, созываемые ими совещания также иногда ставят условия правительству.

Крестьянские союзы редко оказывают значительное давление на государственную власть, в частности в силу распыленности крестьянских хозяйств, слабой организованности крестьян. Обычно они требуют повышения цен на сельскохозяйственную продукцию и недопущения в страну более дешевой импортной продукции, иногда организуя демонстрации и перегораживая дороги.

Профсоюзы чаще всего выступают в роли групп давления, требуя принятия законодательства о повышении заработной платы, улучшения условий труда, пенсионного обеспечения и т.д. Нередко в стране имеется несколько профсоюзных центров, лидеры одних из них сотрудничают с правительством, другие выступают в оппозиции.

В демократических странах профсоюзам, как и другим непартийным общественным объединениям, запрещено заниматься политической деятельностью (под этим прежде всего подразумевается участие в избирательных кампаниях): для этой цели существуют партии. В тоталитарных странах профсоюзы, другие непартийные объединения различных слоев населения могут активно вовлекаться государством в политику, но только под руководством правящей (как правило, единственной) партии. Тоталитарное государство обычно создает единые профсоюзные, женские, молодежные и другие массовые организации, делая их в высокой степени централизованными и запрещая оппозицию. Для объединения массовых организаций (включая партии) в тоталитарных, а иногда в некоторых других странах, под руководством правящей партии создаются *народные, национальные, отечественные фронты*. Они исключают деятельность оппозиционных объединений вне фронта. Деятельность объединений, выступающих в оппозиции, против социализма, запрещена, они могут существовать в тоталитарном государстве только как подпольные.

В демократических странах используются иные объединяющие меры. Под лозунгами *сотрудничества государства, труда и капитала* (предпринимателей) создаются общегосударственные совещательные советы (экономические и социальные советы и др.), иногда они предусмотрены конституциями (Италия, Франция). Аналогичные организации есть в России, других постсоциалистических странах. В них представлены государственные чиновники, лидеры профсоюзов, сотрудничающих с правительством, предприниматели. Советы используются как консультативные органы правительства для обсуждения и выработки рекомендаций по экономическим и социальным вопросам. Они рассматриваются как играющие важную роль в выработке условий «социального контракта» и «социального партнерства» в обществе. Представители государства и предпринимателей обычно занимают в таких органах ведущую роль, а профсоюзы выступают в роли стороны, добивающейся уступок, хотя нередко представители государства играют арбитражную роль, пытаясь умерить требования и предпринимателей, и профсоюзов.

Среди общественных объединений важнейшую роль играют *политические партии*, которые в отличие от других общественных объединений имеют целью борьбу за государственную власть (в современных условиях преимущественно мирными средствами, используя выборы), стремятся создать свое правительство или ввести в него своих представителей, оказывают политическое давление на государственную власть.

Государство устанавливает с ними особые отношения. Во-первых, во многих новых конституциях определяются их статус, роль в обществе. В демократических конституциях предусмотрена многопартийность, государству запрещается искусственно ограничивать число партий. Они могут сменять друг друга у власти путем выборов, и это действительно происходит. В основных законах Германии, Франции, Италии, Португалии, Бразилии и др. говорится, что партии содействуют выражению мнений народа путем голосования, участвуют в формировании и выражении политической воли народа. В некоторых государствах приняты специальные законы о политических партиях, которые устанавливают по отношению к ним более жесткие требования по сравнению с другими общественными объединениями. В России специального закона о партиях нет. Нет специальной статьи и в Конституции (кроме упоминания о многопартийности). Правовое положение партий в России регулируется Законом об общественных объединениях 1995 г., а также двумя сохранившимися в силе статьями (6 и 9) Закона СССР об общественных объединениях 1990 г.

В тоталитарных государствах конституциями может быть предусмотрено существование только одной партии. Так было в прошлом во многих африканских странах (Алжире, Заире, Центральноафриканской Республике и др.). В социалистических государствах такой конституционной нормы не было, но в некоторых из них государственная власть приняла все меры, чтобы ликвидировать иные партии (в том числе добиться их самороспуска), или создавала такие условия, чтобы другие партии, кроме коммунистической, не возникли. Там же, где существовало несколько партий (Болгария, Польша, Чехословакия и др.), они не могли по закону быть правящими: конституция навсегда закрепила руководящую роль партии в обществе и государстве за одной партией — коммунистической.

Во-вторых, основные законы, особенно принятые после Второй мировой войны, все чаще определяют принципы организации и деятельности партий. В демократических странах установлено, что политические партии должны строиться и действовать на принципах демократии. В законах о политических партиях иногда говорится, что их органы должны избираться, должны периодически проводиться съезды и конференции. В отличие от других общественных объединений политические партии могут создаваться только гражданами государства (в ряде стран только урожденными), а их членами могут быть лишь граждане государства, причем натурализованные граждане — иногда только через несколько лет после натурализации. Наконец, законодательство предусматривает признание партий неконституционными,

если они применяют насильственные действия с целью изменения государственного строя, проповедают расизм, разжигают социальную вражду в обществе. Такие положения относятся и к другим общественным объединениям, они присутствуют и в Конституции России.

§ 3. Государство и общество

Отчуждение государства от общества и пути преодоления этого. Государство — часть общества. В то же время оно играет особую роль в обществе, отчуждается от него, приобретая собственное бытие и тенденции развития. Марксистско-ленинское направление в государствоведении видит *суть проблемы отчуждения* в том, что «буржуазное государство», с точки зрения этого подхода, представляет собой власть эксплуататорского меньшинства. Его представители считают, что создание социалистического государства «трудящегося большинства» ликвидирует социальные основы отчуждения, хотя и признают, что полностью отчуждение ликвидировано быть не может: членский состав государственного аппарата (государственные служащие) не совпадает и не может совпадать с населением страны. Поэтому делается вывод, что всякое отчуждение государства от общества может быть ликвидировано только с упразднением самого государства — в условиях безгосударственного коммунистического самоуправления.

Иные направления и школы в государствоведении также признают существование проблемы отчуждения. Но они считают, что современное демократическое государство в целом выражает общие интересы народа, выкристаллизовавшиеся в результате воздействия различных групп давления на государственную власть, и признают неизбежным существование бюрократического аппарата («разумная бюрократия»), необходимого для ведения дел общества. Поэтому считается, что преодолению отчуждения государства от общества способствует развитие *партиципации* — всемерное привлечение граждан к управлению государством, причем это делается «сверху», со стороны самого государства, его органов, должностных лиц на различных уровнях осуществления государственной власти. Существует множество форм партиципации: от референдумов до развития общественного самоуправления (например в кварталах населенных пунктов) и добровольного участия граждан в публичных работах (например по благоустройству города).

Государство и «гражданское общество». Одним из дискуссионных вопросов является проблема отношений так называемого *гражданского общества и государства*. Суть ее — возможность и степень вмешательства государственной власти в дела общества. Под гражданским

обществом обычно понимается естественно складывающееся состояние человеческого сообщества данной страны, формирующееся и развивающееся на основе саморегулирования, которое исключает или крайне ограничивает вмешательство государства. Именно отсюда происходили концепции государства как ночного сторожа, упомянутые выше. В настоящее время считается, что гражданское общество — это: 1) отделенная от государства структура, состоящая из множества ассоциаций, добровольных объединений; 2) сфера реализации общественных интересов, находящихся вне непосредственной деятельности государства; 3) совокупность людей, строящих определенные отношения без вмешательства государства, на основе свободы выбора. Утверждается, что только при существовании гражданского общества возможна демократия, а признаками такого общества являются: независимость людей от государства и добровольность их объединения в ассоциации для реализации своих интересов¹. Обычно считается, что гражданское общество — это все то, что находится за пределами государства, многообразные, не опосредованные государством, отношения свободных и равноправных людей, живущих в условиях рынка и демократического правового государства². Американские политологи Х. Линц и А. Степан характеризуют гражданское общество как «самоорганизованные группы, движения, личности, независимые от государства»³.

Сам термин «гражданское общество» в том толковании, которое ему придается, во-первых, не очень удачен. Понятие «гражданин» (в отличие от понятия «человек»), от которого произведен, по крайней мере, этимологически, термин «гражданское общество», имеет в своей основе «государственный» характер. В современном праве оторвать это понятие от государства невозможно. Об этом уже сказано выше. Во-вторых, само понятие гражданского общества неодинаково в немецкой, французской, американской традиции, что показал американский юрист Г. Берман⁴. Поэтому, употребляя его, нужно точно знать, какой смысл ему придается. Например, итальянские исследователи Д. Реале и Д. Антисери используют этот термин совсем иначе, чем это традиционно складывается в отечественной литературе. Они утвержда-

¹ Шабунин Д.М. Гражданское общество: история и современность. Чебоксары, 1996. С. 13.

² Пугачев В.П., Соловьев В.И. Введение в политологию. М., 1995. С. 196.

³ Linz H.L., Stepan A. Problems of Democratic Transformation and Consolidation — Southern Europe, South Africa, Post-Communist Europe. N.Y., 1996. P. 23.

⁴ Berman G. The Rule of Law and the Law-Based State (Rechtsstaat) with Special Reference to the Soviet Union // Toward the «Rule of Law» in Russia? Political and Legal Reform in the Transition Period. N. Y., 1992. P. 52—54.

ют, что английские и французские просветители понимали под этим словосочетанием «материальные условия жизни»¹. В-третьих, создание гражданского общества связывается с определенной ступенью развития: в прошлом с признанием естественных (а затем иных) прав человека, уважением человеческой личности, свободой частной собственности и конкуренции, ликвидацией абсолютизма, демократией на основе правового равенства и т.д., а в современных условиях — обычно также с созданием «среднего класса» (об этом часто говорится по отношению к России). Однако в социологической литературе есть утверждения, что гражданское общество существовало всегда, происходит лишь смена поколений и ценностных ориентиров². В связи с этим предлагаются разные его классификации от древности до наших дней: идеологизированное, теократизированное, гуманократия и др., а также типы: конфессиональный, общинный, корпоративный, классовый, тип свободной ассоциации граждан³. Наконец, ни в прошлом, ни тем более в современных условиях невозможно (если только речь идет не об абстракциях) представить реальное общество, которое после возникновения государства существовало бы без всякого государственного регулирования. Выше говорилось, что одной из причин возникновения государства была необходимость выполнения «общих» дел в человеческом коллективе. Сказано также и о том, что государство всегда, хотя и по-разному, осуществляет регулятивную роль в обществе. Следовательно, речь может идти о степени и формах этого вмешательства, о весомости разных элементов — саморегулирования общества и государственного вмешательства в этом сочетании.

В условиях тоталитарной системы, когда вся жизнь общества огосударствлена, государственное регулирование приобретает запредельный характер. На первых порах коренной перестройки общества такой подход может дать определенный эффект, но в дальнейшем это приводит к стагнации, тупику общественного развития и часто — к краху, как это произошло со странами тоталитарного социализма и с многими тоталитарными государствами в Африке (как социалистической, так и капиталистической ориентации) на рубеже 80—90-х гг. Напротив, если теперь исключить всякое государственное вмешательство, в том числе в сферу прав и свобод человека, это может привести тоже к катастрофическим последствиям для общества, к беспределу.

¹ Джованни Реале, Дарио Антисери. Западная философия от истоков до наших дней.

4. От романтизма до наших дней. СПб., 1997. С. 122.

² См.: Фирулева Л.Д., Бучкин А.В. Гражданское общество (проблемы типологии) // Социально-политическое развитие России: проблемы, поиски, решения. Ижевск, 1996. С. 6.

³ Там же. С. 8.

Пределы вмешательства государства в дела общества. В условиях демократического строя неизбежность и необходимость вмешательства государства в дела общества в настоящее время признается фактически всеми течениями общественной мысли и на практике осуществляется во всех странах не только в кризисные периоды (отчетливым примером является «новый курс» президента Ф. Рузвельта в 30-х гг. XX в. в США, где до этого о невмешательстве государства говорилось довольно много), но и в обычной ситуации. Такое вмешательство обусловлено многими причинами, в том числе необходимостью выполнения упомянутых «общих дел». Однако общество формируется, развивается не только на основе согласия в целях осуществления «общих дел», но и в условиях противоречий, состязательности, борьбы. Этим тоже обусловлено вмешательство государства. Борьба проистекает, в частности, из-за того, что различные личности и социальные группы имеют завышенные притязания на долю общественного продукта (т.е. всего производимого в обществе), что не соответствует их реальному вкладу в общественное производство и прогресс общества в целом. Осуществление таких притязаний зависит от силы «заинтересованных групп», которые через свои «группы давления» (разного рода объединения, организации) оказывают воздействие на государственную власть. В результате те или иные слои стремятся добиться существенных материальных и иных уступок, получить непропорционально большую долю при распределении общественных ценностей (в данном случае речь идет не только о собственно материальных ценностях, но также об образовании, здравоохранении, культуре и т.д.). Если такую в огромной степени непропорциональную долю присваивает доминирующий социальный слой (он всегда имеет преимущества, но в данном случае речь идет об эксцессе), то это может привести к обострению социальных противоречий, а иногда — к революции. Если же добиваются непропорциональных уступок (благ), превышающих возможности общества удовлетворить их, иные социальные слои, охватывающие большинство или значительную часть населения, то производство в данной стране может оказаться нерентабельным. Начинается бегство капитала (заккрытие предприятий, перевод их в другие страны), усиливается безработица, начинаются трудности с выплатой провозглашенных государством различных социальных пособий, возникают даже очереди в детские садики. Так неоднократно было при правлении социал-демократов в Швеции, Испании, Норвегии и некоторых других странах, что приводило к поражению этих партий на выборах.

Теоретически проблема государственного вмешательства и саморегуляции решается довольно просто: поскольку вмешательства государ-

ства нельзя избежать и в современном обществе этого не следует пытаться сделать, то нужно соблюдать *меру* вмешательства государства в общественную жизнь, что не нарушало бы естественной саморегуляции общества (в тех сферах, где это целесообразно) и вместе с тем позволяло бы исправлять недостатки стихийного развития (в тех сферах, где это возможно и необходимо). Однако этот общий теоретический рецепт может быть применен в каждом случае только конкретно, а это крайне сложно, поскольку нужно учесть множество слагаемых, находящихся к тому же в постоянной динамике (уровень жизни населения, размер доходов его верхних, средних, нижних слоев, расстановку социальных сил, позиции различных партий, возможности тех или иных групп давления, традиции, психологию различных групп населения, их экспектации (ожидания) и т.д.). Поэтому на практике это делается обычно методом «проб и ошибок», выдвижением новых программ, смены партий у власти.

Между обществом в целом, его основными сторонами, компонентами (экономическая, социальная, политическая системы, духовная жизнь общества) и государством существуют прямые и обратные связи. Государство — часть общества, и уже потому оно подчинено общесистемным закономерностям. Другие его составляющие также оказывают влияние на «поведение» государства, его деятельность, но и оно применяет к ним свои методы воздействия, имеющие и общий, и частный характер. Ниже детально говорится о методах деятельности государства, которые различны в странах с демократическим и тоталитарным строем. В данном параграфе отметим лишь их некоторые особенности в применении к названным четырем сторонам общественной жизни.

Особенности государственного регулирования различных сторон общественной жизни. Демократическое государство, прежде всего путем принятия соответствующего законодательства, в той или иной степени регулирует *экономические* отношения. Оно устанавливает равноправие и защиту всех форм собственности, обеспечивая свободу предпринимательской деятельности, охраняет свободу конкуренции, запрещает монополистическую деятельность, захват рынка и установление монопольных цен. Такие положения есть в Конституции России, принято соответствующее законодательство. Вместе с тем современные конституции нередко уже не содержат формулировку о «священной и неприкосновенной частной собственности». Напротив, имеются положения о *социальной функции частной собственности*, провозглашается, что собственность обязывает, она должна служить общему благу, допускается *национализация* частной собственности (обращение ее в собственность государства), что может быть осуществлено обычно при соблю-

дении трех конституционных условий: в интересах общества (а не отдельных социальных групп), на основе закона, принятого парламентом (а не путем декретов правительства или комиссаров), при выплате равноценного, а нередко предварительного возмещения, размер которого в спорных случаях устанавливается судом (а не по усмотрению должностных лиц). Некоторые конституции (Италии, Португалии, Бразилии и др.), законы ряда стран (Египта, Филиппин и др.) предусматривают возможность *аграрной реформы* — установление предела земельной собственности, принудительное отчуждение излишков (а также земель помещиков-абсентеистов, живущих в городе и не обрабатывающих землю) и распределение их между безземельными, малоземельными крестьянами, сельскохозяйственными рабочими. Национализация частных предприятий и целых отраслей (электротехнической, угольной промышленности, банковских групп и т.д.), аграрные реформы широко проводились и периодически повторяются в отношении отдельных объектов во всех социалистических, многих капиталистических и развивающихся странах (Австрия, Германия, Египет, Италия, Мексика, Франция, Япония и др.). Все эти меры вмешательства, равно как и *приватизация* (возмездная или безвозмездная, например жилья в городах России, передача государственной собственности частным физическим и юридическим лицам) осуществляются государством, государственной властью (на основе закона)¹. Наряду с общим принципом свободы хозяйственной деятельности государство устанавливает также определенные ограничения для свободы гражданского оборота отдельных видов собственности (оружия, ядов, наркотиков), определяет *объекты исключительной государственной собственности* (в социалистических странах их перечень был всеобъемлющим), запрещает законом некоторые формы предпринимательской деятельности, разрешает отдельные естественные монополии (например Газпром или энергетические системы в России). В собственности государства во всех странах находятся огромные материальные ресурсы (в некоторых

¹ В России после краха тоталитаризма приватизация осуществлялась ударными темпами, охватила более 70% предприятий и дала в казну приблизительно 5 млрд. долл. США. В Великобритании при правительстве консерваторов (70—80-е гг.) она заняла десятилетие, принесла государству около 100 млрд. долл. США, а было приватизировано лишь несколько процентов, правда, крупных предприятий. Некоторые крупные объекты в России были приватизированы за бесценок. За 18 млн. руб. (в прежних, неденоминированных ценах, а деноминация с 1998 г. была проведена по курсу 1000:1) был национализирован порт Находка, по цене 25 автомашин «Жигули» — крупнейший спортивный комплекс «Лужники», по существу за символическую цену отдано крупнейшее предприятие «Норильский никель», дающее в год дохода более 2 млрд. долл. США. См.: *Аслеханов А.* Мафия — пятая власть? М., 1995. С. 100; Московский комсомолец. 1997. 5 июня.

странах — вся земля, природные ископаемые, оборонные заводы, ежегодный государственный бюджет, другие ресурсы).

Не только в социалистических, а теперь также в капиталистических и развивающихся странах применяется государственное *планирование* (прогнозирование экономического развития со стороны государства). «Нигде в мире, — констатирует американский автор Г. Шварц, — не встретишь сейчас абсолютно нерегулируемой, бесконтрольной рыночной экономики»¹. «Государство все чаще вмешивается в деятельность экономики..., в жизнь общества. Такое поведение государства отражает подлинную революцию в умах», — пишет французский автор Ж. Шевалье². Пожалуй, теперь только в отдельных постсоциалистических странах, особенно в России, некоторые юристы стремятся возродить идеи «минимального государства», заявляя, что регулирующая роль государства — наследие тоталитаризма. Пятилетние и иные планы принимались в Великобритании, Франции, Японии, Индии, Египте, Алжире, многих других странах. Правда, в демократических странах они обычно не устанавливают каких-либо заданий по номенклатуре продукции, не предусматривают возможности наказания за невыполнение плана (лишение премий работников и гораздо более строгие меры в отношении руководителей), а представляют собой систему финансовых рычагов и поощрительных мер (государственные инвестиции, налоговые льготы и т.д.), призванных обеспечивать экономический прогресс. В отличие от директивного планирования в тоталитарных социалистических странах это индикативное, *ориентирующее* планирование. В результате названных и иных мер, применяемых государством, в развитых капиталистических странах создана *социально ориентированная рыночная экономика*. Силу вмешательства государства в экономику показывает даже опыт США, где шире всего используются индивидуалистические подходы (см., например, книгу лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Бьюкенена «Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы». М., 1997). Однако и в США в начале века в результате мероприятий государства по ограничению монополизма по решению суда была расколота почти на три десятка фирм рокфеллеровская «Стандарт ойл», в 1984 г. аналогичная судьба постигла телефонного спрута АТ и Т, разделенного на 7 частей. В 1998 г. угроза нависла над империей самого богатого человека планеты Б. Гейтса (90 млрд. долл. США в 1999 г.), его компьютерной компанией «Майкрософт». Что же касается широчайшего, на практи-

¹ Цит. по: Свобода, равенство и права человека. М., 1997. С. 150.

² Шевалье Ж. Государственная служба. М., 1996. С. 18.

ке, всеобъемлющего вмешательства государства в экономические отношения в тоталитарных социалистических странах (хотя в сохранившихся социалистических странах (особенно во Вьетнаме, Китае, отчасти на Кубе, но не в КНДР происходит либерализация экономики), а также вмешательства во многих тоталитарных развивающихся странах (например в прошлом в Африке), то этот факт общеизвестен.

Государство регулирует *социальные* отношения в обществе, проводит определенную социальную политику, в связи с чем утвердилось понятие современного государства как социального государства. Эта политика имеет два аспекта: по отношению к отдельно взятым классам и слоям общества и по отношению к обществу в целом в связи с выполнением «общих дел». Правда, эти две стороны нельзя отделить друг от друга китайской стеной, они обычно выступают в слитном, спаянном виде: пособия по безработице или пенсии престарелым — это одновременно поддержка определенных групп населения и выполнение государством «общих дел». Как отмечалось, решающее влияние на государственные дела оказывают доминирующий класс, социальный слой, наиболее мощные группы давления. Поэтому, естественно, что государство при определении социальной политики учитывает прежде всего их интересы, принимая, однако, во внимание интересы других слоев населения. Оно предоставляет преимущества определенным социальным группам (например городскому населению по сравнению с сельским в избирательных правах в современном Китае), «среднему классу», предпринимательской деятельности, особенно мелким и средним предпринимателям (в Италии, Франции, Японии и др.). Государство оказывает финансовую поддержку из государственного бюджета более или менее крупным партиям, получающим обычно на выборах не менее 2—3% голосов избирателей. Оно вводит противоборство социальных слоев, групп давления в определенные рамки. Если этого не делать, то, например, шахтерские пикеты на транспортных магистралях России, хотя шахтерские требования о выплате заработанных денег совершенно справедливы, могут привести к параличу экономики, анархии в стране (перекрытие движения на важнейших железнодорожных магистралях в 1998 г. в ряде случаев приобретало массовый и длительный характер).

Разрешая экономические забастовки работников (с экономическими требованиями), государство запрещает политические забастовки, всеобщие забастовки, забастовки солидарности, забастовки определенным государственным служащим (такие забастовки могут парализовать государственное управление), работникам на предприятиях жизнеобеспечения (снабжение водой, газом, электричеством), некото-

рых видов транспорта и т.д. Одновременно государство ограничивает права предпринимателей, запрещая им массовые увольнения (локауты) в случае забастовок¹, а иногда частичные увольнения без согласия профсоюза, произвольное закрытие предприятий.

Государство регулирует другие формы протеста и давления различных социальных слоев и групп, устанавливая порядок проведения собраний, митингов, пикетов, демонстраций, запрещая их проведение в определенных местах. При нарушениях этого порядка даже в самых демократических странах полиция применяет силу, а иногда и жестокость, разгоняя незаконные демонстрации. В тоталитарных странах запрещена всякая оппозиция. Ее выступления рассматриваются как антигосударственная деятельность и караются в соответствии с уголовным кодексом, а то и путем прямых расправ. Известны кровавые расправы с демонстрантами и бастующими в 60-х гг. в Новочеркасске (СССР), в Гданьске (Польша), в конце 80-х гг. на площади Тяньаньмынь в Китае, в начале 90-х гг. в столице Таиланда, когда около 400 участников демонстрации молодежи и студентов были убиты и более 1000 ранены. В демократических странах (например в Индии) тоже имели место события такого рода.

Вторая сторона социальной деятельности государства включает выполнение «общих дел», о чем уже говорилось.

Государство регулирует *политические отношения* в обществе. Государство — часть общества, а более точно — его *политической системы*, которая включает разные элементы (компоненты): институциональный (наряду с государством это партии и другие объединения, занимающиеся политической деятельностью), регулятивный (политические нормы, прежде всего право в той его части, которая может иметь политический характер), функциональный (политический режим) и идеологический (та часть духовной жизни общества, которая выражает политическую идеологию). Между этими компонентами и внутри них складываются «вторичные» политические отношения («первичные» — это отношения между социальными группами по поводу распределения общественных ценностей, включая власть), прямые и обратные связи, которые скрепляют единство политической системы как таковой, хотя она состоит из разнородных и даже социально противоположных элементов (например правящие и оппозиционные партии).

Государство занимает в *институциональном* компоненте, политической системе особое место. Будучи ее частью и испытывая воздействие других звеньев системы (например партий), оно путем установле-

¹ Статья 28 Конституции Швейцарии, вступившей в силу в 2000 г., разрешает локауты при определенных условиях.

ния правовых норм, а также неправовыми методами осуществляет регулятивную деятельность по отношению к ним. Государство разрешает или не разрешает деятельность определенных партий и общественных объединений. В некоторых странах запрещены всякие партии (ОАЭ, Саудовская Аравия, Кувейт и др.), и они действуют лишь в некоторых из них как подпольные. В демократическом обществе, как говорилось, запрещаются партии, использующие насильственные методы, тайные и военизированные организации, пропагандирующие расизм, и т.д. Во многих тоталитарных странах разрешается деятельность только одной, правящей партии, иногда конституцией или законом установлено допустимое количество партий (две в 70-х гг. в Бразилии и в 90-х гг. в Нигерии, три в 70-х гг. в Сенегале и до 1999 г. в Индонезии). В законах закреплены их названия, что исключало создание других партий. Государство поддерживает одни партии (в том числе финансовыми мерами, о чем говорилось) и стесняет деятельность других объединений. Это имеет место и в том случае, если конституция признает свободу политической оппозиции. Однако в условиях демократии государство отнюдь не стремится ликвидировать всякую политическую оппозицию. Только немудрая государственная власть делает это. Проницательные руководители государства понимают, что оппозиция полезна для общества. Она указывает на «болевы́е точки» общества, и чем успешнее будет их лечение, тем больше шансов у правительства сохранить свое пребывание у власти, избежать революционных потрясений. Если же запрещать всякую политическую оппозицию, загоняя болезни общества внутрь, то последствия могут быть катастрофическими.

Наряду с партиями государство поддерживает или стесняет деятельность других общественных объединений, в одних случаях разрешая им участие в политике, в других случаях запрещая это (во многих демократических странах под участием в политике понимается прежде всего участие в избирательной борьбе, выдвижение собственных кандидатов, предвыборная агитация и т.д.).

Государство самым тесным образом связано с *регулятивным* компонентом системы, что вытекает из его организующей роли в обществе. В современном обществе действует множество разнообразных регулятивных социальных норм (мораль, традиции, обычаи и др.). Государство дает им соответствующую оценку, поддерживая, ограничивая или запрещая. Но главным звеном регулятивного компонента, используемым государством, является *право*. Государство, его органы издают правовые акты (законы, указы и др.), регулирующие поведение самых различных субъектов (физических и юридических лиц, субъектов федерации, административно-территориальных единиц, объединений,

не являющихся юридическими лицами, и т.д.), санкционируют сложившиеся нормы (например обычаи), творят их в ходе судебного процесса (судебный прецедент, решения Конституционного суда), обеспечивают выполнение правовых норм, используя свои «материальные придатки» (полицию, тюрьмы и др.). Выше уже говорилось о правовых нормах, установленных государством и относящихся к различным сторонам общества (экономической, социальной и др.).

Государство оказывает определяющее воздействие на политический режим в обществе. Использование демократических или авторитарных методов осуществления государственной власти по существу создает тот или иной политический режим в стране, хотя, как будет показано ниже, деятельность только государства не исчерпывает природу политического режима. Нередко огромное значение имеет деятельность других политических институтов, например партий, особенно правящей.

Наконец, существуют тесные прямые и обратные связи государства с идеологическим компонентом, т.е. *духовной сферой* жизни общества. Выработанные вековым опытом людей общечеловеческие ценности вошли теперь в состав правовых норм, создаваемых государством. С другой стороны, в некоторых странах была установлена государственная идеология (марксизм-ленинизм, нкрумаизм в Гане и мобутизм в Заире — от имени их президентов, панча-сила в Индонезии, рукунегару в Малайзии и т.д.). Эти положения были закреплены в конституциях, иных правовых актах. В Конституции КНР 1982 г. и сейчас говорится об идеях Мао Цзэдуна, в Конституции Вьетнама 1992 г. — Хо Ши Мина, в Конституции КНДР 1972 г. — об идеях чучхе. С другой стороны, государство противодействует определенным идеологическим и религиозным течениям, запрещает пропаганду человеконенавистнической идеологии (например расизма), идей классовой диктатуры, деятельность некоторых религиозных сект.

Из сказанного выше следует, что в сферах экономических, социальных, политических отношений, духовной жизни общества в современных условиях ни в одной стране не существует такого общества, которое полностью независимо от государства. «Гражданское общество» — полезная научная абстракция, призванная ограничивать своеволие государства. Подобно тезису о свободе человека или разделению властей, «гражданское общество» — важнейший демократический принцип. Конечно, во всех сферах общественной жизни есть определенные области саморегулирования (конкуренция в экономике, процессы естественной миграции между социальными группами в сфере социальных отношений, самостоятельное возникновение и исчезновение — само-

ропуск общественных объединений в политике, возникновение идеологических взглядов, концепций, теорий в духовной жизни общества и т.д.). Но, во-первых, это не какое-то отдельно стоящее гражданское общество наряду с «просто обществом», а во-вторых, государство воздействует и на те отношения, которые относят к сфере гражданского общества, стимулируя одни из них, способствуя в определенном отношении и ограничивая в другом вторые, запрещая, как нелегальные, третьи.

Занимаясь управленческой деятельностью, государство несет ответственность перед обществом, перед народом по поводу использования политической власти¹. Оно несет также определенную ответственность перед мировым сообществом, что регулируется публичным международным правом.

Интересам современного общества соответствует не его отрыв от государства, а сочетание саморегулирования и регулирования со стороны демократического социального, правового, светского государства. Последние четыре понятия употребляются теперь во многих новых конституциях, в том числе и в Конституции России 1993 г.

§ 4. Демократическое, социальное, правовое, светское государство

Хотя на рубеже 80—90-х гг. произошел крах подавляющего большинства тоталитарных систем, тоталитарные государства еще существуют в мире, во многих государствах установлены авторитарные, в других — полудемократические порядки. Однако свое будущее человечество связывает (наряду с другими факторами) с демократическим, социальным, правовым, светским государством.

Понятие *демократического* государства является производным от древнегреческого слова «демократия» (демос + кратос), что означает «народная власть» (власть народа). В современном толковании это власть народа, для народа и посредством народа (через народ). *Власть народа* предполагает, что народ определяет ее характер, ее политику, цели деятельности. Под народом часто понимают население страны, нацию, в марксизме народ — это трудовые слои населения, «эксплуататоры» из этого понятия исключаются (это приводило к лишению их в некоторых странах избирательных прав и другим ограничениям). На практике народ — это подавляющее большинство населения (кроме, например, преступников-террористов), в соответствии с жизненными

¹ См.: Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997. С. 52.

интересами которого в демократических странах с социально ориентированной рыночной экономикой принимаются важнейшие государственные решения. В связи с этим в демократических странах принята концепция власти большинства и охраны прав меньшинства (тоже народ), которое имеет право на оппозицию, создание своих партий и иных объединений, на свободное выражение своих взглядов, критику правительства и деятельности других государственных органов, на избрание в органы государства своих представителей (в некоторых парламентах или в их отдельных палатах имеются фиксированные нормы для представительства оппозиции).

В еще более узком, юридизированном понятии народ — это *корпус избирателей*, т.е. в своем подавляющем большинстве граждане данного государства, достигшие определенного возраста (как правило, 18 лет), не являющиеся душевнобольными, не находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда (в некоторых странах последние вправе участвовать в выборах). Голосуя, эти граждане определяют, какие партии будут управлять страной в течение определенного срока, получают большинство в парламенте (и, следовательно, право формировать правительство в парламентарной республике и монархии) или будут иметь пост президента и министров в президентской, полупрезидентской республиках.

Правление для народа означает, что демократическое государство, его органы должны проводить политику в интересах большинства населения; при этом в общегосударственных интересах, в интересах всего общества, для сохранения социального мира государство может ущемлять интересы отдельных слоев населения, в том числе доминирующего класса. В условиях кризисов в целях стабилизации обстановки оно иногда затрагивает интересы большинства и даже всего населения. Так происходит в настоящее время в России (например повышение цен), хотя, конечно, повышение цен на предметы первой необходимости сильнее всего ударяет по бедным слоям населения, тогда как повышение государственных цен на предметы роскоши затрагивает верхние слои, но не касается их жизненных потребностей.

Правление «через народ» имеет в виду прежде всего то, что народ (корпус избирателей) путем голосования определяет партии и лиц для управления страной. Выборным органам подконтролен государственный аппарат, непосредственно занимающийся вопросами управления. Суды назначаются (избираются) выборными государственными органами (президентом в России, парламентом на Украине), частично (народные, присяжные заседатели) избираются гражданами. Есть и другие способы формирования органов государства (верхняя палата парла-

мента в России — Совет Федерации формируется на основе делегирования, в Израиле премьер-министр с 1996 г. избирается непосредственно гражданами, в Великобритании до конца 1999 г. большинство членов верхней палаты парламента — Палаты лордов — занимали свои места в соответствии с наследованием высокого дворянского титула и т.д.). Для решения принципиальных вопросов используется референдум (общегосударственное и местное голосование избирателей по предлагаемым проектам решений).

Понятие демократического государства имеет много других составляемых, вытекающих из власти народа: широкие права граждан и их реальное обеспечение, демократический государственный режим (демократические методы осуществления государственной власти), взаимная ответственность гражданина и государства, подконтрольность органов государства народу или его представителям и т.д. Институты демократического государства (выборы, референдум, разветвленная система судов, контролирующих органов, хорошо подготовленного государственного аппарата и др.) дорого стоят гражданам-налогоплательщикам. Демократия — дорогая форма управления, но пока что человечество лучшей формы не придумало.

Свобода в демократическом государстве, использование методов либерализма, а не насилия не означает, что демократическое государство — это слабое государство. В нем существует прочная власть, но она опирается не на насилие (как в тоталитарном государстве), а на поддержку подавляющего большинства населения. Слабость демократического государства — это угроза свободе, которую оно должно охранять, угроза обществу со стороны криминальных структур и т.д.¹ По разным причинам, в том числе не всегда продуманной политики «сверху» и элементов сепаратизма «снизу», российское государство ослабляется (что, впрочем, не соответствует и правильно понятым интересам международного сообщества), а его нужно укреплять, усиливая одновременно демократические черты и отсекая авторитаризм. Противоположностью демократического государства являются авторитарные и тоталитарные государства.

Понятие *социального* государства появилось в литературе в XX в., а в конституциях — после Второй мировой войны. Констатируя «переход от либерального государства XIX в. к социальному государству XX в.», некоторые авторы связывают этот переход главным образом с международными процессами: интернационализацией экономики,

¹ См.: Холмс С. Чему Россия учит нас сегодня // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1997. № 3—4. С. 193.

интернационализацией самого государства путем создания разного рода региональных блоков, реорганизацией производства, его «фрагментацией», расширением торговли¹. Однако понятие социального государства коренится прежде всего в изменении внутренней политики. Признаком такого государства считают его активное вторжение в социальные отношения. Государство никогда не было только «ночным сторожем», элементы социального государства существовали всегда, поскольку оно выполняло некоторые «общие дела», но такие элементы были часто ничтожны, незаметны. В современной литературе понятие социального государства чаще всего связывается с предоставлением социальных услуг: государственное образование и стипендии студентам (далеко не во всех странах), государственная медицина (без оплаты за эти услуги со стороны больных), пособия по безработице, пенсии, особая забота об инвалидах, детях, максимальная продолжительность допустимого рабочего времени, минимально допустимый размер оплаты труда (в часах, месяцах и т.д.), обязательные дни отдыха, оплачиваемый отпуск и т.д. За счет государственного бюджета и в иных формах государство поддерживает слои населения, находящиеся в худших экономических условиях (безработных, престарелых и т.д.). В Конституции России 1993 г. названы многие из социальных услуг государства. Государство принимает меры, чтобы сгладить вопиющие формы социального неравенства, хотя в условиях рыночной экономики, даже социально ориентированной, ликвидировать совсем социальное неравенство невозможно. Нужно, однако, учитывать, что все эти меры осуществляются государством в конечном счете на основе того достояния, которое создано трудом народа, хотя и государство, регулируя общественные процессы, может стать важной производительной силой.

В настоящее время считается (об этом говорится, например, в объяснительной записке к проекту конституции Перу 1993 г.), что государство должно взять на себя только решение вопросов, относящихся к фундаментальным нуждам людей (безопасность, инфраструктура, здравоохранение, образование народа и др.), но одновременно необходима активность граждан, их собственные усилия для обеспечения жизни и себе, и своей семье². Необоснованные социальные льготы большинству или значительной части населения, не обеспеченные реально имеющимися ресурсами, как отмечалось, ведут к кризисным

¹ См.: *Faria José Eduardo*. Virtudes y dilemas del constitucionismo en la economía globalizada. Portavos, 1996. № 46. P. 15.

² См.: *Constitution 1993*. A ser consultada en referéndum el 31 de octubre de 1993. Lima. P. 65—66.

явлениям. Это имело место в отдельные периоды правления социал-демократов в Швеции и Испании.

Противоположностью социального государства является государство *асоциальное*, верхушка государственного аппарата которого прежде всего заботится о собственном обогащении, храня деньги обычно в зарубежных банках. Так было на Филиппинах при президенте Маркесе, в Заире при Мобуту и т.д.

Светское государство обеспечивает свободу совести, право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, вести религиозную пропаганду, обучать религии, пропагандировать иные взгляды, а во многих странах вести антирелигиозную пропаганду. В отдельных демократических странах есть, однако, государственная религия (протестантская англиканская церковь в Великобритании, лютеранская в Швеции, католическая во многих странах Латинской Америки, православие в Греции и т.д.). Это не связано с ограничениями прав и притеснениями других верующих, но гражданские обряды (браки, регистрация рождений и др.) признаются имеющими юридическое значение, если они совершены в государственной церкви (или в соответствующих государственных учреждениях), но не в других церквях. Государство иногда оказывает материальную поддержку такой церкви, ее главой является глава государства, который может принадлежать только к этой церкви. Обычно это монарх (в Великобритании, Швеции), но в Сирии по конституции 1973 г. президентом может быть избрано только лицо, исповедующее ислам.

Несмотря на такие отступления, в демократических странах государство не утрачивает своего светского характера. Иное дело, когда вся жизнь общества подчинена религиозным канонам государственной (по конституции) религии, а за отступления от нее возможны наказания (в некоторых арабских странах существует специальная религиозная полиция нравов — мутава). В этом случае государство является не светским, а *теистическим* (например Саудовская Аравия). Когда к тому же и высшие государственные посты могут занимать только священнослужители, имеющие особый религиозный сан, государство становится *клерикальным* (например Иран).

Правовое государство должно отвечать множеству условий. Важно не только то, чтобы были справедливые законы, регулирующие все необходимые стороны общественной жизни (их нельзя постоянно заменять указами главы государства или постановлениями правительства), чтобы они выполнялись, чтобы исполнительная власть занимала свое место и не пыталась возвеличиваться над парламентом и судом, а суд пользовался бы действительной независимостью и не-

препрекаемым авторитетом в обществе. Нужны также тщательно разработанные права человека и их гарантии на уровне международных стандартов, правовые основы деятельности всех государственных органов и должностных лиц, определенная политическая и правовая культура государственных служащих, хорошо подготовленный государственный аппарат, который тщательно соблюдал бы законность в своей деятельности. Государство должно быть связано законами, нести ответственность перед каждой личностью, а личности, их объединения должны, в свою очередь, соблюдать правовые нормы, подчиняться установленному в государстве порядку, который соответствует интересам народа, соблюдать государственную дисциплину. Должностные лица, действующие, в конечном счете, от имени государства, должны быть подотчетны гражданам либо непосредственно, либо через представительные органы.

Как отмечалось, в Конституции России есть положения о демократическом, социальном, правовом, светском государстве. Однако полное осуществление этих постулатов является в значительной мере еще целями развития. Современное российское государство — полудемократическое с определенными чертами авторитаризма, оно полусоциальное, ибо люди месяцами (в единичных случаях годами) не получают положенной заработной платы, пенсий, пособий, оно еще не совсем правовое. Лишь светским оно может быть названо в полной мере. В России имеется несколько религиозных конфессий, и все они равноправны, хотя в единичных субъектах Федерации (отдельных республиках) существуют неодинаковые подходы к разным религиям.

В настоящее время долговременной тенденцией развития государственности в мире является движение к новой разновидности *социально-правового демократического* государства, соединяющего лучшие качества содержания, формы и методов деятельности. Это движение связано с прогрессом производства, науки и техники, позитивными сдвигами в человеческих отношениях, с изменением менталитета людей (особенно после Второй мировой войны, а затем крушения тоталитаризма в мире на рубеже 80—90-х гг.), с новыми процессами в развитии права и морали, с восприятием все большим числом людей и государств общечеловеческих ценностей.

Основными чертами такого государства являются следующие:

- 1) выполняющее «общие дела» ограниченное и ответственное государство сочетается с ответственностью граждан и их объединений;
- 2) степень вмешательства государства в регулирование общественных отношений соответствует уровню саморегулирования общества, они сбалансированы;

3) правление большинства, осуществляемое в демократических формах в соответствии с правовыми нормами, основанными на общечеловеческих ценностях, сочетается с защитой прав меньшинства при пропорциональном учете интересов различных групп меньшинства. Поэтому хотя полной независимости от экономически и политически доминирующих классов и слоев у государства быть не может, оно все же выступает как социально-политический арбитр в обществе на основе общечеловеческих ценностей и права;

4) социальная государственная поддержка наименее обеспеченных слоев населения прежде всего за счет наиболее обеспеченных, причем доля вклада последних в государственный бюджет должна быть такой, чтобы обеспечивался разумный прожиточный минимум для первых.

Вместе с тем, как уже отмечалось, именно в наше время, в XX в., возникают государства, демонстрирующие такую пропасть между демократией и тоталитаризмом даже в развитых странах, которую мир еще не знал. В XX в. в Европе, Азии, Африке, Латинской Америке существовали, а кое-где и сейчас существуют *асоциальные тоталитарно-бюрократические* государства. Такого рода государство является прямой противоположностью социально-правовому демократическому государству.

Его признаки:

1) действующее в интересах определенного класса, социальной группы, элитарной верхушки и выполняющее только неизбежный уровень «общих дел» всевластное, неограниченное государство, не несущее ни юридически, ни фактически ответственности перед гражданами и их объединениями;

2) вмешательство государства в регулирование общественных отношений имеет запредельный характер, вплоть до интимных сторон жизни человека, саморегулирование общества фактически ликвидировано или сведено до минимума;

3) устранение и самоустранение большинства (например по причине неверия в государственную справедливость) от участия в действительном управлении государственными делами, хотя могут существовать бутафорские институты, призванные символизировать такое участие. В государственном управлении главное значение имеет насилие, общечеловеческие ценности и правовые постулаты отвергаются, в связи с чем государство не может выступать и не выступает как беспристрастный арбитр;

4) социальная государственная поддержка минимальна и иногда строится на основе всеобщей уравнительности. Принцип уравнительности глушит активность людей и, в конечном счете, технический прогресс, развитие производства, в связи с чем разумный прожиточный

минимум для большинства населения обычно не обеспечивается (исключения бывают, например, за счет грабежа других народов или разорения определенных групп собственного населения).

§ 5. Государство и международные отношения

В международные отношения могут вступать различные объединения (например есть Международная федерация профсоюзов, Международная организация женщин, Международный союз студентов и т.д., членами которых являются соответствующие организации различных стран), их участниками (в сфере международного частного права) могут быть предприятия, акционерные общества, участвующие, например, во внешнеторговых сделках, отдельные лица (например подавая иск в международный суд о защите прав человека или представ перед международным уголовным судом за преступления против человечества). Однако основным субъектом международных публично-правовых отношений является государство, как официальный представитель страны, общества. Все государства обладают государственным суверенитетом и в международных отношениях юридически выступают как равноправные партнеры (фактическое положение иное, влияние на международные дела, например, африканской республики Буркина-Фасо (в переводе — страна честных людей) несопоставимо с влиянием США).

Равноправие исключает навязывание воли одних государств другим, гегемонизм, конструкцию «однополюсного мира» с ведущим положением какой-то одной державы или одной группы государств. Совместное решение глобальных проблем человечества требует «многополюсного» мира.

В международных отношениях государства имеют определенные права (на членство в открытых международных организациях, на участие в обсуждении в этих организациях касающихся их вопросов, в принятии решений, на защиту со стороны международного сообщества от агрессии и т.д.), но несут и определенные обязанности. Государство не должно нарушать международный мир и международный правопорядок, оно несет ответственность за противоправные действия (перед Международным судом ООН в Гааге, перед международной организацией, членом которой является, к нему в одностороннем порядке могут быть применены законные средства принуждения другим государством (репрессалии, морская блокада и т.д.). Подробно роль государства в международных отношениях изучается в особой отрасли права — в международном публичном праве.

Глава 4

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие государственной власти

Терминология. Слово «власть» употребляется очень широко и в обыденной речи, и в научной литературе. Хорошо известна басня И.А. Крылова, где рассказывается, как повар читал нотацию коту-вору Васье вместо того, чтобы «власть употребить». Мы говорим о родительской и хозяйской власти дрессировщика над прирученным зверем, о власти законов природы и общества и т.д. Русский юрист А.С. Алексеев отмечал, что властвует и чарующая красота, и гениальный ум, и художественный талант¹. Все это — обыденное словоупотребление термина «власть», и в нем немало оттенков.

Если перейти от такого употребления термина «власть» к попыткам вскрыть его содержание, то также обнаружится немало различий. Есть власть, имеющая личный характер (например в семье), корпоративная (частичная власть с особенностями ее применения в общественной организации), есть власть публичная, имеющая общий характер (государство).

Сочинениям писателей древнего мира присущ нерасчлененный (синкретический) подход к понятию власти. Они нередко объединяли «власть» сверхъестественных сил, людей-героев, природных факторов и общественную власть. Средневековые теологи выдвигали на первый план «божественную власть», считая ее человеческий вариант лишь производным. Положения о суверенитете Аллаха, который вручает власть нации (умме, сообществу «правоверных»), есть в современных конституциях некоторых мусульманских государств.

Отчетливое выделение особой общественной власти среди людей связано с деятельностью писателей-утопистов и энциклопедистов накануне буржуазных революций в Западной Европе (до этого были только отдельные подходы к такому размежеванию), когда в повестку дня встал вопрос о свержении власти класса феодалов (и абсолютного мо-

¹ См.: Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1895. С. 17.

нарха, как их главы) и замены ее новой властью. В их сочинениях говорилось о власти народа (а не монарха-суверена), и эта формулировка получила закрепление в принятых тогда конституциях, хотя на деле существовало цензовое избирательное право, женщины не имели избирательных прав (в США до 1919 г., во Франции до 1946 г.), не было должных ограничений эксплуатации наемного труда, практически не существовало социальной деятельности государства (в том смысле, который рассмотрен выше).

Влияние, воздействие и общественная власть. Нередко понятию власти придается чрезмерно широкая трактовка. Например, вряд ли можно видеть власть (в научном содержании этого термина) в отношениях между животными, а иногда и насекомыми (пчелами, муравьями), в отношениях дрессировщика и зверя, в некоторых отношениях между людьми. Природные, ценностные качества явления, особые свойства людей (например красота, ораторский талант) не определяют принудительным путем желаемое поведение, а являются лишь частью побудительных мотивов поведения. Такие мотивы нередко действуют стихийно, не включают момент осознания их как власти, что необходимо для власти в человеческом сообществе. В современной литературе при обсуждении вопросов власти речь идет прежде всего о власти в обществе. Всякая власть такого рода обычно определяется как способность (употребляемая или нет в данный момент) путем какого-либо воздействия, связанного с волевыми, психическими моментами, обеспечить желаемое поведение определенного лица, коллектива, другого субъекта отношений (например автономного образования в составе государства). В науку с теми или иными уточнениями вошло определение немецкого автора М. Вебера (1864—1920): власть — «возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению»¹. Отношения власти — всегда асимметричны, они предполагают доминирование одной стороны. *Волевой* характер отношений, проистекающий из того, что они складываются между субъектами, наделенными сознанием и волей (лицами, коллективами, социальными общностями), — характерная черта власти среди людей. Всякая власть в человеческом коллективе, любое отношение господства — это «присвоение» чужой воли (К. Маркс).

Однако констатация волевого отношения еще недостаточна для выделения *социальной, общественной* власти. Такое отношение присутствует в родительской власти, в простой, но осознаваемой зависимости одного лица от другого. В основе социальной власти лежат не отноше-

¹ Weber M. Economy and Society. N.Y. Vol.1. 1968. P. 53.

ния личной зависимости, а существование определенных *общностей*, коллективов, чьи связи опираются не на родственные отношения, а на иные факторы. Необходимость социальной, общественной власти в человеческих коллективах проистекает из их совместной осознанной деятельности, что предполагает разделение труда, регулирование поведения, установление определенной иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой. Власть — существенный элемент всякой организации социальной жизни, жизни в коллективе. Среди разновидностей общественной власти обычно называют демократию, плутократию (власть богатства), меритократию (власть старейшин, заслуженных людей) и др.

Общественная, социальная власть всегда содержит элемент *принуждения* (в той или иной его форме). Формы принуждения, как и пути «присвоения» чужой воли, многообразны, в связи с чем различаются множество разновидностей власти по самым различным основаниям деления (экономическая, военная, идеологическая, религиозная, корпоративная, публичная и личная, власть организации над добровольно вступившими в нее членами и т.д.). В политологии общественная власть трактуется с разных позиций: телеологической (с точки зрения достижения целей), психологической (мотивации), бихевиористической (поведение), субъектно-объектной (отношения), системно-кибернетической (средство социальной коммуникации), структурно-функциональной (свойство определенной организации), юридической (определенный институт конституционного права) и др.¹ Для государственоведения особое значение имеют понятия *политической и государственной* власти.

Политическая и государственная власть. Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это, например, имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а *публичной*. Это — *политическая* власть, декларирующая, что она действует от имени всего общества и редко (например в условиях тоталитарного социализма) — от имени определенного класса или классов. В зарубежной политологической литературе иногда утверждается, что политика, и соответственно политическая власть, существует в любом человеческом коллективе. Однако вряд ли отношения в семье или профсоюзе можно назвать политикой в точном смысле этого слова, а власть — политической. По общему правилу, имеется лишь один уникальный коллектив, в котором может возникнуть такая разновидность общественной власти — это социально асимметричное (в разных по-

¹ См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1995. С. 85.

ниманиях — классовое, стратифицированное) общество, всеобъемлющий коллектив в более или менее определенных географических границах (страна, город-государство), иногда — в кочующем сообществе (у монголов, где вместо административно-территориального деления использовалось деление на десятки, сотни или другие способы исчисления людей в походе). По общему правилу политическая власть получает свое выражение в государственной форме как *власть государства*, а в федерациях — и как государственная власть ее субъектов.

В редчайших случаях политическая власть может сложиться в освобожденных в ходе национально-освободительной борьбы (Ангола, Гвинея-Бисау) или гражданской войны (Китай) районах. В борьбе за государственную власть в ее осуществлении огромную роль играют политические элиты, партии и другие политические объединения, политическое лидерство.

Хотя политическая власть — это власть народа, класса, социального слоя, проявляющаяся не только в государственной форме, но она (особенно предгосударственная политическая власть) неразрывно связана с властью государственной: в освобожденных районах она находит (хотя и не всегда) свое продолжение в государственной власти, а последняя является главным, типичным способом реализации политической власти народа, класса, блока классов в государственных формах, специфическими государственными средствами и методами. Тем не менее политическую власть, как явление, следует отличать от *государственной*. Во-первых, не всякая политическая власть является государственной. Это можно было наблюдать в условиях трехмесячного существования двоевластия в России 1917 г., когда переплетались политическая власть Советов и государственная власть Временного правительства. Об этом же свидетельствуют примеры освобожденных районов. Однако всякая государственная власть является политической, регулируя отношения социальных групп. Во-вторых, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, иная политическая власть такие задачи выполнять не может, у нее нет для этого необходимых средств и инструментария. В-третьих, негосударственная политическая власть и государственная власть имеют разные механизмы для своего осуществления. Государственная власть формализована, легализована, закреплена в правовой форме, она реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды). Политическая негосударственная власть таких механизмов не имеет. Она обычно опирается на вооруженные отряды. В-четвертых, только государственная власть юридически уполномочена от имени всего общества применять легализованное и в большинстве случаев

легитимное принуждение, насилие. Наконец, государственная власть обладает юридически и почти всегда фактически верховенством в обществе, она суверенна.

Таким образом, государственная власть — явление *социально-политическое*. Это основная форма проявления политической власти определенной крупной социальной общности (народа, класса и т.д.), обладающая специализированным аппаратом для регулирования общественных отношений и верховенством в обществе. Важнейшие элементы государственной власти — это воля и сила.

В федеративном государстве государственная власть присуща также субъектам федерации, которые имеют право издавать свои законы, а нередко имеют свои конституции, гражданство (штаты в США, часть субъектов Федерации — республики в России и т.д.). В федеральной конституции проведено размежевание предметов ведения (компетенции) федерации и ее субъектов, есть сфера законодательства субъектов (обычно «остаточные полномочия» после перечня исключительных полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов), в которой закон субъекта превалирует над законом федерации. Однако государственная власть субъекта федерации имеет все же подчиненный характер: конституция и законы субъекта должны соответствовать федеральным (верховенство федерального права), возможно федеральное принуждение, а субъекты федераций не обладают государственным суверенитетом, хотя в соответствии с некоторыми федеральными конституциями (Мексика, Швейцария) обладают им при решении местных дел («во внутренних делах»), не входящих в федеральную компетенцию и в рамках федеральной конституции.

Любая власть, в том числе и государственная, стремится к саморасширению, к подчинению себе всего, что удастся, а создаваемые ею органы часто изменяют свои первоначальные функции. Созданные в общих целях, они тратят огромные усилия и средства на самообслуживание¹.

Государственная власть — не только социально-политическое явление. С юридической точки зрения это также институт конституционного права, т.е. система правовых норм, регулирующих социальное явление — государственную власть с юридических позиций. Многие статьи конституций характеризуют его содержание, закрепляют формы организации и осуществления государственной власти.

Государственная власть и местное самоуправление. Наряду с государством и другими названными выше образованиями подобие полити-

¹ См.: *Пименов Р.И.* Происхождение современной власти. М., 1996. С. 41.

ческой власти (назовем ее парapolитической) присуще местным территориальным коллективам в административно-территориальных единицах, если эти единицы признаны конституцией, законом территориальными коллективами (в России ими признаются все административно-территориальные единицы, в Германии — не все). Территориальный коллектив (народ административно-территориальной единицы) пользуется местным самоуправлением: принимает решения на сельских сходах, местных референдумах (по местным вопросам), избирает свои органы (совет, мэра и др.), которые создают подчиненный им муниципальный аппарат управления, назначают муниципальных чиновников, зачастую имеют местную муниципальную полицию, устанавливают местные налоги, принимают местный бюджет и т.д. В литературе иногда органы местного самоуправления рассматривают как «агентов государственной власти», но во многих странах (в том числе в России) местное самоуправление не входит в систему государственной власти, обладая автономией. Это особого рода политическая власть территориального коллектива. Государственная же власть обычно в нем представлена назначенными «сверху» (президентом, правительством, министром внутренних дел) чиновниками (губернаторами, префектами и др.), которые осуществляют контроль в отношении местного самоуправления, но по нормам права — только за соблюдением законов (фактически контроль имеет более широкий характер). Во многих странах назначенных на места чиновников общей компетенции нет. В этом случае в качестве представителей государственной власти обычно утверждаются (президентом, правительством, министром внутренних дел) избранные населением или местными советами префекты (Бразилия), мэры общин и городов (Франция).

§ 2. Легализация и легитимация государственной власти

Легализация государственной власти. Законы, иные нормативные акты, издаваемые от имени государственной власти, легализуют (от латинского слова «lex»), т.е. делают законными или, напротив, нелегальными, незаконными те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь сама государственная власть тоже нуждается в легализации.

Легализация государственной власти — это *юридическое* провозглашение правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности. В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего *конституциями*, особенно если они принимаются на референдуме, как Конституция России 1993 г.,

легализовавшая ту государственную власть, которая сложилась после отстранения от власти коммунистической партии, фактического роспуска двухсоставного парламента (Съезда народных депутатов и Верховного Совета). Легализация может осуществляться также путем принятия конституции избранным народом Учредительным собранием (например в Испании в 1978 г. после ликвидации тоталитарного франкистского режима) или парламентом (Конституция Украины 1996 г.). Конституции закрепляют основы общественного и государственного строя, порядок создания и систему органов государства, методы осуществления государственной власти, делая их легальными, законными.

Легализация государственной власти, ее органов, их полномочий, порядок деятельности осуществляется также иными *правовыми актами*: законами (например законы о выборах парламента и президента, законы о правительстве, о судебной системе), указами президента, постановлениями правительства, решениями судов (например Конституционного суда и других судов, рассматривающих споры о полномочиях между органами государства) и т.д.

В условиях различного рода военных и государственных переворотов, революционных событий новая власть, ее чрезвычайные органы, стремясь создать легальную основу своей деятельности, принимают *временные* основные акты («декреты Октября» в 1917—1918 гг. в России, временные конституции, провозглашавшиеся президентом Насером в Египте в 60-х гг., прокламации военного совета в Эфиопии, которые в течение 13 лет до 1987 г. заменяли конституцию, и т.д.). Затем чрезвычайный (военный, революционный и др.) режим постепенно преобразуется в обычный, гражданский, принимается конституция, а лидер прежнего режима, как правило, организует свое избрание в качестве президента. Так часто было в странах Азии, Африки, Латинской Америки.

Легализация государственной власти — понятие юридическое. Обоснование властных полномочий в данном случае коренится в юридических актах, хотя бывают такие конституционные акты, которые легализуют (на деле, только внешне) антинародную, антидемократическую, террористическую государственную власть. Таковы были правовые акты гитлеровской Германии, провозгласившие безраздельную власть «фюрера», «институционные акты» бразильской хунты, принятые после военного переворота 1964 г., законы ЮАР 50-х — начала 90-х гг. XX в., установившие режим апартеида, исключавшего цветное население из числа граждан страны. Поэтому, определяя легальность или нелегальность государственной власти, меру ее легализации, необ-

ходимо учитывать не только внешние признаки (например наличие или отсутствие конституции, иного основного закона, определяющего пределы государственной власти, основные права граждан), но и то, насколько правовые акты, осуществляющие легализацию, соответствуют *общечеловеческим ценностям и принципам права*, в том числе международного права.

Государственная власть должна быть законной. Во-первых, должно быть законным само ее *происхождение* (установление). Узурпация, захват государственной власти (как правило, это насильственное действие) незаконны, поскольку государственная власть должна вручаться ее органам в соответствии с процедурами конституции. Конституция России 1993 г. устанавливает, что «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3). Во-вторых, законной должна быть ее *организация*. В современном государстве власть не может осуществляться без непосредственного участия народа, например, путем выборов важнейших органов, и если в стране в течение многих лет нет избранного парламента и президента (правит страной лицо, провозглашенное президентом военным советом), отсутствуют представительные органы на местах, действуют чрезвычайные суды, организация такой власти не отвечает подлинным принципам легальности. В-третьих, законными должны быть *сфера полномочий* государственной власти, *отношения, которые она вправе и может регулировать*. Вмешательство государственной власти в частную жизнь граждан (например одно время в африканском Заире было запрещено давать иностранные имена детям, в Малави мужчинам — носить длинные волосы, в Бирме (Мьянме) в 1995 г. — женщинам — юбки с разрезом) противоречит принципам свободы личности, естественных прав человека, которые являются постулатами подлинной легальности. Наконец, законными должны быть *формы и методы деятельности* государственной власти. Они должны осуществляться в соответствии с правовыми нормами, основанными на признании общечеловеческих ценностей. Массовый террор государственной власти по отношению к населению страны, депортация целых народов (как это было в СССР при сталинском режиме), лишение большинства населения избирательных прав (5/6 общей численности населения, как это было в ЮАР до 90-х гг.), преследование инакомыслящих и т.д. лишает государственную власть подлинной легальности.

Нарушение принципа легальности государственной власти предполагает *юридическую ответственность* — политическую, уголовную, гражданскую. Она может выражаться в отставке высших должностных

лиц, предании суду лиц, совершивших попытку государственного, военного переворота (так бывает, правда, только в случаях неудачных попыток), в смещении с должности (с возможностью предания затем суду) президента, других высокопоставленных должностных лиц за злоупотребление властью, измену государству, в возмещении ущерба гражданам в случае незаконного использования государственной власти ее различными органами и должностными лицами.

Легитимация государственной власти. В основе термина «легитимация» лежит корень того же латинского слова, что и при употреблении понятия «легализация», но первому термину придается иное истолкование. Это тоже узаконение, но узаконение не только правовое, главным образом не правовое, нередко не имеющее отношения к праву, наконец, иногда противоречащее правовым нормам. В отличие от прежнего толкования о легитимности монархических династий в современном понимании легитимность — это состояние не юридическое, а *фактическое*, не обязательно формальное, а чаще — неформальное. *Легитимация* государственной власти — это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность и другие стороны соответствия данной власти, ее деятельности определенным, прежде всего психическим установкам, ожиданиям (экспектациям) общества, народа, людей. Легитимная государственная власть — это власть, соответствующая представлениям общества данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, социальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с индивидуальной и общественной психикой людей, их коллективов.

В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания данного порядка в обществе, убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы. Легитимация прямо связана с *интересами* людей, которые чаще всего оцениваются ими осознанно, но иногда имеют неосознанный характер (например определенная поддержка в обществе фашистской власти, которая в конечном счете привела к тяжелейшим бедствиям немецкого народа). Поскольку интересы людей и различных социальных слоев неодинаковы, а в силу ограниченных ресурсов и других обстоятельств (например давление других групп) государственная власть не может удовлетворить интересы всех членов и всех слоев общества, она удовлетворяет интересы большинства, меньшинства, определенных групп общества и только частично. Поэтому легитимация

государственной власти, за редчайшими исключениями, видимо, не может иметь всеобъемлющего характера. То, что является легитимным для одних слоев населения (например для шахтеров в России, требующих выплаты заработной платы, садящихся на рельсы и останавливающих движение транспорта), нелегитимно и противозаконно для других (например для работников тех предприятий, куда не поступают грузы, необходимые для жизнеобеспечения; для железнодорожников, обращающихся с воззваниями к шахтерам). Поэтому легитимность государственной власти оценивается обычно с точки зрения ее соответствия интересам большинства населения, его представлениям о власти. Следствием легитимности государственной власти является ее *авторитет* у населения, признание права управлять и согласие подчиняться. Легитимность повышает *эффективность* государственной власти, опирающуюся на большинство населения.

Легитимность государственной власти находит свое выражение в ее поддержке населением. Эта поддержка может быть выражена мыслями, чувствами, но прежде всего действиями. Она находит свое выражение в результатах голосования на выборах парламента, президента, других органов, в итогах референдумов, в массовых демонстрациях населения, одобряющих те или иные мероприятия правительства, в массовых выступлениях населения в защиту государственной власти при попытках государственных переворотов. О поддержке государственной власти или ее отсутствии могут свидетельствовать опросы населения, анкетирование, проведение различных публичных мероприятий (например организация общегосударственного обсуждения проекта конституции).

Наиболее отчетливой формой легитимации власти являются социальные и политические *революции*, если они выражают подлинные интересы населения, свергая угнетательскую антинародную власть и утверждая новую государственную власть. Другое дело, что революционное насилие несет с собой нарушения прежней законности, потрясения, нередко разруху и жертвы, а новая власть далеко не всегда оправдывает чаяния народа.

Существуют несколько *основных форм* легитимации государственной власти¹. Немецкий политолог М. Вебер впервые выделил три из них: традиционную, харизматическую и рациональную. *Первая* связана с обычаями, традициями населения, нередко с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. Наиболее отчет-

¹ См.: Ачкасов В.А., Елисеев С.М., Ланцов С.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. М., 1996. С. 20—46.

ливым примером является влияние обычаев и религии во многих мусульманских странах. В Великобритании сохранение монархической формы правления (правда, при фактически безвластном монархе) во многом связано с особой ролью традиций в британском обществе.

Харизматическая легитимность (харизма от древнегреческого — «божественный») обусловлена особыми качествами выдающихся личностей, реже — их коллективов, которым приписываются качества, способные определять поведение людей. К числу таких качеств могут относиться природные способности, пророческий дар, сила духа и слова. Харизмой обладали великие полководцы-завоеватели (Александр Македонский, Чингисхан, Наполеон и др.), а также Гитлер, Де Голль и др. Харизма может быть связана с определенной идеологией (например культ личности Генерального секретаря ЦК КПСС И.В. Сталина в СССР, «социалистического вождя» Ким Ир Сена в Северной Корее, идеолога нкрумаизма президента Ганы в Африке Кваме Нкрума). Для укрепления харизмы широко используются ритуальные обряды (факельные шествия в фашистской Германии, парады, демонстрации в определенной униформе и с определенными знаменами, знаками и т.д.).

Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой мероприятий этой власти. Основой рациональной легитимации являются не лозунги и обещания, они имеют сравнительно кратковременный эффект, хотя, например, обещания грядущего коммунистического общества, где люди будут трудиться по способностям, а получать по потребностям, длительное время способствовали легитимации государственной власти в странах тоталитарного социализма. Такой основой является не имидж благодушного и мудрого правителя, часто даже не справедливые законы (они иногда не исполняются полностью, например закон о ветеранах в современной России), а практическая работа органов государства на благо его населения, соблюдение руководителями государства, должностными лицами установленных для всех законов, а не создание привилегий для себя. Важное значение имеет этичное поведение руководителей страны, других должностных лиц в обществе, открытый и честный диалог власти и политических партий, других общественных объединений граждан. Готовность власти к диалогу, умение выслушать оппонента (а не просто стремление командовать и угрожать), понять аргументы других участников диалога, изменить, хотя бы частично, свою деятельность под влиянием этих доводов имеет огромное значение для психологического воздействия на население для легитимации государственной власти.

Есть и другие классификации процессов легитимации и легитимности как результата этих процессов. Французский автор Ж.Л. Шабо различает типы демократической, идеологической, онтологической (в соответствии с космическим порядком мироздания) легитимности¹.

Легальная и легитимная государственная власть предполагает подчинение ей. Вместе с тем, со времен Ф. Аквинского допускается неповиновение угнетательской светской власти. Право народа на сопротивление угнетательскому правительству получило закрепление в Декларации независимости США 1776 г. (речь шла о восстании американских колонистов против британского королевского правительства). В некоторых современных конституциях стран Африки, испытавших жестокий гнет тоталитаризма, говорится о праве неповиновения правительству, но с использованием мирных методов (в том числе кампании гражданского неповиновения).

§ 3. Единство государственной власти и разделение ее «ветвей»

Единство государственной власти связано с возникновением самого государства. Оно вызревало как интегрированная власть, ликвидирующая родовой строй с его партикуляризмом. Единство государственной власти предполагает прежде всего, что в государстве не может быть две, три и более различных «государственных властей», неодинаковых по своей природе, принципиальным целям и обладающих своими средствами государственного принуждения. Сказанное относится и к федеративным государствам: государственная власть субъекта федерации однотипна с федеральной и как подчиненная образует единство с ней. Однако единство государственной власти в теории понимается, а на практике реализуется по-разному. В древнем мире, в средние века, а во многих странах в Новое и Новейшее время единство государственной власти обычно выражалось в ее *персоналистском* характере. Монархи восточных деспотий, цари этрусков Рима, султаны мусульманских стран, императоры — сыны Неба Китая и Японии, российские царь-самодержцы и главы многих других государств сосредоточивали власть в своих руках. Многие из них обожествлялись, хотя на деле власть монарха зачастую подвергалась корректировке со стороны жрецов или иного его окружения. Богословы в своих сочинениях отстаивали исключительную власть заместников Аллаха на Земле (правда, в Европе говорилось о разделении светской и духовной — церкви властей), а

¹ Легитимность // Полис. 1993. № 5. С. 137—140.

юристы (Ж. Боден) говорили о принадлежности суверенитета одному лицу — монарху.

Впоследствии такой подход возродился в фашистских концепциях вождизма (фюрер — в Германии, дуче — в Италии, каудильо — в Испании обладали полнотой власти), в клерикальном Иране (в положениях конституции 1979 г. о Руководителе государства — высшем духовном лице, ином чем президент республики в этой стране). Использовались и другие формы организационного единства государственной власти: в некоторых странах Африки до недавнего прошлого, а также в Югославии, КНДР были «пожизненные президенты» — руководители единственной разрешенной партии (Иди Амин в Уганде, Х. Банда в Малави, И. Броз Тито в Югославии, Ким Ир Сен в КНДР и др.). Во многих странах тоталитарного социализма реальная власть находилась в руках Генерального секретаря (председателя) коммунистической партии (она не всегда была единственной, но всегда правящей), хотя в отличие от фашизма марксистская теория в принципе отрицала индивидуалистический подход и требовала разделения государственной власти и партийного руководства. Единство государственной власти получило в странах тоталитарного социализма иную формулировку: вся власть — советам (иным коллегиальным представительным органам типа советов с другими, национальными названиями).

Наряду с персоналистской трактовкой и практикой единства государственной власти существует *коллективистский* подход. Его обычно связывают с сочинениями упомянутого выше Ж.Ж. Руссо (1712—1778)¹, хотя, конечно, задолго до него человечество использовало коллективные формы осуществления государственной власти (например народные собрания, которые, видимо, задолго до появления королей или императоров вырастали из форм общественной, а затем предгосударственной власти). Руссо, возражая против концепции разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, авторы которой подходили к вопросу о государственной власти преимущественно с организационно-юридических позиций, рассматривал государственную власть прежде всего с социологических (политологических) позиций. Он заявлял, что власть не может быть разделена, государственная власть, суверенитет принадлежат народу, а законодательная, исполнительная, судебная власть являются лишь проявлениями верховной власти народа. Руссо считал, что все члены государства (взрослые граждане) должны участвовать в управлении им через

¹ Не следует смешивать индивидуалистический подход Руссо к происхождению государства и коллективистский — к вопросу о единстве государственной власти.

формулирование «общей воли», как правило, на народных собраниях (для крупных государств Руссо допускал создание общегосударственных представительных органов, но детально системой органов государства он не занимался).

Подход Руссо, хотя в измененном виде, был воспринят и либеральной, и в какой-то мере марксистской традицией. В первом случае он нашел свое выражение в провозглашенных в конституциях власти, суверенитета народа (впервые в конституции США 1787 г.). Положения о народе как источнике государственной власти, о принадлежности власти народу содержат почти все конституции (в том числе конституция Социалистической Республики Вьетнам 1992 г.). В марксизме понятию народа было придано классовое истолкование (народ — это подавляющее большинство населения страны, трудящиеся) и создана новая «социалистическая» формулировка единства власти — диктатура пролетариата. Одновременно были осуществлены поиски того вида государственных органов, которым могла бы быть вручена полнота власти «трудового народа» и, следовательно, государственной власти. Прообраз такого органа К. Маркс увидел в совете Парижской коммуны 1871 г., на основе чего В.И. Ленин создал концепцию Республики Советов, провозгласив: «Вся власть Советам!» В концепции В.И. Ленина речь шла о власти пролетариата и крестьянства (особенно беднейшего крестьянства, а затем и среднего) под руководством пролетариата (рабочего класса). Впоследствии в связи с появлением в документах коммунистических партий и конституциях стран тоталитарного социализма положений об общенародном социалистическом государстве формулировка о содержании государственной власти была изменена, но организационный подход (единственные органы государственной власти — органы типа советов снизу доверху) был сохранен.

Таким образом, идея и практика единства государственной власти неоднозначна. Она имеет три различных аспекта. Во-первых, это *социальное единство*, что проистекает из единой природы господствующих в обществе социальных групп. Во многих странах это единство понимается как власть народа (демократические государства), в других — как власть трудящихся (страны тоталитарного социализма), в третьих — как власть патриотического блока неоднородных сил с противоположными конечными целями, но первоочередные интересы которых сходятся на базе достижения ближайших целей (некоторые развивающиеся страны, провозгласившие социалистическую ориентацию). На практике ситуация нередко бывает иной: в демократических государствах среди народа выделяется доминирующий социальный слой, оказывающий решающее влияние на государственную власть, в стра-

нах тоталитарного социализма реальные рычаги государственной власти принадлежали партийно-государственной номенклатуре, которая мало думала об интересах «трудящихся»: их жизненный уровень был очень низким; в развивающихся странах господствовала так называемая революционная демократия (страны «социалистической ориентации») или пробуржуазная автократия (государства «капиталистической ориентации»).

Во-вторых, это единство принципиальных *целей и направлений деятельности* государственной власти, всех органов государства, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом, без чего оно может быть ввергнуто в состояние анархии и распада. Единство направлений деятельности обеспечивается, с одной стороны, ролью доминирующего класса (социального слоя) и, с другой, необходимостью выполнения «общих дел». Основные цели и направления деятельности государства, государственной власти нередко фиксируются в современных конституциях (Ирландии 1937 г., Португалии 1976 г., Бразилии 1988 г. и др.). Однако такое единство нельзя понимать как абсолютную величину. Между государственными органами нередко имеет место борьба за выдвижение тех или иных целей, их приоритеты, за то или иное «прочтение» конституционных целей, им даются разные толкования, предлагаются неодинаковые способы их достижения. Отчетливо свидетельствует об этом противостояние Съезда народных депутатов и Президента в России в 1992—1993 гг., отстаивавших разные пути развития страны (это привело к вооруженному столкновению), неодинаковые подходы к выходу из структурного кризиса со стороны исполнительной власти и парламента, который отклонил основные проекты антикризисных законов российского Правительства в 1998 г.

В-третьих, это *организационно-правовое* единство. В демократических государствах оно отвергается, ему противопоставляется идея разделения властей. В странах тоталитарного социализма концепция организационного единства власти составляет одну из основ государственности, будучи связанной, как уже говорилось, с идеей Советов. На деле, Советы имели больше парадный характер: они и по конституциям, и на практике находились под политическим (теоретически — не организационным) руководством центральных и местных органов коммунистической партии. Организационное единство государственной власти имеет авторитаристский характер, и в демократических странах лишь в определенных условиях общественного развития (острейший кризис, иностранное военное вторжение, распад государственности, анархия и др.) может быть целесообразным временное со-

средоточение полноты государственной власти в руках одного органа. Однако и в этих условиях к таким требованиям нужно относиться очень осторожно, тщательно учитывая все обстоятельства.

Разделение властей. Возникновение идеи разделения властей было связано с борьбой крепнувшей буржуазии, выражавшей политические (но не всегда экономические) интересы широких слоев населения, выступавшего против абсолютизма, за демократию (в понимании того времени). Стремясь к ограничению королевской власти, идеологи революционной буржуазии выдвинули тезис о разделении государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Предполагалось, что первая будет вручена избираемому народом парламенту, вторая — главе государства и правительству, третья — независимым судам с участием населения (присяжные заседатели, шеффены и др.). Обычно эту концепцию связывают с именами английского автора Дж. Локка (1632—1704) и французского юриста Ш.Л. Монтескье (1689—1755). Речь в данном случае шла об организационно-правовом аспекте разделения властей, которому, как отмечалось, Ж.Ж. Руссо противопоставил социологическую концепцию единства власти. Идея разделения властей, как и единства власти, также нашла закрепление в первой писаной конституции — США. Их сочетание в одном документе понятно: речь шла о разных подходах к идеям единства и разделения властей (о социологическом единстве власти народа и об организационно-правовом разделении «ветвей» власти).

С течением времени концепция разделения властей стала подвергаться модификациям. Создатели некоторых новых конституций стали полагать, что выделение трех ветвей государственной власти не полностью отражает существующие реалии. Некоторые конституции стран Латинской Америки (Никарагуа 1987 г., Бразилии 1988 г., Колумбии 1991 г. и др.) исходят из существования четырех властей. Дополнительно названа избирательная власть. Свое организационное выражение это нашло в создании специальных избирательных трибуналов (судов) от высшего до местных, избирательного регистра (особый орган). О существовании другой четвертой — учредительной власти — даже в тех странах, где она не упомянута, но подразумевается в конституциях, говорят французские специалисты по сравнительной политологии Ж. Блан, Ф.М. Вирье и Ф. Ваге¹. Эта ветвь власти мыслится прежде всего как полномочие на установление конституционных основ общественного и государственного строя путем референдума, решений учредительного собрания, парламентов. В пер-

¹ Blanc G., Virieux F.M., Vaguet Ph. Grands régimes étrangers. P., 1988. P. 90.

вом случае такая власть непосредственно принадлежит корпусу избирателей.

Иногда фигурирует большее количество властей. В отдельных конституциях (Алжира в прошлом), их проектах (в 1987 г. в Никарагуа) говорилось о контрольной власти (в Никарагуа были названы пять властей). Глава 12 конституционного закона Швеции «Форма правления» 1974 г. называется «Контрольная власть» (правда, в ней речь идет в основном о контрольных полномочиях парламента). Для осуществления контрольных полномочий во многих странах есть должности Генеральных контролеров, Генеральных аудиторов со своим аппаратом, другие органы (в Швеции — специальная комиссия парламента; в этой же главе упомянутого шведского закона говорится об омбудсмане и ревизорах).

В философской, социологической, публицистической литературе нередко называют многие другие виды власти: партийную, техническую (технических специалистов, чьи мнения определяют решения), «четвертую власть прессы» (об этом говорится и в конституции Египта 1971 г. в редакции 1980 г.) и т.д. Идеолог «сообщественной» (плюралистической) демократии нидерландский, позже американский автор А. Лейпхарт настаивает не на разделении властей, а на разделении ролей, функций. Известный французский политолог М. Дюверже предлагает иную схему. Он говорит, что разделение существует не между законодательной, исполнительной и судебной властями, а между правящей партией и оппозицией. Первая власть — это «постановляющая», а вторая — «воспрепятствующая», первая — государственная, а вторая — «трибутарная» (оппозиционная, «контролирующая»). Некоторые авторы утверждают, что подход к разделению властей меняется в зависимости от эпохи. Теперь это разделение не по ветвям власти, а: 1) по решениям и по контролю; 2) между правящими и управляемыми¹. Иногда говорится и о «церковной власти»². В таких классификациях часто смешиваются разные явления: власть как таковая, общественная власть и особая форма последней — государственная власть. В научной концепции разделения властей речь идет о государственной власти.

Разделение государственной власти отнюдь не предполагает китайской стены между разными ее ветвями. В реальной жизни каждая из трех традиционных ветвей (а также отпочковывающиеся в ходе развития другие ветви) проникает, вторгается в сферу другой. Даже в демо-

¹ Droit constitutionnel. P., 1995. P. 48.

² Цытин В. Церковное право. М., 1996. С. 327.

кратических странах законодательствует не только парламент, но и исполнительная власть (делегированное законодательство в Великобритании, декрет-законы президента, принимаемые по представлению правительства в Италии, временные акты президента, имеющие силу закона, во Франции, и т.д.). С другой стороны, например в США, парламент издает так называемые частные законы, имеющие распорядительный характер, что по идее является функцией исполнительной власти. Суды, объявляя законы и иные акты неконституционными и тем самым ликвидируя их действие, вторгаются в сферы законодательной и исполнительной власти. Со своей стороны, парламент имеет некоторые функции судебных органов (право импичмента, который во многих странах может осуществляться не только в отношении президента, но и других должностных лиц, право амнистии в связи с совершенными преступлениями). Таким образом, концепция разделения властей имеет не абсолютный, а *ориентирующий* характер. Она обладает огромным демократическим потенциалом, и в этом состоит ее главное значение.

В современных условиях концепция разделения властей дополнена другими положениями: 1) идеей *баланса* властей, системой сдержек и противовесов. Этот принцип означает, что в своей сфере каждая ветвь власти самостоятельна, но каждая из них находится под контролем, поскольку одна уравнивает другую; 2) тезисом о необходимости *взаимодействия* различных ветвей власти. Как отмечают современные французские юристы, уже Монтескье говорил не только о разделении властей, а и о их взаимодействии, требуя, чтобы они действовали «в концерте»¹. Это вытекает из необходимости общего направления государственной политики, что не исключает различий в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства, не отменяет возможных конфликтов властей (различия, а следовательно, противоречия между ними неизбежны уже в силу самого факта существования нескольких ветвей власти), но такие противоречия допустимы по частным вопросам, они не должны касаться общего направления государственной политики. Разногласия (например признание судом закона неконституционным, вотум недоверия правительству и т.д.) не должны доводиться до противоположностей и применения насильственных методов борьбы.

Совместимость единства и разделения властей. Наряду с тезисами о разделении властей (с дополняющими положениями) и единстве власти (в разном его истолковании) в теории и в новейших консти-

¹ Droit constitutionnel. P., 1995. P. 47.

туциях появился новый подход: признание совместимости этих двух концепций в их соответствующей трактовке. Они вовсе не исключают друг друга, а являются взаимодополняющими. Такие взгляды утверждаются в настоящее время в постсоциалистических странах (в том числе в России) после определенного периода эйфории, когда преувеличенное значение придавалось разделению властей. Преувеличенное значение разделения властей было естественным и понятным после десятилетий тоталитаризма, но искаженное толкование этой ориентирующей концепции, которое создает неверную картину организации и деятельности государственной власти, одностороннее применение ее на практике разрушает государство, особенно в сложных условиях переходного развития. Излишний акцент только на разделении властей (наряду с ошибками в теоретических построениях и в практической деятельности руководства страны) повлек за собой негативные политические последствия: снижение управляемости, преувеличенные претензии местных элит, «парад суверенитетов» и обилие президентов в субъектах федерации, проблемы с местным самоуправлением, стремящимся выйти из-под необходимого контроля государства.

В новых постсоциалистических конституциях есть формулировки, учитывающие современные представления о совместимости единства и разделения властей. Наиболее отчетливое выражение это получило в Конституции Казахстана 1995 г. В ней содержится синтезированная формулировка, объединяющая положения о единстве государственной власти и о разделении властей с уточнениями, относящимися к последней концепции. Пункт 4 ст. 3 этой Конституции гласит: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов». В Конституции России 1993 г. подобной синтезированной формулировки нет (хотя есть отдельные подходы к этому), но в последние годы вопрос об укреплении государственной власти неоднократно ставился в ежегодных посланиях Президента парламенту, предпринимались меры для осуществления единой политики органами Федерации и субъектов. Видимо, назрела и необходимость уточнения формулировки ст. 10 Конституции России.

Единство, разделение и субсидиарность властей. В самые последние годы появились новые подходы к проблеме взаимоотношений ветвей власти. Говорится не только о единстве, разделении, системе сдержек и противовесов, взаимодействии, но и о *субсидиарности* властей.

Принцип субсидиарности был сформулирован и действовал сначала в праве, а именно в гражданском праве. В разных отраслях, близких к частному праву, он толковался как дополнительность, восполняемость: если вопрос не мог быть решен на базе норм данного правового института или отрасли права, необходимо привлечь другие институты или отрасли. В публичном праве ему была придана несколько иная трактовка. Первоначально в конституционном праве она была связана с ситуацией в федеральном государстве, где действовали две государственные власти (федерации и субъектов), с их взаимодействием (сфера совместных полномочий и др.). В дальнейшем (в частности под влиянием межгосударственных отношений) понятие субсидиарности было распространено на отношения ветвей власти. В международных отношениях, достигших высокой степени интеграции (Европейский союз и др.) сообщество получило полномочия, выходящие за пределы одного государства, но их применение, вмешательство органов сообщества возможно только в том случае, если государство само не в состоянии заниматься определенными делами. Речь шла о сложении усилий. Будучи распространен на внутригосударственную сферу, этот принцип дополнил трактовку единства и разделения властей и их взаимосвязей в государственном управлении. Он более четко отграничил сферу самостоятельности данной ветви власти от условия содействия ей со стороны другой ветви (в необходимых случаях, для обеспечения полномочий государства и при возможном обращении соответствующего органа) на основе принципа единства государственной власти, для облегчения этого единства, а также единства действий по принципиальным, жизненным вопросам.

Глава 5

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие и классификация функций государства

Понятие функций государства. Государство действует в тех целях, для осуществления которых оно возникло. Основные направления его деятельности в важнейших сферах жизни общества по выполнению главных задач государства принято называть функциями государства. В функциях государства реализуется государственная воля, власть государства, его деятельность. Функции определяются основными задачами государства и могут быть неодинаковыми у разных государств, у одного и того же государства на разных этапах его развития. Функции зависят от социальной природы государства. В условиях рабовладельческого государства функции являются иными, чем в современном демократическом государстве капиталистического общества, а так называемая функция подавления сопротивления эксплуататоров присуща только тоталитарному социалистическому государству диктатуры пролетариата. Некоторые функции имеют отчетливый социальный характер. Вместе с тем, поскольку любое государство призвано выполнять многие задачи, не зависящие от его социальной природы («общие дела»), существуют и наиболее общие функции государства. Функции государства следует отличать от функций его различных органов, которые имеют более конкретный характер, зависят от задач такого органа. Суд выполняет иные функции в обществе, чем, например, правительство, а министерство иностранных дел по своим функциям существенно отличается от Главного управления по безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел.

Классификация функций государства. В научной литературе предложено множество классификаций функций государства. Во-первых, различаются основные и неосновные функции государства. Первые связаны с его главными задачами (например оборона страны, для чего, в частности, создаются государственные и только государственные вооруженные силы), вторые — с задачами, хотя и имеющими существенный характер, но не основными (например организация системы связи, борьба со стихийными бедствиями). Во-вторых, выде-

ляются функции постоянные, осуществляемые государством на всех этапах его развития (обеспечение установленного правопорядка, хотя он может быть в разных государствах совершенно различным), и функции временные, преходящие (например создание ракетно-ядерной промышленности («ядерного щита») в СССР во время острого противоборства («холодная война») с западными государствами). В-третьих, различаются функции внутренние (внутри страны) и внешние (на международной арене). В-четвертых, есть функции общего характера, не зависящие от природы государства (названная выше функция обороны страны), и функции, имеющие социальный характер, зависящие, в частности, от исторического типа того или иного государства. Функция охраны социалистической собственности, как она формулировалась в документах стран тоталитарного социализма, отсутствует в других типах государства.

В настоящее время в литературе обычно различают четыре основные *внутренние* функции современного государства: экономическую, социальную, политическую и идеологическую (иногда называют также экологическую, правоохранительную и другие). Все эти функции характеризуют, с одной стороны, выполнение государством «общих дел», а с другой — защиту интересов доминирующего социального класса при определенном учете интересов других социальных групп. *Экономическая* функция состоит в установлении государством условий и порядка экономической деятельности. Существуют разрешаемые и запрещенные формы предпринимательской деятельности, государство обеспечивает свободу конкуренции и борется против неоправданного монополизма (в некоторых отраслях экономики в России существуют так называемые естественные монополии, например Газпром, железные дороги, электроэнергетика и др.), занимается планированием или прогнозированием экономического развития, устанавливает государственные цены на некоторые товары и т.д.

Социальная функция — это предоставление социальных услуг обществу в целом и государственная поддержка обездоленных слоев населения (бедных, инвалидов, престарелых, а, например, в Индии — так называемых зарегистрированных каст и племен, отставших в своем развитии). Эта функция связана с понятием социального государства, о чем сказано выше, с употребляемыми иногда в конституциях формулировками о социальной справедливости.

Основное содержание *политической* функции связано с регулированием отношений классов и социальных слоев, групп давления с тем, чтобы их противостояние не выходило за определенные рамки, подчинялось установленным государством (законами) правилам «полити-

ческой игры». Формулировки о социальной солидарности присутствуют в конституциях некоторых стран. Осуществляя политическую функцию, государство, как уже говорилось, действует прежде всего в интересах доминирующих социальных слоев, их групп давления, но, чтобы не допускать противостояние классов до опасной черты, оно вынуждено учитывать интересы других слоев населения и иногда в какой-то мере ограничивать неумные аппетиты господствующих слоев, правящей элиты. Лишь в тоталитарном государстве политическая функция представляет собой прежде всего функцию подавления определенных групп населения («неарийцев» в фашистской Германии, «цветных» во время режима апартеида в ЮАР, «эксплуататоров» в СССР).

Идеологическая функция государства в условиях авторитарных, тоталитарных, теократических политических систем может состоять в допущении и поддержке единственной идеологии, одного религиозного вероучения (марксизма-ленинизма и идей Мао Цзэдуна в Китае, панча-силы в Индонезии, ислама в Саудовской Аравии и т.д.). В середине века «еретиков» в Европе сжигали на костре.

Современное демократическое государство устанавливает идеологический плюрализм. Но это не значит, что оно безразлично относится к идеологии. Оно поддерживает (в том числе материально) передовые идеологические течения, культуру, выражающие общечеловеческие ценности, стимулирует их развитие и борется против человеконенавистнических идей, запрещая их пропаганду законами и наказывая за их нарушения.

К *внешним* функциям государства в современных условиях обычно относят: интеграцию государства в мировое сообщество, оборону страны, сотрудничество с другими государствами в решении глобальных проблем современности, поддержание миропорядка.

Функция интеграции находит свое выражение в создании различных объединений государств для решения общих вопросов, в совместной политической, хозяйственной и иной деятельности. Некоторые объединения государств приобретают черты надгосударственной организации, элементы федерализма. Оборона страны осуществляется на основе индивидуальных и коллективных действий мирового сообщества по защите от агрессии со стороны других государств или их объединений. Сотрудничество в решении глобальных проблем современности имеет самый разносторонний характер (экология, борьба с терроризмом, с распространением наркотиков, с голодом и т.д.). Поддержание миропорядка является не только коллективной задачей мирового сообщества, но и индивидуальной задачей каждого государства. Од-

нако, недопустимо, чтобы одно государство (например США) или группировка нескольких государств (например НАТО) присвоили себе исключительные полномочия по осуществлению этой функции.

§ 2. Основные формы и методы осуществления функций государства

Основные формы осуществления функций государства. Различение, с одной стороны, форм и, с другой, — методов деятельности государства не имеет в литературе четких критериев, некоторые способы деятельности государства одни авторы называют формами, другие — методами. Обычно принято различать правовые и неправовые формы деятельности государства, которые реализуются его органами, должностными лицами, государственным аппаратом. К *правовым* формам деятельности государства относят те, которые определены конституцией, законами, иными правовыми актами и совершаются на основе правовых актов, в их пределах и по процедуре, установленной ими. Основные из них — это законодательствование, управление, правосудие и контроль.

Законодательствование — это установление общеобязательных правил наиболее общего характера, норм поведения и деятельности физических и юридических лиц, организаций, объединений, учреждений, предприятий и т.д. Этим правилам должны соответствовать все другие правовые акты, деятельность всех органов, должностных лиц, поведение граждан и находящихся на территории данного государства неграждан. Законы, как правило, принимаются парламентом (в редких случаях — другими органами), но могут быть приняты и путем референдума. Основным законом является конституция. Другие законы должны соответствовать ей, иначе они недействительны.

Государственное управление — это исполнительно-распорядительная, административная деятельность государства, его органов, должностных лиц. Для его осуществления также издаются нормативные и ненормативные правовые акты (указы президента, постановления правительства, инструкции министров, на местах — акты губернаторов и т.д.). Эти акты должны соответствовать законам, иначе они недействительны.

Правосудие осуществляется судом. Суд призван в особой процедурной форме разрешать конфликты в обществе, используя государственную власть (приговоры и решения судов выносятся от имени государства). Суд не устанавливает общих правил поведения (за исключением судебных прецедентов в некоторых странах), он не занимается управ-

ленческой деятельностью. Суд рассматривает различные конкретные дела и споры (уголовные, гражданские, трудовые, семейные и др.), если эти споры имеют правовой характер и подведомственны суду. Решения суда (если они не допускают обжалования или после принятия окончательного решения) имеют непререкаемую силу и должны исполняться органами государства, должностными лицами, предприятиями и учреждениями, общественными объединениями, гражданами и негражданами, если такие решения к ним относятся.

Контрольная деятельность государства выражается в форме инспектирования, проверки соответствия деятельности органов государства, должностных лиц, принимаемых ими решений, правовых актов конституции, законам, актам других вышестоящих органов. Такова, например, деятельность конституционных судов, конституционных советов по проверке конституционности законов. Контрольной деятельностью в ряде стран занимаются прокуратура, специальные ведомства (например контрольные палаты или управления в Польше, Чехии) или особые должностные лица с подчиненным им аппаратом (генеральные контролеры, омбудсмены; в России контроль за соблюдением прав человека осуществляет Уполномоченный по правам человека, избираемый Государственной Думой — одной из палат парламента). Контрольные органы, как правило, не могут давать каких-то указаний, распоряжений. Они устанавливают факты и по результатам своей деятельности обращаются в парламент, к правительству, могут возбудить дело в суде. Подробнее эти формы деятельности рассматриваются в последующих главах, посвященных законодательным, исполнительным и другим органам государства.

Наряду с правовыми формами государство, добиваясь своих целей, действует и путем применения *неправовых* форм. С одной стороны, бывает *правонарушающая* деятельность органов государства, его должностных лиц. Такая деятельность незаконна и предполагает ответственность самого государства, его органов и должностных лиц (уголовную, гражданскую, дисциплинарную и др.). Формой ответственности может быть импичмент президенту, другим должностным лицам, отставка правительства, осуждение по решению суда, например, за злоупотребление служебным положением.

Государство несет также международно-правовую ответственность за агрессию, нарушение международного мира, преступления против человечества. Против него могут быть обращены определенные санкции (прекращение торговых отношений и другие меры вплоть до применения международных вооруженных сил), международному суду могут быть преданы в этом случае руководители государства. Типич-

ным примером является судебный процесс над руководителями фашистской Германии после развязанной ими Второй мировой войны.

С другой стороны, неправовые формы деятельности не всегда являются правонарушениями, они лишь *не урегулированы* правом. К этой сфере относится огромная организационная деятельность государства, его органов, текущая оперативная работа, разработка и осуществление программ по развитию экономики и культуры, различные экстренные меры во время ликвидации последствий стихийных бедствий, катастроф и т.д.

Основные методы осуществления функций государства. Методы осуществления функций — это приемы, способы государственной деятельности. Установившейся классификации методов осуществления функций государства пока что не существует. Иногда их объединяют с формами деятельности государства, в некоторых случаях методы различаются в зависимости от деятельности государства на международной арене и внутри страны, иногда — в зависимости от особенностей государственного управления, понимаемого в широком смысле этих слов, например, методы административной деятельности коренным образом отличаются от правосудия. Различают методы экономические, административные и идеологические. К *первым* относят использование экономических рычагов в государственном управлении, например, снижение налогов на производство определенных товаров для его увеличения, инвестиции денежных средств государства в те или иные отрасли экономики, соответствующее распределение расходов государственного бюджета, на международной арене — договоры о преференциальной торговле (для товаров разных стран взаимно устанавливаются более благоприятные условия импорта и экспорта). *Административные* методы связаны с подчиненностью, обязанностью выполнения законных указаний государственных органов, должностных лиц, принуждением, администрированием, организационной работой. Степень принуждения может быть неодинаковой. Среди методов принуждения могут быть и выговоры по службе, и штрафы за нарушение правил дорожного движения, и конфискация имущества (например возможна конфискация в государственный бюджет всей суммы доходов, с которой не выплачены налоги), и уголовные наказания за преступления в отношении общества, государства, личности. *Идеологические* методы связаны с пропагандистской, воспитательной деятельностью государства. Так же, как и при классификации форм осуществления функций, выделяют правовые и неправовые методы, различают *демократические* и *авторитарные* методы осуществления функций государства (последние связаны с насилием).

С точки зрения особенностей волеизъявления государства различают методы стимулирования (поощрения), дозволения, охраны, требования, запрета, репрессии.

Стимулирование широко применяется государственной властью в любой стране для ориентации поведения участников общественных отношений (граждан, юридических лиц и др.), их деятельности в таком направлении, которое государство считает необходимым и которое определяют его органы. Так, стимулируя объединение крестьян в кооперативы любого рода (с ними государству удобнее иметь дело, чем с распыленными мелкими хозяйствами), государство нередко предусматривает для них кредиты с льготными процентами или даже беспроцентные ссуды. Освобождение от налогов той доли прибыли, которая идет на благотворительность, развитие культуры, сокращает затраты государства на эти цели и вместе с тем способствует поддержке малообеспеченных слоев населения, общедоступности культурных достижений. Для стимулирования иностранных капиталовложений государство обычно на несколько лет освобождает предприятия с иностранным капиталом от уплаты налогов; государство стимулирует развитие иностранного туризма, пополняя этим государственную казну; устанавливая высокие пошлины на некоторые виды ввозимых в страну зарубежных товаров, оно поощряет этим развитие соответствующих отраслей промышленности своей страны.

Формой стимулирования являются почетные государственные звания, награды (ордена, медали), премии за успехи в труде, науке, культуре, за геройское поведение в экстремальных ситуациях, бескорыстную помощь другим людям, находящимся в опасности, спасение государственной собственности и т.д. Словом, стимулирующая деятельность государственной власти возможна в самых различных областях общественной жизни, внутри страны и на международной арене.

В отличие от стимулирования, которое выражает прямую заинтересованность государства, метод *дозволения* характеризует в определенной мере нейтральную позицию государственной власти по отношению к тем или иным общественным явлениям, процессам, видам деятельности. В этом случае государство не стимулирует определенное развитие событий, не поощряет те или иные виды деятельности, но и не запрещает их. Многие конституции демократических государств устанавливают, что партии и общественные организации создаются свободно, никакого разрешения государственных органов, других учреждений, каких-либо лиц не требуется. Свобода слова, проведение собраний в закрытом помещении осуществляются также явочным порядком, митинги в публичных местах (на улицах, площадях) проводятся

обычно на основе заявительного порядка (предварительное уведомление), но разрешения просить не нужно. Демократическое государство допускает плюрализм идеологии, различные виды массовой культуры, свободу предпринимательской деятельности, существование различных форм собственности и т.д. Одной из важнейших форм дозволения в международном сообществе государств является применение метода консенсуса при принятии решений в ходе многосторонних переговоров, на международных конференциях: государство (его представитель) не голосует за то или иное предложение, но и не возражает против его принятия, позволяя таким образом прийти к общему решению. Воздержание от голосования также иногда отражает использование метода дозволения, ибо в определенной ситуации любое решение безразлично для данного государства.

Метод *охраны* используется государственной властью прежде всего для обеспечения стабильности сложившихся общественных отношений, существующего правопорядка (в том числе на международной арене). Охранительная деятельность государства представлена огромным и разветвленным аппаратом (полиция, суды, прокуратура и др.), для защиты государства от агрессии создается армия, границы во многих странах охраняют специальные пограничные войска. Охраной международного мира занимаются международные организации государств, прежде всего ООН, в региональных масштабах — региональные международные организации — СНГ, Организация африканского единства, Организация американских государств и т.д. Они иногда направляют в районы международных, межнациональных конфликтов миротворческие вооруженные силы (обычно без права применять оружие).

Требование должного поведения выражает активную заинтересованность государства в определенном состоянии общественных отношений, в действиях по их укреплению, в их развитии в таком направлении, которое государство считает необходимым. В отличие от дозволения и даже стимулирования воля государства в данном случае проявляется более отчетливо, в более жестких формах. Данный метод возлагает на участников отношений определенные обязанности от имени государства. Он широко используется в конституционном, административном, финансовом праве, некоторых других отраслях. В конституциях многих стран имеются специальные разделы или статьи об основных обязанностях граждан — это требование государства к гражданам. Многие требования относятся к объединениям: для того, чтобы партия получила права юридического лица, требуется ее регистрация в государственном органе (обычно в министерстве юстиции, во Фран-

ции — в министерстве внутренних дел, в Болгарии — в городском суде столицы государства), объединению с ограниченной ответственностью необходимо получить лицензию для предпринимательской деятельности. Нормы административного права требуют при проведении публичной демонстрации соблюдать установленный маршрут, в гражданском праве сторона при несоблюдении договора другой стороной может потребовать уплаты неустойки, в уголовном процессе требуется, чтобы обвинитель представлял доказательства виновности подсудимого (а не обвиняемый доказывал свою невиновность) и т.д. Требования должностных лиц, государственных органов, обращенные к гражданам, общественным объединениям, предприятиям и т.д., широко используются в самых различных сферах (требование милиционера предъявить удостоверение личности, требование государственного органа, зарегистрировавшего в соответствии с законом политическую партию, представлять ежегодные данные о финансовом положении и т.д.). Требование как метод деятельности государств, их объединений широко применяется в международных отношениях. Имеется огромное число резолюций Совета Безопасности ООН, требовавших от участников международных конфликтов прекратить вооруженные действия, отвести войска враждующих сторон за разделительную линию, прекратить агрессию (например Ирака против Кувейта).

Невыполнение требований международного сообщества (резолюций Совета безопасности ООН), обращенных к Ираку, о ликвидации опаснейшего оружия массового уничтожения повлекло в 1998 г. бомбардировки городов Ирака английской и американской авиацией (от имени НАТО, но без соответствующего решения Совета безопасности ООН). Это привело к жертвам среди гражданского населения и многочисленным разрушениям. Требование НАТО к Югославии прекратить дискриминацию албанцев в Косово (это требование было поддержано ООН) привело к многонедельным бомбардировкам югославских городов в 1999 г., массовым разрушениям, жертвам и элементам экологической катастрофы (бомбардировки не были санкционированы ООН).

Запреты — это действенная форма отрицательного отношения государства к тем или иным явлениям, процессам, поступкам, поведению. В форме запретов государство исключает нежелательную, вредную для него деятельность. Запрещаются определенные виды предпринимательской деятельности (например производство оружия, сбыт наркотиков), несанкционированные демонстрации, препятствующие движению транспорта, запрещается пропаганда расизма, нарушение правил санитарии и гигиены в публичных местах. Уголовное право по существу целиком состоит из запретов, за нарушение которых преду-

смотрены суровые наказания (вплоть до смертной казни). Запреты широко применяются в международных отношениях. Имеется целый ряд международных конвенций, которые запрещают государствам (а также лицам, их объединениям и т.п.) определенные виды деятельности (агрессивную войну, работорговлю, апартеид), Женевские конвенции 1949 г. запрещают разрушать во время военных действий памятники культуры, привлекать военнопленных к работам, направленным против другой воюющей стороны.

Наконец, любое государство применяет *репрессии*, наказания. Репрессии, в том числе массовые, — типичный метод деятельности тоталитарного, антидемократического государства (концентрационные лагеря для евреев в фашистской Германии, раскулачивание, массовая высылка и ссылка кулаков и их семей в СССР в 30-х гг. во время коллективизации крестьян, лишение избирательных прав «цветного населения» (5/6 населения страны) в ЮАР до 90-х гг. и т.д.). Репрессии в правовой форме наказаний применяются и в демократическом государстве. Демонстрация, нарушающая правопорядок, разгоняется полицией с помощью водометов и слезоточивого газа; партии, признанные антиконституционными, запрещаются; лица, нарушающие правопорядок, наказываются.

В международных отношениях к государствам — нарушителям международного правопорядка также могут приниматься принудительные меры. Это — коллективные меры, применяемые сообществом государств на основе Устава ООН в целях устранения угрозы миру, нарушения мира или ликвидации акта агрессии. Устав ООН предусматривает два вида коллективных принудительных мер: не связанных с использованием вооруженных сил (полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских и воздушных средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений) и с использованием вооруженных сил. Возможен арест государственного имущества за долги государства (это угрожало России во время дефолта в конце 90-х гг.), бойкот товаров государства-правонарушителя, различные формы принуждения со стороны международных организаций.

Глава 6

ТИПОЛОГИИ ГОСУДАРСТВА

В научной литературе создано огромное количество типологий государства, для чего используются самые различные основания деления: уровень развития государства, социальный характер, степень демократичности (или отсутствие таковой), форма государства и т.д. С многими из таких типологий мы встретимся ниже, при изучении отдельных сторон государственности. В данной главе речь пойдет только о некоторых основных, т.е. относящихся к государству в целом, типологиях социального и формализованного характера. В ряде случаев между такими типологиями нельзя провести непреодолимой границы, иногда имеются элементы того и другого (например при классификации государственных режимов или переходных форм государства). Многие типологии в известной мере имеют условный характер, хотя и в них обычно выделяется доминанта.

§ 1. Социальные типологии

Типы государства. Социальные классификации связаны с характером общества и государства, с его задачами, целями, функциями. В качестве наиболее крупного понятия обычно выделяется *тип* государства. Содержание этого понятия неодинаково. В марксистской литературе в понятии типа выражаются наиболее общие черты государства в условиях общественно-экономических формаций (включая первую фазу — социализм в так называемой коммунистической формации). В связи с этим различались четыре исторических типа государства: рабовладельческое, феодальное, буржуазное, социалистическое. Такое понятие типа отражает социальную *сущность* государства. Социальная сущность государства каждого из этих типов связывалась с тем, какой класс осуществляет политическое господство в обществе (рабовладельцы, феодалы, буржуазия, пролетариат, т.е. рабочий класс) и, следовательно, в чьих интересах осуществляется государственная власть.

Эта классификация отличается четкостью, она имеет свои достоинства, но характеристика капиталистического государства только как

«диктатуры буржуазии» была неприемлемой даже во времена К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, хотя действительно существовало ограниченное избирательное право, а социальная деятельность государства была в зародыше. Положение же о государстве социалистического типа как «высшем типе демократии», «демократии для трудящихся», «для подавляющего большинства» наряду с концепцией диктатуры пролетариата (хотя в рассуждениях о демократии для трудящихся были свои привлекательные черты) совершенно не соответствовало действительности стран тоталитарного социализма.

Само представление об общественно-экономических формациях (а следовательно, и об исторических типах государства) имеет преимущественно лишь общетеоретическое значение. Зачастую, хотя и не всегда, конкретное государство невозможно привязать к определенной формации. К тому же, совершенно «чистые» типы формаций вряд ли возможны, понятие формации — это научная абстракция. Возможно, и на практике почти всегда бывает, смешение элементов различных формаций. Об этом свидетельствует тезис К. Маркса об особом «азиатском способе производства», не вписывающемся ни в одну из названных формаций, и долгая, почти столетняя, дискуссия вокруг этого понятия.

Типология государства по формациям (и, следовательно, по характеру государственной власти) является в известной мере условной, если рассмотреть более внимательно природу государственной власти. В рабовладельческом римском «патрицианском» обществе наряду с рабовладельцами и рабами были свободные нерабовладельцы. Они даже преобладали во многих античных государствах и оказывали существенное влияние на государственную власть (например на народных собраниях). При феодализме в обществе сохранялись элементы рабовладельческих отношений (в Бутане, Непале, некоторых арабских государствах «домашнее рабство» существовало и в XX в.), а с другой стороны, возникали буржуазные отношения. В современном цивилизованном капитализме есть элементы социализма, при декларированном социализме так и не была во многих странах полностью ликвидирована частная собственность, а в настоящее время она получила большой простор для развития (Вьетнам, Китай). В рабовладельческом «патрицианском» Риме в определенные периоды развития доля власти принадлежала плебейам, в феодальных городах-государствах — руководству цехов-ремесленников, диффузия политической власти имеет место и в современном капиталистическом государстве. Однако при всех недостатках классификация типов государства в связи с понятием общественно-экономической формации и господствующего (доминирующе-

го) класса полезна, ее используют не только ученые-марксисты, но, применяя ее, важно иметь в виду указанные выше уточнения.

В зарубежной литературе наиболее развернутая социальная типология предложена английским историком А. Тойнби. Сначала он предложил деление всех обществ, существовавших в истории и имеющихся в настоящее время, на 19 видов, а в окончательном варианте — на 13. Эту классификацию он основывал прежде всего на признаке цивилизации как способе жизни. В числе различных типов цивилизаций А. Тойнби называл древнегреческую, римскую, сирийскую, крито-микенскую, православную, западную, арабскую, дальневосточную, мексиканскую, иранскую, китайскую и др. Для него каждая цивилизация представляла собой замкнутое и статичное состояние общества, отличающегося своей историей, экономикой, культурой, психологией и другими факторами. Особо выделял он социокультурный облик общества, понимая культуру в наиболее широком смысле. Он говорил, что этим типам цивилизации соответствует и государство¹, насчитывая такое же число его типов. Цивилизационный подход имеет свои основания и в последние годы в России в связи с критикой ряда положений марксизма-энгельсизма и ленинизма получил широкое распространение в учебниках по теории государства и права. Он верно характеризует определенные черты государства прежде всего как политического сообщества. Однако он не обладает точными критериями для классификации типов государства как определенной организации, не случайно их число в работах А. Тойнби изменялось, некоторые изымались, другие классификации объединялись. Еще меньше в таком подходе точных критериев для классификации государства по характеру государственной власти, а такие критерии особенно важны для классификации типов государства как политического института, политической организации. Неудачна, на наш взгляд, и обобщающая типология «цивилизм», предложенная в работах некоторых российских правоведов взамен социализма.

Есть и иные классификации типов государства. Так, французский автор М. Тропе в работе «Юридическая теория государства» называет три типа: монархию, аристократию и демократию². В этой классификации, однако, объединяются разные явления (форма правления, политический режим и др.).

Зачастую для понятия типа государства в зарубежной литературе используются не социальные, а формальные признаки. Говорится о

¹ См.: Тойнби А. Постигание истории. М., 1991. С. 731.

² См.: Troper M. Pour une théorie juridique de l'Etat. P., 1994. P. 40, 251—252.

классификации типов в зависимости от организации управления (президентский и парламентский типы), от способа разделения властей (жесткое и гибкое), от политического режима (тоталитарный и демократический типы и т.д.). Употребление слова «тип» в данном случае ведет к смешению разных понятий. Такие формализованные классификации рассматриваются ниже.

Разновидности государства. Наряду с понятием исторического типа государства в марксистской литературе были выделены социальные *разновидности* государства внутри типа или внутри групп государств, переходных от одного типа к другому. По объему влияния различных слоев населения на государственную власть демократическая рабовладельческая республика в Афинах существенно отличалась от аристократической рабовладельческой республики в Риме, хотя это были государства одного типа. Власть в феодальных городах-государствах с их цеховой организацией по своему конкретному характеру была иной, чем в феодальных княжествах. Современная Япония, где нет помещиков, существенно отличается от буржуазно-помещичьего Пакистана — тоже государства капиталистического типа. Такие различия устанавливаются по крупным социальным мероприятиям государственной власти (характер аграрной реформы, регулирование отношений труда и капитала, участие различных слоев населения в политической власти и др.), затрагивающим основные, жизненные интересы тех или иных социальных групп, по степени влияния разных составных частей блока господствующих, доминирующих классов.

Градаций по социальному характеру государственной власти внутри типа в литературе существует очень много, выделяется множество разновидностей государства. Эти классификации основаны не на социальной сущности (сущность относится к типу), а на различном социальном *содержании* государственной власти в рамках сущности. Выше уже сказано о разновидностях в рамках рабовладельческого (аристократическая и демократическая республики) и феодального (абсолютная и сословно-представительная монархии) типов. В марксистской литературе называются обычно также две разновидности государств «буржуазного» типа: государство в период «свободного», промышленного капитализма и империалистическое государство. В западной литературе тоже проводятся различия между либеральным государством XIX в. и социальным капиталистическим государством XX в.

Неодинаково классифицировалась диктатура пролетариата в России: сначала пролетариат в союзе с беднейшим крестьянством, а затем — со всем крестьянством (кроме кулачества). В Китае считается,

что диктатура пролетариата осуществлялась в форме демократической диктатуры народа. Государство социалистического типа на второй ступени его развития получило название в зависимости от новых классовых отношений общенародного государства. В советской литературе в прошлом выдвигалась концепция государства, переходного к социалистическому типу, анализировались его разновидности: так называемое государство народной демократии на первом этапе его развития в странах Восточной Европы, народная аратская — крестьянская республика в Монголии, государство социалистической ориентации в ряде развивающихся стран. Считалось, что в последнем политическая власть принадлежит широкому блоку патриотических сил, в состав которого наряду с решающей силой — трудящимися входят и определенные слои нетрудящихся (национальная буржуазия и др.), поддерживающие до определенной стадии развития проводимые правительством социально-экономические преобразования. На деле, такое государство чаще всего представляло собой власть небольшой группы политической элиты, а переходное государство капиталистической ориентации в странах Африки, Океании — власть пробуржуазной автократии. Не все эти градации выдержали проверку временем, но многие названные разновидности в свое время имели место.

В государствоведческой литературе, марксистской и немарксистской, широко применяется также различие демократических (от латинского слова «народ»), авторитарных («власть») и тоталитарных (от латинского слова «весь, целый») государств. В основу этой классификации разновидностей государства положены социальные методы осуществления государственной власти (в отличие от рассмотренных ранее технических методов осуществления функций государства: стимулирования, дозволения, запрета и т.д.). О *демократическом* государстве, его признаках сказано выше.

Авторитарное государство может иметь отдельные внешние демократические признаки, названные в правовых актах. Но такие положения не осуществляются. Число политических партий законом может быть ограничено, а если этого нет, другие партии, кроме правящей, заметного влияния на государственные дела не имеют. Выборы проводятся нередко регулярно, но они большого значения не имеют: полнота власти сосредоточена в руках исполнительного аппарата обычно во главе с президентом. Особую роль в осуществлении государственной власти играет армия. В некоторых странах принята концепция политической роли армии (Индонезия, Таиланд и др.). Права граждан в законодательных актах провозглашены, но на деле ограничены, репрессивный аппарат активно вторгается в повседневную жизнь граждан.

Авторитарные государства существуют в настоящее время в Индонезии (в конце 1999 г. в Индонезии имели место некоторые позитивные перемены), Марокко, Иордании, Пакистане, Сирии и других странах.

Тоталитарное государство — это единый, спаянный партийно-государственный аппарат, часто с единственной разрешенной (правлящей) партией, а если партий несколько, они не могут сменить правящую партию у власти: руководящая роль в обществе и государстве «навсегда» закреплена конституциями за одной партией. Все общественные объединения поставлены под руководство этой партии, для чего обычно создается новое широкое общественное объединение — народный, национальный, патриотический Фронт под руководством правящей партии и ее председателя — президента республики. Открыто властвует правящая элита (номенклатура), возглавляемая главами государств, иногда объявленными несменяемыми, пожизненными президентами. Права граждан могут быть названы в конституциях, но они не имеют гарантий, не осуществляются. К числу правых тоталитарных государств относились государства с фашистскими режимами (Германия, Испания, Португалия в прошлом), левыми являлись тоталитарные социалистические государства. Своеобразные тоталитарные государства существовали до 90-х гг. в некоторых странах Тропической Африки, причем их руководители провозглашали как социалистическую (Алжир, Конго, Мадагаскар и др.), так и капиталистическую ориентацию страны (Ботсвана, Малави и др.). Разновидностями тоталитарного государства являются беспартийные теократические государства (например ОАЭ) и государства в условиях военных режимов.

§ 2. Формализованные классификации

Типологии формы государства. Формализованных типологий государства (вне зависимости от его социальной природы) гораздо больше, чем основанных на социальных признаках. Они связаны главным образом с классификациями «ветвей» государственной власти (законодательная, исполнительная и другие, о чем говорилось выше), с типологией государственных форм и их различных элементов (формы правления, формы территориально-политического устройства), с моделями систем государственных органов, их различных разновидностей, методами осуществления государственной власти и т.д. О большинстве из них говорится в последующих главах. В данном параграфе речь идет только об основных классификациях, относящихся к форме государства и системе его органов в целом.

Классификация форм государства. Поскольку марксистское государствоведение исходило прежде всего из социальных критериев даже при классификации форм, а выявление общих признаков путем сопоставления антагонистических государств (особенно буржуазного и социалистического) даже на уровне формы государства считалось недопустимым, то общая классификация форм государства в марксистской литературе отсутствовала. Она проводилась только в зависимости от социальной характеристики — типа государства. Выделялись буржуазные государственные формы (буржуазно-демократическая республика и др.), социалистические государственные формы (например республика советов как государственная форма диктатуры пролетариата). Даже автор до сих пор наиболее значительной работы об общей типологии форм государства В.С. Петров, рассмотрев попытки своих предшественников и обозначив линию исследования, так и не предложил общую классификацию форм государства¹.

В зарубежной литературе созданы различные классификации формы государства, причем термины «тип» и «форма» иногда употребляются в одинаковом значении. В зависимости от распределения полномочий среди различных форм государства выделялись дуалистические, тринитарные, квадративные формы (швейцарский государствовед М. Имбоден, добавлявший эти классификации к классификациям Аристотеля и Монтескье и особо выделявший «союзную организационную форму»²). Американский автор А. Стейнер предлагал классификацию форм по трем группам: автократия, поликратия и государственные союзы; Н. Паркинсон строил четырехчленную классификацию форм: монархия, олигархия, демократия, диктатура; английский автор Р. Макайвер говорил о династическом и демократическом типах (формах); немецкий социолог Р. Дарендорф — о демократических и антидемократических типах (формах)³.

В настоящее время в литературе нет общепринятой классификации государственных форм. Как отмечалось, такая классификация обычно дается по элементам формы государства. Та попытка, которая была сделана для классификации именно форм государства, сводя до минимума социальные признаки, находится в стадии дискуссии. Предлагается различать *три основные государственные формы*, существовавшие в прошлом и имеющиеся в современном мире: монархическую,

¹ См.: Петров В.С. Сущность, содержание и форма государства. Л., 1971.

² Imboden M. Die Staatsformen. Versuch einer psychologischen Deutung Staatrechtlicher Dogmen. Basel-Stuttgart, 1959. S. 43, 45, 83.

³ См.: Петров В.С. Сущность, содержание и форма государства. Л., 1971. С. 115; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1993. С. 72.

поликратическую и сегментарную. Их характеристика содержится в особой главе. В данном параграфе лишь отметим, что монархическая («единовластная») государственная форма имеет высокоцентрализованный характер. Институты государства и отношения между ними обеспечивают сосредоточение власти в руках одного центра (лица, органа). Ни разделение властей, ни подлинная автономия в территориально-политическом устройстве, ни реальное местное самоуправление не допускаются. Демократические методы осуществления государственной власти либо не допускаются, либо имеют показной характер. Такая государственная форма существовала при фашизме, в условиях тоталитарного социализма, существует в полуабсолютных монархиях Саудовской Аравии, Катаре и др.

Поликратическая («многовластная») государственная форма, напротив, характеризуется разделением властей, размежеванием ролей по управлению государством, определенной автономией административно-территориальных и иных политико-территориальных единиц (если последние существуют в данном государстве), развитием местного самоуправления, демократическими методами государственного режима. Такая форма складывается при демократическом строе, существует в развитых (например Франция), и складывается в отдельных развивающихся странах (например Индия).

Сегментарная государственная форма — такая структура, которая как бы складывается из отрезков целого (сегментов). Она в значительной степени имеет олигархический характер, занимает промежуточное место между монархической и поликратической формами и присуща странам в условиях полудемократических режимов. Она допускает известное разделение ролей между различными органами по управлению обществом, некоторые элементы автономии административно-территориальных единиц, местного самоуправления, но баланса, равновесия не существует. С другой стороны, нет и безраздельного господства какого-либо органа или должностного лица. Существует лидирующий орган, доминирующее должностное лицо, которые во многом определяют методы управления государством.

Типология систем государственного аппарата. Системы государственных органов зависят от географических условий (в чрезвычайно малых странах выпадает наиболее массовое звено — местные органы государства), от национального состава населения (в ряде стран есть автономные образования с собственными органами), от федеративной или унитарной формы территориально-политического устройства (в федерациях есть особая система государственных органов в каждом из субъектов федерации), от политического режима (при военном режиме

создается особая система управления), от господствующей в стране идеологии (например система советов в условиях тоталитарного социализма) и других факторов. Учитывая указанные обстоятельства, можно выделить три основные современные модели государственного аппарата, понимая государственный аппарат не в узком смысле, чисто управленческом, а в широком смысле как систему всех государственных органов, участвующих в той или иной форме в регулировании общественных отношений. Это — монотеократическая, моноцефальная (цефале — по-древнегречески «голова») и сегментарно-централизованная.

Монотеократическая система органов государства в ее несколько отличающихся вариантах существует в ряде государств (не во всех), где ислам провозглашен государственной идеологией (монархии Саудовской Аравии, Оман, Кувейт, Катар, ОАЭ, Бахрейн, Бруней и др.), а также в несколько ином виде в Бутане, Тонга, отчасти в Непале. Элементы этой системы есть в Иране и некоторых других странах. Наиболее отчетливое выражение она получила в названных выше монархических мусульманских странах. Эта система сочетает два элемента: единовластие, основанное прежде всего на догмах религии, и сохранение некоторых пережиточных, общинных порядков. Основой духовно-государственного единовластия является совмещение в одном лице поста главы государства и имама — высшего духовного лица страны. Монарх обладает всей полнотой власти даже там, где есть конституция (в 1992 г. она октроирована (дарована) монархом в Саудовской Аравии, в 1996 г. — в Омане), поскольку согласно ей полнота власти принадлежит монарху, а парламенты (там, где они есть) имеют консультативный характер. Монарх назначает министров и, будучи имамом, он может быть также высшим судьей. Наиболее важные должности занимают члены правящей семьи, принадлежащие к одному и тому же «благородному» племени, объединенные также общим религиозным толком. Только семья на практике может ограничить роль монарха (известны случаи смещения монарха правящей семьей по причинам недостаточного благочестия и водворения на этот пост другого мужчины их семьи). Различных разновидностей органов в этой модели либо фактически нет, либо один и тот же орган (высшее должностное лицо) выполняет некоторые функции законодательной, исполнительной, судебной власти.

Второй элемент монотеократической системы, который поддерживает ее в течение веков, — сохранение частично видоизмененных общинных институтов прошлого, освященных религией. Догмы шариата отвергают принципы выборов, парламентаризма, сохраняя

прежние обычаи консультаций правителя с кругом наиболее уважаемых лиц (аш-шура), маджилис (доступ к правителю любого члена уммы правоверных — общины), вакф — имущество, специально резервируемое для благотворительных целей, и т.д. Община правоверных выступает как нечто целое по отношению к иноверцам и даже другим государствам.

Монотеократическая модель существует в условиях гражданского режима, духовное принуждение и элементы общинных отношений обеспечивают ее стабильность. Дворцовые перевороты, замена одного правителя другим, как правило, не влекут за собой политических и социальных конфликтов. В некоторых мусульманских странах стабильность этой модели в настоящее время поддерживается и благодаря высокому уровню жизни населения за счет труда рабочих-иммигрантов и «нефтяной ренты».

Моноцефальная модель тоже является высокоцентрализованной, но она имеет не религиозные и общинные, а иные основы. В ней много разновидностей органов, существует их разветвленная система, но ее исходным принципом служит принцип полновластия главы системы (должностного лица, органа, определенного вида органов), который наделяет полнотой государственной власти все другие органы. Важнейшей чертой является принцип юридической или фактической (как это было в странах тоталитарного социализма) иерархии, соподчиненности всех органов. Рольевая автономия звеньев этой модели отвергается юридически или фактически. Разделение властей может в конституциях признаваться или отвергаться, но всегда в системе доминирует исполнительная власть. На первый план в деятельности системы выдвигается насилие, в том числе и иногда даже преимущественно психологического характера. Эта модель обычно имеет персонифицированный характер. Особенно отчетливо это видно в условиях фашизма («фюрер») и военных режимов (глава военного совета, провозглашенный президентом, иногда временным президентом). Моноцефальная система связана с господством определенной идеологии, часто производной от имени ее создателя — официального или фактического главы государства. Она складывается обычно в условиях политической нестабильности, в послереволюционные периоды, в условиях военных переворотов, когда выдвигается «сильная личность» или особое значение придается определенным органам (теоретически — советам при тоталитарном социализме). Эта система может обеспечить временную стабильность в обществе (за счет подавления демократии и применения насилия), аккумулировать и централизовать ресурсы общества в целях развития, содействовать техническому прогрессу, но очень не-

долговечно. Ее исключительно «командная» деятельность лишает общество внутренних стимулов, ведет к инертности, пассивности и в конечном счете — к стагнации.

Сегментарно-централизованная модель неразрывно связана с построением системы органов государства на основе принципа разделения властей, ролевой автономией различных звеньев государственного аппарата, выборностью основных органов системы, с принципом не только их субординации, но и координации их деятельности. Сегментарно-централизованная система складывается из нескольких видов различных органов (это ее сегменты), формируемых неодинаковыми способами, имеющих свою компетенцию и особенности функционирования. Это обуславливает сегментарную сторону данной модели. В то же время это вовсе не разрозненный набор элементов. Всякая государственная система предполагает определенную централизацию, связанную с единством государственной власти. Органы государства объединяются общими задачами и методами управления обществом, основанными на единых принципах. Только все вместе взятые они составляют определенную систему модели. Это обуславливает ее централистскую сторону.

Данная модель типична для демократических государств. Она существует в США, Великобритании, Японии, Бразилии и других странах.

Названные три модели не исключают определенных разновидностей внутри них. Монархическая модель в Кувейте, где все-таки существует выборный парламент (выборы проводятся нерегулярно, а права парламента ограничены), отличается от модели Саудовской Аравии, где парламента нет. Централизованно-сегментарная система в США, где главе государства подчинен исполнительный аппарат, отличается от системы Германии, где президент не обладает существенными полномочиями, и т.д. Кроме того, те или иные признаки разных моделей видоизменяются, переплетаются. В некоторых мусульманских странах с моноцефальными на деле (не по конституции) системами существуют теократические элементы (Пакистан), а в странах с сегментарно-централизованной системой используются элементы моноцефальной системы (например Франция при президенте де Голле). В связи с этим возникают смешанные, переходные, гибридные модели.

Типология систем центрального и местного государственного аппарата. *Центральные* органы распространяют свои полномочия на государство в целом, а также на его граждан, находящихся за рубежом, местные — на территорию определенной административно-территориаль-

ной единицы. Модели систем центральных и местных органов государства подчиняются тем же принципам, которые заложены в системе в целом, но они в чем-то могут отличаться от генеральной модели. Различия связаны с особенностями формы правления, территориально-политического устройства, географическими факторами, необходимостью учета особенностей населения отдельных местностей и т.д.

При монотеократической системе государственного аппарата центральные органы государства либо открыты (Саудовская Аравия), либо в прикрытой форме (Иран, где есть президент и парламент, но высшая власть сосредоточена в руках руководителя государства) строятся на основе единства государственной власти. Однако во всех случаях в ее основу положен религиозный принцип: и монарх, и руководитель государства должен быть высшим духовным лицом; члены консультативного совета парламента (если он есть) или члены совета аш-шура, президент (если есть такая должность) должны исповедовать государственную религию. Повиновение главе государства обеспечивается не столько его властными полномочиями (теоретически он лишь первый среди равных в сообществе «правоверных»), сколько посредством подчинения религиозным догмам, преклонением перед ними. Считается, что сами центральные органы строятся по заветам Корана (парламент там, где он есть, тоже рассматривается как аш-шура).

При моноцефальной системе модель центрального государственного аппарата строится на принципах вождизма, прямого беспрекословного подчинения вождю. Он создает и упраздняет центральные органы, наделяет их полномочиями. Эти органы не обладают самостоятельностью, они существуют при вожде, который возглавляет государство. Если есть военный совет, то это тоже коллегия при его руководителе.

При сегментарно-централизованной системе центральный государственный аппарат (глава государства, парламент, правительство и др.) строится на основе разделения властей, действует ролевая автономия органов, система сдержек и противовесов.

Модели *местного государственного аппарата* зависят от того, существует или нет в стране местное самоуправление, и от порядка комплектования. Если в стране существует местное самоуправление, то:

1) на места назначаются делегатуры (чиновники) различных министерств, которые образуют отделы министерств на местах. Эти отделы обладают отраслевой компетенцией по решению соответствующих вопросов общегосударственного значения. Такая система существует во многих странах, где действует англосаксонское право. В этом случае в административно-территориальных единицах нет назначенного ор-

гана или должностного лица общей компетенции (губернатора, комиссара, префекта и т.д.) с его собственным аппаратом управления, управлением местного значения занимаются избранные советы, их органы (комиссии), мэры;

2) на местах есть органы (должностные лица) общей компетенции. Эти должностные лица (префекты, мэры и т.д.) избираются населением, но затем утверждаются в качестве представителей государственной власти. Они одновременно занимают должности председателей выборных советов местного самоуправления, и подчиненный этим советам аппарат местного самоуправления находится в их распоряжении. Такова ситуация в некоторых латиноамериканских странах;

3) на места президентом, правительством, министром внутренних дел назначаются чиновники общей компетенции (губернаторы, комиссары, префекты, интенданты в некоторых странах Латинской Америки), которые имеют свою особую сферу деятельности и контролируют законность деятельности органов местного самоуправления. В некоторых случаях они объединяют под своим председательством руководителей местных делегатур министерств, но зачастую это относится не ко всем министерствам. Такая система действует, например, в регионах и департаментах Франции (в общинах — городских и сельских коммунах мэры избираются местными советами самоуправления и утверждаются государственными органами в качестве представителей государственной власти в общинах). Собственный управленческий аппарат имеют назначенные чиновники общей компетенции (например префекты) и свой аппарат — избранные органы самоуправления (председатели советов, мэры городов и общин). В странах тоталитарного социализма концепция местного самоуправления обычно отвергается. Есть только органы государственной власти (иногда они объявляются одновременно и органами местного самоуправления). Это советы (органы типа советов).

Глава 7

ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

§ 1. Понятие института государственности

Институционализм и институт государственности. В обыденном словоупотреблении термин «институт» используется по-разному. В науке этому термину придается свое содержание. В политологии, характеризуя политическую систему, говорят о ее институциональной стороне (государство, партии и др.). В теории права есть понятие правового института, в гражданском праве говорится об институте собственности, в административном — об институте государственной службы, в трудовом — об институте коллективного договора и т.д.¹ Однако в праве речь идет об определенной совокупности норм, регулирующих группу однородных общественных отношений, тогда как для государственоведения главное значение имеют фактические отношения, структуры государственности, хотя, конечно, при их изучении не исключается анализ правовых норм. Как говорилось, государство — это особый политический институт в стратифицированном, асимметричном обществе. В свою очередь государство для разделения управленческого труда, профессионализации создает различные институты, причем не только организационного, но и функционального характера (например институты главы государства, референдума, чрезвычайного положения). Этот подход принят и в субъектах федерации. Поэтому в обобщенном виде такие институты называют *институтами государственности*.

В исследованиях по вопросам государственоведения понятие института стало утверждаться сначала в конституционном праве, которое при своем возникновении, да и в дальнейшем, было тесно связано с государственоведением: одним из двух основных разделов конституци-

¹ Вместе с тем в науке права есть идеи о различиях институтов публичного права (тесно связанного с государственностью) и частного права (такие связи гораздо меньше), в частности, о необходимости создания института юридического лица публичного права в отличие от частного. Как отмечает французский профессор Д.Г. Лаврофф, права и обязанности первого совершенно иные. См.: *Lavroff D.G. et al. Le domaine des collectivités locales. P., 1990.*

онного права длительное время было изучение государственной власти (вторым — основные права человека и гражданина). Обоснование понятия института связано с работами французского юриста М. Ориу (1856—1929), основателя школы институционализма. Наиболее широкое распространение это понятие получило в работах французских и итальянских авторов, в англосаксонской доктрине оно фактически не используется.

М. Ориу считал, что многие правовые институты являются не только результатом юридической техники (конструкцией на основе норм), но и элементом организации общества. Он утверждал, что всякая общественная группа становится институтом (точнее, институцией, он употреблял именно последнее слово), как только у этой группы будет признано наличие особой воли, отличной от воли составляющих ее членов или иных слагаемых. М. Ориу относил, в частности, к числу институций профсоюзы, банки, церковь, само государство.

После Второй мировой войны концепция М. Ориу была уточнена его последователями (особенно итальянскими государствоведами). Они заявляли, что государство представляет собой не только своеобразное юридическое лицо, но определенный (в том числе правовой) порядок в обществе, а главным элементом такого порядка служит не норма права, а институт как действующая организация общественной группы. Ни М. Ориу, ни его последователи не отождествляли общественную группу с ее институтом. Первая была своего рода материальной основой института, сам же институт представлял собой некое организационно-правовое выражение группы, мыслился в значительной степени как абстракция. К тому же, институционалисты занимались главным образом не институтами государственности, а институтами общества в целом, о чем свидетельствуют и указанные выше вычленения институтов. Тем не менее концепция института считается одним из важнейших вкладов французских конституционалистов в развитие некоторых гуманитарных наук в мире.

Идеи институционалистов были восприняты современными конституциями франкоязычных развивающихся стран (например конституция Мадагаскара 1975 г.), которые употребляют словосочетание «институт государства». К таким институтам они относят важнейшие органы государства, составляющие основу государственной структуры — президента, парламент, правительство, высший орган конституционного контроля, а иногда — Военный комитет развития (этот орган занимался, главным образом, организацией использования вооруженных сил на стройках, в сельском хозяйстве и т.д.).

Современное определение института государственности. Опираясь на сложившиеся в литературе и некоторых конституциях подходы, можно выделить некоторые признаки института государственности в его современном толковании и попытаться дать определение.

Во-первых, как говорилось, институт государственности — это не система норм (как в праве) и не определенная часть, компонент в политической системе (как в политологии), а *элемент государственности*, основная единица для ее анализа в той или иной стране. Во-вторых, хотя роль и место любого института государственности могут быть объяснены только с учетом взаимосвязей с другими институтами (а при более широком подходе — с другими общественными явлениями), такой институт — это всегда относительно *обособленная часть* государственной структуры, обладающая определенной автономией. Свои сферы деятельности и процедуры присущи институту правительства, специфические задачи выполняет институт чрезвычайного положения, своя роль у института административного контроля за законностью деятельности местного самоуправления (например во Франции). В-третьих, будучи частью более широкой структуры — государства, институт государственности обладает *регулятивным* характером. Каждый из них регулирует определенную сферу общественных отношений (свою — институт автономии, свою — институт уполномоченного парламента по правам человека и т.д.). В-четвертых, институт государственности всегда является способом *организации* определенных связей и отношений как целостной структуры (например институт выборов регулирует роль граждан в определении характера государственной власти).

В-пятых, любой институт государственности всегда имеет не только свою организацию (она может быть различной), но и свое *функциональное* назначение. Такие институты создаются государственной властью именно для того, чтобы выполнять задачи по регулированию определенной сферы общественных отношений.

Резюмируя сказанное, можно констатировать: институт государственности — это относительно обособленная организационно-функциональная структура, выполняющая частичную функцию в целостной системе государственного регулирования общественных отношений.

§ 2. Классификация институтов государственности

Основания классификации. Классификация институтов государственности может быть осуществлена по самым различным основаниям. Хотя институт — это спаянная организационно-функциональная

структура, в разных из них могут доминировать качества либо организационные, либо функционального порядка. К *первым* относится, например, институт главы государства и его подинститут президентства, имеющийся в большинстве стран мира. Он находит свое выражение в существовании высшего должностного лица, подчиненного ему аппарата управления (в президентских республиках), администрации президента (в некоторых президентских и полупрезидентских республиках), канцелярии президента (в парламентарных республиках), официальной резиденции, государственных знаках отличия (президентский штандарт на транспортных средствах передвижения, государственный флаг над президентских дворцом) и т.д. *Функциональным* институтом является, например, институт чрезвычайного положения, который нередко не обладает своим органом или органами. Вместе с тем не существует непреодолимых барьеров между этими двумя разновидностями институтов. Орган государства, должностное лицо (например президент) проявляет себя в деятельности, а функция, в свою очередь, всегда связана с деятельностью какой-то субстанции (организации, органа в государствоведении). Поэтому мы разделяем эти два вида институтов только на уровне научной абстракции.

С точки зрения уровня сложности различаются *простые* (элементарные) и *комплексные* институты государственности. В первом случае институт представляет собой элементарную единицу и не может быть расчленен на более мелкие институты. Таковы институты чрезвычайного положения, референдума, административного контроля представителей государства за законностью деятельности органов местного самоуправления и др.

Комплексные институты состоят из других институтов, которые являются подинститутами по отношению к первым. Выше уже говорилось об институте главы государства и его подинституте президентства. Комплексным является институт формы государства, состоящий из подинститутов формы правления, формы территориально-политического устройства государства, формы государственного режима. В свою очередь, подинститут формы государственного устройства становится институтом для подинститутов федерализма, автономии, административно-территориального деления унитарного государства. Такое дробление может иногда продолжаться довольно долго, вплоть до последнего «института-элемента», который уже не может быть расчленен на другие институты.

Разделение на простые и комплексные институты тоже в определенной мере условно. Имея целевую установку, не только в комплексном, но и в простом институте можно выделить группу органов или

отношений, обособив ее. Так, в институте чрезвычайного положения могут быть выделены отношения парламентского контроля за чрезвычайным положением (порядок немедленного уведомления обеих палат парламента в России в связи с введением Президентом чрезвычайного положения в соответствии с Конституцией 1993 г., порядок обязательного созыва парламента в установленный срок при объявлении чрезвычайного положения или самостоятельный сбор его членов по Конституции Бразилии 1988 г. и т.д.).

Можно выделить *основные* и *неосновные* институты, которые как бы примыкают к первым, являются дополнительными. Так, к обширнейшему, основному комплексному институту государственной власти в качестве его неотъемлемой части примыкает институт государственного суверенитета, находящий свое главное проявление в независимости государственной власти от любой другой в данной стране и вне ее. Институт представителя государственной власти на местах (в определенных административно-территориальных единицах) связан с институтом контроля государства за деятельностью местного самоуправления (например во Франции); последний в этой связи выступает уже как подинститут первого.

Классификация институтов может быть осуществлена и по группам однородных явлений. Если принять трехчленную концепцию ветвей государственной власти (законодательную, исполнительную, судебную), то в пределах сферы каждой из них можно выделить несколько однопорядковых институтов, которые могут быть простыми и комплексными, основными и примыкающими (дополнительными). Ветвь законодательной власти дает примеры институтов парламентаризма, правового положения депутата, законодательного процесса и т.д., ветвь исполнительной власти — правительства, регламентарной власти и др., судебной власти — судебного присутствия (судебной коллегии, заседания), судебного решения и т.д.

Глава 8

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА

§ 1. Понятие формы государства

Форма государства и ее элементы. Форма государства изучается в различных общественных науках с позиций своего предмета. Для конституционного права той или иной страны форма государства — это прежде всего комплексный правовой институт (с другой точки зрения — комплекс правовых институтов), т.е. система внутренне согласованных норм, регулирующих реальное явление в данной стране (форму государства). С этих позиций конституционалисты Великобритании изучают унитарную парламентарную демократическую монархию в своей стране, конституционалисты США — федеративную президентскую демократическую республику в США, конституционалисты Китая — свою государственную форму и т.д. В государствоведении той или иной страны при изучении формы государства анализируются не нормы права и правовые взаимосвязи, а прежде всего фактически складывающиеся отношения. Конечно, в первом случае невозможно, да и не следует исключать анализ фактических отношений, а во втором — правовых норм. Форму государства в Великобритании, где нет писаной конституции, невозможно понять, не рассматривая фактические отношения между монархом, парламентом, правительством, государством в целом и автономиями (Северной Ирландией, а с 2000 г. статус автономий полностью получают Шотландия и Уэльс), без анализа методов государственного управления. Точно так же картина будет неточной, если, оценивая государственную форму в России, игнорировать положения конституции об отношениях президента, парламента и правительства.

Вместе с тем, кроме анализа конкретной государственной формы в определенной стране, в теории государства и права, в государствоведении есть общее понятие формы государства. Оно является научной абстракцией, базируется на обобщении главных черт, признаков, присущих государственной форме в любой стране. Это понятие обычно связано с выделением элементов формы и формулируется как соединение двух (форма правления и форма государственного, точнее, по-

литико-территориального устройства) или трех (плюс методы политического, точнее, государственного режима) элементов. Некоторые авторы сводили это понятие к одному элементу — политическому режиму, другие предлагали четвертый элемент — политическую динамику. В настоящее время в зарубежной науке (например во Франции) обычно используется двухэлементная характеристика, причем общего понятия формы государства не предлагается (анализируются лишь форма правления и форма территориально-политического устройства). В отечественной науке используется трехэлементный подход.

«Элементное» понятие формы государства имеет свои плюсы, оно отличается четкостью, удобно для анализа. Вместе с тем оно не дает синтезированного представления о форме государства в целом как таковой, не предлагает общей дефиниции, подобной тем, которые разработаны при анализе форм правления (например парламентарная монархия, президентская республика) или форм политико-территориального устройства (федерация, унитарное государство). Такая синтезированная дефиниция становится тем более необходимой, что в некоторых новых конституциях (Турции 1982 г., Сальвадора 1983 г., Никарагуа 1987 г. и др.) наряду с характеристикой элементов есть обобщающий термин «форма государства».

Общая характеристика формы государства. Системный подход к изучению формы государства предполагает учет не только элементов (формы правления, политико-территориального устройства и др.), но и связей между ними, образующих единое целое (форму государства), а также связей элементов с этим целым, ибо целое выступает вонне как новое, самостоятельное образование, а не только через свои элементы. Это новое образование обладает такими качествами, которые не были присущи его элементам, взятым по отдельности. Таким образом, три традиционно называемые элемента представляют собой лишь определенные (главные) стороны формы государства, в которых она проявляется, но не исчерпывают своих качеств до конца. Помимо формы правления (а она традиционно ограничивается структурой и взаимоотношениями основных высших органов государства), формы государственного устройства (территориальной организации государства) и формы государственного режима (методы деятельности государства, его органов), есть и другие способы проявления особенностей той или иной формы государства. Самым ярким примером, может быть, служит «республика советов» сверху донизу, вплоть до сельского совета, который тоже рассматривался как единственный полномочный орган, реализующий государственную власть на своей территории. Но и во Франции без учета роли префектов, назначенных и действующих

от имени государства на местах (в регионах, департаментах), роли административных судов, рассматривающих споры в связи с государственным управлением, Конституционного совета, Экономического и социального совета, методов «социального контракта», некоторых других органов и методов представление о форме государства оказалось бы неточным. Большое, а в некоторых случаях исключительное значение (например в условиях военного режима) для характеристики формы государства имеет роль «материальных придатков» государства (армии, полиции и др.). Особый аспект формы — прямые и обратные связи органов государства с населением, получившие обобщенное название в упомянутом выше термине «партиципация». Он вошел даже в некоторые конституции, а конституция Колумбии 1991 г. характеризует страну как «партиципаторную» республику. Таким образом, не отвергая понятие формы государства, создаваемое на основе элементной характеристики (оно удобно для учебных целей), следует использовать и более широкий подход.

Видимо, с одной стороны, следует обобщить «перечневый» подход элементного анализа, а с другой — не сводить определение формы государства к краткой философской трактовке, когда акцент делается прежде всего на том, что форма есть проявление, организация ее содержания. Для государствоведения форма государства — это комплексный институт государственности, обусловленный социальным содержанием государства (но не только им), т.е. организационно-функциональная структура государственности, выражающая способ организации и осуществления государственной власти в совокупности всех ее проявлений (включая, например, судебную власть, иерархию центра и мест), а также методы прямой и обратной связи с населением.

Соотношение сущности, содержания и формы государства. Форма государства, как и любая форма, определяется его содержанием, ибо форма всегда есть организация содержания. В состав содержания входит сущность государства, она выражает главное в содержании. Сущность дает более глубокое представление, а содержание — более богатое, разностороннее. Поэтому с сущностью связаны главные стороны формы государства, с содержанием — варианты этих сторон и остальные характеристики. Выше уже говорилось о сущности вообще («философской сущности») и социальной сущности. Рабовладельческое по своей сущности государство предполагает иную структуру органов и методы их деятельности, чем феодальное. Последняя находит свое выражение в наиболее общей классификации — типе государства, соответствующем той или иной общественно-экономической формации. В рамках «типовой» сущности возможны различные содержание

государства, а следовательно, его форма. Рабовладельческая демократия (демократия по содержанию для рабовладельцев, например, в Афинах) дает иной вариант формы государства, чем рабовладельческая аристократия (например в Риме). Капиталистическое (буржуазное) государство имеет иные сущностные черты формы, чем феодальное, а капиталистическое государство в условиях доминирования национальной буржуазии (до определенной стадии развития в Индии) предполагает иную государственную форму, чем в условиях доминирования блока крупной буржуазии и сохраняющихся помещиков (например в Марокко).

Социальная сущность диктатуры пролетариата определила главные признаки формы социалистического государства: отказ от разделения властей и советы как единственные полновластные органы, демократический централизм, методы насилия по отношению к «эксплуататорам» и не только к ним, признание всеми органами государства руководящей роли коммунистической партии и т.д. Социальное содержание определило различные варианты формы: советская республика отличалась от народно-демократической, а республика в Китае (форма демократической диктатуры народа) — от той и другой.

Вместе с тем жесткой зависимости формы только от социальной сущности и социального содержания не существует, излишняя детерминированность не всегда оправдана. Эти факторы могут определять, а могут и не определять те или иные стороны формы. Республиканская форма правления, с одной стороны, и монархическая, с другой, существовали и при рабовладельческом строе, и при феодализме, они есть и в условиях капиталистического строя (монархия в Бельгии и республика в соседней Германии). Лишь при социализме принципиально исключается монархическая форма правления. Одинаковые в принципе формы территориально-политического устройства (унитаризм, федерализм) существовали в разных по своей сущности и социальной природе государствах, в неодинаковых государствах, напротив, использовались аналогичные методы государственного режима. Это обусловлено тем, что форма государства хотя и определяется в принципе социальными факторами, зависит и от других обстоятельств. Федеративная форма устройства Коморских Островов связана с географическими факторами (каждый остров — субъект федерации), сохранение монархической формы правления в Великобритании во многом зависит от традиций страны. Особенности формы государства в Иране определяются религиозным фактором, в Бельгии — этническими отношениями (валлонов, фламандцев и др.) и т.д.

§ 2. Классификация современных форм государства

Основания классификации. В данном параграфе речь идет только о классификации форм государства как целостного явления. Классификация форм правления, форм политико-территориального устройства, форм государственного режима содержится в последующих главах. Из сказанного следует, что в основу классификации форм государства следует положить то обобщенное определение, которое дано этому комплексному институту государственности выше.

В одной из предыдущих глав говорилось о том, что в науке отсутствует обобщенная классификация форм государства. Она осуществляется либо по трем ее элементам в отдельности, либо, что бывает чаще и типично для зарубежной литературы, — по двум: форме правления и форме территориально-политического (государственного) устройства¹. Лишь для некоторых групп государств в отечественной литературе предпринимались попытки создать обобщенную классификацию форм государства. Эти попытки были не очень удачны. Выделение революционно-демократической государственной формы и буржуазно-авторитарной государственной формы для стран социалистической и капиталистической ориентации в «третьем мире», буржуазно-демократической и фашистской формы государства в капиталистических странах, советской республики в условиях диктатуры пролетариата и общенародного социалистического государства и т.д. основывалось главным образом на учете содержания, а качества формы как таковой меньше принимались во внимание. Кроме того, в таком подходе довлел идеологический фактор.

Отсутствие обобщенной классификации, осуществляемой именно в связи с качествами самой формы, имеет и объективные, и субъективные причины. На нашей планете, учитывая производное возникновение многих государств и принимая во внимание весь опыт и далекого прошлого, и современности, существовали много сотен, а может быть, тысячи государств, затем исчезнувших. Они обладают столь разными чертами формы, что их трудно объединить какой-то общей, подходящей терминологией. Данная классификация требует крайне высокой степени генерализации (обобщения).

Многие факты не только прошлого, но и современности, относящиеся к форме, не изучены в достаточной мере, да и сама форма государства достаточно подвижна: новые конституции и военные перевороты (а их, включая неудавшиеся, было около тысячи, начиная с воз-

¹ См.: *Ardmant Ph. Institutiones politiques et droit constitutionnel*. P., 1989. P. 34.

никновения независимых государств в Латинской Америке) зачастую существенно изменяют форму государства.

Основные разновидности формы государства. В предыдущей главе предложена обобщенная классификация, предусматривающая выделение трех главных форм государства: монархической, сегментарной и поликратической. Она опирается прежде всего не на анализ содержания государственной власти (хотя это отнюдь не исключается), а на признаки формы как таковой, исходя из идеи единства, разделения и субсидиарности властей. Выше дана также самая общая характеристика. В данном параграфе дополнительно указаны лишь особенности этих «генеральных» разновидностей в тех или иных странах.

Для *монархической* формы, как отмечалось, главным является принцип единовластия. Не имеет принципиального значения, будет вся государственная власть сосредоточена в руках одного лица, одного органа или системы определенного рода органов. Ими могут быть теократический монарх в султанате Оман, коллегия монархов (Высший совет эмиров семи частей федерации в ОАЭ), «фюрер» в фашистской Германии, «пожизненный президент» Иди Амин в Уганде (до 1979 г.) или император-людоед Бокасса в 70-х гг. в Центральноафриканской Республике (он происходил из племени каннибалов). Единственными полновластными органами в странах тоталитарного социализма были объявлены органы типа советов снизу доверху (правда, реальная власть находилась в руках органов правящей коммунистической партии, особенно ее политбюро и более конкретно — ее генерального секретаря (председателя). Последнее обстоятельство вносило существенные особенности в данную государственную форму, но она оставалась монархической. Такая государственная власть закрыта для давления на нее со стороны заинтересованных групп. Более того, подобные попытки могут встретить суровую расправу. Существуют идеологический монизм, однопартийность или принят принцип несменяемости одной руководящей партии.

Из приведенных примеров видно, что такая форма государства возможна и в странах высокого уровня экономического развития, и в отсталых странах, в странах «богатых», с высоким уровнем доходов населения (например ОАЭ, где исчисляемый средний доход на душу населения от продажи нефти иногда не меньше, чем в США), и в странах очень бедных (например африканская Республика Малави при «пожизненном президенте» Х. Банде).

Условия, в которых возникает данная государственная форма, весьма разнообразны и в каждом случае требуют конкретного анализа, но если попытаться сделать обобщения, то очевидно, что в большинстве

стран монархическая форма государства обычно возникает в обстановке экстремальных ситуаций (это не относится к абсолютным или полуабсолютным теократическим монархиям в некоторых мусульманских странах). Она утверждается зачастую (хотя далеко не всегда) при слабости «среднего класса», когда узкий слой предбуржуазии в Тропической Африке или партийно-государственная номенклатура в странах тоталитарного социализма узурпируют государственную власть. При экстремистских, фашистских режимах реальная политическая, а следовательно, и государственная власть сосредоточивается в руках агрессивной социально-политической группировки, эксплуатирующей шовинистические устремления определенных слоев, а то и большинства населения. Эта форма государства всегда связана с установлением обязательной идеологии (иногда в религиозной форме), зачастую — с огосударствлением экономики и общественной жизни в целом, с крайне элитарным характером государственной власти.

Монархическая государственная форма может иметь свои разновидности. Это: 1) теократическая монархическая форма государства, существующая в странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия, ОАЭ и др.); 2) экстремистская (фашистская и др.) монархическая государственная форма (в прошлом Германия, Италия, Испания и др.); 3) милитаристская монархическая государственная форма, когда государственная власть принадлежит военному совету, а фактически — его руководителю (Бразилия до конца 80-х гг., современный Ирак и др.); 4) монархическая государственная форма тоталитарного социализма.

Любая из этих форм может быть прикрыта парламентской оболочкой, могут существовать конституция, выборные органы, но они не имеют реального значения. Главное заключается не в правовых нормах, а в фактическом положении.

Поликратическая форма государства является прямой противоположностью монархической. Она характеризуется разделением властей, существованием нескольких центров власти в масштабе государства (президент или правительство, парламент, суды, органы конституционного контроля), определенной децентрализацией управления территориями, в государственном режиме (кроме случаев чрезвычайного положения) преобладают демократические методы управления, связанные с регулярными и «честными» выборами, партиципацией граждан, поисками компромиссов и консенсуса, гарантиями прав граждан. Государственная власть открыта для давления на нее со стороны различных заинтересованных групп, существует идеологический плюрализм, многопартийность. Поликратическая форма государства

может иметь и республиканскую форму правления, и парламентарную монархию (с практически безвластным монархом), она совместима с простым унитарным государством (Венгрия), со сложным унитарным государством с автономными образованиями (Дания), с федеративным устройством (Германия).

Поликратическая государственная форма складывается в ряде капиталистических развитых стран, а также в некоторых других странах, где «средний класс» пользуется значительным (часто определяющим в ряде аспектов) влиянием на государственную политику, там, где у власти стоит так называемая национальная буржуазия, сохранившая демократические потенции и выражающая интересы широких слоев населения. В таких странах существует соревновательная (США) или социопримирительная политическая система (американский политолог А. Лейпхарт называет такие общества, к числу которых он относит и Индию, «многосоставными», а саму демократию «сообщественной демократией»¹. Примеры такой формы государства можно найти на всех континентах: Франция в Европе, США в Америке, Япония в Азии, Австралия в Океании.

Поликратическая государственная форма так же, как и монархическая, может иметь свои разновидности. Правда, в данном случае классификации осуществить гораздо сложнее, чем в условиях монархической государственной формы. Видимо, можно выделить, да и то в известной мере условно, две разновидности: традиционную и постсоциалистическую. Первая сложилась окончательно в большинстве демократических стран после Второй мировой войны в неразрывной связи с проведением некоторых реформ в экономике (аграрная реформа, изменения в управлении предприятиями), завершением формирования «среднего класса», с идеями и практикой социального государства, различными формами партиципации в управлении государством, появлением новых групп основных прав граждан и т.д. Это — зрелая разновидность поликратической формы государства.

Вторая разновидность еще переживает начальный период своего становления. В некоторых странах этот процесс продвинулся несколько дальше (Венгрия, Чехия, Польша), в других (некоторые среднеазиатские республики) он практически не начинался.

Сегментарная форма государства, как отмечалось, промежуточная форма. Она существует в условиях, когда в обществе доминирует срав-

¹ Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М., 1997. С. 20. Термин «многосоставный» — это более или менее удачный перевод английского слова «плюралистический» — plural.

нительно широкий слой олигархии, но элита, стоящая во главе его, узка и по существу иногда замыкается на одном должностном лице — президенте (Египет, Венесуэла, Индонезия и др.) или монархе (Иордания, Марокко). В стране существует не тоталитарная, но и не социопримирительная, а ограниченно соревновательная политическая система. Государственная власть открыта только для частичного давления на нее со стороны определенных заинтересованных групп, политический плюрализм существует в ограниченном виде. В некоторых странах закон устанавливает или устанавливал максимальное число разрешаемых властями партий (2—3 в Индонезии, Нигерии, Сенегале), в других странах применяются меры, ограничивающие создание новых партий (например в Египте их отказываются регистрировать, заявляя, что партии с такими целями уже есть).

Данная форма государства предполагает известное разделение ролей по управлению между разными институтами государства. Всегда существуют конституция и парламент, в республике — избираемый президент, в монархии — ограниченный в правах монарх. Устанавливается частичная автономия определенных административно-территориальных и иных единиц (обычно есть выборные местные органы, хотя выборы осуществляются под контролем назначенных государством должностных лиц). Однако при данной форме нет «баланса» властей, системы сдержек и противовесов. Главенствует исполнительная власть (монарх — в дуалистической монархии, президент — в президентской республике). Ограничений в переизбрании для последнего практически не существует, некоторые президенты избирались по 6—8 раз подряд (Стресснер в Парагвае, Сухарто в Индонезии, Уфуа Буанье в Береге Слоновой Кости и т.д.). По конституции, а чаще в силу сложившейся практики полномочия органов государства распределены так, что на всех ступенях управления решающую роль играют не выборные коллегиальные органы, а единоличные назначенные чиновники. Доминируют авторитарные методы управления. Демократические права и свободы граждан признаются в конституции, но на практике они ограничены.

В условиях разных стран складываются неодинаковые разновидности данной формы. Сегментарная форма государства в Венесуэле или Египте существенно отличается, скажем, от формы, существующей в Марокко или Иордании. Видимо, существуют две ее разновидности: сравнительно либеральная и более авторитарная.

Три названные выше основные формы государства не исчерпывают их многообразия. Одной из современных тенденций развития государственности является возникновение разного рода гибридных и сме-

шанных форм. Осуществлен, по существу, отход от «чистых» форм президентской и парламентарной республики («чистые» формы сохранились в небольшом количестве стран), появляется все больше полупрезидентских республик (Франция, Россия, многие другие страны СНГ), президентских республик с чертами парламентарной республики и наоборот. Изменяется федерализм, возникают промежуточные формы, объединяющие черты федерации и международного союза (Европейский союз, Союз Беларуси и России и др.), в единичных странах сложилась неизвестная до сих пор форма регионалистского государства. В этой форме по существу унитарного государства есть федералистские черты. Во многих случаях стираются различия между политической и административной автономией. В монархиях, продолжающих оставаться по существу абсолютными, принимаются конституции, создается подобие парламентов, провозглашаются права человека и гражданина, смягчаются авторитаристские методы управления. Дальнейшее развитие приведет к новым классификациям формы государства.

Выше предложены различные классификации государства, они имеются и ниже. В этих классификациях одно и то же государство отнесено к разным группам. Это — не недостаток классификаций и не противоречие. Просто в данном случае используются разные основания деления, неодинаковые классификационные единицы.

Глава 9

ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ

Названные выше три основные формы государства дают лишь наиболее общее представление о существующих государственных структурах. Для более детального изучения формы того или иного государства необходимо рассмотреть три традиционных элемента формы государства (форму правления, форму политико-территориального устройства, форму государственного режима), а также прямые и обратные связи государственного аппарата с населением.

§ 1. Понятие формы правления и ее основные разновидности

Понятие формы правления. Термин «форма правления» (реже — «форма государственного правления») содержится во многих конституциях стран мира (Бразилии 1988 г., Иордании 1952 г., Казахстана 1995 г., Мексики 1917 г., Эфиопии 1994 г. и др.). Почти всегда говорится и о том, является государство монархией или республикой (исключениями являются Израиль и Камбоджа до 1993 г., где использовалось просто название «государство», например «Государство Израиль»), но в конституциях развернутого понятия формы правления не содержится. Оно вырабатывается доктринальным путем в работах ученых.

В научной литературе существуют различные подходы к понятию формы правления. Сторонники узкой трактовки этого понятия связывают форму правления только или прежде всего с правовым положением главы государства (А.А. Мишин), приверженцы широкой трактовки включают в это понятие отношения высших органов государственной власти с центрами экономической и политической власти и даже политическую среду (чешский автор Й. Благож). Узкая трактовка недостаточно учитывает роль других органов государства, в том числе парламента, правительства, широкая придает понятию формы несвойственный ей характер.

В современной литературе традиционно форма правления определяется как характеристика структуры и взаимоотношений высших органов государства. Нередко перечень этих органов ограничивают

главой государства, парламентом и правительством. Такой подход в основном верен, так как делает акцент на органах, играющих решающую роль в управлении государством. Однако если понимать государственное управление в более широком смысле, то следует учесть и роль судебной власти, особое значение органов конституционного контроля.

В управлении государством участие принимают также местные органы государства (советы в тоталитарном социалистическом государстве, назначенные представители государственной власти в других странах). Многое зависит и от реальной роли бюрократии, чиновничества в управлении государством. Эта роль оказывает важное, а иногда и первостепенное, воздействие на форму правления. Наконец, само управление предполагает не только прямые, но и обратные связи органов государства с населением. Таким образом, оценивая ту или иную форму правления, помимо структуры и взаимоотношений трех традиционных для определения этого понятия органов, следует учитывать роль других органов государства, которым по конституциям принадлежит государственная власть (например упомянутый выше Военный комитет развития на Мадагаскаре) или которые осуществляют ее на практике (армия в Индонезии в соответствии с концепцией о политической роли армии), формы прямых и обратных связей органов государственной власти с населением.

Форму правления нельзя отождествлять с управлением государством. Последнее — гораздо более широкое понятие. Кроме того, название существующей формы правления не всегда дает правильное представление о способе управления. Великобритания или Япония — монархии, но монарх фактически не обладает властными полномочиями и отнюдь не управляет государством. *Форма правления — это способ организации структуры и взаимоотношений всех органов государственной власти, а также их прямых и обратных связей с населением.*

Основные разновидности формы правления. С давних времен различаются две основные формы правления: *монархия* и *республика*. Монархия преобладала в государствах древнего мира и в средние века. Республика стала господствующей формой правления в Новое время. Ныне более 5/6 государств мира являются республиками, хотя и монархическая форма правления, как видно из приведенных данных, вовсе не исчезла. Главное различие между ними состоит в условиях замещения поста главы государства и его ответственности. Монарх (царь, император, король, султан и т.д.) занимает свой пост по наследству и пожизненно, он является неприкосновенной особой, никакой ответственности не подлежит и, как правило (о некоторых исключениях

ях сказано ниже), не может быть смещен со своего поста. В республике глава государства избирается из среды граждан на определенный срок, он может быть досрочно смещен (например в порядке импичмента, о котором говорится ниже).

В развитых странах (Европа, Япония, а также Канада, Австралия и др., где британский монарх представлен генерал-губернатором) различия между монархией и республикой практически не имеют значения: по степени демократичности порядка управления монархия Испании мало чем отличается от соседней республики Португалии. В развивающихся странах различия между монархией и республикой могут иметь весьма существенное значение для демократизации политического строя. Монарх в этой группе стран обладает реальными властными полномочиями, подданство (гражданство) рассматривается как личная верность монарху, он направляет работу парламента и даже распускает его на многие годы (Марокко), а то и на два-три десятилетия (Иордания) и правит без него. Поэтому, например, в тех арабских странах, где существует монархия, их политический строй существенно отличается от республик, хотя во всех этих странах применяются, правда в разной степени, принципы шариата.

Хотя разделение государств на монархии и республики продолжает оставаться основным при классификациях форм правления, иногда возникают смешанные, гибридные формы. В монархиях появляются отдельные республиканские черты (например периодические выборы монарха раз в 5 лет в Малайзии или «коллегиальная монархия» в ОАЭ), в республиках к власти приходят, по существу, монархические (пожизненные) президенты (до 80—90-х гг. в Югославии, Уганде, Малави, Экваториальной Гвинее, Тунисе и др.). В некоторых случаях появляется и наследственность: сын пожизненного президента Ким Ир Сена в КНДР еще до смерти последнего (1984 г.) был объявлен будущим руководителем правящей партии и государства.

Отсутствие достаточных различий в политическом строе европейских монархий и республик, черты гибридности и некоторые другие факторы иногда ведут к попыткам замены понятий монархии и республики иными категориями (парламентская или иная форма правления). Однако для анализа именно формы правления утвердившееся на протяжении веков различие существенно. Большое значение оно имеет для развивающихся стран.

§ 2. Монархическая форма правления

Признаки монархии и особенности современной монархии. Выше уже говорилось, что основными признаками монархии являются *наследственный* порядок замещения поста главы государства и его *неответственность*. Лишь в Малайзии монарх переизбирается раз в 5 лет султанами субъектов федерации и только из их числа. Монарх занимает свой пост в персональном качестве, не бывает вице-монарха в отличие от вице-президента (правда, иногда губернатор в колониях Великобритании именовался вице-королем) в некоторых странах. Лишь в ОАЭ существует «коллегиальная монархия»: полномочия главы государства принадлежат Совету эмиров семи эмиратов федерации.

Монарх не несет политической, уголовной, административной или иной юридической ответственности. Он может оставить престол лишь в порядке отречения от него, хотя в некоторых странах в революционные эпохи применялась и уголовная ответственность, и казнь королей (Великобритания, Франция).

Современные монархии претерпели существенные модификации, которые отличают их от монархий прошлого. Общая тенденция связана с ограничением власти монарха. В развитых странах монарх везде стал безвластным институтом. В развивающихся странах монархию стремятся украсить некоторыми современными терминами. В конституциях говорится о «демократической и социальной» монархии (Конституция Марокко 1972 г.), о «конституционно-монархическом» королевстве (Конституция Непала 1990 г.), монархи октроируют (даруют) конституции там, где их раньше не было (Саудовская Аравия 1992 г., Оман 1996 г.), создают подобие парламентских институтов (Национальное собрание в ОАЭ). В некоторых развивающихся странах введены институты, демократизировавшие монархическую форму правления (Непал, Иордания, Кувейт и др.).

В целом институт монархии — это феодальный пережиток, а для некоторых стран — пережиток еще более давних времен, но использование данной формы правления в той или иной стране имеет конкретный характер. Как отмечалось, в ряде стран эта форма не сказывается практически на характере политического строя, а в других часто имеет определяющее значение для него. Сам монарх может выступать и с реакционных позиций, и с позиций защиты демократического строя, как это сделал король Испании в 1981 г., когда он, будучи по конституции главнокомандующим, использовал эту «спящую» конституционную норму для ликвидации путча правых офицеров, стремившихся восстановить фашистские порядки.

Процесс развития современного мира свидетельствует о сокращении числа монархий. После Второй мировой войны в ранее монархических Албании, Болгарии, Венгрии, Греции, Румынии, Эфиопии провозглашены республики. Однако этот процесс развивается с зигзагами. Восстановлена монархия в Испании, Камбодже, на несколько лет в 70-х гг. империей стала Центральноафриканская Республика, в 90-х гг. исламским эмиратом объявлен Афганистан. В Албании и Бразилии в 90-х гг. проводились референдумы о возможности восстановления монархии (результат был отрицательным), такой референдум был назначен и в Болгарии (отменен парламентом). Небольшие группы населения выступают за восстановление монархии в Румынии и в России.

Сторонники монархии достоинством данной формы правления считают прочность поста главы государства, который не зависит от политических перемен и, следовательно, стабильность государственной власти. К числу достоинств относят также беспартийность и, теоретически, беспристрастность монарха, который вследствие этого может быть подлинным арбитром в обществе. Эти доводы несостоятельны для развитых стран, где монарх безвластен (хотя и может в определенных ситуациях использовать свои «спящие» прерогативы), и не отвечают условиям многих развивающихся стран, где монарх властвует, а если он арбитр, то отнюдь не беспристрастный.

В развитых странах (Бельгии, Великобритании, Дании, Испании, Японии и др.) сколько-нибудь заметного движения за ликвидацию монархии и замену ее республикой не существует: монарх в значительной мере лишь почетная должность, он не влияет сколько-нибудь существенно на управление страной. В развивающихся странах есть силы, стремящиеся к ликвидации монархии, их организации являются чаще всего тайными, подпольными. Во многих из этих стран такие организации создавались армейскими офицерами и привели к установлению республики (Египет, Ливия, Эфиопия и др.).

Разновидности монархической формы правления. В современном мире существуют три вида монархии: абсолютная (по внешним признакам в связи с принятием конституции она становится полуабсолютной), дуалистическая и парламентарная.

Абсолютная монархия в ее «чистом» виде характеризуется полномочием монарха, конституция и парламент отсутствуют. В настоящее время таких монархий уже нет: в последней из них — султанате Омане в 1996 г. монарх даровал конституцию. Правда, нет конституции в королевстве Бутан, но там есть закон о Национальном собрании, и этот своеобразно формируемый парламент собирается на сессии, хотя вы-

полняет на деле лишь совещательные функции. Абсолютные монархии теперь «обшиты» конституционной или парламентской оболочкой. По существу, монарх властвует безраздельно, даже в некоторых конституциях говорится, что вся власть исходит от монарха (а не народа), он имеет право абсолютного вето по отношению к актам своеобразных парламентских органов: их решения не вступают в силу без согласия монарха, но по форме в такой монархии есть признаки ограниченной монархии, хотя в некоторых странах действие конституций на десятилетия приостанавливается (Бахрейн), они отменяются монархом (Свазиленд), а парламенты на годы распускаются (Кувейт, где только и существует полностью выборный парламент). В некоторых конституциях (Бахрейн, Кувейт) даже говорится об ответственности правительства перед парламентом (по традиции правительство возглавляет сын, брат или другой близкий родственник монарха, но, как отмечалось, парламент имеет на деле совещательный характер). К тому же, например в Брунее, в парламенте численно преобладают лица, являющиеся его членами по должности, т.е. назначенные монархом. Парламент по существу рассматривается как особая форма мусульманского института аш-шура — совещания правителя с авторитетными людьми. Да и конституция, хотя документ называется таким образом, не является основным законом. Это лишь королевский низам, дарованный монархом. Подлинной же конституцией считаются две священные книги мусульман — Коран и сунна (особенно первый). Учитывая указанные обстоятельства, видимо, все же правильнее называть сохранившиеся монархии такого рода полуабсолютными.

Большинство из рассматриваемых монархий имеют теократические черты. В наиболее отчетливой форме они выражены в арабских монархиях (кроме Марокко), в султанате Бруней. Это — теократические полуабсолютные по форме и абсолютные по существу монархии. К их числу принадлежит и королевство Бутан в Гималаях, хотя теократические черты в данном случае выражены слабее. Особую роль в полуабсолютной теократической монархии играет семейный совет. Он, в частности, определяет преемника монарха (это не обязательно старший сын), может заставить монарха отречься от престола. Связи органов государства с населением имеют своеобразный характер. Во-первых, они определяются религиозными догмами. Во-вторых, они персональны, основываются на верности монарху и принадлежности к общине правоверных (умме). В-третьих, они, по существу, односторонни. Хотя существует маджилис (право любого «правоверного» члена уммы прийти на прием к монарху, что на практике не всегда осуществляется), эти связи имеют характер повиновения. В-четвертых, такие

связи осуществляются в значительной мере через авторитетных лиц в общине правоверных. Назначаемые местные органы государства состоят из членов королевской семьи (губернаторы) и других приближенных к монарху лиц. В связях с населением они выступают не столько как представители государства, сколько как олицетворение монаршего дома.

Особое место среди полуабсолютных теократических монархий занимают ОАЭ. В этом государстве вся полнота власти принадлежит, как отмечалось, коллегиальному органу — Совету эмиров семи объединившихся эмиратов. Национальное собрание (назначаемый эмирами своего рода парламент) состоит даже не при этом Совете, а при правительстве, тоже назначаемом эмирами. Хотя решения Совет принимает коллегиально, определяющие позиции принадлежат эмиру крупнейшего эмирата Абу-Даби, занимающего 86% территории ОАЭ. Его глава периодически переизбирается Советом эмиров его председателем и по Временной конституции 1971 г. имеет значительные властные полномочия.

В *дуалистической* монархии (от латинского слова «два») законы принимает только парламент, а управляет страной монарх через назначаемое им и ответственное только перед ним правительство.

Появление такой формы правления в Европе связано с выступлениями широких слоев народа в XVIII—XIX вв. против абсолютизма, за ограничение прав монарха. Дуалистическая монархия стала воплощением компромисса между растущей буржуазией и еще сильным дворянством. По идее монарх должен был представлять интересы дворянства, а парламент — прежде всего интересы буржуазии и в определенной степени других слоев населения (для участия в выборах в парламент существовали имущественный и иные цензы). Полномочия монарха были очень сильными: хотя он не мог издавать законы, он мог своими указами (декретами и др.) регулировать многие сферы жизни общества, такие указы не нуждались в одобрении парламента. Кроме того, король имел право вето (правда, отлагательного) по отношению к законам парламента (оно могло быть последним преодолено), право роспуска парламента (с назначением даты новых выборов).

Дуалистическая монархия существовала в Германии, Турции, Таиланде, Ливии, Непале, во многих других странах. Россия после 1905 г. тоже имела определенные черты дуалистической монархии. В настоящее время с точки зрения норм конституционного права в «чистом» виде такой формы практически уже нет (ближе всего с позиций права к ней стоят Бутан, Бруней и Тонга). Если судить по нормам конститу-

ции, дуалистическая монархия была упразднена в 1980 г. поправкой к конституции в Непале и в 1991 г. в Иордании. Конституции некоторых стран теперь предусматривают смешанные формы дуалистической и парламентской монархий с преобладанием элементов либо первой (Иордания до реформ 1990-х гг.), либо второй (Марокко). По нормам конституций это *полудуалистические, полупарламентские монархии*. На деле же, с точки зрения фактических отношений между органами государства, их прямых и обратных связей с населением, Иордания, Марокко, Непал (хотя его новая конституция 1990 г. предусматривает парламентскую монархию) являются в своей основе дуалистическими монархиями. Согласно ст. 51 конституции Иордании правительство ответственно перед парламентом (важнейший признак парламентской, а не дуалистической республики), но все акты парламента (в том числе и вотум недоверия правительству) должны одобряться королем. Практически же в Иордании в течение почти трех десятилетий существовало беспарламентское правление: парламент был распущен королем. Впоследствии он был собран из сохранившихся парламентариев, к ним были добавлены назначенные монархом, в 1989 г. состоялись выборы, но роль парламента очень мала. В Марокко, в отличие от Иордании, вотум недоверия правительству не нуждается в одобрении короля, но правительство ответственно также и перед монархом. Такая двойная ответственность правительства все чаще практикуется в современных государствах, она, как мы увидим ниже, используется и в полупрезидентской республике (ответственность перед парламентом и президентом). Если судить по этим признакам, то в Марокко существует своеобразная смешанная форма монархии, но фактически она дуалистическая, ибо все управление (в том числе вооруженными силами) концентрируется в руках короля, из двух видов ответственности правительства — главный перед королем, к тому же он имеет право роспуска парламента по своему усмотрению, чем пользовался неоднократно. Приблизительно так же обстоит дело в Непале и некоторых других государствах, где по конституциям монархии являются преимущественно парламентскими.

В связях органов государства с населением персональный элемент при данной форме правления выражен слабее, чем в полуабсолютно-теократической монархии, но идея монарха — отца нации еще присутствует. На местах назначенные монархом чиновники тоже внедряют эту идею. Однако при этой форме устанавливается новый вид связей — через представительный орган (парламент), в форме правления впервые возникают по существу не только прямые, но и обратные связи по поводу государственной власти.

Парламентарная монархия по тексту конституций существует почти во всех монархических государствах Европы (кроме Монако), в Японии, Малайзии, Таиланде, в тех государствах — членах британского Содружества (Австралия, Канада, Ямайка и др.), в которых британский монарх представлен генерал-губернатором. В парламентарной монархии правительство формируется парламентом (его формирует партия или коалиция партий, получившая большинство на выборах в нижнюю палату парламента или в однопалатный парламент). Таким образом, страной правит партия или коалиция партий, имеющая большинство мандатов в парламенте. Правительство нуждается в доверии парламента. Если против доверия голосует большинство парламентариев, оно обязано уйти в отставку (или глава государства по рекомендации правительства может распустить парламент с назначением даты новых выборов). Монарх царствует, но не правит. Часто монарх — лишь символ нации. Он издает акты о назначении министров или о роспуске парламента, но делает это он, выполняя волю парламента или правительства. Монарх даже не имеет права вето по отношению к законам, принимаемым парламентом (Норвегия, Швеция, Япония), или столетия не применяет его, в связи с чем сложилась обычно-правовая норма конституционного права о неприменении имеющегося права вето (Великобритания). Лишь в условиях, когда ни одной партии или коалиции партий не удастся создать правительство, монарх может сам назначить премьер-министра (так бывало в Великобритании).

Во многих странах у монарха есть «королевская прерогатива» — полномочия, не производные от парламента, а принадлежащие ему вследствие королевского достоинства (например право войны и мира, управление коронными владениями и др.), но фактически он ею не пользуется. Эти полномочия осуществляет парламент или правительство. В парламентарной монархии правит партия, имеющая большинство в парламенте (нижней палате).

Подобно абсолютной и дуалистической монархиям парламентарная монархия может иметь свои разновидности. Как уже говорилось, в Малайзии существует «выборная монархия», в Таиланде большую роль в парламенте (особенно в сенате, пользующемся значительными полномочиями) играют военные, они, по существу, управляют страной, используя в том числе имя монарха (*милитарно-парламентарная монархия*), в тех странах британского Содружества, где нет президентов, это *опосредованная* парламентарная монархия, по существу возглавляемая генерал-губернатором как представителем монарха.

В связях органов государства с населением персональный элемент почти утрачивается, исчезает повиновение монарху. Он и его семья

могут пользоваться уважением (как в Великобритании или Японии), но в данном случае государственные связи основываются только на традициях. Главное значение приобретает роль представительного органа — парламента, деятельность его членов, в том числе в избирательных округах, возможность подачи коллективных и индивидуальных петиций в парламент, повседневное освещение его работы в средствах массовой информации, деятельность правительства, роль премьер-министра, критика деятельности правительства оппозицией.

§ 3. Республиканская форма правления

Основные признаки республиканской формы правления. Республиканская форма правления использовалась в древнем мире (демократическая республика в Афинах и аристократическая — в Риме) и в средние века (города-республики), но наиболее широкое распространение эта форма правления получила в Новое время. Подавляющее большинство государств ныне имеют республиканскую форму правления.

В республике главой государства является президент, избираемый разными способами, но из среды граждан государства. В данном случае нет династического престолонаследия. Президентом может стать любой гражданин, удовлетворяющий установленным в конституциях (в некоторых странах — в законах о выборах президента) условиям: нередко рождение от граждан данного государства (натурализованный гражданин во многих странах президентом быть не может), достижение определенного возраста (обычно 35—40 лет, в единичных странах — 45 и 50 лет), обладание полными гражданскими и политическими правами, иногда — обладание необходимыми цензами для избрания в парламент. В некоторых странах для кандидата на должность президента устанавливается возрастной барьер — 65 лет (например африканская Намибия).

В отличие от монарха президент по общему правилу избирается только на определенный срок (обычно от 4 до 7 лет, в Латвии — на 3 года). На практике президентами избирались не только мужчины, но и женщины (в Аргентине, Ирландии, Исландии, Филиппинах, Шри Ланке и др.). Переизбрание на очередной срок в некоторых странах (Египет, Франция) допустимо без каких-либо ограничений, но чаще всего одно и то же лицо может быть избрано президентом только на два срока (США, Россия). В отдельных странах второй срок президентства бывает сокращенным (в Аргентине не 4, а только 2 года), в Мексике и некоторых других странах президент не может быть избран на следующий срок, а иногда на протяжении всей жизни не может быть

более избран президентом. Способы избрания президента различны (они рассматриваются ниже), но всегда в республике (кроме экстремальных ситуаций), в отличие от монархии, глава государства выборный, им может быть избран любой гражданин, отвечающий установленным в законе цензам. Президент в отличие от монарха — лицо ответственное, хотя его ответственность осуществляется в особых формах (о них — ниже).

Основные разновидности республиканской формы правления. Ранее было принято различать две формы республики — президентскую и парламентскую, но в настоящее время все более широкое распространение получает смешанная форма правления, соединяющая черты первых двух форм. Ее принято называть полупрезидентской (или полупрезидентской, полупарламентской, иначе — полупарламентской) республикой.

В большинстве республик мира принята форма *президентской республики* (США, Бразилия, Мексика, Филиппины, Зимбабве, Грузия, Туркменистан и др.). Подавляющее большинство стран Латинской Америки — президентские республики. В Африке до 90-х гг. совсем не было парламентских республик. В условиях данной формы осуществляется жесткое разделение законодательной и исполнительной власти: законодательствует парламент, страной управляет президент через подчиненных ему министров. Иногда министры образуют Совет министров во главе с административным премьер-министром, но и в этом случае фактическим (а часто и юридическим) главой правительства остается президент. Зачастую же (США, многие страны Латинской Америки) министры не образуют особого органа — правительства, они составляют кабинет президента, его совещательный орган. В президентской республике президент избирается непосредственно гражданами. Он получает свой мандат непосредственно от народа и не зависит от парламента (кроме случаев рассматриваемого ниже импичмента).

Министры (премьер-министр и Совет министров, там где он есть) назначаются президентом по своему усмотрению (в некоторых странах, например в США, требуется утверждение верхней палаты парламента, в чем она отказывает очень редко и не по партийным соображениям). Министры не нуждаются в доверии парламента (нижней палаты), и такого голосования не проводится. В президентской республике страной управляет та партия, которая победила на президентских выборах, а не на выборах в парламент, в ее руках исполнительная власть, хотя в некоторых странах, особенно в США, велика и роль парламента (во многих других странах парламента занимает скромное положение).

Законы принимает только парламент, но президент имеет право отлагательного вето и часто его использует, особенно в условиях «разделенного правления», когда в парламенте имеет большинство другая партия, чем та, к которой принадлежит президент. Министры ответственны только перед президентом, парламент не может уволить их в отставку путем вотума недоверия. Существует независимый орган конституционного контроля, независимые суды, как, впрочем, и в парламентских республиках.

В настоящее время президентская республика классического типа, о которой речь шла выше, подвергается модификациям. Возникает президентская республика с некоторыми чертами парламентской формы. Во-первых, как говорилось, в некоторых странах (Египет, Перу и др.) учреждается должность премьер-министра, назначаемого президентом, создается Совет министров. Министры в каких-то отношениях становятся подчиненными премьер-министру, а не только президенту, что несколько ослабляет принцип президентского правления. Во-вторых, при сохранении основной ответственности министров перед президентом устанавливается ограниченная ответственность министров перед парламентом, что совсем не свойственно президентской республике (Уругвай, Перу, Эквадор), а в некоторых странах — и ответственность премьер-министра и всего Совета министров. Правда, эта ответственность затруднена, и в конечном счете вопрос решается президентом, но возможны такие ситуации, когда он должен отправить министра или правительство в отставку в результате недоверия парламента (например в Египте, если недоверие подтверждено путем референдума избирателей). Иногда конституция очень четко устанавливает случаи, когда возможно недоверие. В Казахстане (ст. 53 Конституции 1995 г.) правительство ответственно перед парламентом только в одном случае: отклонение программы правительства означает недоверие, но принятие такого решения затруднено (за него должны проголосовать 2/3 списочного состава парламента, причем на совместном заседании обеих палат). В других странах таких жестких условий нет, но предложить резолюцию о недоверии министру может лишь значительное число парламентариев (в Перу четвертая часть однопалатного парламента).

На деле недоверие правительству при «сильном» президенте не выносятся. Такие факты неизвестны. Президент сам меняет правительство, если он видит такую необходимость и соответствующее отношение к правительству со стороны парламента. Сложно что-то сказать и о недоверии отдельным министрам. В Египте таких фактов не было, да и вряд ли возможно: абсолютное большинство (более 90%)

депутатов принадлежат к партии президента (в настоящее время — президента Мубарака), и они вряд ли выразят недоверие «своему» министру, назначенному «своим» президентом. В докладе на одном из международных симпозиумов конституционалист из Латинской Америки С. Нино, говоря о возможности вотума недоверия министрам в некоторых странах этого региона, также не приводит фактов о такой ответственности.

Наряду с определенным смягчением принципа президентализма в президентской республике появились и такие ее формы, которые свидетельствуют о возрастании всевластия президента, о превращении его по существу в единственный институт государственной, а то и партийно-государственной власти. Выше мы уже упоминали о концепции и практике партии-государства, о пожизненных президентах в *президентско-монархических республиках* прошлого (Гвинея, Заир, Малави, Экваториальная Гвинея, Уганда и др.), где президент возглавлял и государственный аппарат, и единственную разрешенную партию. Учитывая особую роль президента и слабость парламента в некоторых странах Латинской Америки, в Сирии их нередко называют *суперпрезидентскими* республиками. Свои особенности имеет республиканская форма в условиях военных режимов, когда высшим органом государства является созданный в результате переворота военный (революционный и т.д.) совет, избирающий своего руководителя президентом (иногда — исполняющим обязанности президента, иногда — временным президентом). Это — *милитарно-президентская республика*. Это — временная форма, но в отдельных странах до перехода к гражданскому режиму она существовала более 10 лет (Алжир, Нигерия, Эфиопия и др.).

В различных видах президентской республики прямые и обратные связи органов государства с населением имеют свои особенности. В милитарно-президентской республике по существу имеют место только прямые связи путем командного метода управления (на места также назначаются коменданты-офицеры). Связи, основанные главным образом на принуждении, хотя и в меньшей степени, характерны также для суперпрезидентской республики. В президентско-монархической республике для таких связей используется единственная государственная партия, но все эти связи приобретают в конечном счете персональный характер и направлены на укрепление власти пожизненного президента — идеолога государства. В традиционной президентской республике центром связей, с одной стороны, является президент, но в данном случае его деятельность более открыта для населения, с другой — парламент. На местах нередко в качестве представите-

лей государства назначаются лица, избранные населением, что является одной из форм для установления и прямых, и обратных связей.

Парламентарная (парламентская) республика (Болгария, Венгрия, Индия, Италия, Германия и др.), особенно в ее «чистой» форме, распространена гораздо меньше, чем президентская, хотя в последние годы эта форма появилась и в некоторых странах Африки. В парламентской республике президент обычно избирается таким образом, чтобы он не получал свой мандат непосредственно от граждан-избирателей, не мог противопоставлять себя парламенту, т.е. непрямыми выборами (парламентом, особой коллегией и т.д.), хотя есть парламентские республики, где президент избирается гражданами (Болгария). Поэтому способ выборов президента не является решающим критерием отличия парламентской республики от президентской. Главное состоит в способе формирования правительства и его политической ответственности. В парламентской республике эта схема аналогична парламентской монархии, но место главы государства занимает президент. Формально правительство в парламентской республике назначает президент: подобно монарху в парламентской монархии, он издает соответствующий указ. Но выбор его не свободен, указ лишь оформляет фактическое положение. В отличие от президентской республики, где президент сам подбирает себе министров, президент парламентской республики вынужден назначить главой правительства лицо, которое пользуется доверием парламента (лидера партии большинства или коалиции партий), и по его предложению — министров. Иначе правительство не получит вотума доверия в парламенте (для парламентской республики это необходимая процедура), и правительство не будет сформировано. Таким образом, в парламентской республике правит не партия президента, а партия (партии) парламентского большинства (особый случай — формирование правительства парламентского меньшинства, о чем сказано ниже). Лишь в исключительных случаях (например при утрате правительственной партией большинства в парламенте, в частности, при массовом переходе членов одной партии в другую, как это было в Индии) президент может принять самостоятельное решение о назначении премьер-министра и министров по его рекомендации.

В парламентской республике правительство несет ответственность только перед парламентом (нижней палатой, в Италии — перед обеими палатами), но не перед президентом. Вотум недоверия обязывает правительство подать в отставку. Президент, правда, может не принять отставку, а распустить парламент (нижнюю палату) с назначением даты новых выборов. Фактически это происходит в соответствии с же-

ланием правительства. Правительство может также рекомендовать президенту распустить парламент с назначением новых выборов, этот совет (на деле — указание) президент обязан выполнить. Правительство в парламентарной республике нередко пользуется этим приемом, если считает, что досрочные выборы в парламент укрепят его позиции (увеличат число мандатов его партии) в парламенте. Однако в этом случае правительства и в парламентарной монархии, и в парламентарной республике, и в республике полупрезидентской в своих прогнозах могут ошибаться. Политологи, проводя конкретно-социологические исследования, в ряде случаев утверждали, что при роспуске парламента и досрочных выборах правящая партия получит более значительное и устойчивое большинство в парламенте, а результаты оказывались обратными. Так бывало в Великобритании, во Франции, некоторых других странах.

Вопросы судебной власти, конституционного контроля могут решаться в парламентарной республике аналогично и с парламентарной монархией, и с президентской республикой. Аналогично могут решаться вопросы прямой и обратной связи с населением, но место президента, который в президентской республике играет ведущую роль в этих контактах, в парламентарной республике, как и в парламентарной монархии, принадлежит премьер-министру. Он — главный рупор для общественного мнения (посредством партий, средств массовой информации, других каналов, прямых контактов).

Парламентарная республика тоже имеет свои разновидности, что связано с внедрением идей «рационализированного парламентаризма». Для этого все чаще (Венгрия, Польша и др.) используется «конструктивный вотум недоверия» (решение о недоверии главе правительства может быть принято только при одновременном назначении другого главы правительства), впервые введенный в Германии. Кроме того, недоверие не может быть выражено отдельным министрам. Наконец, министров парламент не утверждает. Он назначает (избирает) только главу правительства, а он подбирает и увольняет министров (официально это делает президент по представлению премьер-министра, и игнорировать такое представление президент не может). Такой порядок отношений президента, правительства, парламента, главы правительства и его членов существенно отличает традиционную парламентарную республику от *рационализированной парламентарной республики*.

Формы правления и стабильность в государстве. Каждая из рассмотренных форм имеет свои плюсы и минусы. Полуабсолютно-теократическая форма обеспечивает очень высокую стабильность государствен-

ного управления, которая поддерживается прежде всего религией. Смена правителя, даже если она осуществлена путем семейного переворота (сын или брат свергают правителя), не влечет какой-либо дестабилизации в государстве, просто место одного монарха занимает другой. Прочная стабильность обеспечивается в дуалистической монархии, поскольку монарх пожизненно занимает свой пост, готовит заранее себе сына-преемника (это имеет место и в других формах монархии на Востоке), он назначает и смещает правительство. Смена партий в парламенте не влияет на стратегию и методы управления. Стабильность правительства (министров) обеспечивается во всех формах президентских республик, ибо парламент не формирует его (это делает президент), а иногда парламента вовсе нет. Однако во всех этих случаях ответственность исполнительной власти перед парламентом имеет крайне неразвитый характер, а ее наиболее острые формы (вотум недоверия и др.) отсутствуют. Введение этих форм ответственности в конституциях при властном президенте не реализуется на практике. Правительство, министры испытывают слабое давление парламента и через него — общественного мнения. В парламентарной монархии и парламентарной республике партийная принадлежность министров, состав правительства полнее и точнее отражает изменения общественного мнения, его колебания прежде всего через парламент. Однако это ведет к значительному недостатку — нестабильности правительства. Партийные коалиции распадаются, часть членов правящей партии (хотя это бывает очень редко) может примкнуть к оппозиции и правительство может быть свергнуто. В послевоенной Италии (на 1998 г.) сменилось 56 составов правительства, каждое из них существовало в среднем год с небольшим (правда, часто новые правительства возглавляли прежние лидеры).

С целью преодолеть недостатки парламентарной и президентской форм и соединить их плюсы в современных условиях все чаще прибегают к созданию смешанной, полупрезидентской, полупарламентарной республики.

§ 4. Смешанные формы правления и полупрезидентская республика современности

Выше уже упоминалось, что в единичных странах в монархической форме возникают республиканские элементы (выборы короля на срок), а в республиканской форме — монархические черты (пожизненные президенты). Есть и другие смешанные, гибридные государственные формы (например рассматриваемое ниже регионалистское госу-

дарство). Однако наиболее отчетливой тенденцией современности в форме правления является широкое создание полупрезидентских, полупарламентарных республик.

Понятие полупрезидентской республики. Впервые полупрезидентская республика (таково утвердившееся в литературе не совсем точное, условное название) была введена во Франции в 1958 г. по инициативе де Голля, который стремился к сильной президентской власти, но должен был учитывать длительные традиции парламентаризма в стране. Название «полупрезидентская» не означает слабой власти президента, напротив, она является реальной в отличие от парламентарной республики, но эта власть действительно слабее, чем это имеет место в президентской республике. В этом смысл названия «полупрезидентская», хотя точнее ее было бы называть полупрезидентской-полупарламентарной или президентско-парламентарной республикой. Она соединяет определенные достоинства той и другой, стремясь устранить их некоторые недостатки.

Особенности полупрезидентской республики. Как и в президентской, в полупрезидентской республике действует сравнительно «жесткое» разделение властей, но оно все же смягчено: президент по тексту конституций не является главой исполнительной власти (он охарактеризован только как глава государства), исполнительная власть по конституции принадлежит правительству, которое несет основную ответственность перед президентом и ограниченную — перед парламентом. Двойная ответственность правительства — специфическая черта в модели разделения властей при данной форме правления.

В полупрезидентской республике имеются следующие черты, объединяющие ее с президентской формой правления:

1. Президент избирается непосредственно избирателями, что делает его независимым от парламента и дает возможность противопоставлять себя парламенту. В России часто делались полуофициальные заявления о «всенародно избранном» Президенте, хотя он был избран в 1996 г. во втором туре голосами немногим более половины избирателей (53,83% из числа явившихся голосовать 68,88% избирателей)¹. На практике Президент неоднократно противопоставлял себя парламенту и даже выступал с угрозами по отношению к нему (например в 1998 г., добиваясь утверждения премьер-министром рекомендованного им С.В. Кириенко). В некоторых других полупрезидентских республиках отношения президента и парламента, а также вследствие этого — пре-

¹ Выборы Президента Российской Федерации 1996 г. Электоральная статистика. М., 1996. С. 130.

зидента и избирателей также обострялись, в связи с чем, например, де Голль ушел в отставку с поста президента, когда на референдуме была отвергнута предложенная им реформа верхней палаты парламента — Сената. В отдельных полупрезидентских республиках таких конфликтов не бывает, особенно при реформированном, слабом парламенте (Белоруссия после 1996 г., некоторые постсоциалистические республики Средней Азии). В этих условиях, будучи по конституции полупрезидентской, республика на деле превращается в президентскую.

2. Вице-премьеров и министров президент может назначить по своему усмотрению, независимо от партийной расстановки сил в парламенте. Премьер-министра он назначает также сам, но по-разному: во Франции и Казахстане самостоятельно (хотя затем ему, а следовательно, правительству, может быть выражено недоверие), в России, на Украине назначает с согласия парламента (в России — одной из палат — Государственной Думы, а на Украине парламента однопалатный). В связи с тем что во Франции правительству может быть выражено недоверие в любое время в парламенте и оно в этом случае обявано уйти в отставку, и потому что в этой стране существует сильная оппозиция, которая побеждает иногда на выборах в парламента, тогда как президент является представителем другой партии, президент хотя и вправе назначить премьера и министров по своему усмотрению, он этого не делает, если в парламенте (нижней палате) большинство принадлежит оппозиции. В этих условиях он вынужден назначить премьером лидера оппозиции (министры, естественно, тоже подбираются из ее состава). Во Франции так было неоднократно. Правительство партий, оппозиционных президенту, существует и в настоящее время (с 1997 г.).

В России партии слабы, вотум недоверия крайне затруднен (его президент не очень опасается), к тому же он невозможен по отношению к вице-преьерам и министрам. Поэтому президент совершенно свободен в подборе членов правительства, но не его председателя. Есть и другие варианты отношений президента, парламента, правительства в полупрезидентской республике.

3. Правительство несет ответственность перед президентом, который может по своему усмотрению уволить премьер-министра, отдельного министра и все правительство в отставку. В России Президент неоднократно отправлял в отставку и назначал новых вице-преьеров, министров. В 1998 г. он сместил премьер-министра В.С. Черномырдина, согласие на назначение которого было, как это требует Конституция, дано парламентом (Государственной Думой), реформировал структуру Правительства и изменил его состав. Через несколько меся-

цев в 1998 г. он уволил в отставку назначенное им новое Правительство С.В. Кириенко, который был также утвержден парламентом (при значительном нажиме со стороны Президента, который, добиваясь утверждения С.В. Кириенко, использовал и методы кнута, и методы пряника, с одной стороны, угрожая парламентариям роспуском, а с другой — обещая решить их вопросы, видимо, бытового характера). За 18 месяцев 1998—1999 гг. в России сменились шесть премьер-министров, предложенных Президентом на утверждение парламента.

Наряду с сильными элементами президентализма, в полупрезидентской республике имеются черты парламентаризма. Главная из них — ответственность правительства перед парламентом. Она всегда затруднена, в меньшей степени во Франции (нужно собрать не менее 10% подписей общего состава палаты для внесения такой резолюции, есть и другие условия), больше — в России, еще сложнее добиться такой ответственности в Белоруссии и некоторых других странах. В России для решения вопроса об отставке Правительства нужен не один, а два вотума (голосования) недоверия по инициативе парламента, причем в трехмесячный период (если срок истек, первый вотум теряет свою силу). Однако и после двух вотумов отставка Правительства не безусловна. Президент вместо этого может распустить парламент (Государственную Думу) с назначением даты новых выборов. Если же вопрос о доверии ставится по инициативе Правительства, одного вотума отказа в доверии достаточно, но Президент опять-таки вправе решать: уволить Правительство или распустить Думу.

Второй элемент парламентаризма: согласие нижней палаты на назначение определенной кандидатуры, предлагаемой президентом, на должность премьер-министра. Такой порядок предусматривается не во всех странах, во Франции этого нет, но в России и некоторых других странах получение такого согласия обязательно.

Наряду с совмещением черт президентской и парламентарной республики полупрезидентская республика имеет такие особенности, которые не присущи первым. Основная из них: особый статус президента. По конституциям президент выводится за триаду разделения властей. Он не относится ни к одной из ее ветвей, в том числе к исполнительной власти, как это всегда бывает в президентской республике и по традиции нередко — в парламентарной. По Конституции России 1993 г. исполнительная власть принадлежит только Правительству, Президент охарактеризован только как глава государства. Вместе с тем и во Франции, и в Румынии, и в Казахстане, и в России в конституцию заложена идея об арбитражной власти президента: он арбитр в отношениях всех других публичных институтов, а по Конституции Респуб-

лики Беларусь 1996 г. — арбитр не только в государстве, но и в обществе. Германские исследователи Х. Баро и Э. Везель считают, что в полупрезидентской республике глава правительства зависит как от президента, так и от парламента, но президент влияет на деятельность правительства не прямо, а опосредованно¹.

Форма правления в России. Из сказанного выше видно, что по тексту Конституции Россия является полупрезидентской республикой с доминирующим положением Президента в системе власти. На практике Президент стремится усилить свои полномочия и за счет парламента (регулирование указами Президента таких вопросов, для которых нужен закон), и за счет Правительства (регулярные вызовы раз в неделю премьер-министра для отчета, прямые указания ему и министрам, непосредственное руководство президента так называемыми силовыми и некоторыми другими министрами). В этих целях президент имеет и укрепляет собственный аппарат — Администрацию Президента, которая, по существу, поставлена над Правительством. Огромная роль этого органа в России несопоставима с ролью подобных органов — «дома президента» во Франции, Администрации Белого дома в США и тем более скромной Канцелярии президента в ФРГ. Положение парламента принижено (в том числе путем использования финансовых и других материальных рычагов, посулов благ и прекращений материального обеспечения парламента и парламентариев), роль Правительства в основном ограничена хозяйственными вопросами, оно не является центром политического руководства страной и средоточием исполнительной власти: ее главой на деле является Президент, хотя это не предусмотрено Конституцией. Однако такая большая власть концентрируется главным образом в центре. Субъекты Федерации, их многие губернаторы часто выступают с независимых позиций, иногда посылая нечто вроде ультиматумов Президенту; а иногда и публикуя открытые письма с чем-то вроде предостережений.

Существенные фактические изменения в форме правления в России (пока что без изменения конституционных норм) начались в 1997—1998 гг. В обстановке глубокого кризиса, охватившего страну, позиции Президента ослабевают, а Правительства и отчасти парламента — усиливаются.

¹ См.: Bahro H., Vesel E. Das Semipresidentielle System. — «Bestand» oder Regierungsform sui generis? // Zeitschrift für Parlamentsfragen. 1995, Heft 3. S. 481—482.

Глава 10

ФОРМЫ ПОЛИТИКО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) УСТРОЙСТВА

§ 1. Понятие политико-территориального устройства и его разновидности

Терминология. Для характеристики территориальной организации государства в связи с осуществлением государственной власти, ее связей с территориальной группировкой населения долгое время употреблялся, да и сейчас используется (особенно в учебниках по теории государства и права) термин «государственное устройство». Он относился к унитарному государству, федерации, автономии и административно-территориальному делению страны (субъектов федерации в федеративном государстве). В странах тоталитарного социализма употреблялась также более узкая формулировка «национально-государственное устройство», применявшаяся только к федерации и автономии, поскольку считалось, что федерация и автономные образования должны создаваться только по национально-территориальному признаку.

Понятию «государственное устройство» придавалось однако излишне широкое содержание в обыденной речи, в политической литературе: нередко имелся в виду государственный строй в целом, а иногда включались и некоторые важнейшие элементы общественного строя (например партии). Поэтому в последние годы этот термин стремятся заменить формулировкой «политико-территориальное» или «территориально-политическое устройство» государства. По традиции сохраняется и термин «государственное устройство», но в юридической литературе при его употреблении имеется в виду только устройство территории государства, соотношение государства как целого с его основными частями. Мы сохранили его в заголовке главы только в целях преемственности изложения: он действительно излишне многозначен и часто требуются пояснения, о чем идет речь.

В зарубежных конституциях, в юридических работах обычно используются понятия «организация государства» (Бразилия), «структура государства» (Эфиопия, Перу). При этом под одинаковыми заголовками часто размещен неоднозначный материал: в конституции Эфиопии 1994 г. речь идет о форме правления, федерации, штатах, столице государства, в конституции Перу 1993 г. — о законодательной и исполнительной власти, избирательной системе, регионах и муниципиях.

В новейшей отечественной литературе предложен также термин «территориальная организация публичной власти»¹. Его положительной стороной является интегрирующий характер, но его употребление ведет к смешению разных видов публичной власти: государственной и власти территориального коллектива (местного самоуправления).

Понятие. Политико-территориальное устройство государства — это организация государственной (а не иной) власти по территориальному признаку. Такое понятие характеризует соотношение государства как целого с его составными территориальными частями. Имея в своей основе властный характер, эта организация является *политической*. Даже выполняя задачи экономического районирования (например при административно-территориальном делении), учитывая исторические, этнические факторы, традиции и др., такое устройство в конечном счете имеет в виду политические цели. Этим оно отличается от определенных географических понятий (например Сибирь), экономических зон (например соглашение областей Поволжья по экономическим вопросам), регионов (Поволжье) и региональных объединений (например Преображение Урала или Сибирское соглашение).

Политико-территориальное устройство — это организация *территории*, а, например, не власти самой по себе (разделение властей, единство власти и т.д.). Поэтому в данном случае речь идет не о размежевании компетенции тех или иных органов, а о предметах ведения, полномочиях определенных территориальных единиц (субъектов федерации, автономных образований и др.).

Политико-территориальное устройство включает собственно политико-территориальное деление (субъекты федерации, политическая автономия и др., обладающие элементами государственности) и административно-территориальное устройство, тоже в конечном счете, как говорилось, имеющее политическое значение.

Политико-территориальное устройство государства следует отличать от состава государственной территории (в понятие территории

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 352.

государства входит не только суша, воды и воздушный столб над ними, но и подвижная территория, например военные корабли). Многие конституции, характеризуя состав государственной территории, называют ее составные части (например в Филиппинах — архипелаг, острова, недра и др., на Кубе — прилегающие острова и рифы, в Намибии — некоторые бухты и порты, в конституции Китая говорится, что Тайвань — часть территории КНР и т.д.) Эти части далеко не всегда представляют собой особые политико-территориальные или административно-территориальные образования, а зачастую являются лишь географическими или экономико-географическими единицами.

Основные разновидности политико-территориального устройства государства. К числу основных разновидностей политико-территориального устройства относятся: унитарное государство, федеративное государство, территориальная (национально-территориальная и др.) автономия, административно-территориальное деление. В последние десятилетия возникла своеобразная форма регионалистского государства.

В некоторых странах (Австрия, Венгрия, Швеция, Норвегия) существуют разные формы культурно-национальной автономии. Она есть и в России в соответствии с Законом 1996 г. Культурно-национальная автономия не основана на территориальном принципе и не является формой политико-территориального устройства (о культурно-национальной автономии говорится ниже).

Конфедерация государств также не рассматривается обычно как форма политико-территориального устройства: это союз государств, объединение международно-правового характера, хотя в нем бывают и элементы конституционно-правовых отношений. Такие элементы имеют в настоящее время также некоторые союзы и сообщества государств (Европейский союз и др.).

После Второй мировой войны (в некоторых странах до нее) в политико-территориальном устройстве государств наметились три новые тенденции. Во-первых, сильно возросло число *федеративных* государств, причем в новых федерациях федеративное устройство рассматривается преимущественно как способ децентрализации управления, а в «старых» федерациях наряду с этим стала господствовать тенденция кооперативного федерализма (совместное решение общих задач). Во-вторых, стали создаваться более крупные единицы, охватывающие несколько областей или даже субъектов федерации. В зарубежной литературе, а иногда в законодательных актах они обычно называются *регионами*. Такие регионы (в отличие от региональных единиц административно-территориального деления) обычно создаются не актами

центральных органов, а снизу, путем соглашений. Их создание прежде всего преследует цель экономической координации разных частей страны. В России это объединения центральных областей, Поволжья, Сибири и др. Хотя они задуманы для координации экономики, на деле они иногда играют и политическую роль, выступая с определенными совместными требованиями. Голос таких объединений гораздо более весом, чем выступления отдельных субъектов федерации, когда они предъявляют свои требования президенту и правительству, особенно по вопросам экономической политики. В-третьих, в рамках административно-территориальных единиц, их групп, а нередко чересполосно, захватывая отдельные части разных административно-территориальных единиц, создаются *специальные округа* (школьные округа, по вопросам водоснабжения, санитарии и др.). Возникнув сначала в США, они существуют теперь во многих странах (в Великобритании, Индии и др.). Это — не административно-территориальные единицы, но они выполняют некоторые функции административно-территориального управления с элементами общественных начал. Управление такими округами специализировано, оно осуществляется лицами, назначаемыми муниципалистами, чиновниками (агентствами), являющимися профессионалами в данной области. При них действуют разного рода консультативные советы, иногда формируемые населением путем выборов. Во многих странах на таких выборах существует значительная конкуренция кандидатов, которые рассматривают такие посты как трамплин для продвижения в политике, в других странах не только такие общественные должности, но и участие в выборах муниципальных органов не привлекают политических деятелей.

§ 2. Унитарное государство

Понятие унитарного государства. Термин «унитарное государство» происходит от латинского слова «унус», что значит один, единственный. Унитарное государство — это единое государство, не разделенное на более мелкие государственные образования, а состоящее, как правило, из административно-территориальных единиц (губерний, областей, провинций и т.д.). Лишь некоторые очень мелкие государства, преимущественно острова в Океании, Карибском бассейне, не делятся на административно-территориальные единицы (Науру в Океании, Бахрейн в Азии, Мальта в Средиземном море, Аруба в Карибском бассейне, Монако в Европе и др.). Унитарное государство, как правило, — более централизованная форма территориально-политического устройства по сравнению с федерацией, где государственной властью об-

ладают и ее субъекты. На практике, однако, бывают и децентрализованные унитарные государства (например Великобритания), и высокоцентрализованные федерации (Пакистан).

Разновидности унитарного государства. Унитарные государства бывают простыми и сложными. *Простое* унитарное государство состоит только из административно-территориальных единиц (Польша, Таиланд, Алжир, Колумбия, Вануату и др.), *сложное* имеет в своем составе одно или несколько автономных образований (Дания, Китай, Никарагуа и др.).

Административно-территориальное деление (в унитарном государстве — это деление государства, в федеративном — деление субъектов федерации) включает разное число ступеней, звеньев. Обычно это области, провинции, губернаторства (единицы областного звена), на которые непосредственно делится территория унитарного государства; районы, уезды, округа (районное звено), из которых состоят единицы областного звена; общины, сельские административные округа, муниципальные округа, на которые делятся единицы районного звена. Во многих странах таких ступеней три, в некоторых существует двухзвенное административно-территориальное деление (Болгария и др.), в отдельных — четырехзвенное (Франция и др.). В субъектах федерации число звеньев обычно не превышает двух, но бывает и больше (Германия, Индия). Существуют унитарные государства, в разных частях которых административно-территориальное деление неодинаково (Англия, Шотландия и Уэльс в Великобритании).

Административно-территориальные единицы могут совпадать, а могут не совпадать с так называемыми *территориальными коллективами* — их населением, если оно вправе избирать свои представительные органы местного самоуправления. В одном и том же государстве некоторые звенья административно-территориального деления могут иметь статус территориального коллектива (районы в Германии), а другие — нет (округа в той же Германии, состоящие из районов).

В связи с этим во многих зарубежных странах принято доктринальное (в научных работах, а не в законе) деление административно-территориальных единиц на *естественные* и *искусственные*. Считается, что первые сложились естественным путем сначала как исторические небольшие поселения людей, совместно занятых трудом и досугом (города, общины), многие из них затем выросли в многомиллионные населенные пункты, но продолжают иметь ранг общин (коммун, муниципальных образований). Искусственные единицы, напротив, представляют собой результат административной деятельности государства, которое «сверху» провело районирование территории. В «естест-

венных» единицах в условиях демократических режимов по традиции всегда создаются выборные органы общественного самоуправления (советы, комитеты, муниципалитеты), имеются выборные должностные лица (мэры, бургомистры и др.). Считается, что такие органы возникли с незапамятных времен, когда племена осели на одном месте и выбрали для решения «общих дел» людей искусных в военном деле, отличающихся мудростью и т.д. В искусственных единицах выборные коллегиальные органы и должностные лица могут быть (если такие единицы получают статус территориальных коллективов), а могут и не быть: управление может осуществляться должностными лицами (чиновниками) общей компетенции (губернаторами, префектами и т.д.), назначенными центром — президентом, правительством, премьер-министром, министром внутренних дел (реже — вышестоящими чиновниками). Во многих случаях в искусственных административно-территориальных единицах могут быть и избранные советы, и назначенные должностные лица общей компетенции, полномочия между которыми разделены (назначенные должностные лица, в частности, всегда осуществляют административный контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления). В некоторых странах все административно-территориальные единицы являются по своему статусу территориальными коллективами (США, Великобритания, Австралия и др.). В России самые разные единицы имеют статус муниципальных образований.

Унитарное государство может быть централизованным, децентрализованным и относительно децентрализованным (полуцентрализованным, полудецентрализованным). В *централизованном* унитарном государстве существует вертикальная система назначенных органов управления сверху донизу. В настоящее время такая система создается только в условиях военных режимов, ибо в нормальных условиях, по крайней мере в городах, общинах, имеются выборные советы или собираются собрания граждан (в селах). Правда, иногда выборные должностные лица (в Индонезии даже старосты кварталов в городах) утверждаются (или не утверждаются) вышестоящими чиновниками (Индонезия, Таиланд), а в городах могут быть назначенные должностные лица (в Индии они назначаются правительствами штатов).

Децентрализованным является унитарное государство, если во всех звеньях административно-территориального деления имеются только избираемые органы местного самоуправления и нет назначенных из центра чиновников общей компетенции, призванных осуществлять административный контроль за деятельностью выборных органов (Великобритания, Япония и др.). При данной форме унитарного государ-

ства особенно отчетливо видны различия между государственной властью и местным самоуправлением. Такая же система существует в субъектах многих федераций (США, Австралия, Канада и др.). Она принята и в России.

В некоторых странах унитарное государство является *относительно децентрализованным*. В этих условиях в некоторых административно-территориальных единицах, даже признаваемых территориальными коллективами, существуют выборные органы самоуправления и назначенные чиновники общей компетенции, осуществляющие административный контроль. В других «искусственных» единицах могут быть только назначенные чиновники, а в общинах — только выборные. Такая система существует во Франции, Сенегале, многих странах Латинской Америки.

Устройство унитарных государств, имеющих в своем составе автономии (сложных унитарных государств), может быть различным в зависимости от числа автономных образований и формы автономий. В единичных странах автономные образования созданы в составе некоторых субъектов федерации (например штат Ассам в Индии). В России существует уникальная ситуация, не встречающаяся в других государствах мира. В России есть автономная область и автономные округа, но это только названия. По Конституции все они являются субъектами Федерации, причем в соответствии со ст. 5 Конституции равноправными субъектами. Однако большинство автономных округов (9 из 10 существующих) входят в состав других, более крупных субъектов Федерации — областей и краев. Такая ситуация порождает много сложностей, о которых говорится ниже. В республиках — субъектах Российской Федерации, являющихся согласно Конституции государствами, нет автономных образований или других субъектов Федерации, входящих в состав республик.

Роль унитарной формы государства. Форма унитарного государства дает возможность более полной концентрации ресурсов в руках центра, она может способствовать ускорению экономического и культурного развития страны, складыванию единой нации, воспитанию гражданственности. Именно в этих целях в ряде развивающихся стран федеративные государства были преобразованы в унитарные (Индонезия, Ливия, Камерун и т.д.). Унитарная форма удобна для управленческих бюрократических структур, ее предпочитают авторитарные режимы. Если государство небольшое по размерам и в нем нет компактно проживающих групп населения с какими-то особенностями (этническими, бытовыми и т.д.), нет территорий, отличающихся своей спецификой (в том числе географическими условиями), то форма простого уни-

тарного государства применяется и при демократических режимах, в ином случае создается сложное унитарное государство с автономией. С другой стороны, унитаризм, игнорирующий коллективные права этнических групп, особенности отдельных регионов, до предела унифицирующий территориальную организацию государства, ограничивающий местное самоуправление — антидемократическое явление.

§ 3. Территориальная автономия

Понятие автономии. Слово «автономия» (от древнегреческого «свой закон») означает самостоятельность, самоуправление. В современных условиях под автономией понимается учет национальных (этнических)¹, культурных, исторических, географических, бытовых и иных особенностей в государственном строительстве. Такие особенности могут быть учтены по-разному: либо путем выделения особых территорий, которым предоставляется специфический режим по управлению вопросами местного значения, либо путем создания особых общественных объединений различных этнических групп и создания ими своих органов с правом представительства при центральных или местных органах государства. В первом случае, когда учитываются особенности компактно проживающих групп населения, создается *территориальная* автономия. Чаще всего при этом учитывается этнический признак, поэтому в отечественной литературе такая автономия получила название *национально-территориальной*. Она может быть формой реализации права компактно проживающих этносов на самоопределение, выбор государственных форм организации своей жизни. Нередко в конституциях закрепляется и принцип автономии всех административно-территориальных единиц (например в Японии), но в данном случае речь идет о другой автономии — автономии местного самоуправления, определенной степени ее самостоятельности в том круге местных вопросов, где она независима от государственной власти (при условии соблюдения законодательства). Такая автономия в отечественной литературе ранее нередко называлась *областной*.

Во втором случае автономия является *культурно-национальной* (национально-культурной). Она не связана с обособлением территории и применяется, когда лица, принадлежащие к той или иной этнической

¹ В некоторых иностранных языках слово «национальный» часто употребляется как синоним слова «государственный». Таково и название Организации Объединенных Наций. На деле это не межнациональная, а межгосударственная организация. Для обозначения национальных особенностей в иностранных языках обычно употребляются слова «этнос», «этнический».

группе, разрозненно проживают в различных частях страны или вперемежку с другими этническими группами. В этом случае созданные этносом объединения или органы могут иметь представительство при центральных органах государства (обычно при правительстве) с консультативными, совещательными полномочиями. Такое представительство на разных уровнях имеют более 10 различных этнических групп в Венгрии, столько же в Австрии, саамы в Швеции, Норвегии, Финляндии (например в Швеции для этих целей создается так называемый Саамский парламент, который доводит принимаемые им решения, свои просьбы до центральных органов государства). Органы той или иной автономии представляют и защищают интересы этноса, занимаются вопросами охраны и развития национальной культуры, прессы, языка. В редких случаях культурно-национальная автономия может приобрести отдельные черты территориальности. Это имеет место в связи с выделением определенных районов для выпаса оленей в странах Северной Европы. Культурно-национальная автономия существует в России на федеральном и местном уровне. Свои объединения на федеральном уровне имеют татары, немцы, украинцы и другие этносы. В субъектах Федерации имеются объединения местных этносов. Во многих крупных городах России (в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и др.) также существуют различные культурные общества народов.

Согласно Закону 1996 г. о культурно-национальной автономии в России это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан России, относящих себя к определенным этническим общностям. Такие объединения создаются на основе добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Культурно-национальные автономии могут создавать средства массовой информации, развивать национальные ремесла, организовывать образовательные, научные, культурные учреждения и т.д. Закон устанавливает, что право на культурно-национальную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Формы территориальной автономии. В марксистской литературе длительное время считалось, что создание автономии возможно только на основе национально-территориального признака для компактно проживающих этносов. Другие признаки отвергались, культурно-национальная автономия отрицалась, поскольку считалось, что она разделяет рабочий класс национальными перегородками, ослабляя тем самым его силы. Правда, иногда говорилось о так называемой област-

ной автономии, которая понималась по-разному: как синоним национально-территориальной и как форма закрепления определенной самостоятельности административно-территориальных единиц (не только областей) при решении местных вопросов. На практике в тех союзных республиках бывшего СССР, где существовали автономные образования (автономные республики в РСФСР, Азербайджане, Грузии и др.), автономные области (РСФСР, Таджикистан и др.), автономные или национальные округа (РСФСР), а также разные формы автономии в Югославии, Чехословакии, Вьетнаме, они создавались только по этническому признаку. Автономии же административно-территориальных единиц не предусматривались, существовала жесткая централизация. В настоящее время такой подход к автономии принят в Китае, где существует более 150 автономий различных ступеней.

В западной литературе был принят более широкий подход: территориальная автономия допускалась не только для учета этнических особенностей, но и по другим основаниям. Особенно широкое распространение создание автономных образований получило после Второй мировой войны. Постепенно в Италии были созданы 20 автономных областей, часть из них учитывала этнические признаки, часть — особенности культуры и быта, но большинство опиралось в основном на географические факторы. В 70-х гг. создание автономного образования курдов было провозглашено на севере Ирака, в 80-х гг. два автономных образования были созданы на Филиппинах (одно из них, на острове Минданао, с учетом прежде всего религиозного признака) и два — в Никарагуа (для англоговорящих индейских племен), 17 автономий образованы в Испании, в 90-х гг. автономия гагаузов создана в Молдове, статус политической автономии получила Корсика во Франции и т.д.

В зависимости от компетенции (предметов ведения) территориальных автономных образований их можно разделить на две группы: политическую (законодательную) и административную автономию. *Политическая* автономия имеет право собственного законодательства, *административная* такими правами не обладает. Правда, непреодолимых рубежей между ними нет: иногда мелкие автономии, входящие в состав более крупных, могут издавать свои законы, но политической автономией не обладают (Испания). Напротив, например, Автономная Республика Крым на Украине является политической автономией, имеет свой парламент, Совет (кабинет) министров, но не вправе принимать акты, называемые законами. Крымский парламент принимает только постановления, решения, а законы издает Верховная Рада Украины.

Политическая автономия. К числу политических автономий относятся 20 областей в Италии, автономные единицы разного рода в Ис-

пани, автономный край Воеводина в Сербии — одной из двух республик Югославии, Северная Ирландия в Великобритании (с 2000 г. такие права приобрели также Шотландия и Уэльс), Аландские острова в Финляндии, Фарерские острова и Гренландия в Дании, Нахичеванская Автономная Республика в составе Азербайджанской Республики, Абхазия в Грузии, Республика Каракалпакстан в составе Республики Узбекистан, Автономная Республика Крым в составе Украины и т.д. Права политических автономных образований неодинаковы не только в разных государствах, но и внутри одного государства. В Португалии Азорские острова и остров Мадейра помимо принятия местных законов имеют право законодательной инициативы в португальском парламенте, а также право принимать участие в международных переговорах Португалии, если затрагиваются их интересы. Дания в отношении Фарерских островов и Гренландии сохраняет за собой контроль только в отношении обороны и иностранных дел, в Испании, где наряду с четырьмя «национальными областями» (Страна басков, Каталония и др.) есть еще 13 «исторических областей», которые иногда (не всегда) входят в «национальные области» (например в Арагоне), полномочия последних уже, хотя каждая из них имеет свою ассамблею, принимающую местные законы, и свое правительство. Более жестким в этом случае является контроль правительства и административных судов, тогда как, например, в Стране басков и Каталонии, которые имеют наиболее широкую автономию (признается местное гражданское право, специфическим является судебный процесс, существует собственная полиция и т.д.), контроль осуществляется только со стороны Конституционного суда.

В большинстве стран управление в политической автономии строится по общей схеме. Имеется избранный местный парламент, который формирует местное правительство. Местные законы и иные акты должны соответствовать общегосударственным. Они издаются по ограниченному кругу вопросов: ярмарки, рынки, санитария, организация местной полиции, организация административных учреждений, подчиненных области, иногда — сельское хозяйство, охота, рыболовство, охрана природы и др. Эти законы могут быть отменены центральными органами, если выходят за пределы компетенции автономии, противоречат общегосударственным актам или общегосударственным интересам. Представителем центрального правительства является назначенный губернатор (государственный комиссар на Фарерских островах и в Гренландии, министр по делам Северной Ирландии в Великобритании, министр в каждой из областей Азорских островов в Португалии и т.д.). Он имеет право отлагательного вето по отношению к

законам местного парламента или право резервировать их (отложить вступление в силу) на усмотрение правительства, главы государства. Статут об автономии (Закон о данном автономном образовании, Конституционный закон в Италии в отношении каждой из пяти основных автономных областей из общего числа 20) принимается или по крайней мере утверждается общегосударственным парламентом. Среди пяти областей в Италии в свою очередь наиболее широкими полномочиями обладает Сицилия.

Провозглашенная конституциями политическая автономия во многих развивающихся странах на деле не реализована. В Шри-Ланке продолжается вооруженная борьба тамиллов, она ведется на Юге Судана (там было провозглашено создание трех автономий для неарабских племен), курдами в Ираке и т.д.

При возникновении в автономии чрезвычайной ситуации права автономии могут быть приостановлены, управление ею в этом случае осуществляется непосредственно центральными органами. «Прямое правление» Лондона осуществлялось в Северной Ирландии три десятка лет (до соглашений 1998 г.) из-за столкновений католиков и протестантов, совершаемых террористических актов, но и после 1998 г. обстановка полностью не нормализовалась.

Административная автономия. Наиболее широко применяется административная автономия в Китае с целью учета специфических интересов национальных меньшинств. Они составляют в стране около 7% населения, но охватывают половину территории страны, будучи, правда, чаще всего расселены вперемежку с этническими китайцами (хань) и другими этносами. Как говорилось, в Китае более 150 единиц административной автономии. В соответствии с Законом 1984 г. о национальной районной автономии компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, чжуане и др.) создают три вида автономии: автономный район (это — самая крупная единица, их пять), автономный округ и автономный уезд (низовое звено)¹. Автономное образование могут создать одно национальное меньшинство, несколько совместно проживающих меньшинств, в одно автономное образование часто входят другие, меньшие по территории и численности населения.

В Китае есть также национальные волости, но они не считаются автономиями.

В автономных образованиях в Китае создаются такие же органы, как и в обычных административно-территориальных единицах, собра-

¹ Употребляются используемые в отечественной литературе переводы с китайского языка.

ния народных представителей. В соответствии с принятой в Китае марксистско-ленинской концепцией они рассматриваются как местные органы государственной власти. Как и в обычных единицах, в автономиях также создаются избираемые собраниями народных представителей местные народные правительства (органы типа исполнительных комитетов). Однако органы автономий обладают некоторыми дополнительными полномочиями, которыми наделяются все автономии независимо от их ранга. Поэтому они обычно называются органами самоуправления автономий. Они принимают положение о данной автономии, утверждаемое вышестоящим государственным органом; вправе с разрешения вышестоящих органов изменять акты последних или приостанавливать их исполнение, если они не соответствуют реальным условиям в автономных образованиях. Органы автономий вправе осуществлять хозяйствование с учетом местных условий, пользуются преимуществами в разработке и использовании местных природных ресурсов, ведают делами образования, культуры, науки, имеют право на внешнеэкономическую деятельность (особенно это относится к торговле с сопредельными странами). Большинство мест в местном представительном органе согласно закону должна иметь местная национальность (национальности), председатель и заместители председателя постоянного комитета собрания народных представителей должны быть местными гражданами (постоянный комитет — избираемый редко созываемым собранием народных представителей, его постоянно действующий орган).

В меньших размерах административная автономия используется в Никарагуа (два округа для индейских племен), в Молдове (два автономных округа, населенные гагаузами, на юге страны и на левобережье Днестра). Они обладают довольно узкими полномочиями в сфере языка (в том числе языка судопроизводства), образования, культуры, традиций. В некоторых административных автономиях издаются газеты на местном языке, какое-то время отводится для местного радиовещания и т.д.

Своеобразные автономные и полуавтономные образования есть в некоторых штатах Индии (Ассам, Мегхалая, Мизорам, Западная Бенгалия). Они созданы для так называемых зарегистрированных племен (особый список племен, отставших в своем развитии, который утвержден индийским парламентом). Эти племена формируют (чаще всего не путем выборов, а в соответствии с племенными традициями) областные и районные советы, которые вправе принимать нормативные акты (иногда — устного характера) по некоторым вопросам (использование лесов, рыбная ловля, наследование, брак, обычаи и др.), но они при-

обретают силу только после утверждения губернатором штата. Кроме того, для этих областей и районов губернатор вправе допускать возможность неприменения некоторых законов федерации и штата (чаще всего, если для этого нет условий или законы идут вразрез с некоторыми племенными обычаями).

Определенной автономией пользуются некоторые мелкие британские острова в проливе Ла-Манш. Иногда особенности их положения связаны с прежними феодальными порядками. В государстве Тринидад и Тобаго последний остров пользуется автономией, есть свой региональный совет, специальный министр в правительстве по делам Тобаго. Определенной автономией в вопросах о применении своих обычаев в поземельных отношениях пользуется народность марунов (потомки беглых рабов) на Ямайке. Словом, формы административной и иной автономии, сферы ее применения столь же многообразны, как и автономии политической.

§ 4. Федеративное государство

Терминология. Слово «федерация» (от латинского «союз», «объединение») употребляется в разных значениях: есть общественные объединения, называемые федерациями профсоюзов, женщин и т.д. Разное значение придается также слову «федерализм». Часто под ним понимаются процессы координации отношений между частями государства. В данном курсе федерация изучается как федеративное государство.

Термины «федерация», «федеративное государство» употребляются для характеристики государства многими конституциями (Аргентины, Пакистана, ФРГ и др.). Иногда как идентичные употребляются термины «союз» (Индия), «соединенные штаты» (Мексика, США), «федеративная республика» (Бразилия). Канада и Швейцария по традиции официально называются конфедерациями (Швейцария — и по новой Конституции, вступившей в силу с 2000 г.), хотя уже давно они превратились в федеративные государства. В некоторых конституциях таких терминов нет (Объединенная Республика Танзания, Объединенная Республика Камерун, существовавшая до 1972 г.), и заключение о федеративном характере государства можно сделать только на основе анализа текста конституции, изучения правовой и политической практики.

Понятие федеративного государства. В современном мире существуют 24 федерации, их число выросло втрое после окончания Второй мировой войны. Обычно это крупные государства, существующие на всех континентах планеты: Германия и Россия — в Европе, Индия и Пакистан — в Азии, Нигерия и Эфиопия — в Африке, США и Брази-

лия — в Америке, Австралия в Океании и др. Среди них есть небольшие высокоразвитые государства (Австрия, Бельгия), страны среднего уровня развития (Мексика), отсталые государства (Исламская Федеративная Республика Коморских Островов), есть и совсем малые государства (Федерация Сент-Кристофер и Невис в Карибском бассейне с населением 50 тыс. человек). Своеобразно положение сербо-хорватомусульманской федерации, называемой Федерацией Боснии и Герцеговины в государстве, тоже называемом просто Боснией и Герцеговиной (последнее состоит из упомянутой Федерации и Республики Сербской). Ситуация в Боснии и Герцеговине после длительного внутреннего противоборства в настоящее время находится под международным контролем.

Любая федерация — это сложное государство, состоящее из государств-членов или государственных образований. Это отличает федерацию от унитарного государства с одной или несколькими автономиями, занимающими обычно незначительную часть страны (исключение — Китай). Если в федерации есть части, которые не являются ее субъектами, они занимают незначительную территорию и имеют небольшое население. Подавляющее большинство (во многих федерациях — все) составных частей федерации — ее субъекты. Они называются по-разному: штаты, эмираты, провинции, кантоны и т.д. Иногда в одном и том же государстве субъекты имеют разные названия (республики, края, области и т.д. в России).

Федеративные государства возникли по-разному. Некоторые из них образовались «снизу» на основе объединения ранее самостоятельных государств, ставших членами (субъектами) федерации (США в 1787 г., Танзания в результате объединения Танганьики и Занзибара в 1964 г., Объединенные Арабские Эмираты в 1971 г.). Так же был образован и СССР в 1922 г. Элементы объединительного процесса имели место в Малайзии. Многие федерации были, однако, созданы «сверху», при принятии конституций или специальными законами (Индия, Пакистан и др.), другие — сочетали те или иные способы (Россия).

Классификация федераций. Существуют несколько разновидностей федеративных государств: федерации на основе союза и на основе автономии составных частей; федерации, основанные на национально-территориальном признаке, и иные (территориальные) федерации; федерации симметричные и асимметричные; договорные и конститутивные (конституционные) и т.д.

Федерации на основе *союза* возникли на основе объединения ранее самостоятельных государств и потому после создания нового, более крупного государства они обычно сохраняли государственный сувере-

нитет и право выхода (сецессии) из состава федерации. В настоящее время таких федераций почти нет (о праве выхода говорится в конституции федерации Сент-Кристофер и Невис, с определенными особенностями в Конституции Эфиопии 1994 г.). Среди крупных федераций, допускавших право выхода, был СССР, распавшийся в 1991 г., причем три Прибалтийские союзные республики (Латвия, Литва, Эстония) использовали закрепленное в Конституции СССР 1977 г. право выхода, хотя и осуществили это с нарушением специального Закона о порядке осуществления этого права, принятого союзным парламентом в 1990 г. Впрочем, и союзные органы СССР (чрезвычайный орган — Государственный совет) действовали таким же образом. В других федерациях, созданных на основе союза, право выхода не признается. В США это было подтверждено специальным решением Верховного суда («наш союз нерасторжим»). Современное конституционное право в принципе отвергает право сецессии. Признавая право на самоопределение наций в Российской Федерации (в ее рамках), Конституция России не признает право сецессии. Федеральные войска вели в 1994—1996 гг. военные действия в Чеченской Республике (Ичкерия), провозгласившей государственную самостоятельность. Вооруженные действия против отделившихся субъектов Федерации велись в США в 1861—1865 гг., в Швейцарии (1847 г.), в Нигерии (в 70-х гг.). Силой оружия их заставили вернуться в союз. В других случаях попытки сецессии были пресечены судебными решениями (Австралия), но иногда она осуществлялась или вооруженным путем (выход Бенгалии из Пакистана и образование государства Бангладеш), или при использовании мирных средств (Прибалтийские республики, выход Сингапура из Малайзии).

Отвергая право сецессии, многие современные федерации являются по существу федерациями на основе *автономии* ее субъектов, хотя степень ее гораздо выше, чем это имеет место в случае с политической автономией в унитарном государстве. Да и ее характер иной: автономией на равных началах пользуются все субъекты федерации. В федерациях, основанных на автономии, их субъекты с точки зрения политической оценки их положения являются не государствами (хотя иногда юридически используется и такой термин), а государственными (государствоподобными) образованиями.

Современное конституционное право обычно (хотя не всегда) не признает также *государственный суверенитет* субъектов федерации (такое признание имело место по отношению к союзным республикам в Конституции СССР 1977 г. и в менее отчетливой форме в конституциях прежней Социалистической Федеративной Республики Югославии). Хотя некоторые конституции и законы (преимущественно самих

субъектов федерации) называют их государствами, говорят о их государственном суверенитете, а иногда и о праве выхода (конституция Тывы 1993 г. в России), на деле термин «государство» в данном случае не имеет решающего значения: английское слово «штат» («стейт») в переводе тоже означает «государство». Важно не слово, а смысл, вкладываемый в правовое положение субъектов федерации.

О суверенитете говорят некоторые конституции республик в составе Российской Федерации, мексиканская (1917) и швейцарские конституции (1874 г. и новая, вступившая в силу в 2000 г.). Однако последние вкладывают в это понятие совершенно определенный смысл и в юридических формулировках постановляют, что это суверенитет в своих внутренних делах, поскольку он не ограничен федеральной конституцией.

В СССР была принята концепция «двойного суверенитета». По конституциям СССР 1924, 1936, 1977 гг. государственным суверенитетом обладали Союз и входившие в него союзные республики. Эта концепция себя не оправдала ни с теоретических, ни с практических позиций. Идея о существовании полностью суверенного государства внутри другого суверенного государства противоречила понятию суверенитета, а на практике она сыграла свою роль в распаде Союза. Нельзя обращаться вольно с юридическими понятиями, особенно имеющими принципиальное политическое значение. Стремясь потрафить некоторым субъектам федерации заявлениями о «глотании» суверенитета столько, сколько можно проглотить, важно помнить о возможных политических последствиях таких тезисов.

Длительное время в отечественной литературе противопоставлялись федерации, основанные на национально-территориальном признаке, и иные территориальные федерации. Тезис о создании федераций только по *национальному признаку* был безусловным требованием марксистско-ленинской теории по вопросам государства. Таким образом строились федерации в СССР и РСФСР, в Югославии, этот подход был использован в 1968 г. в Чехословакии, которая затем соответственно изменила даже название (Чехо-Словакия). Федерация в странах тоталитарного социализма рассматривалась только как средство решения национального вопроса, объединения распавшейся многонациональной страны, преодоления национальных противоречий и установления их сотрудничества.

В традиционных федерациях Запада национальный момент во внимание не принимался: федерация рассматривалась и рассматривается прежде всего как способ децентрализации управления, а в последние десятилетия — также как форма сотрудничества разных регионов («ко-

оперативный федерализм»). В связи с этим они строились по *территориальному признаку*. Число субъектов федерации не соответствует числу национальных групп. В США нет компактно проживающих национальностей (хотя в отдельных частях городов, регионов иногда проживают граждане, составляющие большинство какого-либо этноса — китайцы, украинцы и др.), но существуют 50 штатов, в Швейцарии четыре языковые группы (используется французский, немецкий, итальянский, ретороманский языки) и более 20 кантонов, в Германии проживают немцы (есть компактно проживающее небольшое славянское меньшинство — сорбы), но созданы 16 земель (субъектов федерации). По территориальному принципу были построены латиноамериканские федерации (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла), Австралия, многие федерации в новых государствах, возникших на месте прежних колоний (Индонезия, Ливия, Кения, федерация Египта и Сирии и др., все названные затем были преобразованы в унитарные государства либо возвратились в первоначальное состояние, например, федерации Египта и Сирии, Египта, Сирии и Ливии). В основном территориальный принцип лежит в основе федерации в Малайзии, Пакистане.

После Второй мировой войны от исключительно территориального принципа федерализма стал наблюдаться определенный отход, сначала в некоторых развивающихся странах. С учетом языкового принципа была перестроена федерация в Индии, из разных территориально-языковых частей создана Объединенная Республика Камерун (преобразована в 1972 г. в унитарное государство). В 1993 г. этнический и языковой факторы были использованы для преобразования унитарной небольшой Бельгии в федеративное государство (образованы особые субъекты федерации для валлонов, фламандцев и др.), в 1994 г. десять штатов в Эфиопии созданы на основе этнических признаков.

Процессы развития федерализма в последние десятилетия свидетельствуют, что ни территориальный, ни национально (этнически)-территориальный подходы к созданию федераций нельзя абсолютизировать, каждый из них имеет свои плюсы и минусы, каждый может быть применен с учетом конкретной ситуации в данной стране. Национально-территориальный подход соответствует международно признанному праву народов (наций, этносов) на самоопределение, т.е. коллективному праву на самостоятельный выбор форм организации своей жизни (при согласии других этносов на федерирование). Он может способствовать интеграции частей распадающегося многонационального государства или их объединению вновь в виде федерации (если такая интеграция соответствует интересам населения), ускорен-

ному развитию страны в результате «сложения сил» и особенно экономическому и культурному прогрессу окраинных и иных регионов страны, населенных национальными меньшинствами, способен снять определенные противоречия между национальностями. Не случайно небольшая Бельгия после различных попыток сгладить этнические распри пошла по этому пути, национальный принцип избрала Эфиопия после ряда лет вооруженного противоборства между крупными этносами страны.

Однако национально-территориальный принцип по своей природе содержит в себе отрицательный элемент. Он может породить сепаратистские тенденции, которые, как правило, не соответствуют коренным интересам этносов и иногда инспирируются местными элитами, этнократией, как свидетельствуют, в частности, некоторые примеры республик в Российской Федерации. В Канаде были проведены два референдума (1985 и 1995 гг.) по вопросу о выходе провинции Квебек из состава федерации. Население провинции отвергло это предложение, но сторонники сепаратизма продолжают настаивать. В 1998 г. Верховный суд Канады вынес по этому вопросу предварительное решение, смысл которого состоял в том, что такие принципиальные вопросы нельзя решать в одностороннем порядке.

В некоторых федерациях местная номенклатура, выросшая зачастую на базе использования тех преимуществ, которые предоставлялись федерацией (за счет всех ее народов) для ускоренного развития ранее отсталых национальных районов, стремится завоевать положение удельных князей, ханов, раздувает национализм, требует для себя особых привилегий в федеральной структуре (налоговых, экономических, а иногда и политических). Развитие сепаратистских тенденций в прежних СССР и Югославии, современной России, Чехословакии, что привело к локальным войнам (в Югославии, Чечня в России), распад некоторых из них — свидетельство о возможности отрицательного воздействия национально-территориального принципа на единство государства, хотя, конечно, есть и другие, часто более весомые причины для такого распада, прежде всего игнорирование местных интересов, нужд и законных прав этносов, превращение федераций в унитарные государства при тоталитарном режиме и безраздельном господстве одной партии. Нередко сепаратизм питается не столько национальными (этническими, племенными), сколько религиозными и иными факторами (федерации Индия, Малайзия, Мексика, унитарные государства Индонезия, Филиппины, где тоже есть сепаратистские движения). Даже в развитых странах создаются сепаратистские группировки. Одна из них провозгласила штат Техас в США независимым государ-

ством, другая в 1997 г. создала «парламент» несуществующей «республики Падания» на Севере Италии.

Преувеличение национального момента в государственном строительстве может не сплотить этносы, а, напротив, противопоставить их, подорвать государственную общность, единство федерации как государства. Поэтому, например, в Нигерии, где сильны племенные (этнические) противоречия, при неоднократных реорганизациях федерации в 60—80-х гг. три десятка штатов были созданы с таким расчетом, чтобы «растворить» племена между территориями, создать такие условия, чтобы ни в одном из штатов не доминировало какое-нибудь одно племя. Такие методы применялись и в некоторых других странах. Таким образом, в некоторых условиях национально-территориальный принцип используется «наоборот», он учитывается, но для того, чтобы отвергнуть строительство федерации по территориально-этническому признаку.

Территориальный подход к структуре федерации тоже имеет свои плюсы и минусы. Он может способствовать укреплению государства путем разумной централизации, а с другой стороны, предоставляет населению определенных регионов (не только национальным группам) необходимые возможности для самостоятельного решения своих проблем, делая регионы (области, провинции и т.д.) субъектами федерации. Территориальный подход может стимулировать процессы интеграции (если это необходимо для общества), приглушить сепаратизм (в частности, сочетаясь с автономией). Он доказал свою полезность в США, Германии, Бразилии, многих других федерациях.

Однако территориальный подход тяготеет к излишней централизации, склонен игнорировать коллективные права компактно проживающих этнических общностей, выдвигая на первый план общегосударственные интересы. Поэтому применяя его, важно учитывать в комплексе два фактора: коллективные права того или иного этноса и интересы и права всего народа данной страны, населения государства как целого. Нельзя в угоду местным интересам или интересам одной этнической группы поступаться интересами всего общества, равно как нельзя во имя «высших» интересов общества или государства поступаться правами этнических групп или территориальных коллективов различных регионов страны.

Территориальный подход в отличие от национального не может базироваться на каком-либо одном постулате (например численности населения в том или ином регионе). Он должен учитывать экономические, исторические, географические, этнические и иные данные; иначе говоря, он должен иметь многофакторный характер. Таким об-

разом, речь идет о *комплексно-территориальном* подходе. Только в этом случае он бывает продуктивным, особенно в тех странах, где нации, иные этнические общности находятся в процессе становления. Применение этого подхода требует тщательной взвешенности принимаемых решений, достижения предварительного согласия в обществе. Простое переименование огромного числа прежних областей и автономий в субъекты федерации, как это имеет место в России, не дает положительного результата.

В последние годы в связи с возрастанием числа и разнообразия федераций в науке все чаще применяется их разделение на *симметричные* и *асимметричные*. Это различие имеет в виду правовое положение различных частей федерации, юридические, а не экономические аспекты. Экономическое и политическое влияние разных субъектов федерации повсюду неодинаково, поскольку различны численность их населения, размер территории, экономический потенциал и т.д. В США роль штата Калифорнии, который дает почти 40% промышленной продукции страны (по стоимости), несопоставима с мелкими штатами, в Пакистане доминирует Пенджаб, в Индии есть штаты по численности населения значительно больше самых крупных европейских государств и небольшие штаты. В Германии тоже отдельные города-земли в 174 раза уступают самым крупным по территории и почти в 30 раз по численности населения.

В идеале в юридически *симметричной* федерации все образующие ее составные части одинаковы и равноправны. Такая федерация состоит только из субъектов федерации (среди образующих ее частей нет несубъектов), имеющих один и тот же правовой статус. Только субъекты являются частями федерации в Германии (земли), в ОАЭ (эмираты), Аргентине (провинции), России (применяются разные названия субъектов). Однако абсолютно симметричных федераций нет, какие-то элементы различий между субъектами существуют. В Германии земли имеют неодинаковое число голосов в верхней палате парламента — бундесрате (от трех до шести голосов независимо от численности представителей земли), в однопалатном совещательном Национальном собрании ОАЭ эмираты имеют от 8 до 4 представителей, в России одни субъекты имеют свои конституции и называются в федеральной Конституции государствами (хотя и в скобках), другие — нет, в Бельгии тоже есть различия между субъектами и т.д. Пожалуй, только в Австрии, Мексике, Бразилии, Аргентине структура федераций ближе к идеалу симметричной федерации (с точки зрения правового положения ее составных частей).

Асимметричная федерация состоит из различных частей, неодинаковых по своему правовому положению (субъектов и несубъектов), а

статус субъектов в свою очередь может быть неодинаков. В США помимо штатов (субъектов) существуют небольшие территории (владения) — Виргинские Острова, Восточное Самоа и др., федеральный округ Колумбия, так называемые ассоциированные «государства» (в более точном понимании — ассоциированные штаты) — Пуэрто-Рико и др., которые не пользуются правами штатов (их население, в частности, не участвует в выборах парламента США). В Индии есть шесть «союзных территорий», статус которых ниже статуса штатов: штаты имеют местные парламенты, правительства, а территории управляются федеральными властями. Аналогичная ситуация существует в Австралии, некоторых других государствах.

Статус самих субъектов может быть неодинаковым. В Индии некоторые штаты (например штат Джамму и Кашмир, штат Сикким) имеют более широкие права по сравнению с другими штатами (для первого штата сделано много исключений из конституции, законы парламента, относящиеся к Сиккиму, требуют согласования с ним), права мелких штатов (Метхалая, Нагаленд и др.) урезаны, хотя в них с разрешения губернатора может не применяться федеральное законодательство по некоторым вопросам, регулируемым племенными обычаями. В Малайзии главы четырех из 13 штатов не участвуют в выборах главы государства. В России, как отмечалось, в составе федерации есть только субъекты (с разными названиями). Хотя Конституция говорит, что все они равноправны (ст. 5), по той же Конституции их правовой статус не совсем одинаков. Республики считаются государствами, имеют свою конституцию, могут иметь свое гражданство и государственный язык. Другие пять видов субъектов (области, края, города федерального значения, автономная область и автономные округа) такими правами не обладают.

Различия федераций *договорных* и *конститутивных* (последние в литературе обычно называются конституционными) связаны с процессами их создания. Первые возникали на основе договора между объединявшимися государствами (например СССР в 1922 г.). В США формой такого договора было принятие в 1787 г. федеративной Конституции представителями 13 объединявшихся штатов (слово «state», по-русски «штат», первоначально означало «государство»). Конститутивные федерации создавались «сверху», путем принятия конституции (реформирование федерации в Пакистане в 1973 г.), поправок к ней (в Бельгии в 1993 г.) или закона парламента (реформирование федерации в Индии в 1956 г.).

Основы правового положения субъектов федерации. Для субъектов федераций характерны некоторые общие признаки. Во-первых, они имеют собственные местные парламенты, собственные правительства

(администрацию), формируемые обычно парламентами, а иногда — президентов (республики в России, Югославии). Лишь в ОАЭ эмираты не имеют парламентов, законы (но не кануны, а низамы) принимают эмиры (это бывает очень редко, поскольку считается, что все основные отношения достаточно урегулированы канунами Корана и сунны). Наследственные эмиры сосредоточивают в своих руках также функции правительства. Помимо ОАЭ наследственные султаны существуют в большинстве (девяти из 13) штатов Малайзии. Во-вторых, субъекты федераций имеют право собственного законодательства. Акты их парламентов тоже обычно называются законами. В-третьих, в федеральных конституциях всегда проводится размежевание предметов ведения (полномочий) федерации и ее субъектов. В отличие от форм политической автономии, где такого размежевания по существу нет (указывается лишь довольно узкая сфера, по вопросам которой автономии могут принимать местные законы), размежевание предметов ведения в федерации имеет более детальный характер, как правило, есть совместные полномочия федерации и ее субъектов, а субъекты обладают важными полномочиями. В-четвертых, для федераций характерно особое представительство субъектов в парламенте. В двухпалатном парламенте одна из палат формируется по признаку представительства субъектов федерации и призвана отражать и защищать их специфические интересы. Такое представительство может быть равным по численности членов палаты от каждого субъекта (США) или неравным (Индия), представители субъектов могут избираться прямыми (Бразилия) или косвенными выборами (Индия), назначаться (Германия). В России два представителя каждого субъекта занимают свои места по должности: один от представительного органа государственной власти, другой — от исполнительного. Нет особой палаты такого рода в африканской Танзании, но Занзибар имеет большое преимущественное представительство (в сопоставлении с численностью населения) в однопалатном парламенте. Что же касается конституции, собственного гражданства, государственного языка, то они имеются у субъектов федерации далеко не во всех странах. Конституции есть у всех штатов США, Бразилии, Мексики, но их нет, например, у штатов Индии (кроме одного), провинций Пакистана. В отличие от США, в Индии, Пакистане, на Коморах, в некоторых других федерациях штаты (иные субъекты) не имеют собственного гражданства. В России республики могут иметь свой государственный язык, но для штатов США или Мексики это практически невозможно.

Как отмечалось, в современных условиях субъекты федерации государственным суверенитетом по общему представлению не обладают и права выхода из федерации не имеют. Исключениями являются кон-

ституции федерации Сент-Кристофер и Невис, а также Эфиопии. В первом из этих государств был даже в 1998 г. референдум по вопросу о выходе крошечного острова Невиса из федерации и провозглашении независимого государства, но жители острова отвергли это предложение. В конституции Эфиопии 1994 г. право сессии предоставлено не штатам, а национальным общностям (нациям, национальностям, народностям). К тому же, конституция устанавливает такие процедуры, что окончательно вопрос о сессии решает общегосударственный парламент.

Способы разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов. Существует пять различных способов такого разграничения, хотя они применяются неодинаково. В некоторых конституциях принят только один способ (Россия), в других они комбинируются (Мексика). Первый способ предполагает закрепление в конституции *исключительной компетенции федерации*. Вопросы, не вошедшие в этот перечень, относятся к исключительному ведению субъектов федерации (например конституции Танзании 1977 г., Коморских Островов 1978 г., Эфиопии 1994 г.). Конституционные формулировки могут быть различными. В конституциях Аргентины, Венесуэлы перечислены вопросы, решаемые только федеральными органами, в конституции Мексики названы вопросы, по которым штаты не могут действовать без разрешения федеральных органов.

Второй способ — установление *двух исключительных сфер*: предметов ведения федерации и предметов ведения ее субъектов (Канада, США, Швейцария и др.). Такой же порядок, но с определенными особенностями применяется в Бельгии, где согласно поправкам к конституции, принятой в результате создания федерации (1993 г.), к исключительной компетенции федерации относятся оборона, безопасность, внешние сношения (однако при заключении международных соглашений по вопросам образования и культуры требуется согласие субъектов федерации), обеспечение порядка в стране. В ведении субъектов федерации находятся экономическое развитие регионов, энергетика, сельское хозяйство, общественный транспорт и др., они получают для своих нужд 40% всех бюджетных средств.

Абсолютно точно осуществить разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами по двухчленной схеме очень сложно. Всегда возникают проблемы на стыке полномочий. Они разрешаются Конституционным судом (Бельгия) или Верховным судом (США). Практика судов неоднозначна. Верховный суд США создал доктрину «подразумеваемых полномочий» федерации, которая расширяет компетенцию последней. Вместе с тем в тех странах, где более заметны тенденции к децентрализации (Канада), в некоторых новых федерациях

(Бельгия) акцент делается на расширение прав субъектов федерации. В названных странах им предоставлено, в частности, право на международные отношения публичного характера, хотя и в ограниченном объеме. В США тоже многие штаты имеют внешнеторговые представительства в других странах (например около 20 штатов в Японии, а всего штаты США имеют около 100 представительств в зарубежных государствах), более 30 представительств имеют земли ФРГ, около 50 — один Квебек в Канаде, есть представительства у некоторых субъектов Российской Федерации, но во всех этих странах они открываются с разрешения министерства иностранных дел, решают только вопросы частного права, на них не распространяются нормы дипломатического и консульского права.

При третьем способе предметы ведения распределены *по трем видам компетенции*: исключительная компетенция федерации, совместные полномочия федерации и ее субъектов, исключительная компетенция субъектов. Последняя в данном случае определяется не общей формулировкой об остаточных полномочиях, передаваемых субъектам, а предметно, по пунктам. Так распределены полномочия в конституции Индии 1949 г., которая в специальном приложении к ней содержит три перечня вопросов: федеральная компетенция — 97 вопросов, совместная — 47, исключительная компетенция штатов — 66. Несмотря на такую дробность (а некоторые пункты содержат еще многие подпункты), все предусмотреть невозможно. Вопрос решается в пользу федерации: полномочия, не включенные в перечень, относятся к ведению федерации.

Четвертый способ применяется в Нигерии, Пакистане, России, некоторых других странах. Он исправляет недостатки излишней детализации и содержит «открытый» перечень полномочий субъектов в виде остаточных полномочий. В него входит все, что не вошло в исключительную компетенцию федерации и совместную компетенцию федерации и ее субъектов. Этот способ получает все большее распространение в новых федерациях. Правда, детали формулируются неодинаково. В России Конституция дает преимущества субъектам: законы, изданные субъектами Федерации в пределах их исключительной компетенции (остаточных полномочий), имеют верховенство по отношению к федеральному закону (при противоречиях действует закон субъекта Федерации, тогда как по отношению к двум другим сферам применяется принцип верховенства федерального права). В Пакистане некоторые преимущества имеет федерация: федеральный парламент может издать закон по вопросам исключительной компетенции федерации, но такой закон может быть изменен или отменен той провинцией (субъектом федерации), к которой он относится.

Иногда используется пятый способ: закреплена только исключительная компетенция субъектов федерации, что дает им определенные гарантии от вмешательства в эту сферу федеральных органов. В настоящее время этот способ используется только в сочетании с другими в США, Мексике и некоторых других странах. Обычно конституции имеют негативную формулировку: федерации запрещается предпринимать какие-то меры, принимать законы по определенным вопросам, которые резервируются за ее субъектами.

Наряду с указанными основными действуют и другие способы разграничения предметов ведения. В Австрии дополнительные разграничения проведены между законодательными и исполнительными органами федерации и ее субъектов (земель), в ОАЭ отдельно закреплены исключительные законодательные и исполнительные полномочия федерации, в Бразилии есть особая рубрика: совместная компетенция федерации, штатов и муниципий (органов местного самоуправления административно-территориальных единиц), состоящая из 12 пунктов.

Поскольку, как отмечалось, все точно заранее учесть нельзя, важное значение приобретает вопрос об остаточных полномочиях, не вошедших ни в один перечень. Конституции передают их или федерации, или ее субъектам. В первом случае расширяется компетенция федерации, во втором — субъектов. В России с 1994 г. для разграничения полномочий внутри предметов ведения совместной компетенции Федерации и ее субъектов применяется заключение двусторонних договоров об этом. Есть даже трехсторонние договоры о разграничении предметов совместного ведения между Федерацией, ее субъектом и другим субъектом (автономным округом), входящим в первый. Всего к концу 1998 г. таких договоров подписано 46.

Контроль федерации в отношении ее субъектов и участие субъектов в решении общенациональных вопросов. Поскольку федерации принадлежит верховенство по отношению к ее составным частям, существуют различные способы федерального контроля, а поскольку федерация состоит из государств-членов или государственных образований-членов, они вправе участвовать и участвуют в общенациональных делах.

Различаются обычные и чрезвычайные способы федерального контроля. *Первые* связаны с действием федерального законодательства, ставящего субъекты федерации в определенные рамки, с деятельностью федеральных исполнительных органов, чья компетенция по вопросам федерального значения (в том числе входящих в совместный перечень) распространяется на всю страну, с ролью судов (в том числе конституционных судов), принимающих обязательные для субъектов

постановления. Особое значение имеет финансовый контроль. Многие субъекты федерации в значительной мере живут на дотации федерации и, естественно, следуют указаниям ее органов. Да и сама роль федерации, ее потенциал (политический, экономический, духовный) несопоставим с ролью отдельно взятого штата, что само по себе оказывает огромное влияние на поведение органов последнего. Следует учесть и то, что вооруженные силы находятся в подчинении федерации (в США национальную гвардию штатов президент может переподчинить федерации), основные силы полиции также состоят в ведении федеральных органов.

Среди *чрезвычайных* способов федерального контроля важнейшее значение имеют четыре: введение чрезвычайного положения на территории субъектов федерации, институт федеральной интервенции (вмешательства), президентское правление в субъекте (субъектах) федерации, приостановление собственного управления субъектов федерации. Это — *федеральное принуждение*.

Введение *чрезвычайного положения* обычно предусматривается конституцией в случаях массовых беспорядков, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных событий. Оно не обязательно связано с проблемами федерализма, но может использоваться и в этих целях. Обычно оно вводится главой государства на основании закона о чрезвычайном положении, а в парламентарных республиках и монархиях — парламентом путем принятия особого закона, отдельного в каждом случае. Если в парламентарных республиках и монархиях не принимается специальный закон, чрезвычайное положение также вводится главой государства, но он действует, по существу, не самостоятельно, а по указанию правительства. Иногда чрезвычайное положение может вводиться правительством. Президент может ввести чрезвычайное положение в субъекте федерации с согласия последнего, а без такого согласия — по своему усмотрению с немедленным представлением данного акта на утверждение федерального парламента.

При чрезвычайном положении ограничивается политическая деятельность, возможны превентивное задержание некоторых лиц, деятельность которых угрожает стабильности, роспуск местных выборных органов и замена их уполномоченными из центра, в случае стихийных бедствий — привлечение населения для неотложных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий (трудовая повинность), ограничение свободы торговли и введение распределения предметов первой необходимости, ограничение личной свободы (личный досмотр, досмотр автотранспорта, проверка документов, введение комендантского часа в населенных пунктах — запрещение передвижения граждан в ночное время без специальных пропусков) и т.д. Чрезвычайное положение

может быть введено только на определенный срок (обычно не более 30—60 дней), но оно может неоднократно продлеваться парламентом, что и делалось: в Индии, Мексике оно длилось многие месяцы.

Для контроля за действиями исполнительной власти в некоторых странах (Бразилия и др.) при объявлении чрезвычайного положения предусматривается немедленный созыв парламента главой государства. Если он не созывает парламент, последний сам должен собраться, обычно в течение 5 дней после объявления чрезвычайного положения. В России возможность введения чрезвычайного положения предусмотрена Конституцией, и оно вводилось неоднократно в отдельных местностях некоторых республик на Северном Кавказе. Вводили чрезвычайное положение в 1998 г. также некоторые губернаторы краев и областей, президенты республик (Якутия, Кемеровская область, Калининградская область, Хабаровский край и др.), хотя такое право федеральным законодательством не предусмотрено.

Президентское правление предусмотрено и используется в Индии, применяется в Пакистане. В случаях массовых беспорядков, вооруженных выступлений, стихийных бедствий президент (на деле — федеральное правительство) по докладу назначенного федерацией губернатора штата о том, что управление в штате (субъекте федерации) не может осуществляться конституционным путем, издает особую прокламацию. Согласно ей, президент принимает на себя функции правительства штата (на деле их осуществляет губернатор под руководством федерального правительства или другое назначенное лицо). Деятельность местного парламента и правительства субъекта федерации приостанавливается (иногда они распускаются), полномочия законодательного собрания субъекта федерации передаются федеральному парламенту. После нормализации обстановки органы штата возобновляют свою деятельность, а если они были распущены, проводятся выборы в местный парламента, партия большинства которого (коалиция партий) формирует новое правительство субъекта федерации. Президентское правление по закону не может продолжаться более двух — шести месяцев, но парламента может его неоднократно продлевать, и в Индии оно иногда длилось дольше двух лет.

Институт федеральной интервенции (вмешательства) известен США. Хотя такой формулировки нет в конституции (правда, есть положение, что США гарантируют штаты от внутренних насилий), президент США, пользуясь своим конституционным статусом главнокомандующего вооруженными силами, неоднократно использовал их, национальную гвардию штата для пресечения массовых расистских беспорядков белых в штатах Алабама, Арканзас, Миссисипи, Джорджия и др. Эта мера использовалась и при катастрофах (землетрясениях). По

некоторым подсчетам, федеральная интервенция в истории США использовалась около 10 раз.

Федеральная интервенция предусмотрена конституциями латиноамериканских федераций. В прошлом она использовалась очень часто: в одной Аргентине более 200 раз. В последние десятилетия отлаженный механизм управления позволяет обходиться без применения этого института (хотя это было в Мексике), но новые конституции тоже содержат соответствующие положения. В конституции Бразилии 1988 г. есть специальная глава «Вмешательство», где детально говорится о возможных восьми основаниях вмешательства федерации в дела штатов и о трех основаниях вмешательства штатов в дела муниципий. Среди восьми поводов названы, в частности, сохранение национальной целостности, воспрепятствование иностранному вторжению, ликвидация угрозы публичному порядку, необходимость реорганизации финансов. В их числе — возможность вмешательства, если штат (штаты) в течение двух лет не вносит установленные отчисления в федеральный бюджет, за исключением обстоятельств, связанных с непреодолимой силой. Штаты могут вмешаться в компетенцию муниципий, если последние не платят налоги в течение двух лет, не представляют отчеты, установленные законом, и не используют суммы, выделенные на развитие и образование.

О вмешательстве в Бразилии объявляет президент по просьбе законодательной или исполнительной власти федерации, Верховного федерального суда, Генерального прокурора, по просьбе соответствующего штата (штатов). Декрет президента согласуется с федеральным парламентом и законодательным органом штата, о вмешательстве в дела которого идет речь. Федеральное вмешательство на практике означает, что управление штатом осуществляют федеральные органы, в Латинской Америке обычно назначаемые военные должностные лица (интервенторы), иногда в штат направляются федеральные войска (Мексика). Срок федерального вмешательства не определен. Конституции гласят: до восстановления порядка.

В Папуа — Новой Гвинее предусмотрено *приостановление собственного управления* провинции (субъекта федерации) в случае коррупции в органах управления провинции, развала управления, несоблюдения конституции¹. Эта мера осуществляется не главой государства, а правительством с последующим утверждением парламентом. Управление провинцией переходит к федеральному правительству (конкретно это

¹ Папуа — Новая Гвинея не определяется в конституции как федерация, но она имеет сходство и с регионалистским, и с федеративным государством. Это же относится к ЮАР по конституции 1996 г.

осуществляет министр по делам местного управления), провинциальное законодательное собрание распускается, местное правительство провинции смещается. Новые выборы проводятся после восстановления порядка, что должно быть осуществлено по закону в течение не более девяти месяцев (парламент может продлить этот срок еще на шесть месяцев).

Субъекты федерации в различных формах *участвуют в решении общегосударственных вопросов*. Основным органом для этого является верхняя палата парламента, где субъекты представлены или на равных основаниях (по два сенатора в США, по три в Бразилии, по два представителя от каждого субъекта Федерации в России) либо неодинаково (от одного до 34 в Индии). Верхняя палата участвует в издании законов и по вопросам исключительной компетенции федерации. Участие субъектов выражается также в осуществлении ими совместной компетенции (это могут делать парламенты субъектов федерации, если по данному конкретному вопросу не принят федеральный закон). Во многих странах практикуются регулярно созываемые совещания премьер-министров федерации и руководителей правительств ее субъектов (Австралия, Канада и др.). Меры, намечаемые на этих совещаниях, затем реализуются путем принятия соответствующего закона федеральным парламентом. В России совещания с губернаторами, другими руководителями субъектов Федерации периодически проводят президент, премьер-министр. Министры также созывают соответствующие совещания для выработки общей позиции по вопросам отраслевого управления. Есть и множество других форм координации деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации.

§ 5. Регионалистское (региональное) государство

Регионалистское или региональное государство — специфическая форма политико-территориального устройства, возникшая после Второй мировой войны на основе децентрализации унитарного государства. В настоящее время такая форма существует в четырех странах: Италии, Испании, Шри-Ланке и в ЮАР после принятия Конституции 1996 г. Близка к этой форме Папуа—Новая Гвинея.

Региональное государство не определяется конституцией как федерация, по традиции оно считается унитарным государством, но на деле имеет некоторые черты федерации. Его нередко рассматривают как специфическую переходную форму от унитаризма к федерализму.

Вся территория регионального государства разделена на политические автономные образования (20 в Италии, 17 в Испании, 10 в

Шри-Ланке, 9 в ЮАР). 19 провинций имеются в Папуа—Новой Гвинее. Эти образования не принимают своих конституций (исключение — ЮАР, Папуа—Новая Гвинея), но имеют свои местные избранные гражданами собрания (они обычно парламентами не называются) и свою администрацию (она тоже обычно не называется правительством, а имеет название комитета, совета). Местные собрания имеют законодательные полномочия: принимают законы по местным вопросам. Перечень этих вопросов обычно невелик и соответствует тому, что присуще политической автономии в унитарном государстве: рынки, санитария, сельское хозяйство, охота и рыболовство, охрана окружающей среды и др. В ЮАР эти полномочия шире.

В автономные образования нередко назначается представитель государства (губернатор, комиссар). Обычно он имеет небольшие полномочия, но в Шри-Ланке его права обширны, вплоть до приостановления (а в некоторых случаях — отмены) актов местного законодательного органа. В Испании, однако, в четырех наиболее крупных автономиях такой контроль довольно слаб, он осуществляется главным образом Конституционным судом.

§ 6. Международные объединения с элементами федерализма

На протяжении длительного времени наиболее известными межгосударственными объединениями с элементами федерализма (зачастую — крайне незначительными) были унии и конфедерации. Они имели общего главу государства. В персональных униях это был монарх, в результате династического наследования по совпадению получавший трон в двух государствах, в конфедерации это мог быть и монарх, и президент. В конфедерации был общий парламент и действовал институт нуллификации: для того чтобы акты парламента конфедерации действовали на территории ее государств-членов, они нуждались в подтверждении (ратификации) местными парламентами. В противном случае они нуллифицировались.

В современных условиях в связи с возрастающей интеграцией государств на международной арене в последние десятилетия возникли многие организации публичного международного права, имеющие некоторые конституционно-правовые элементы. Одной из первых организаций этого рода, созданной в 30-х гг. не столько в порядке интеграции независимых государств, сколько для «привязки» к Великобритании ее «самоуправляющихся» колоний, было британское Содружество. При его создании оно объединялось прежде всего общим главой британской империи — монархом Великобритании, организацией конфе-

ренций Содружества, на которых присутствовали губернаторы колоний и представители местных органов, созданных из среды коренного населения, а с точки зрения экономической — установлением преференций для торговли между членами Содружества.

В настоящее время все члены Содружества стали независимыми государствами, многие из них имеют собственных президентов (Индия, Пакистан, Нигерия и др.), но в некоторых главой государства считается британский монарх, представленный в данной стране генерал-губернатором (Австралия, Канада, Ямайка и др.). Совещания глав членов Содружества и премьер-министров созываются периодически, но в целом имеют характер обмена мнениями и существенных решений не принимают. Есть секретариат Содружества, но он выполняет чисто технические функции.

Отдельные элементы публично-правового характера присущи Содружеству Независимых Государств (большинство постсоциалистических государств, возникших в результате распада СССР). СНГ имеет свою парламентскую ассамблею (она приняла несколько так называемых модельных законов — образцов проектов — для стран СНГ), Совет глав государств, Совет премьер-министров, исполнительный орган, орган по координации международной политики, комитет по делам вооруженных сил и др. Элементы федеративных отношений присущи объединениям среднеазиатских постсоциалистических республик (Казахстана, Киргизии, Узбекистана и др.). В наиболее отчетливой форме они заметны в Союзе Беларуси и России, который по уставу 1997 г. создает высший орган (состоящий из президентов государств), имеющий право принимать решения, обязательные для обоих государств (готовится преобразование Союза Беларуси и России в единое государство).

Среди зарубежных стран наиболее отчетливо элементы федерализма характерны для Европейского союза (ранее — Сообщества). Союз имеет Европарламент, члены которого теперь избираются прямым голосованием избирателей в государствах-членах по избирательным округам, каждое государство имеет определенное число избирательных округов в основном в пропорции к численности населения (ранее члены Европарламента избирались косвенными выборами — парламентами отдельных государств). Среди органов Союза есть Совет министров, другие органы, некоторые из них могут принимать решения, обязательные для государств-членов. По ряду вопросов принимаются «европейские» правовые акты, которые имеют обязательную силу. Некоторые из них действуют непосредственно в государствах-членах. Другие акты обязывают государства-члены привести внутреннее законодательство в соответствие с актами Европейского союза.

Форма государственного режима наряду с формой правления и формой политико-территориального устройства является третьим элементом более широкого явления — формы государства.

§ 1. Понятие государственного режима

Терминология. Термин «государственный режим» не употребляется в конституциях, хотя слово «режим» иногда в них присутствует (Бразилия, Никарагуа, Таиланд и др.). Его содержание не раскрывается, обычно это лишь упоминание о демократическом или правовом режиме. Иногда термин «государственный режим» используется в литературе, преимущественно в отечественной и французской, но в последней ему придается обычно очень широкое толкование: он охватывает весь государственный строй. Гораздо чаще в научных исследованиях, учебниках говорится о политическом режиме. Это понятие используется по-разному. В отечественной литературе говорится о методах осуществления государственной власти, в зарубежной — о политическом строе в целом. Еще более широкой является обычно трактовка слова «режим» в периодической печати, к тому же его употребление обычно связывается с негативной оценкой (фашистский режим, режим апартеида в прошлом в ЮАР, режим Пол Пота в прошлом в Камбодже и т.п.). В отечественной литературе постепенно утверждается взгляд об особом содержании словосочетания «государственный режим», отличном от более широкой трактовки режима вообще и политического режима в частности.

Основные черты государственного режима. Рассмотренные выше форма правления и форма политико-территориального (государственного) устройства характеризуют преимущественно структурную (точнее — организационную) сторону формы государства. Но, как говорилось, эта форма не является только соединением различных органов и способов устройства государства. Любые структуры проявляют себя в

действии. Форма государства тоже имеет свою *функциональную* сторону, чем и отличается, в частности, от простого набора элементов.

Длительное время для характеристики функциональной стороны формы государства употреблялся и сейчас употребляется термин «политический режим». Включение такой характеристики в научное понятие формы государства расширило анализ последней, вывело этот анализ за рамки организационной стороны государственных форм, привлекло внимание к методам политической деятельности, партиям, их отношениям с государством, к правам человека, к состоянию демократии в стране, к роли и деятельности политической оппозиции. Однако дальнейшие исследования показали, что такой подход чрезмерно расширяет понятие формы государства. Политический режим — явление гораздо более многогранное, чем лишь элемент государственной формы. Он складывается в стране не только в результате деятельности государства, его органов, но и различных общественных объединений, непосредственных массовых политических выступлений народа, влияния определенной идеологии. Главное в нем — содержательная характеристика, он не может быть сведен только к элементу формы. Политический режим характеризует состояние демократии в стране, осуществление в ее внутренней политике общечеловеческих ценностей, «политический климат». Это гораздо более широкое понятие, чем государственный режим.

Вместе с тем, разделяя понятия политического и государственного режима, их нельзя противопоставлять. В обычной ситуации политический режим имеет тот же характер, что и государственный, ибо деятельность государства составляет сердцевину политического режима. Однако между ними возможны и расхождения: в условиях либерального законодательства о методах деятельности государственных органов в результате террористических методов, применяемых некоторыми воинствующими объединениями в стране или на части ее территории (например в Северной Ирландии в Великобритании), может сложиться недемократический режим. С другой стороны, в условиях массовых выступлений отдельных слоев населения некоторые насильственные методы, предписываемые законодательством, органами государства не применяются, власти идут на переговоры. Это имело место и в России в 1998 г., когда шахтеры ряда регионов перекрыли движение по основным железнодорожным магистралям страны, причинив огромный ущерб экономике. Ответом на такие противоправные действия могли стать принудительные действия сил охраны порядка, но они не применялись.

В последние годы в отечественной литературе для характеристики функциональной стороны формы государства все чаще употребляется

словосочетание «форма государственного режима». Такой термин делает акцент не на государственном режиме, а на формах его осуществления. Форма государственного режима в той или иной стране — это совокупность (а точнее — система) форм и методов осуществления государственной власти. Конечно, они не могут быть совсем оторваны от их содержательной стороны, но для характеристики формы государства первостепенное значение имеют способы, методы, формы реализации власти государства. Выше мы уже говорили об этих методах (экономических и административных, насилия и либерализма и др.), о различных способах поддержки (стимулирования), дозволений, требований, запретов и т.д.

Наряду с понятием формы государственного режима для характеристики третьего элемента формы государства в отечественной литературе предложены также другие понятия: государственно-правовой, политико-правовой режим. Делая акцент на правовых аспектах, авторы таких предложений придают данному понятию значительную определенность, привлекая внимание к конкретным правовым актам о методах деятельности органов государства. Однако, во-первых, такие методы не исчерпываются только правовыми: применяются методы, не урегулированные правом. Во-вторых, термин «государственно-правовой» можно истолковать так, что методы деятельности органов государства ограничиваются методами, закрепленными лишь в государственном (точнее, в конституционном) праве, а термин «политико-правовой» — только политическими методами, что не так.

§ 2. Разновидности форм государственного режима

Основания классификации государственных режимов. Государственные режимы в литературе специальной классификации не подвергались. Однако накоплен огромный опыт классификации политических режимов. Многие градации последнего (однопартийные, двухпартийные, многопартийные режимы, «султанизм» (американский политолог Х. Линц относил к нему, в частности, режим Н. Чаушеску в Румынии), режимы «менкантилистские», «священно-коллективистские» и другие в развивающихся странах) не могут быть применены к государственным режимам, поскольку они имеют в виду прежде всего общеполитические характеристики. Но некоторые классификации (например военные и гражданские режимы) могут быть использованы, а другие (например демократические, авторитарные, тоталитарные режимы) могут быть даже положены в основу классификации государственных режимов. Используя такие классификации, необходимо выделять в

них признаки, присущие именно формам и методам осуществления государственной (а не иной) власти, характеристики, относящиеся к государственности, а не общеполитические признаки. При этом, выделяя в особую разновидность ту или иную форму государственного режима, следует учесть, что почти в любом государстве используется весь набор методов деятельности, присущих государственной власти (кроме, например, теократических властных методов или методов партийно-государственного принуждения, характерных для некоторых разновидностей тоталитаризма). Поэтому при классификации главное внимание уделяется основному ядру этих методов, доминанте в государственном режиме.

Государственный режим — наиболее подвижный элемент формы государства. Его доминанта также перемещается. В одних ситуациях могут доминировать одни методы (например при режиме чрезвычайного положения), в других — другие. Как правило, такие смещения — временное явление. При всей подвижности режима его существо остается одинаковым, в противном случае были бы невозможны какие-то устойчивые классификации. Это обстоятельство учитывается в качестве основного при выделении различных форм государственного режима.

Формы гражданского и военного государственного режима. В зависимости от характера органов, применяющих те или иные методы осуществления государственной власти, а также от способов регулирования и защиты конституционных прав и свобод граждан различаются формы гражданского и военного государственного режима. В гражданском особо выделяется режим чрезвычайного положения, в военном — режим военного положения. В условиях *гражданского* режима государственную власть осуществляют предусмотренные конституцией органы методами, установленными в законе. Правда, сама конституция может быть реакционной, а методы, предусмотренные законом, могут иметь антидемократический, террористический характер (например концентрационные лагеря для евреев в фашистской Германии или апартеид в ЮАР). Поэтому гражданский режим может быть и демократическим, и антидемократическим. В условиях *чрезвычайного* положения гражданские органы исполнительной власти, особенно органы охраны публичного порядка, наделяются дополнительными полномочиями, а конституционные права граждан ограничиваются. Об этом уже говорилось.

При военном режиме государственная власть осуществляется методами военного управления. При этом различаются режим военного совета и режим военного положения. При *режиме военного совета* кон-

ституция приостанавливается (на деле, а иногда и юридически отменяется), государственную власть осуществляют органы, не предусмотренные конституцией, а созданные в результате военного (государственного) переворота (военные и революционные советы, их представители на местах). Должностные лица, избранные ранее в соответствии с конституцией и законами, смещаются со своих постов (иногда их судят), прежние высшие и местные органы государства распускаются. Высший орган государства (военный совет) состоит только из генералов и офицеров (иногда входят сержанты), в правительстве все ключевые посты также занимают военные, хотя в него могут быть включены несколько технократов или при правительстве создается совещательный орган из специалистов. Местные органы самоуправления могут быть сохранены, иногда даже в условиях военного режима неоднократно проводятся выборы в них (Алжир, Нигерия), но мэры городов, начальники районов, губерний назначаются из среды офицеров. Учреждаются военные трибуналы (чрезвычайные суды), которые судят и гражданских лиц за определенные виды преступлений, хотя прежние суды уголовной и гражданской юстиции обычно сохраняются.

При режиме *военного положения* конституция продолжает действовать, прежние конституционные органы сохраняются, парламент издает законы, правительство осуществляет управленческую деятельность, чрезвычайные суды, как правило, не создаются, хотя компетенция существующих изменяется, наказания ужесточаются, некоторые гражданские споры разрешаются иначе. Однако полномочия конституционных органов ограничиваются либо в результате создания новых высших органов государства, которые подменяют парламент и правительство, принимая акты, имеющие высшую силу для всех гражданских и военных властей, либо путем наделения исполнительной власти чрезвычайными полномочиями. На местах основная доля государственной власти переходит к военным органам, которые действуют методами военного управления: возрастает роль императивных методов, принуждения, используются специфические военные методы — приказы.

В тесной связи с классификацией политических режимов различаются демократические, полудемократические, авторитарные и тоталитарные государственные режимы. Последний вид режима может быть и военным, и гражданским. Он может иметь также теократическую форму. В последнем случае его иногда называют полуфеодально-теократическим режимом (Бруней, Бахрейн, Катар и др.).

Демократический государственный режим присущ, как говорилось, прежде всего странам с социально ориентированной рыночной эконо-

микой, где существует сильный «средний класс», заинтересованный в стабильности, демократических методах управления (он обеспечивает свое влияние именно посредством таких методов), оказывающий определяющее давление через выборы, прессу, общественное мнение на государственную власть. Методы осуществления государственной власти применяются с учетом конституционных положений о разделении властей исходя из системы сдержек и противовесов, о взаимодействии ветвей власти, идей о социальном, светском и правовом государстве на базе поисков компромиссов и консенсуса с политической оппозицией. Последняя теоретически рассматривается отнюдь не как зло, а как необходимый элемент для совершенствования государственного управления, хотя на практике государственная власть всегда использует (и по своему положению не может не использовать) ограничительные меры по отношению к оппозиции, стесняя, но в рамках закона, ее деятельность.

В условиях демократического государственного режима применение методов принуждения ограничено, массовое насилие, как мера государственного воздействия, теоретически не допускается. Основное значение имеют методы либерализма, уступки, стимулирование, поддержка, ориентирование на результат, желаемый государственной властью, и т.д. Требования должного поведения граждан, деятельности органов государства, общественных объединений, существующие запреты имеют целью обеспечение демократического конституционного порядка. Государственная власть обеспечивает развитие политической активности граждан. Конституционные права граждан соответствуют международным стандартам, а защите этих прав в деятельности органов государства уделяется особое внимание. Существуют развитые и устойчивые прямые и обратные связи органов государства с населением.

Демократический государственный режим существует в США, Великобритании, Франции, Германии, Японии, во многих странах Европы.

В ряде стран (в том числе во многих постсоциалистических государствах) государственный режим является *полудемократическим*. Методы осуществления государственной власти в условиях полудемократического государственного режима характеризуются соединением преобладающих черт демократии и некоторых элементов авторитаризма. Основное значение имеют методы либерализма, принуждение ограничено, методы требований и запретов прежде всего имеют цель сохранить и защитить демократические институты. Однако деятельность представительных органов (в том числе парламента) на всех

уровнях несколько принижается, на первый план выдвигается исполнительная власть (особенно президент — «арбитр»). Система сдержек и противовесов не отработана, принцип взаимодействия властей нарушен.

Конституционные права граждан соответствуют международным стандартам, но их защита со стороны государственных органов в результате деятельности мафиозных структур, разгула организованной преступности, коррупции в органах государства, принижения роли суда (в том числе и по причинам плохого материального обеспечения судов) осуществляется недостаточно. Против политической оппозиции меры подавления не используются, но государственная власть оценивает ее только негативно и прикрытым образом стесняет ее деятельность. Политическая активность граждан не развита, в том числе из-за трудностей материального положения, что ограничивает их политическое участие. Кроме того, обратные связи граждан и органов государства недостаточны, значительная часть граждан не видит в деятельности органов государства благоприятных последствий для себя.

Полудемократический государственный режим существует во многих постсоциалистических странах, в том числе в России, в ряде стран Латинской Америки, в Турции, Египте, в Шри-Ланке.

В *авторитарном* государственном режиме преобладают методы принуждения (а то и прямого насилия) при сохранении отдельных методов либерализма. Представительные органы сохраняются, но выборы являются формальностью, поскольку деятельность политической оппозиции практически прекращена (разрешенные партии могут действовать только в определенных рамках и часто лишь на основе определенной государственной идеологии). Безраздельно доминирует исполнительная власть, глава государства (президент или монарх в дуалистической монархии), реже — премьер-министр, причем президентом одно и то же лицо избирается много раз подряд, что усиливает его влияние в государственной структуре. Конституционные права граждан открыто нарушаются, а органы государства видят свою роль не в защите этих прав, а прежде всего в служении клану президента, его окружению или окружению премьер-министра. Реальное политическое участие граждан в делах государства отсутствует, выборы имеют показной характер и не могут отстранить от власти прежние силы или привести к власти новые партии, господствует принцип не выборности, а назначения, политическая активность граждан, общественных объединений низка: она стеснена рамками и законодательства, и установившейся практики.

Авторитарный режим существует в Индонезии (в 1999 г. в этой стране произошла некоторая демократизация режима), Малайзии, Таилан-

де, Сирии, некоторых странах Латинской Америки (Гондурасе, Парагвае и др.).

Тоталитарный государственный режим целиком основан на методах физического, психического, идеологического принуждения со стороны слитных (по нормам права или фактически) органов партийно-государственной машины. В некоторых странах такое слияние было осуществлено конституцией, законами, в других — фактически, хотя в странах тоталитарного социализма, где имело и имеет место последнее, постоянно принимаются решения о том, чтобы партийные органы не подменяли государственные. Вся деятельность государственных органов направлена на безусловное выполнение указаний «вождя», пожизненного президента, лидера (единоличного или коллективной группировки) правящей (единственной) партии. Конституционные права (иногда конституции нет) открыто нарушаются в деятельности государственного аппарата под предлогом обеспечения «высших» прав общества, нации, расы или государства. Личность как таковая в деятельности органов государства игнорируется. Они действуют таким образом, чтобы превратить человека в послушного робота системы. Политическая активность граждан на деле равна нулю, в конечном счете она подчинена указаниям органов правящей партии, хотя государственные органы организуют бутафорские выборы (без выбора), учреждают разные общественные объединения, создавая видимость активности.

Тоталитарные режимы существовали в фашистских государствах, в некоторых африканских и других странах с пожизненными президентами, в условиях военных режимов. Своеобразный характер имеет тоталитарный государственный режим в странах мусульманского фундаментализма, где в его основе лежит религиозно-духовное принуждение, принуждение силой традиций. Особое положение занимают государственные режимы тоталитарного социализма. Они связаны с идеологией, которая принципиально отличается и от фашизма, и от мусульманского фундаментализма, но основой деятельности государственных органов также является физическое и психическое принуждение, превращающее человека в послушный «винтик» системы.

Глава 12

ПРЯМАЯ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ

§ 1. Понятие прямой и представительной демократии

Демократия называется прямой, если граждане, иные лица (члены общественного объединения, трудового коллектива и т.д.) непосредственно реализуют свою волю, принимая коллективные решения на собраниях, путем выборов, на референдумах и т.д. Демократия является представительной, когда волю граждан (иных лиц) реализуют органы, состоящие из избранных гражданами представителей. В данной главе речь идет не о всяких проявлениях прямой и представительной демократии в обществе, а об использовании ее институтов в управлении государством, о *государственной демократии*.

Институты прямой демократии существуют почти во всех государствах, в том числе и тоталитарных. Правда, выборов нет в некоторых странах мусульманского фундаментализма, где они заменяются органами и процедурами в соответствии с концепциями халифата, но другие формы прямой демократии (например маджилис — прием любого мусульманина монархом, членами его семьи, его уполномоченными) применяются и в этих странах. Даже в условиях военных режимов иногда проводились выборы (правда, под контролем) в органы местного самоуправления (в прошлом Алжир, Нигерия и др.).

Непосредственная воля граждан в управлении государством может иметь либо решающее значение, либо консультативный характер.

Формами *решающей* прямой демократии являются выборы, т.е. определение путем голосования граждан-избирателей партий и должностных лиц общей компетенции, которые в течение определенного срока будут управлять государством или местными делами, досрочный отзыв избирателями своего представителя, решающий референдум, принятие решений на собраниях и сходах граждан небольших населенных пунктов. *Консультативная* прямая демократия осуществляется путем общегосударственных и местных обсуждений (например проек-

та конституции, устава муниципального образования, консультативного референдума). Это выражение мнения населения, которое может быть учтено, а может быть не учтено соответствующими решающими органами государства и должностными лицами.

Представительная демократия осуществляется народом не прямо, а через своих представителей, которые от имени всего народа (на местах — от имени народа субъектов федерации или территориального коллектива) принимают решения. В общегосударственных масштабах органом представительной демократии является парламент, только он, по общему правилу, может принимать законы (иногда наряду с ним создаются и другие законодательные органы), на местах органы представительной демократии — это местные выборные коллегиальные органы (обычно они называются советы, муниципалитеты). Местные органы самоуправления — это представительная демократия в рамках территориального коллектива.

Промежуточное положение между двумя разновидностями демократии (прямой и представительной) занимает *народная законодательная инициатива*, когда определенное число граждан-избирателей вправе предложить проект общегосударственного закона или решения на местном уровне. Соответствующий представительный орган обязан этот проект рассмотреть, но решение принимает он.

§ 2. Выборы

Понятие избирательного права. Термин «избирательное право» имеет два значения. Избирательное право в *объективном* смысле этих слов — это определенная подотрасль (иногда говорят — институт) права в системе конституционного права, т.е. совокупность (система) правовых норм, содержащихся в конституциях, законах, иных правовых актах и регулирующих порядок организации и проведения выборов в представительные органы государства, местного самоуправления и должностных лиц общей компетенции, если такие выборы осуществляются непосредственно гражданами-избирателями или если представительные органы избираются путем косвенных или многостепенных выборов. Избирательное право включает и нормы, регулирующие порядок косвенных выборов президентов, верхних палат парламентов, если в таких выборах на первой стадии участвуют граждане. Избирательное право в *субъективном* смысле — это конкретное право, принадлежащее (или не принадлежащее) определенному лицу. В России, например, такого права не имеют иностранцы, временно находящиеся в

стране, граждане, не достигшие 18 лет, а в Японии — не достигшие 20 лет.

Различается активное и пассивное избирательное право. *Активное* избирательное право — это право гражданина-избирателя участвовать в выборах путем голосования за определенную кандидатуру, партийный список, т.е. право избирать. Совокупность лиц, пользующихся активным избирательным правом, называется *избирательным корпусом*. *Пассивное* избирательное право — это право быть избранным в тот или иной представительный орган, на государственную должность. Гражданин России, достигший 18 лет, при соблюдении прочих условий, предусмотренных законом, может голосовать на выборах Президента России, но не обладает пассивным избирательным правом на этих выборах, т.е. не может быть избран Президентом, поскольку он не достиг 35 лет.

Принципы избирательного права. В различных странах избираются многие органы государства: президент (в Малайзии — даже король), парламент (во всяком случае — его нижняя палата), органы местного самоуправления, губернаторы субъектов федерации в некоторых странах, иногда — судьи, в некоторых странах — прокуроры и т.д. Некоторые из этих органов избираются гражданами непосредственно, путем прямых выборов (в Израиле с 1996 г. прямыми выборами граждан избирается премьер-министр, что составляет уникальный случай в мировой практике), другие — избираются особыми коллегиями (например президент в Германии), путем многостепенных выборов (Всекитайское собрание народных представителей), парламентом (президент в Турции). Рассматриваемые ниже принципы избирательного права распространяются не на всякие выборы. Прежде всего имеются в виду те органы и должностные лица, которые избираются путем голосования граждан-избирателей. Некоторые из этих принципов могут иногда относиться и к косвенным выборам (например тайное голосование выборщиков при избрании президента США).

В конституциях обычно названы принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Все чаще в новых конституциях называется и принцип свободных выборов. О *всеобщем* избирательном праве почти всегда (за редчайшими исключениями) говорится в конституциях. Этот принцип, однако, вовсе не означает, что все жители страны и даже все граждане вправе голосовать на выборах. Избирательных прав не имеют иностранцы и лица без гражданства (есть некоторые исключения, о чем говорится ниже), душевнобольные (этот факт устанавливается решением суда), приостанавливаются избирательные права лиц, находящихся под стражей по реше-

нию суда (в законах многих стран говорится не о лишении, а о приостановлении избирательных прав таких лиц). В некоторых странах, однако, приостанавливаются избирательные права лишь лиц, осужденных на срок более одного года заключения (Великобритания). Подследственные и обвиняемые в подавляющем большинстве стран пользуются избирательными правами (в некоторых странах Востока им не предоставляется возможность голосовать). В некоторых постсоциалистических странах есть ограничения в зависимости от прежней профессиональной деятельности: не допускаются к голосованию бывшие работники органов государственной безопасности прежнего СССР (например в Латвии по закону о выборах 1995 г. не допускаются к участию в выборах не только такие лица, но и люди, сотрудничавшие с ними).

Для участия в выборах (активное избирательное право) в некоторых странах по сравнению с обычным (18 лет) установлен пониженный избирательный возраст: 15—16 лет (Иран, Никарагуа, Бразилия, Куба и др.). Однако в этом случае, если в стране установлено обязательное голосование (с санкциями за неучастие в выборах), на молодых граждан, не достигших 18 лет, обязательное участие в выборах не распространяется, они голосуют факультативно. В Бразилии не обязаны голосовать и лица старше 70 лет. Иногда возраст для активного избирательного права повышен: в Японии, Турции — 20 лет, в Кении, Танзании — 21 год. Возраст может быть различным и в зависимости от того органа, в выборах которого участвует избиратель. Например, в Италии в выборах нижней палаты парламента участвуют граждане с 18 лет, а верхней (Сената) — с 25 лет.

Во многих зарубежных странах имеется ценз оседлости. Для того чтобы быть включенным в списки избирателей (их составляет мэрия), нужно проживать в данной общине (низовом территориальном коллективе) несколько месяцев: в Японии — 3, во Франции — 6 и т.д. В США тоже законами разных штатов установлен определенный срок (самое большое — 50 дней, если гражданин переехал в другой штат на постоянное место жительства). В России ценза оседлости нет.

В некоторых мусульманских странах действует ценз пола (например на выборах в парламент в Кувейте), женщины лишаются избирательных прав (в 1999 г. эмир Кувейта заявил, что женщины получают это право на следующих выборах в парламент, видимо, в 2004 г.). Имущественного ценза сейчас нет нигде. Ликвидирован в 90-х гг. и расистский ценз, существовавший в ЮАР.

Некоторые лица не имеют избирательных прав, хотя отвечают всем другим условиям. Это — пэры в Великобритании (поскольку у них есть

своя Палата лордов, где они занимают места в соответствии со своими титулами — по наследству или пожизненно в связи с дарованием титула королевой); вожди племен в тех странах Африки и Океании, где при парламентах существует особая палата вождей (Ботсвана, Соломоновы Острова и др.), которая, однако, имеет совещательный характер и только по некоторым вопросам (культура, обычаи и др.). Во многих странах существует ценз для военнослужащих, они не голосуют и не могут быть избраны. Это объясняют тем, что армия должна быть вне политики, но в данном случае может быть своего рода дискриминация: офицеры могут голосовать, а сержанты и солдаты не могут (например в Турции).

Тенденции развития избирательного права ведут к постоянному расширению избирательного корпуса, в частности, за счет снижения избирательного возраста и предоставления права голоса негражданам. Иностранцы и лица без гражданства, если они постоянно проживают в стране, обычно голосуют на выборах органов местного самоуправления (например во всех странах Европейского союза), но иногда им предоставляется право голосовать и на выборах парламента и даже президента (в странах Латинской Америки, но только на основе взаимности в соответствии с заключенными договорами).

Для пассивного избирательного права обычно установлен повышенный возраст. Почти всегда для депутата нижней палаты требуемый возраст составляет 23—25 лет, для члена верхней палаты возраст более высок по сравнению с нижней, для президента — еще выше. В Италии сенатор должен быть не моложе 40 лет, президент — 50 лет. Помимо возраста для пассивного избирательного права могут быть установлены другие дополнительные правила. Нередко требуется, чтобы кандидат на должность президента был рожденным в данной стране, а не натурализованным гражданином; он должен постоянно проживать в стране определенное число лет (в Болгарии — 5, в США — 14, в Грузии — 15); иметь возраст не старше 65 лет (Намибия). До 1993 г. последнее правило существовало и в России. В некоторых странах для обладания пассивным избирательным правом требуется уметь читать и писать на государственном языке (некоторые страны Прибалтики, Турция), причем в отдельных африканских странах государственным является язык бывшей метрополии (французский в Руанде, английский в Малави), иногда государственными являются два языка (французский и мальгашский в Мадагаскаре), а в Швейцарии — четыре (с 2000 г.).

В некоторых странах суды одновременно с вынесением приговора вправе лишать граждан активного и пассивного избирательного права за недостойное поведение в деловых отношениях (злостное банкротст-

во, мошенничество и др.). Кроме того, там, где существует обязательное участие в выборах, одной из мер наказания по суду также может быть лишение гражданина избирательных прав на несколько лет за неучастие в выборах. Это суровое наказание: такому лицу не разрешается занимать должность на любой государственной и муниципальной службе (например быть учителем в муниципальной школе).

Пассивное избирательное право может быть ограничено по мотивам неизбираемости и несовместимости. *Неизбираемость* означает, что определенные категории лиц не могут выдвигать свою кандидатуру (она не будет зарегистрирована), если они не оставили заранее занимаемую должность, которая дает им возможность оказывать определенное влияние на избирательный процесс. Это относится обычно к губернаторам, судьям, прокурорам, офицерам и генералам, государственным служащим определенных рангов. Если эти лица желают участвовать в выборах, они должны за несколько месяцев, а то и за год до даты выборов подать в отставку. Эта мера, однако, касается не всех выборов и должностных лиц в равной степени. Губернаторы не могут участвовать в выборах в парламент, но могут — в выборах на должность президента, судьи иногда ограничены только в отношении местных выборов.

Понятие *несовместимости* не исключает возможности избрания лица, занимающего государственную должность, в парламент или иной представительный орган. Такое лицо может быть зарегистрировано в качестве кандидата и избрано до ухода в отставку с государственной должности, но после выборов избранный должен решить (обычно по закону в течение двух недель): останется он на государственной службе или будет членом представительного органа. Министр во Франции может выдвигать свою кандидатуру и баллотироваться в парламент, но если он будет избран, он обязан в течение 15 дней решить: остается он министром или слагает эти обязанности и становится парламентарием. С 1995 г. такое правило существует и в России.

Пассивное избирательное право во многих зарубежных странах ограничивается также институтом *избирательного залога*. Там, где существует избирательный залог, пассивное избирательное право гражданина может быть полностью реализовано только после внесения такого залога. Лицо может быть выдвинуто кандидатом, но оно регистрируется в качестве кандидата избирательной комиссией (другим органом, выполняющим ее обязанности, например, во Франции органами министерства внутренних дел) только после внесения соответствующей денежной суммы на счет государства. В подавляющем большинстве стран избирательный залог не является чрезмерным — 500 фунтов

стерлингов в Великобритании, 1000 франков во Франции для кандидата в депутаты парламента, 10 тыс. франков — для кандидата в президенты (при минимальной месячной оплате труда во Франции более 3 тыс. франков). Однако в некоторых развивающихся странах такой залог непосилен для гражданина (в Кении, например, 50 тыс. шиллингов): у коренных жителей, ведущих полунатуральное хозяйство, таких денег нет. В России избирательный залог введен законом 1999 г. На любых выборах он не может составлять более 15% расходуемого избирательного фонда кандидата или избирательного объединения, блока (предельная сумма таких расходов по выборам в Государственную Думу: для кандидата по округу — 10 тыс. минимальных размеров оплаты труда, для избирательных объединений, блоков — 250 тыс. минимальных размеров оплаты труда). Залог составляет: для кандидата — тысячу минимальных размеров оплаты труда, для объединений — 25 тыс. (минимальный размер оплаты труда в России в тот период составлял 83 руб. 49 коп.), т.е. для объединений — более 2 млн руб. В России и во многих других странах можно не вносить избирательный залог, а собирать в поддержку кандидата или избирательного объединения подписи избирателей: для кандидата — не менее 1% подписей избирателей округа, для объединения — 200 тыс. подписей.

Избирательный залог идет в доход государства (не возвращается кандидату), если он не соберет установленного процента от числа поданных голосов избирателей (в Великобритании — 5%, в Индии — 1/8 часть), в Канаде в некоторых случаях до 15%, в России с 1999 г. — 5% для кандидатов и 3% для избирательных объединений.

Другой принцип избирательного права, часто (но не всегда) называемый в конституциях, — *равное* избирательное право. Это — предоставляемые законом равные возможности каждого избирателя влиять на результаты выборов. Абсолютное равенство невозможно, так как невозможно до единицы уравнивать численность избирателей всех одномандатных округов (например, сделать все округа в какой-то стране по 112 523 человека, разделив число избирателей на число избираемых депутатов парламента) или сделать абсолютно равными все многомандатные округа. Это нельзя осуществить еще и потому, что закон при образовании избирательных округов не разрешает нарушать границы административно-территориальных единиц, в противном случае организация выборов технически очень затруднена. Поэтому законодательство допускает известное неравенство численности населения избирательных округов (в России разница составляет, как правило, 10%, в труднодоступных местностях — для мест обитания коренных и малочисленных народов — до 30%, в Германии — до 25%). На выборах верх-

них палат парламента, когда округами являются субъекты федерации, неравенство округов презюмируется. В США от каждого штата избираются два сенатора, хотя по численности населения штат Калифорния во много десятков раз превосходит штат Аляску. В России также от каждого субъекта Федерации в Совете Федерации имеется два представителя, а самый большой субъект превосходит по населению самый малый более чем в сотню раз.

Избирательное право считается равным, если: 1) каждый избиратель имеет равное число голосов (обычно один голос, но может быть и два, как это и имело место на выборах Государственной Думы России в 1995 г.). Если имеется больше чем один голос, важно, чтобы все избиратели имели такое же число голосов; 2) существует единый избирательный корпус, т.е. совокупность избирателей страны или административно-территориальной единицы, автономии, субъекта федерации и т.д. не делится на группы с неодинаковым, заранее фиксированным представительством; 3) один депутат избирается от равного в своей основе числа жителей или избирателей, т.е. избирательные округа должны быть в основном равными по численности населения. Это относится не только к одномандатным избирательным округам (т.е. к тем, от которых избирается один депутат), но и к многомандатным округам, от каждого из которых избираются несколько депутатов. Число депутатов, избираемых в них, должно быть пропорционально численности населения.

Нарушением принципа равенства избирательного права может стать так называемый *плюральный* вотум, когда подавляющее большинство граждан имеют один голос, а некоторые, скажем, два. Долгое время (до 1949 г.) так было в Великобритании: лица, окончившие университет, могли еще раз проголосовать в том избирательном округе, где находится университет. Нечто подобное было в Австралии, Новой Зеландии.

Равенство выборов нарушается вследствие так называемых *куриальных* выборов, когда население делится на разные группы (рабочие, крестьяне и др.) с неравным, заранее фиксированным, представительством. Так было в свое время в России при выборах первой Государственной Думы еще в условиях империи. Такой порядок существовал в африканском Бенине — стране, провозгласившей социалистическую ориентацию. Группы рабочих, крестьян, национальной буржуазии, священников, партийных функционеров, государственных служащих и др. в этой стране имели свое особое, заранее фиксированное представительство в парламенте (например партийные функционеры — несколько десятков человек, а национальный капитал — 8). По существу,

куриальные выборы использовались в конце существования СССР, когда часть Съезда народных депутатов избиралась от разных объединений: КПСС, профсоюзов, кооперативов и т.д. В настоящее время куриальная система существует на Фиджи (отдельные курии индийцев и фиджийцев с особым представительством). Во многих странах Востока хотя и нет куриальной системы, но существует заранее фиксированное представительство для отдельных категорий населения (например для женщин в парламенте Пакистана, для представителей различных, в том числе мелких, религий в Иране).

Наиболее резко выражено неравенство избирательного права в Китае, где применяется подобие куриальных выборов. В этой стране существуют разные нормы представительства для городского и сельского населения, а также для армии. В парламент — Всекитайское собрание народных представителей — один депутат избирается от городского населения в восемь раз меньшей численности, чем от сельского. В провинциальных и уездных (с 1993 г.) собраниях народных представителей (органы типа советов в Китае) такое соотношение составляет 1:5. Это неравенство в Китае объясняют необходимостью укрепить руководящую роль рабочего класса в крестьянской в основном стране.

Искажением принципа равного избирательного права является широко практикуемая *избирательная география*, или избирательная геометрия (джерримендеринг — от имени американского губернатора, который изобрел этот прием). Это нарезка избирательных округов таким образом, чтобы создать преимущества на выборах для правящей партии, управляющей администрации (ведь округа определяет она). Сущность приема состоит в том, чтобы, используя данные представительных социологических исследований о симпатиях избирателей, «загнать» наибольшее число сторонников другой партии (партий) в меньшее количество округов и победить хотя бы с минимальным перевесом, но в большем количестве округов. Правда, в последние десятилетия против этого приема предусмотрены некоторые законодательные меры, в том числе запрет произвольно менять границы округов, пересмотр границ округов через определенный промежуток времени и т.д. Пересматриваются они, однако, сравнительно редко (в Великобритании раз в 15 лет). За это время происходит миграция населения. И в последние годы обнаруживалось, что в Великобритании есть округа, в которых соотношение населения составляет 1:4 (все округа на выборах в нижнюю палату парламента в Великобритании одномандатные). Против джерримендеринга направлено и требование, что округа должны быть слитными, их не разрешается составлять из кусочков.

Принцип *прямых* выборов не относится в ряде стран к выборам президентов, верхней палаты и некоторых других органов. Почти всегда прямыми выборами избираются депутаты нижней палаты и однопалатного парламента. Но в первом случае может оказаться, что в их числе есть лица, избранные косвенными выборами (например 30 женщин-депутатов, избираемые самими парламентариями в Бангладеш). Во втором случае могут быть депутаты, назначенные в состав однопалатного парламента президентом (например не более 10 депутатов назначает президент Египта). Во многих странах прямыми выборами избираются сенаторы верхней палаты (Бразилия, США), президенты (Франция, Египет). Прямыми выборами избираются органы местного самоуправления (советы общин, регионов), иногда — мэры городов, общин (но во Франции мэры избираются косвенными выборами — советами). В России нижняя палата парламента (Государственная Дума), представительные органы субъектов Федерации (за исключением единичных республик, где существует двухпалатный представительный орган), представительные органы административно-территориальных единиц (муниципальных образований), президент, главы администрации субъектов Федерации и административно-территориальных единиц, мэры городов избираются прямыми выборами.

Вместе с тем для избрания многих высших органов государства, должностных лиц, в том числе в демократических странах, применяются *непрямые* выборы. Существуют две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные. *Косвенные* выборы применяются в тех случаях, когда выборы производит какая-либо коллегия, создаваемая специально для этой цели, или лица, избранные только для осуществления такой функции. Примером первого рода может быть Федеральное собрание в Германии, формируемое только для цели избрания Президента ФРГ. Оно состоит из членов нижней палаты парламента и такого же количества представителей земель, избираемых для указанной цели (количество представителей земель должно быть равно численности депутатов бундстага — нижней палаты парламента). Примером второго рода являются выборщики, избирающие Президента США (они голосуют в столицах своих штатов, документы посылаются в Вашингтон, там результаты подсчитывает председатель Сената и официально объявляет избранного президента, хотя на деле результат известен заранее, он зависит от того, какая из двух партий имеет большее число выборщиков).

Многостепенные (многоступенчатые) выборы организуются иначе. В этом случае нижестоящие представительные органы избирают депутатов в вышестоящие, и так до членов парламента. В настоящее время

такой порядок избрания местных представительных органов и парламента существует в Китае.

Тайное голосование — четвертый принцип, который обычно называют конституции. Отступления от него использовались в прошлом в Африке (Ангола, Мозамбик и др.), при выборах сельских советов (низового звена) в Китае. В некоторых странах англосаксонского права избирательные бюллетени и их остающиеся корешки имеют номера, по которым в принципе можно установить, как голосовал тот или иной избиратель. Но в условиях демократии это не имеет никакого значения, да и вряд ли кто-то будет заниматься установлением таких фактов: должностные лица, члены избирательных комиссий подлежат за это ответственности.

Наконец, принцип *свободных* выборов. Он имеет несколько аспектов и толкуется по-разному в разных странах. С одной стороны, это право любого гражданина участвовать или не участвовать в выборах. Логическое завершение он получает в праве англосаксонских стран: выборы действительны при любом количестве голосовавших — не пришли избиратели, это их дело. Теоретически выборы могут быть признаны состоявшимися, даже если пришел один избиратель. С другой стороны, это запрет оказывать любое давление на волю избирателей. На деле, однако, психологическое давление, например путем агитации, всегда имеет место в ходе избирательной кампании. Запрет относится к незаконным, недопустимым методам воздействия. В избирательных законах каждой страны детально указаны недопустимые меры не только физического (насилие), но и психологического давления на волю избирателей: шантаж, угрозы, раздача подарков избирателям и т.д., хотя некоторые подарки допустимы. Например, в России разрешается дарить избирателям книги, написанные зарегистрированным кандидатом.

Подготовка и проведение выборов. Подготовка и проведение выборов составляют *избирательную кампанию*. Официально она начинается с назначения даты выборов, что делается обычно главой государства (в России — Президентом, в Испании — королем, в Бразилии — Высшим судом избирательной юстиции, в Болгарии дата выборов Президента назначается парламентом, а выборы в парламент — Президентом). Неофициальная избирательная кампания подспудно начинается гораздо раньше, обычно вскоре после завершения очередных выборов. Потенциальные кандидаты вербуют своих сторонников, создают партии, блоки, различными способами стремятся повысить свой авторитет у избирателей, заручиться их голосами. Такая деятельность проводилась многими потенциальными кандидатами на должность Президента России задолго до предполагаемых выборов 2000 г.

Официальная избирательная кампания имеет несколько стадий: создание избирательных округов и избирательных участков, составление списков избирателей, формирование избирательных комиссий, предвыборная агитация и т.д. Завершается избирательная кампания голосованием и определением результатов выборов в соответствии с той избирательной системой, которая действует в данной стране.

Избирательный округ — наиболее распространенная разновидность избирательных единиц (при многостепенных выборах такими единицами могут стать нижестоящие представительные органы, как, например, в Китае, при косвенных — избирательные коллегии, как, например, Федеральное собрание при избрании Президента Германии). Избирательный округ — единица избрания. Он объединяет избирателей определенной территории или определенного коллектива для выборов одного или нескольких депутатов, того или иного должностного лица. В первом случае — это территориальные избирательные округа, во втором, в частности, производственные, создаваемые по месту работы. Они создавались в первые годы советской власти в России, были в Польше, существуют в Китае, но в целом создаются очень редко. Число и границы избирательных округов определяются различными органами. Для выборов парламента это делается законом, специальными комиссиями по выборам, правительством, на местных выборах — актами соответствующих органов. В России округа по выборам в Государственную Думу определяются парламентом, по выборам местных органов самоуправления — местными представительными органами.

Существует три вида территориальных избирательных округов: одномандатные, многомандатные и общегосударственные. Последние в зарубежных странах обычно называют национальными (имеется в виду не национальный, а государственный признак), в России — это федеральный избирательный округ. От одномандатного округа избирается один депутат в парламент или местный представительный орган (баллотироваться могут несколько кандидатов, но избиратель вправе голосовать только за одного или против всех), от многомандатного всегда избираются несколько депутатов (обычно избиратель голосует за тот или иной список кандидатов от разных партий). Общегосударственный округ всегда создается при прямых выборах президента (все избиратели, где бы они ни жили, голосуют за того или иного кандидата из общего списка претендентов), а также на выборах в парламент (обычно для избрания части его депутатов по партийным спискам кандидатов (избиратель голосует за партию, то или иное избирательное объединение). Нередко для выборов одного и того же органа применяется смешанная система округов: в Венгрии часть депутатов парламен-

та избирается по одномандатным округам, а часть — по многомандатным, в России половина депутатов Государственной Думы избирается по одномандатным округам, а половина — по единому федеральному округу (по спискам партий).

Избирательный участок — это не единица избрания, а пункт голосования. Избиратели приходят сюда, чтобы выразить свою волю, проголосовать. Здесь же производится первичный подсчет поданных голосов. Избирательный участок охватывает обычно небольшое число жителей (в России — до 3 тыс. человек, хотя в больницах, на судах, находящихся в плавании, в гористых местностях могут создаваться очень мелкие участки). Как правило, участок меньше избирательного округа, но при выборах местного органа самоуправления в небольшом населенном пункте ситуация может быть обратной: единственным участком может быть помещение, скажем, школы, а избирательными округами — улицы.

Избирательные органы — это во многих странах избирательные комиссии, в большинстве государств Латинской Америки — избирательные трибуналы (суды), избирательные советы, гражданский регистр (орган, который ведет списки избирателей), специальные чиновники по выборам (регистраторы). Во многих странах задачи избирательных комиссий могут быть возложены на другие органы (Министерство внутренних дел и его органы во Франции, должностных лиц органов местного самоуправления — шерифов графств в Великобритании). Избирательные органы составляют списки избирателей (данные для этого представляют органы местного самоуправления), ведают организацией и проведением выборов, обеспечивают контроль за соблюдением избирательного законодательства, ведут подсчет голосов (участковые комиссии), определяют результаты выборов, выдают удостоверения об избрании. Избирательные трибуналы (вплоть до верховного) рассматривают также споры по выборам.

Избирательные органы формируются разными способами: парламентом (Узбекистан), правительством (Австрия), на местах — органами местного самоуправления (Россия, Украина), иногда, если они не созданы другими органами, могут назначаться вышестоящими избирательными комиссиями (Россия). Используется также смешанный порядок формирования избирательных комиссий по долям различными органами. Таким образом (палатами парламента и президентом по третям) назначается Центральная избирательная комиссия в России.

Избирательные комиссии в зависимости от охватываемой ими территории могут быть общегосударственными (центральными, федеральными), территориальными (их полномочия распространяются на

определенную административно-территориальную единицу или субъект федерации), окружными (в избирательном округе), участковыми (в избирательных участках). В федеративном государстве (в том числе в России) в субъектах федерации создаются комиссии субъектов. Центральные, территориальные комиссии, избирательные трибуналы, гражданский регистр, чиновники по выборам действуют обычно на постоянной основе, окружные и участковые комиссии — временные, создаются на период избирательной кампании. Временные комиссии обычно создаются из представителей партий, участвующих в выборах, судей, муниципальных служащих, но нередко их возглавляет назначенный чиновник (Австрия, Германия). В некоторых странах англосаксонского права (Великобритания, Канада и др.) нет окружных и участковых комиссий, их роль выполняют шерифы, мэры городов. Однако на всех уровнях при выдаче бюллетеней, подсчете голосов присутствуют представители кандидатов, общественных объединений, прессы.

По общему правилу, голосовать могут только лица, включенные в *список избирателей* (в том числе дополнительный). Лишь в отдельных странах (Сирия и др.) нет списков избирателей, предъявляются удостоверения личности, в которых делается отметка, что избиратель проголосовал.

При составлении списков избирателей используются два способа: обязательная регистрация и необязательная. Обязанность или отсутствие обязанности относится не к избирателю, а к избирательной комиссии или чиновнику-регистратору. При необязательной регистрации комиссия (чиновник) не обязана сама установить всех избирателей на данной территории, она включает гражданина в список только по инициативе последнего (Испания, США). Если же закон предусматривает обязательную регистрацию, избирательные органы (должностные лица) обязаны установить всех избирателей, которые автоматически включаются в список (Италия, Великобритания). Порядок обязательной регистрации существует и в России. Во многих зарубежных странах лицам, включенным в список избирателей, выдается особый документ — карточка избирателя. Иногда она используется при электронном голосовании. Если лицо, включенное в список, в этот день по каким-то причинам не может проголосовать в своем избирательном участке, ему может быть выдано разовое удостоверение на право голосования или, что в России делается чаще, он может проголосовать досрочно (после окончания срока регистрации всех кандидатов). Запечатанный бюллетень вскрывается комиссией в день голосования.

Обычно о возможных кандидатах известно задолго до объявления выборов, но официальное *выдвижение кандидатов* и последующая регистрация их избирательными органами начинаются с даты, указанной в акте (законе, указе) о назначении выборов. Кандидат может быть выдвинут различными способами: партиями (в США — на так называемых первичных партийных собраниях, в Египте, Австрии и др.), путем самовыдвижения (Франция), группой избирателей (2 в Канаде, 10 в Великобритании, 200 в Германии, 500 в Болгарии на выборах в парламент), путем сбора подписей избирателей, что составляет частный случай выдвижения группой избирателей. В России для выдвижения кандидата на выборах по одномандатному округу в Государственную Думу нужно собрать 1% подписей избирателей данного округа, в поддержку списка, выдвинутого по федеральному избирательному округу избирательным объединением, — 200 тыс., в поддержку кандидата на должность Президента — 1 млн.

На практике почти во всех странах (исключение, например, Кувейт, где нет партий) выдвижение кандидатов на общегосударственных выборах и в подавляющем большинстве случаев на местных осуществляется партиями. Другие указанные выше способы — это лишь формы реализации партийной деятельности. Ясно, что если любые 10 избирателей выдвинут своего кандидата в Палату общин Великобритании, у него нет никаких шансов попасть туда. В странах тоталитарного социализма в законах говорится о выдвижении кандидатов общественными организациями, собраниями трудящихся на предприятиях. На деле все это осуществляется по указаниям правящей коммунистической партии. В настоящее время в России после поправок, внесенных в законодательство в 1997 г., кандидатов могут выдвигать не всякие, а политические объединения. Незарегистрированные и нелегальные партии от своего имени кандидатов выдвигать не вправе.

Кандидатами выдвигаются лица, обладающие пассивным избирательным правом. В некоторых странах есть особые требования. В африканской стране Малави кандидаты в парламент до регистрации их должны сдать экзамен по английскому (государственному) языку, в Эстонии по закону 1996 г. кандидаты в органы местного самоуправления сдают экзамен на эстонском языке (в него входит знание элементов истории страны и конституции).

В России и некоторых других странах законом запрещено баллотироваться на одно место одному кандидату (обязательны альтернативные выборы). В этом случае, если нет соперников, срок выдвижения кандидатур может быть продлен. В Великобритании, Индии, некоторых других странах с влиянием англосаксонского права возможно вы-

движение единственной кандидатуры. После окончания срока регистрации кандидатов такое лицо объявляется избранным без голосования. В некоторых странах возможно голосование и по одной кандидатуре, но для избрания нужно получить не менее 50% + 1 голос.

Регистрация осуществляется избирательными органами, в частности, в России проводится при этом тщательная проверка подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов). Отказ в регистрации можно обжаловать в суд. В 1995 г. и в 1999 г. Верховный Суд России рассмотрел несколько таких жалоб на выборах в Государственную Думу, в 1996 г. — на выборах Президента.

Агитация за возможных кандидатов ведется в скрытой, а часто и в открытой форме задолго до их регистрации, но официально *предвыборная агитация* разрешена с момента регистрации. Агитация ведется в печати, по радио, телевидению, путем расклейки афиш и в других формах, разрешенных законом. Она подвергается довольно жестким законодательным ограничениям. Их цель состоит в том, чтобы исключить давление на волю избирателей, подкуп, вмешательство государственного аппарата, должностных лиц в ход избирательной борьбы, поставить всех кандидатов в этой борьбе в равные условия. Для обеспечения «равенства шансов» закон устанавливает предел финансовых затрат на ведение избирательной кампании (в 1996 г. в России на президентских выборах «потолок» для каждого кандидата составлял 250 тыс. минимальных размеров оплаты труда, установленных законом). Однако это правило обычно нарушается. В США Комитет содействия может пожертвовать кандидату не более 5 тыс. долл., а гражданин — не более 1 тыс. долл., но избрание одного сенатора в США обходится в 3 млн. долл., а некоторые кандидаты в Сенат затрачивали на избирательную кампанию до 26 млн. долл. Запрещаются пожертвования иностранных государств, зарубежных и международных организаций, от компаний с участием иностранного капитала, если его доля превышает 25—30%. Во многих странах предусматривается гласность сделанных крупных (в США более 200 долл.) пожертвований (публикация сведений о жертвователе).

Нередко государство выделяет равные суммы из бюджета избирательным объединениям (кандидатам) на избирательные расходы. Но в большинстве случаев сумма, предоставляемая каждой партии, зависит от числа голосов, полученных партией на предыдущих выборах в парламент (при условии, если партия получила обычно не менее 2—3% общего количества поданных голосов) или избранных от партии депутатов (не менее 5 членов парламента в Японии), или от числа выдвинутых партией кандидатов, как во Франции. Мелким партиям, не

имеющим заметного влияния среди избирателей (обычно получающим в разных странах менее 0,5—2% общего числа голосов), государственные субсидии не выдаются. В Германии партиям, собравшим не менее 0,5% голосов, выдается по 1,3 марки за каждый голос. Эти ограничения направлены против мелких партий, не имеющих значительной поддержки населения. В России равная сумма из бюджета выделяется непосредственно в избирательный фонд кандидата.

Закон устанавливает объем и виды бесплатных, за счет государства, публикаций в поддержку кандидата, предоставляет каждому одинаковое время для бесплатных выступлений по государственному и муниципальному радио и телевидению (например во Франции для кандидатов в нижнюю палату парламента 7 мин в первом туре и 5 мин во втором). Дополнительное время должно быть оплачено кандидатом, но его тоже должны предоставлять без дискриминации, примерно в одинаковое время, удобное для зрителя (слушателя). Нередко устанавливается число и размеры афиш для каждого кандидата (Украина), места их расклейки (Япония).

Законы некоторых стран предусматривают меры против «несерьезных» кандидатов и партий, не пользующихся поддержкой избирателей, но расходующих государственные средства. В России на выборах в Государственную Думу кандидаты, получившие менее 3% голосов избирателей, участвовавших в голосовании, и объединения, получившие менее 2% голосов, обязаны возратить денежные средства, полученные для выборов от государства, а также возместить государственным и муниципальным учреждениям радио, телевидения, органам печати расходы, затраченные кандидатами и объединениями (блоками) на бесплатную предвыборную агитацию.

Голосование. Голосование может быть очным, когда сам избиратель заполняет бюллетень, и заочным — голосование по доверенности, обычно разрешается не более двух доверенностей (Испания), по почте (Германия). В большинстве стран избиратели голосуют бюллетенями: официальными, если они изготовлены государством, неофициальными, если они изготовлены партиями по установленному государством образцу. В некоторых странах для голосования используют специальные избирательные машины (Нидерланды, США, в тех округах Индии, где наблюдается мошенничество на выборах). В отдельных странах с большим числом неграмотного населения используют урны с портретами кандидатов и специальные жетоны, которые нужно опускать в эти урны. Иногда не вычеркивают кандидатов и не ставят специальный знак против фамилии (партии), за которую голосуют, а вписывают фамилии кандидатов (партий) из списков зарегистрированных кандидатов (Сирия, Япония с 1996 г., АРЕ).

Голосование может быть *обязательным* и *необязательным*. В последнем случае, независимо от того, зарегистрировался или нет избиратель, он вправе прийти или не приходиться голосовать. Никакой официальной санкции за это не предусматривается (в странах тоталитарного социализма неявка избирателя на голосование не влечет официальных санкций, но может повлечь неблагоприятные последствия на работе). Во многих странах избиратели не приходят голосовать. В демократических странах на выборах в парламент участвуют немногим более 50% избирателей, на выборах президента и больше, и меньше (в США в 1996 г. — 43%), на выборах органов местного самоуправления явка еще ниже. В России на выборах парламента в 1995 г. голосовали 65% избирателей, но на выборах представительных органов субъектов Федерации часто не удается достигнуть требуемой по закону 25%-ной явки избирателей (голосуют 20—22% зарегистрированных избирателей, в результате чего выборы признаются несостоявшимися). В последние годы многие субъекты Федерации вообще сняли всякую планку явки: выборы, как в Великобритании или Индии, признаются действительными при любом количестве голосующих. Массовое уклонение избирателей от участия в выборах называется *абсентеизм*. Для противодействия этому проводится широкая разъяснительная кампания, а в ряде стран установлено *обязательное голосование*. Участие в выборах рассматривается не только как моральный долг гражданина, но и как юридическая обязанность (Австрия, Бельгия, Болгария, Бразилия, Греция, Дания, Италия и многие другие страны). В качестве наказания за неучастие в голосовании применяется общественное порицание (может быть вывешен список неявившихся у здания мэрии, у суда, порицание объявлено в суде, в местных газетах опубликован список неявившихся). За неявку на выборы суд может лишить гражданина на определенное время избирательных прав, в связи с чем лицо теряет право занимать какую-либо должность на государственной или муниципальной службе. В соответствии с законом возможен штраф, налагаемый судом (в Египте около 1 долл. США, в Турции приблизительно 14 долл., в Бельгии — до 25 франков и т.д.). Самое серьезное наказание — краткое тюремное заключение применялось в Пакистане для неявившихся на президентские выборы.

После завершения голосования производится подсчет голосов и в соответствии с той или иной избирательной системой, предусмотренной законом данной страны, определяются результаты выборов: устанавливаются победители — партии (избирательные объединения) и персонально — кандидаты. Если избиратель голосует за партию, партийный список (так всегда бывает при пропорциональной избира-

тельной системе), то имена избранных обычно (если не используется рассматриваемый ниже преференциальный вотум) определяет партийное руководство в соответствии с порядком имен кандидатов в списке и числом завоеванных партией мест (это число устанавливает избирательная комиссия в соответствии с числом голосов, поданных за партию).

Избирательные системы и определение результатов выборов. Существует множество классификаций избирательных систем, применяемых в ходе выборов в различных странах. Иногда десятки, а то и более сотни. На деле, в этом случае речь идет о разных вариантах одной и той же системы, о комбинациях элементов различных систем, о соединениях разных систем при выборах одного и того же органа (например в России половина депутатов Государственной Думы избирается в соответствии с одной системой, а вторая половина — с другой).

Существуют две основные избирательные системы: *мажоритарная* (от французского слова «большинство») и *пропорциональная* (от латинского слова — «по долям»). Разница между ними выражена в их названиях. При мажоритарной системе применяется принцип большинства: все мандаты получает тот (кандидат, партийный список в многомандатных округах), кто собрал большинство голосов избирателей. Такое большинство может исчисляться по-разному, о чем будет сказано ниже. При пропорциональной системе места между списками партий (эта система может быть применена только в многомандатных округах) делятся в зависимости от количества голосов, собранных каждой партией (ее списком кандидатов). Конечно, и при этом учитывается принцип большинства: партия, получившая больше голосов, получит и больше мандатов, но не все, а в соответствии с пропорцией.

В некоторых государствах действует только одна из этих систем (например мажоритарная в Великобритании, пропорциональная в Швейцарии). В других странах на разных уровнях избираемых органов или для разных палат парламента применяются неодинаковые избирательные системы. Так, для избрания нижней палаты парламента во Франции применяется мажоритарная система, а на некоторых уровнях местного самоуправления действует пропорциональная. В России Государственная Дума избирается на основе применения обеих систем (пополам). В последнем случае говорится обычно о *смешанной* избирательной системе.

Мажоритарная избирательная система и ее разновидности. *Мажоритарная* избирательная система в ее разных вариантах или как составная часть избирательной системы широко применяется во многих десятках государств мира и в ходе самых различных выборов. Только она может

быть применена в одномандатных округах при выборах коллегиального органа (например парламента). Эта система может использоваться также в двухмандатных и многомандатных округах: в этом случае список кандидатов определенной партии (или список кандидатов, выдвинутых иным образом) получает все мандаты (депутатские места) по округу. Она применяется во всех англосаксонских странах и странах с влиянием англосаксонского права (Индия и др.) на выборах нижней палаты парламента, на выборах нижней (Палаты представителей) и верхней (Сената) в США, на выборах обеих палат парламента во Франции, в Италии, на выборах президентов США, Италии, Германии, губернаторов штатов в США и т.д. В России мажоритарная система применяется при выборах половины депутатов Государственной Думы, президента, представительных органов субъектов Федерации, административно-территориальных единиц, глав администрации субъектов Федерации и административно-территориальных единиц, мэров городов и т.д. В Чили мажоритарная избирательная система применяется в условиях, когда округа по выборам в парламент двухмандатные. В свое время в Конго, в период «социалистической ориентации» этой страны, мажоритарная система применялась на выборах в парламент, когда вся страна составляла единый общегосударственный избирательный округ: Центральный комитет Конголезской партии труда (эта единственная партия в стране рассматривала себя в качестве марксистско-ленинской партии) выдвигал более 170 кандидатов в однопалатный парламент (Народное собрание), и голосование проводилось сразу списком, для избрания необходимо было получить более 50% голосов избирателей, что достигалось всегда. Впрочем, в Заире, где развитие шло по пути капиталистической ориентации, было еще проще: мэры городов зачитывали список кандидатов единственной партии, и избиратели криком на сходках одобряли их.

Мажоритарная избирательная система может стать составной частью смешанной избирательной системы. Это, например, имеет место в ФРГ, где часть членов нижней палаты (Бундестага) избирается по пропорциональной избирательной системе, а часть — по мажоритарной. Как отмечалось, это имеет место и при выборах Государственной Думы России.

Избирательные системы разных стран, вводя мажоритарную систему, устанавливают, однако, разные требования к «большинству». Существует три разновидности «большинства» при мажоритарной избирательной системе: квалифицированное, абсолютное и относительное большинство.

Мажоритарная избирательная система *квалифицированного* большинства означает, что кандидат (список кандидатов) для того, чтобы

быть избранным, должен получить такое число голосов, которое значительно превышает абсолютное большинство, т.е. значительно выше 50% голосов + 1 голос. Обычно закон требует получить 2/3 или более голосов. Редко кто из кандидатов получает в первом туре выборов такое число голосов, что естественно: голоса избирателей «разбиваются» между разными кандидатами. Предположим, что закон требует получить, как в Италии до 1993 г., 65% голосов на выборах в Сенат или 2/3 для партийного списка, как в настоящее время в Чили на выборах в парламент (на таких выборах в Чили округа двухмандатные, и каждая партия выдвигает список из двух кандидатов). Но своих кандидатов выдвигает иногда десяток, а то и более партий. Нужно иметь крайне высокую не только партийную, но и личную популярность, чтобы собрать даже 50% голосов, а тем более — 2/3.

Мажоритарная система квалифицированного большинства более 40 лет использовалась в Италии при выборах верхней палаты парламента — Сената и обнаружила крайне низкую эффективность. В первом туре удавалось избрать обычно лишь 1—3 сенаторов из общего количества 315. Часто не удавалось избрать ни одного. Самое большее число сенаторов, которых когда-либо удавалось избрать при этой системе в первом туре, — 7 человек. Это — большой минус такой системы, из-за чего в одних странах от нее отказались, а в других — внесли в нее существенные коррективы. В Чили, если ни один партийный список не получит требуемых 2/3 голосов, по одному месту получают те две партии, которые получили больше голосов по сравнению с остальными партийными списками, т.е. применяется принцип относительного большинства.

Мажоритарная система квалифицированного большинства имеет свои положительные и отрицательные стороны. К ее отрицательным сторонам относится ее крайне слабая результативность в первом туре. При применении этой системы, по существу, не избирают, а «проваливают». Во многих случаях в Италии на выборах в Сенат все кандидаты на 315 мест были «провалены», не был избран ни один.

Мажоритарная система квалифицированного большинства имеет не только минусы, но и некоторые плюсы. Главный из них заключается в том, что те кандидаты, которые бывают избраны при данной системе, опираются действительно на поддержку даже не простого большинства, а подавляющего большинства населения. Это позволяет выявить действительных лидеров нации, партий и людей, которые пользуются безусловной поддержкой населения.

Поскольку применение мажоритарной системы квалифицированного большинства в первом туре не дает результата (и в условиях

многопартийной системы, при выдвижении множества кандидатов не может его дать), обычной практикой является *второй тур* выборов. Второй тур выборов очень часто бывает также при применении мажоритарной системы абсолютного большинства. Мы скажем о нем здесь, имея в виду, что сказанное относится и к этой системе.

Второй тур выборов проходит через неделю—две после первого тура. Для повторного голосования обычно предлагаются две кандидатуры (два списка кандидатов), которые в первом туре получили больше голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами или списками. Иногда бывает иначе, как во Франции, где на второй тур голосования выносятся все кандидатуры, получившие 12,5% и более голосов в первом туре на выборах в нижнюю палату парламента. На практике обычно баллотируются три кандидата.

Второй тур всегда обременителен и для избирателей, и для кандидатов, и для государственной казны. Для избирателей он означает, что через неделю или две им нужно опять, жертвуя временем своего выходного дня (в подавляющем большинстве стран выборы проводятся по выходным дням), идти на избирательные участки. Хотя эта процедура и не занимает много времени, все же сокращаются возможности граждан для полноценного отдыха, выезда за город и т.д. Для кандидатов второй тур несет дополнительное напряжение и новые расходы, для государства — дополнительные затраты. Второй тур по выборам Президента России в 1996 г. обошелся казне в несколько миллиардов рублей (в ценах того времени).

Вторая разновидность мажоритарной системы получила название мажоритарной системы *абсолютного* большинства. Она используется на разных выборах, но почти всегда там, где президент, главы администрации регионов избираются прямым голосованием граждан-избирателей. При данной системе избранным считается кандидат (список кандидатов), если он получит более половины числа голосов избирателей. Таким образом, в отличие от мажоритарной системы квалифицированного большинства в данном случае установлен более низкий порог для избрания: 50% + 1 голос. Однако законодательство по-разному определяет понятие «абсолютное большинство голосов» (абсолютное большинство голосов зарегистрированных избирателей; абсолютное большинство поданных, а не «списочных» голосов; абсолютное большинство голосов поданных и признанных действительными).

Мажоритарная система абсолютного большинства устанавливает более низкие требования для избрания по сравнению с мажоритарной системой квалифицированного большинства, но она имеет в принципе те же достоинства: избранным считается кандидат, действительно

поддержанный большинством избирателей. Это значит, что кандидат имеет реальную опору среди населения. Эта система дает хорошие результаты при избрании президента, если лидер страны опирается на поддержку большинства населения. Примером является первая избирательная кампания Б.Н. Ельцина, когда он в первом же туре в 1991 г. набрал абсолютное большинство голосов избирателей, хотя было несколько кандидатов и голоса в какой-то мере распределились между ними. В первом же туре среди нескольких кандидатов избирались президенты во Франции, в Польше, но в общем такие примеры довольно редки. Пользовавшийся большой популярностью Лех Валенса в Польше — лидер Солидарности, которая начала разрушать тоталитарный строй, не смог получить на президентских выборах 1995 г. абсолютного большинства голосов, а во втором туре вообще потерпел поражение. На вторых президентских выборах в 1996 г. Б.Н. Ельцин не получил абсолютного большинства голосов, но победил во втором туре. Обычно в первом туре ни одна кандидатура не получает требуемых 50% + 1 голос, и избрание президента прямыми выборами осуществляется во втором туре из среды двух кандидатов, получивших наибольший процент голосов. Впрочем, бывает и по-другому, когда при избрании президента второй тур не проводится, а его выбирает парламент из числа трех кандидатов, набравших в первом туре наибольшее число голосов при условии, что ни один из них не получил 50% + 1 голос (Чили в 1971 г., такая же возможность предусмотрена в США и имела место в начале XIX в.). Если же президент избирается путем косвенных выборов, как, например, в Италии или Германии, то туров по голосованию может быть много (в Италии было до 22, а в парламенте Турции в 1980 г. — более 100).

Другие коррективы в эту систему вносят страны Востока. В Египте на голосование избирателей выносятся лишь одна кандидатура, выдвинутая 2/3 голосов в парламенте (если кандидатура не соберет в парламенте 2/3 голосов, выдвигается иная кандидатура, которой достаточно получить половину голосов парламентариев). Для избрания президенту (единственной кандидатуре) необходимо получить 50% + 1 голос от числа всех зарегистрированных избирателей. Нужно учесть, что голосование в Египте обязательное, за неучастие в выборах грозит штраф, хотя и не очень большой по европейским меркам — менее 1 долл. США, но для египтянина-бедняка, к тому же живущего натуральным хозяйством, эта сумма может быть значительной.

Мажоритарная система абсолютного большинства хороша для создания стабильного правительства. В президентской республике оно всегда будет стабильным, ибо назначается президентом. В парламен-

тарной монархии и парламентарной республике при применении этой системы оно также будет стабильным, ибо будет опираться на партию (партии), имеющую в парламенте большинство мест.

Однако, хотя мажоритарная система абсолютного большинства по сравнению с мажоритарной системой квалифицированного большинства предъявляет меньшие требования, она также трудно осуществима в первом туре. При выборах в парламент, например во Франции, только в некоторых избирательных округах кандидаты проходят, набрав $50\% + 1$ голос, в большинстве округов голоса «разбиваются», и вследствие этого необходим второй тур голосования, который, как отмечалось, причиняет определенные неудобства избирателям и обременяет государственную казну (в подавляющем большинстве государств значительная доля избирательных расходов оплачивается из государственного бюджета).

Третья разновидность мажоритарной системы — мажоритарная система *относительного большинства*. Она применяется в США, Великобритании, Индии, во многих других странах, используется в России при выборах половины состава Государственной Думы и во втором туре при выборах Президента. При данной системе кандидат считается избранным, если он получает относительное большинство голосов по сравнению с любым другим кандидатом. Поясним это на произвольно избранном примере. Допустим, в одном из реально существующих 659 избирательных округов (с 1997 г.) на выборах в Палату общин Великобритании баллотировались три кандидата: А. Смит от консерваторов, Б. Найт от лейбористов и М. Берман от либералов. В данном одномандатном округе голоса распределились следующим образом: А. Смит получил 40 тыс. голосов, Б. Найт — 35 тыс., М. Берман — 25 тыс. Избранным будет объявлен А. Смит, получивший больше голосов, чем каждый из его соперников, взятый порознь. Но в результате воля избирателей подверглась искажению. Ведь по существу против А. Смита (за других кандидатов) голосовали 60 тыс. избирателей (35 + 25).

Этот недостаток данной системы становится еще более разительным, если баллотируются не три, а много кандидатов на одно место. В России их число на выборах Государственной Думы в 1995 г. доходило до 24¹. В этом случае голоса могут распределиться между кандидатами так, что для избрания будет достаточно нескольких процентов. Даже если допустить, что баллотируются только 10 кандидатов на одно место, и 8 из них получили по 10% голосов избирателей, девятый 11%,

¹ Выборы депутатов Государственной Думы. 1995. Электоральная статистика. М., 1996. С. 163—198.

а десятый 9%, то будет избран кандидат, получивший 11%, хотя, по существу, против него голосовали 89% избирателей. Подобная картина имела место в России в связи с избранием в Государственную Думу С. Мавроди — руководителя известной финансовой пирамиды «МММ», разорившей большое число вкладчиков финансовых средств (впоследствии С. Мавроди был лишен депутатского мандата, но не по этой причине, а за невыполнение депутатских обязанностей).

Важное преимущество этой системы — она исключает обременительный второй тур, депутаты избираются уже в первом туре, кто-то из кандидатов получает относительное большинство голосов. Если же по одномандатному округу выдвинут и зарегистрирован только один кандидат, голосование избирателей в некоторых зарубежных странах вообще не проводится. Избирательная комиссия после истечения срока регистрации кандидатов объявляет единственного кандидата избранным без голосования: ведь у него нет соперников. Такой порядок довольно часто используется в Индии при выборах нижней палаты парламента. Были случаи, когда до полутора десятков (из 544 членов палаты) объявлялись избранными без голосования задолго до дня самого голосования.

Мажоритарная система иногда может иметь и другое преимущество: она позволяет избирателю одновременно голосовать и за партию, и за личность. Голосование за партию обусловлено тем, что партийная принадлежность кандидата известна: в бюллетене, как правило, указано, кем он выдвинут. Если этого в бюллетене нет, характеристика кандидата известна из сообщений средств массовой информации. Лишь при выдвижении независимых кандидатов (это бывает редко и в небольшом числе) избиратель ориентируется только на личность. Если мажоритарная система используется при голосовании за список (в многомандатном округе), то избиратель также может учесть оба эти обстоятельства.

Однако, в целом, нужно сказать, что все виды мажоритарной системы в большей мере могут исказить волю избирателей, чем это может быть при рассматриваемой ниже пропорциональной системе. При мажоритарной системе относительного большинства в Великобритании были случаи, когда партия получала в целом по стране меньшее число голосов избирателей, но имела большинство мест в нижней палате. В Индии при такой же избирательной системе за все время независимости Индийский национальный конгресс не получал более 42—48% голосов избирателей по стране в целом, но всегда (до 90-х гг., кроме периода 1977—1979 гг.) имел большинство мест в нижней палате парламента, причем иногда даже 2/3. Во Франции при мажоритарной сис-

теме абсолютного большинства в 1958 г. на выборах в парламент компартия Франции в первом туре собрала наибольшее число голосов по сравнению с любой другой партией (она получила 18,9%, тогда как следующий за ней Союз за новую республику — партия де Голля — получил 17,6% голосов). Но в результате блокирования и других приемов, примененных во втором туре, соотношение числа мест в Национальном собрании оказалось совершенно иным: компартия получила 10 депутатских мест, а Союз за новую республику — 188, т.е. в 19 раз больше.

Впрочем, надо сказать, что никакая избирательная система, в том числе пропорциональная, не может обеспечить полной справедливости в распределении депутатских мест.

Мажоритарная избирательная система хорошо выполняет свою роль в условиях однопартийных тоталитарных режимов, когда правящей верхушке необходим не выбор, а просто одобрение избирателями предложенных кандидатур. Она выполняет свои функции в условиях двухпартийной системы, как в США или Великобритании, особенно когда кандидаты выдвигаются только от двух партий и нет кандидатов третьих партий или независимых кандидатов. Но при многопартийной системе, при множественности кандидатов она существенно искажает волю избирателей. И в России на выборах в Государственную Думу бывали случаи, когда в одномандатном округе выдвигалось до 20 кандидатур, а избранным в соответствии с мажоритарной системой относительного большинства оказывался один, получивший немногим более 10—15% голосов избирателей (но ведь против него, за других кандидатов, голосовали почти 85—90% избирателей). В целом на выборах Государственной Думы в 1995 г. за всех 225 депутатов, избранных по мажоритарной системе относительного большинства, было подано лишь 29,3% голосов.

Мажоритарная система поддается определенным усовершенствованиям. В частности, иногда используются ее особые разновидности: *система единого непереходящего голоса*, *кумулятивная система* и др., применяемые редко.

Пропорциональная избирательная система и ее отдельные разновидности. При использовании *пропорциональной* избирательной системы депутатские места распределяются не по принципу большинства, а в определенной пропорции к собранным голосам, в долевом отношении. Естественно, что в отличие от мажоритарной системы, которая может применяться в принципе в любых избирательных округах (но за редкими исключениями применяется в одномандатных), пропорциональная избирательная система возможна только в многомандатных (в

том числе общегосударственных) округах. Это и понятно: если депутатское место одно, т.е. округ одномандатный, это место нельзя разделить в пропорции к собранным голосам — половины, трети или четверти депутата не бывает.

Вторым условием применения пропорциональной избирательной системы является голосование не за личность, а за партию, блок, объединение, т.е. в конечном счете за их программы, предлагаемые ими меры. Конечно, в небольших округах партии могут в бюллетене перечислить и всех своих кандидатов, это всегда бывает, если закон разрешает рассматриваемый ниже преференциальный вотум, но в принципе избиратель голосует за ту или иную партийную программу, и все имена ее кандидатов могут быть ему неизвестны (список кандидатов в порядке очередности получения ими мандата составляется руководством партии, в том числе и на местном уровне, он публикуется в печати, но не все избиратели следят за этим). Делая акцент не на личностях кандидатов, а на партиях, пропорциональная система способствует формированию партий, их укреплению, более четкому формулированию целей партийных программ, политической группировке избирателей.

Как и мажоритарная, пропорциональная система может применяться как часть смешанной избирательной системы. Это имеет место и в России при выборах Государственной Думы, и в Германии при выборах нижней палаты парламента.

Главное в пропорциональной избирательной системе — вычисление *избирательной квоты* (избирательного метра). Квота — это число голосов, необходимое для избрания одного депутата (по местному округу или в масштабах страны). Правила вычисления квоты в каждой стране устанавливаются ее законами о выборах. В России, например, способ вычисления при выборах в Государственную Думу называется естественной квотой, в Австрии используется так называемая искусственная квота (по системе Хагенбаха-Бишоффа), в некоторых странах — по системе Друпа, в Израиле она вычисляется по системе д'Ондта и т.д., а в Болгарии на выборах парламента в 1997 г. использовалась усовершенствованная система д'Ондта (к делителю искусственно прибавляли другие цифры). Хотя способ вычисления квоты устанавливается законом, в каждом многомандатном округе свою конкретную квоту должна вычислять его избирательная комиссия в зависимости от числа проголосовавших избирателей и числа депутатских мандатов по округу (обычно учитываются только те голоса, которые признаны действительными). Поэтому в разных многомандатных округах квота может быть и бывает различной (в общегосударственном округе это одно и то же число).

Самый простой способ вычисления квоты — *естественная* квота. Он был первоначально предложен англичанином Хейром. При данном способе центральная или окружная избирательная комиссия, подсчитав число полученных действительных голосов по данным, представленным «снизу» (нижестоящими или участковыми избирательными комиссиями), делит их на число депутатских мест (по стране в целом или по данному округу). Предположим, что в многомандатном округе в Болгарии избирается 5 депутатов (это делитель). Признаны действительными 100 тыс. голосов избирателей (это делимое). За 5 депутатских мест в данном округе боролись 4 партии А, Б, В и Г. Оставим пока партии в стороне. Для нас важны число голосов и число мест. Число голосов, необходимых для избрания одного депутата, будет равно: 100 тыс. голосов, деленные на 5 мест — 20 тыс. голосов (частное от деления). Итак, квота в нашем округе равна 20 тыс. Столько голосов должна собрать партия, чтобы получить одно депутатское место. Если она соберет 40 тыс. голосов, то получит два места, если 60 тыс. голосов, то три и т.д.

Допустим, что голоса избирателей распределились между нашими четырьмя партиями следующим образом: партия А — 40 тыс., Б — 15 тыс., В — 32 тыс., Г — 13 тыс. При квоте в 20 тыс. голосов партия А получит два места, Б — ни одного, В — одно и Г — ни одного. Таким образом, из пяти депутатских мест, положенных округу, мы, применяя естественную квоту, распределили только три. Это, конечно, недопустимо, и закон любой страны предусматривает меры (дополнительные правила), чтобы исправить положение. Как это делается, мы скажем ниже. Здесь заметим лишь, что причина нашего неуспеха заключается в способе вычисления квоты. Естественная квота «работает» слишком грубо, приблизительно. Поэтому вскоре после появления были высказаны предложения о ее усовершенствовании. В результате возникла так называемая искусственная квота, или способ вычисления квоты по Хагенбаху-Бишоффу или Друпу. Она применяется в настоящее время в Австрии, Литве и других странах.

Искусственная квота позволяет сделать естественную квоту более работоспособной за счет искусственного уменьшения числового выражения квоты. Для этого к делителю (числу депутатских мест) нужно произвольно прибавить единицу, двойку или (что крайне редко) тройку. Тогда делитель возрастет, а частное от деления (наша квота) уменьшится. В результате может удасться распределить все депутатские места сразу, без применения дополнительных правил. Прибавляя единицу, в нашем примере нужно делить число голосов не на 5 (число мандатов), а на 6 (5+1). Тогда искусственная квота будет: $100 \text{ тыс.} : 6 =$

= 16,6 тыс. голосов. Это тоже не дает нам возможности распределить все мандаты: квота слишком велика, хотя она и меньше естественной квоты (20 тыс.). При квоте 16,6 тыс. голосов два места получит партия А, одно — В, а два места по-прежнему останутся нераспределенными.

Вместо единицы мы можем прибавить двойку и делить число голосов на 7, тогда искусственная квота составит приблизительно 14,3 тыс. голосов. При такой квоте мы можем распределить все депутатские места. По два места получают партии А (40 тыс. голосов) и В (32 тыс. голосов) и одно — партия Б (15 тыс.). Партия Г (13 тыс. голосов) депутатского мандата не получит. Конечно, здесь есть значительное неравенство в пропорциях: партии А на одно место потребовалось 20 тыс. голосов (она собрала 40 тыс. и получила два места), а партии Б одно место обошлось в 15 тыс. голосов. Но сказанное относится не только к искусственной квоте. Мы уже говорили о фактах неравенства при мажоритарной избирательной системе. В меньшей степени они есть и при любых вариантах вычисления квоты при пропорциональной избирательной системе. В мире нет избирательных систем, которые гарантировали бы полное соответствие числа собранных голосов и полученных мандатов. Да вряд ли это возможно, если к тому же учесть, что в реальной жизни числа будут не такими «гладкими», как мы их избрали (40 тыс., 15 тыс. и др.), а с сотнями, десятками и единицами (например не 40 тыс., а 39 842 голоса). Какие-то «остатки» неиспользованных голосов будут всегда, и уже только это нарушает точность пропорции.

Добавление чисел к реальным местам при вычислении искусственной квоты требует осторожности. Если, например, наша избирательная комиссия решит сразу прибавить не 1 или 2 к числу мандатов (и таким образом увеличить делитель), а сразу 3, то при делении на 8 (5+3) мы получим квоту 12,3 тыс. голосов. При этой квоте партия А должна получить 3 места (на 40 тыс. голосов), партия Б — 1 (на 15 тыс.), В — 2 (на 32 тыс.) и Г — 1 (на 13 тыс.). Для этого нужно иметь 7 мандатов, а нам положено только 5. Таким образом, при произвольном подборе искусственной квоты мы можем, как и при естественной, либо не распределить все места, либо (это возможно только при завышенном подборе чисел) получить столько «заявок» на места, что у нас их не хватит.

Искусственная квота в значительной мере произвольна, субъективна. Мы сами подбираем числа, пытаясь приспособить их для своих целей. Поэтому математиком д'Ондтом был предложен «объективный» способ выбора числа для квоты. Этот способ так и называется в законах о выборах разных стран (Израиля, ФРГ и др.) системой д'Ондта.

Для вычисления квоты по *системе д'Ондта* нужно составить таблицу, в которой голоса, полученные каждой партией, делятся на ряд по-

следовательных чисел (делители), начиная с единицы: на 1, 2, 3, 4 и т.д. В нашем примере (в избранном нами одном из многомандатных избирательных округов) эта таблица выглядит так:

Делимое	Делители			
	Партия А	Партия Б	Партия В	Партия Г
1	40 тыс. (1)	15 тыс. (5)	32 тыс. (2)	13 тыс. (7)
2	20 тыс. (3)	7,5 тыс.	16 тыс. (4)	6,5 тыс.
3	13,3 тыс. (6)	5 тыс.	10,6 тыс.	4,3 тыс.
...				

В данном случае деление можно прекратить на цифре 3, поскольку уже в этой таблице можно найти искомую квоту. Она будет равна тому числу, которое находится по убывающей чисел на месте, соответствующем числу распределяемых мандатов по округу. Если мандатов 3, то наша квота будет находиться на третьем месте, если 5, как в нашем примере, то на пятом. Но если мы имеем по округу 200 мандатов, то придется продолжать деление, хотя, конечно, не до 200: искомое число будет найдено в таблице гораздо раньше. Ведь если соревнующихся партий только 30, уже первый ряд деления на единицу даст нам 30 разных чисел, при делении на 2 их уже 60, при делении на 3 — 90 и т.д.

По условиям поиска квоты по системе д'Ондта в нашем избирательном округе она находится на пятом (по числу мандатов) месте по убывающей чисел. Посмотрим на таблицу. Наибольшее число — 40 тыс. За ним следуют 32 тыс., далее 20 тыс. и т.д. На пятом месте по убывающей чисел — 15 тыс. Это и будет наша квота. В соответствии с ней партия А получит 2 места, В — 2 места, Б — одно место. Партия Г мест не получит, у нее собранных голосов недостает до квоты. Таким образом, каждая партия получает столько мест, сколько раз квота укладывается в число собранных ею голосов. Квота по системе д'Ондта, как правило, сразу же позволяет распределить между партиями все депутатские места.

Однако и при вычислении квоты по системе д'Ондта (крайне редко), и всегда при естественной квоте могут получиться нераспределенные по квоте места. Для того чтобы их распределить, отдать тем или иным партиям, законодательство каждой страны устанавливает свои *дополнительные правила*. Обычно действует какое-либо одно дополнительное правило.

Во-первых, это правило *наибольшего избирательного числа*. Оно состоит в том, что нераспределенные по квоте мандаты передаются в виде

премии той партии или партиям, которые собрали наибольшее число голосов. Если нераспределенных мест несколько, то они не все передаются одной партии, а распределяются последовательно, по одному месту в зависимости от величины голосов, собранных партиями. В нашем первом примере при естественной квоте мы распределили по этой квоте только три места (квота составила 20 тыс. голосов): два места получила партия А и одно — партия В. Два мандата остались нераспределенными. Поэтому, если закон данной страны в качестве дополнительного правила предусматривает принцип *наибольшего избирательного числа*, мы должны одно дополнительное место отдать партии А, которая является первой по численности собранных голосов, а другое место отдать партии В (вторая по численности собранных голосов). Таким образом, партия А получит на свои 40 тыс. голосов 3 места, В — на свои 32 тыс. голосов — 2 места, а остальные партии мандатов не получают.

Правило наибольшего избирательного числа во многом несправедливо. Партии А каждое место обойдется лишь в 13,3 тыс. голосов (она получает два места по квоте и одно по дополнительному правилу — $40 \text{ тыс.} : 3 = 13,3 \text{ тыс.}$), партии В одно место стоит 16 тыс. голосов, а партия Б, собравшая 15 тыс. голосов, не получает ни одного места (сравним с партией А, которая получает каждый мандат за 13,3 тыс. голосов).

Другое дополнительное правило — правило *наибольшего остатка*. При естественной квоте в 20 тыс. голосов у многих партий имеется остаток собранных голосов после распределения мест по квоте. Партия А использовала голоса полностью (40 тыс. голосов на 2 места), но у партии В остаток составил 12 тыс. голосов (она получила один мандат на 32 тыс. голосов; $32 \text{ тыс.} - 20 \text{ тыс.} = 12 \text{ тыс.}$). У партии В в остаток ушли все голоса, на свои 15 тыс. голосов она не получила ни одного места. То же относится и к партии Г. Если в избирательном законе страны действует правило наибольшего остатка (а не наибольшего избирательного числа), нераспределенные по квоте мандаты будут передаваться партиями по-другому. В нашем примере наибольший остаток голосов у партии В — 15 тыс. Она и получит мандат в соответствии с этим дополнительным правилом. Другая партия, имеющая наибольший остаток, — Г (13 тыс.). Ей избирательная комиссия передаст второй нераспределенный мандат в соответствии не с квотой (у нее до квоты тоже недостает голосов), а в соответствии с дополнительным правилом. Таким образом, при действии этого правила дополнительные места в нашем примере получают совсем другие партии: не А и В, а Б и Г.

В данном случае тоже имеется неравенство. Партии А одно место обошлось в 20 тыс. голосов, а партии Г — в 13 тыс. В связи с этим повторим, что идеальных избирательных систем нет. Можно лишь сформулировать такие правила, которые максимально уменьшают неравенство в пропорции собранных голосов и получаемых мандатов.

В некоторых странах действуют иные дополнительные правила. Так, иногда все остатки голосов партий по всем округам *суммируются* в масштабах всей страны. Затем определяется число нераспределенных мест в масштабах страны, сумма остатков голосов делится на число мест, и таким образом вычисляется новая квота и распределяются оставшиеся мандаты. Этот способ использовался в Италии, но он довольно сложен, поскольку не все партии выдвигают иногда своих кандидатов во всех избирательных округах. Кроме того, и при дополнительной (второй) квоте могут оставаться нераспределенные места, и приходится еще раз прибегать к какому-либо дополнительному правилу.

Особый порядок вычисления квоты используется, когда в стране действует *заградительный барьер*. В этом случае партии, получившие процент голосов от общего числа голосов ниже, чем это установлено законом, не допускаются к распределению депутатских мандатов, хотя бы они и получили в тех или иных округах или в целом в общегосударственном округе такое число голосов, которое достаточно для одной или нескольких квот. Заградительный барьер неодинаков в различных странах: 1,5% в Израиле, 2,5% в Шри-Ланке, 4% в Болгарии и Венгрии, 5% в Германии, 8% в Египте, 10% в Турции. Для блоков обычно устанавливается повышенный процент по сравнению с партиями. Например, для партий в Польше заградительный барьер — 5%, а для партийных коалиций — 8%, в Чехии для партий — 5%, а для коалиций партий — даже 11%. На выборах в Государственную Думу в России в 1995 г. вследствие действия 5%-ного заградительного барьера к распределению мест были допущены только четыре избирательных объединения из 43 баллотировавшихся (голоса избирателей, поданные за 39 других, менее влиятельных, избирательных объединений, фактически пропали).

Заградительный барьер введен из-за соображений целесообразности. Он предназначен для того, чтобы в парламенте были представлены крупные партии, действительно имеющие влияние среди населения, чтобы депутаты в парламенте не дробились на многочисленные группы в связи с мелкими и мельчайшими интересами. Заградительный барьер преследует также цель, чтобы правительство опиралось в парламенте на определенные крупные партии, а в парламентарных республиках и парламентарных монархиях — на партийное большинство. Он, конеч-

но, искажает пропорциональную избирательную систему, смысл которой состоит в справедливом распределении мест между партиями, но его оправдывают необходимостью. В России в 1995 г. Конституционный Суд уклонился от решения вопроса о конституционности заградительного барьера. То же сделал в 1998 г. Конституционный Суд Украины. В 1998 г. Конституционный Суд России повторно обсуждал этот вопрос и постановил, что заградительный барьер не противоречит принципу равенства избирательного права, если к распределению мандатов будут допущены не менее двух партий.

Наряду с заградительным барьером пропорциональную избирательную систему нарушает правило *панашажа* (от французского слова «пестрота»). Это правило позволяет избирателю голосовать за кандидатов из разных партийных списков, т.е. исходя не из идей партийной программы, а ориентируясь на личные качества кандидата. Таким образом, избиратель, если он имеет несколько голосов, может в многомандатном округе голосовать одновременно за кандидатов правых и левых сил, что противоречит самому принципу партийного подхода в пропорциональной избирательной системе. Раньше панашаж разрешался во Франции, теперь французское законодательство не разрешает его, да и практически этот порядок использоваться не может, поскольку во Франции действует теперь мажоритарная избирательная система.

Пропорциональную избирательную систему искажает прием, называемый *соединением списков*. Это разрешается во многих странах, использующих пропорциональную избирательную систему. Соединение списков заключается в том, что две или более партий заявляют перед голосованием, что они рассматривают свои списки кандидатов как единый список блока. На деле, списки не объединяются, избиратели голосуют за отдельные партии, но при подсчете голосов избирательная комиссия (если закон разрешает соединение списков) сначала должна делить места по квоте между соединенным списком и другими отдельно выступавшими партиями, а затем сами партии единого списка разделяют между собой доставшиеся мандаты.

Предположим, что в округе баллотируются списки кандидатов пяти партий. Партия А получила 35 тыс. голосов, Б — 5 тыс., В — 14 тыс., Г — 27 тыс., Д — 19 тыс., всего 100 тыс. голосов. Естественная квота равна 20 тыс. голосов. Партия А получит по квоте одно место, партия Б мест не получит. Но предположим, что эти партии заявляют о соединении списков. Тогда у них будет вместе 40 тыс. голосов. Избирательная комиссия обязана распределить места сначала между соединенным списком и другими партиями, она даст соединенному списку два

места. Таким образом, если эти две партии выступают отдельно, они получат одно место на двоих, а если заявляют о соединении списков — 2. А затем они уже сами решат, как использовать эти два мандата.

Для пропорциональной избирательной системы важнейшее значение имеет не только то, сколько мест получит партия, но кому именно, какому конкретному кандидату достанется депутатский мандат. Иначе говоря, встает вопрос о *распределении мандатов внутри партийного списка* между конкретными кандидатами. При пропорциональной системе избиратель голосует не за конкретного кандидата (если законом не был разрешен преференциальный вотум, о котором говорится ниже), а за определенную партию. Обычно партии имеют большой список кандидатов (особенно по общегосударственному избирательному округу, предполагающему распределение по пропорциональной системе большого числа мандатов, например в России — 225). Списки партий составлены обычно со значительным превышением их реальных возможностей, они не получают столько голосов, чтобы их по квоте хватило на всех партийных кандидатов. Поэтому встает вопрос: кому же отдать доставшееся число мест? Ведь избиратели голосовали в целом за ту или иную партию, за партийный список, и в принципе все кандидаты от данной партии получили равное число голосов. Этот вопрос решается разными путями. Во-первых, важнейшее значение имеет *место в партийном списке*. Лидеры партии, естественно, стоят в нем на первых местах. На первые места могут поставить также лиц, которые предоставляют партии крупные пожертвования (в пределах, разрешенных законом). Могут поставить на первые места и выдающихся граждан страны, известных деятелей культуры, как, между прочим, это было в России на выборах Государственной Думы в 1995 г. для привлечения голосов избирателей (некоторые из таких деятелей затем отказались от мандатов в пользу стоящих ниже в списке партийных функционеров). Депутатские места получают в порядке очередности лица, стоящие на первых местах списка; если кандидат стоит на 100-м месте, вряд ли ему достанется мандат.

В большинстве стран закон требует соблюдать очередность фамилий в списке при получении мандатов. Но во многих странах это считается внутрипартийным делом, и лидеры партий сами могут решать, кому именно из этого списка они отдадут депутатский мандат. Они могут передать его лицу, стоящему на 30-м месте в списке, и не дать его кандидату под номером 28. В случае если депутат утрачивает мандат или выбывает досрочно (например по причине смерти), вопрос о передаче мандата тоже могут решать лидеры партии (выборы взамен выбывшего депутата при пропорциональной системе не проводятся).

Такой порядок, в частности, установлен поправкой к избирательному закону в Словакии (принята в 1995 г.). Он применялся и в России, хотя, как правило, мандат передавался следующему в списке кандидату. Закон 1999 г. установил только последний порядок.

Для распределения мест внутри партийного списка в некоторых странах (например в Финляндии) применяется также другой порядок — так называемый *преференциальный вотум* (от французского слова «предпочтение»).

Этот способ используется обычно не в общегосударственном избирательном округе, где слишком много списков партий и в каждом из них множество фамилий кандидатов, а в более мелких многомандатных округах, где избиратели лучше знают кандидатов. Для применения преференциального вотума необходимо, чтобы в бюллетене были обозначены не только названия партий, но и фамилии их кандидатов. Допустим, что в определенном многомандатном округе избирается пять депутатов. В округе действуют три партии, каждая из них надеется на полную победу и выдвигает по пять кандидатов. Если бы не был разрешен преференциальный вотум, то мандаты получили бы кандидаты, стоящие на первых местах в списке, скажем, две партии в пропорции к собранным ими голосам получили бы по два места, а третья — одно. Эти места получили бы кандидаты, стоящие в начале партийных списков. Но если разрешен преференциальный вотум, избиратель может выбирать, кому именно он отдает свое предпочтение. В отличие от панашажа, он голосует только за одну партию (а не за кандидатов из разных партийных списков), но среди кандидатов данной партии он может кому-то отдать предпочтение. Обычно разрешается отметить (крестиком, номером) только одно предпочтение, редко — два. Допустим, голосуя за одну из партий, избиратель отмечает крестиком не известного предпринимателя, снабжающего партию деньгами, а Жана-водопроводчика, который ему лично знаком. В этом случае избирательная комиссия сначала обязана подсчитать число преференций по каждому кандидату и сначала выдать мандат тем из них, у кого больше преференций (соответственно числу квот голосов, полученных данной партией). Поэтому если партия, выдвигавшая пять кандидатов, по квоте получает только два места, то их отдадут не стоящим на первых местах партийного списка лидеру местной организации партии и владельцу крупного ювелирного магазина, финансирующему партию, которые получили, скажем, соответственно лишь 7 и 5 преференций, а лицам, стоящим на четвертом и пятом местах, получившим 21 и 18 преференций.

§ 3. Досрочный отзыв избранного представителя

Право досрочного отзыва депутата (иного представителя, избранного должностного лица) — это досрочное прекращение мандата лица путем голосования избравших его граждан или избравшего его органа (последнее бывает крайне редко, например, при многостепенных выборах в Китае). Оно обычно связывается с опытом тоталитарных социалистических государств. Это право отстаивал В.И. Ленин, считая его выражением подлинного демократизма. Оно было включено в первую и последующие советские конституции, в конституции других стран тоталитарного социализма. Однако это право возникло задолго до образования тоталитарных социалистических государств. Правда, до возникновения социалистических государств оно применялось только на местном уровне и на уровне субъектов федерации (например в США). Распространение этого права избирателей по отношению к депутатам общегосударственного парламента в капиталистических странах категорически отвергалось, как отвергается и сейчас, в том числе в самых демократических капиталистических государствах.

Право отзыва дает возможность избирателям осуществлять действенный контроль за своими избранниками. В странах тоталитарного социализма оно связывается с *императивным* мандатом депутата, с наказами избирателей. Наказы принимаются на общих собраниях избирателей (граждан, других избирательных единиц, например производственных коллективов, нижестоящих представительных органов в Китае при выдвижении кандидата) и становятся обязательными при утверждении их представительным органом, в состав которого входит избранный депутат. Предусматривается, что депутат, не выполняющий наказа избирателей, может быть отозван ими в соответствии с установленной законом процедурой. Вопрос об отзыве может быть поставлен лишь по инициативе определенного числа избирателей (обычно 25%, в Японии — 20% при отзыве депутата местного совета). Решение принимается в том же порядке, в каком депутат избирался, но, как правило, тайным голосованием. В некоторых странах решение избирателей, принятое большинством избирателей данного депутата, имеет решающее значение, в других — оно рассматривается тем представительным органом, в состав которого входит депутат. Решение принимается этим представительным органом. Оценка выполнения наказов избирателей осуществляется с учетом того, зависело или не зависело такое выполнение от личной деятельности депутата (в подавляющем большинстве стран наказов, в том числе и депутатам местных органов,

не существует, и отзыв зависит от оценки деятельности депутата, других обстоятельств).

В демократических странах отзыв парламентария не предусмотрен. Считается, что член парламента имеет *свободный* мандат. Он рассматривается как представитель всей нации (народа), общегосударственного корпуса избирателей, а не своего избирательного округа. Поэтому избиратели округа не могут давать ему обязательных наказов и не могут досрочно отзываться его, а отзыв одного депутата путем голосования избирателей всей страны (поскольку парламентарий — представитель всего народа) был бы явно нецелесообразным и не соответствовал бы порядку его избрания.

Отсутствие права отзыва парламентария не означает всякое отсутствие контроля избирателей за его деятельностью. Депутаты парламента регулярно посещают свои избирательные округа (в России для этого выделяется особое время в период сессии парламента, но это может осуществляться и осуществляется также в другое время), информируют население о своей работе, о деятельности законодательного органа. Депутат может быть лишен мандата тем представительным органом, в состав которого он входит (например за порочащие проступки, за систематическое неучастие в работе парламента). В России в 1996 г. таким образом был лишен мандата депутат Государственной Думы С. Мавроди, руководитель скандальной финансовой пирамиды «МММ». Под давлением прессы, общественного мнения депутат или иное избранное гражданами должностное лицо бывает вынужден уйти в отставку, что тоже является результатом контроля избирателей. Кроме того, считается, что провинившийся депутат будет наказан на следующих выборах: его кандидатура не будет выдвинута партией или поддержана избирателями, не соберет необходимого числа подписей для поддержки или необходимого числа голосов на выборах.

В отличие от парламентария, депутаты представительных органов субъектов федерации, их избранные гражданами губернаторы, члены органов местного самоуправления, мэры, некоторые другие должностные лица могут быть отозваны, правда, далеко не во всех странах. Избиратели отзываю депутатов местных советов в Японии, выборных должностных лиц в США. В последней стране этот институт предусмотрен конституциями или обычным законодательством около полутора десятков штатов. В Швейцарии возможен отзыв не отдельных членов, а всего состава парламента кантона (субъекта федерации). Это осуществляется по инициативе от 1,5 тыс. до 12 тыс. избирателей (в различных кантонах), но только в тех из них, где действуют еще старые конституции, новые основные законы кантонов такого права избира-

телей не предусматривают. В Австрии закон предусматривает возможность досрочного отзыва президента путем народного голосования, которое может быть проведено по инициативе совместного заседания обеих палат парламента (случаев отзыва президента в Австрии не было). В 90-х гг. процедура лишения полномочий президента путем референдума и на основе решения парламента применялась в постсоциалистическом Азербайджане. Конституция такой процедуры не предусматривала, и парламента принял специальный закон об этом. В некоторых странах, где президент избирается парламентом, последний может досрочно «отозвать» президента (Словакия и др.).

§ 4. Референдум, плебисцит, всенародный опрос и всенародное обсуждение

Терминология. *Референдум* (от латинского «должное быть сообщенным») и *плебисцит* («то, что сказал плебс», под которым в данном случае понимался народ, а не римская аристократия) — это *голосование* избирателей, посредством которого принимается *решение*. Сказанное относится и к консультативному референдуму, хотя в данном случае решение имеет рекомендательный характер. Понятие консультативного плебисцита, насколько нам известно, не употребляется. Другое различие референдума и плебисцита состоит в том, что плебисцитом часто называют голосование по отдельным, но наиболее важным для страны вопросам, по территориальным, международным проблемам, по вопросам, относящимся к личности (например голосование по поводу предложенной избирателям единственной кандидатуры на должность президента). Наконец, референдум бывает не только общегосударственным, но и местным, посредством которого принимается решение самоуправленческого характера. Термин «местный плебисцит» не употребляется.

Впрочем, никакой четкости в этой терминологии ни на официальном, ни на неофициальном уровне нет. Выборы президента, если избирателям предлагается (по существу для одобрения, а не для выбора) единственная кандидатура, называют и референдумом (Египет), и плебисцитом (Пакистан). Правда, используя эти термины на русском языке, нужно иметь в виду точность перевода с иных языков, особенно неевропейских, поскольку смысловые обозначения не всегда совпадают. Сами же процедуры референдума и плебисцита одинаковы.

В отличие от референдума и плебисцита *всенародный опрос* предполагает выявление мнения населения страны по каким-либо принципиальным вопросам, причем голосование, как правило, не использу-

ется. Опрос может быть проведен общественной организацией, государственным органом, прессой. В нем могут принять участие не только избиратели, но и другие граждане, а также не граждане данного государства. Такой опрос не предполагает принятия решения. Опрос, как и референдум, может быть проведен и на местном уровне. Иногда опросом называют консультативный референдум с голосованием (Нидерланды).

Всенародное обсуждение — термин, употребляемый в странах тоталитарного социализма. Оно обычно проводилось для обсуждения проектов новой конституции и очень редко по другим вопросам до принятия высшими государственными органами принципиальных решений. В редчайших случаях общегосударственное обсуждение проектов конституций проводилось в развивающихся странах, но обычно оно имело целью не столько выяснить мнение населения страны (не только избирателей), а получить одобрение уже фактически принятых властями решений.

Значение референдума (плебисцита). Референдум — одно из важнейших средств прямой демократии. В принципе он имеет преимущества перед представительной демократией, когда избранные народом (избирателями) органы опосредованно выражают волю народа. Постановление избирателей, принятое путем голосования на решающем общегосударственном референдуме, имеет силу закона, а иногда и большую силу, чем закон парламента. Считается, что решение, принятое путем референдума (или плебисцита), не следует отменять обычным или иным законом, принятым парламентом, хотя это и бывает. Решение местного референдума также имеет силу основополагающего акта.

Однако значение референдума (плебисцита) не следует переоценивать. Вопросы, выносимые на референдум, могут быть не всегда доступными для всесторонней оценки со стороны рядовых избирателей, они могут не просчитать всех политических и социально-экономических последствий принимаемых решений. Иногда референдум проводится в обстановке давления на психику избирателей (так неоднократно было во Франции при президенте де Голле), а в условиях авторитарных режимов — в обстановке угроз и насилия (в Пакистане для одобрения кандидатуры генерала Зия-уль-Хака на должность президента). Референдум использовался правящей верхушкой фашистской Германии для одобрения территориальных захватов, для концентрации всей власти в руках «фюрера» (вождя) А. Гитлера.

В демократических странах отношение к референдуму неодинаковое. В тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента (прежде всего в самой Великобритании), к

нему существовало отрицательное отношение. Впервые в Великобритании он стал проводиться на местном уровне лишь в 70-х гг., а на общегосударственном уровне был проведен лишь однажды (по вопросу о вступлении страны в «Общий рынок»). В США, Канаде он никогда не проводился на федеральном уровне, хотя в США используется в штатах. Не применяется референдум в странах мусульманского фундаментализма, в Нидерландах, очень редко используется в Бельгии.

Очень часто проводится референдум в Швейцарии (в среднем 5—10 референдумов только на федеральном уровне в год, не говоря уже о частых кантональных референдумах). В 80—90-х гг. референдум активно использовался во многих постсоциалистических странах, в том числе в России. В России проводились консультативные референдумы по вопросу о сохранении СССР (референдум проводился в масштабах Союза), о доверии высшим органам государства, о путях социально-экономических преобразований. В 1993 г. был проведен решающий референдум по вопросу о принятии новой Конституции.

Инициатива референдума, формула референдума и организация голосования. Порядок проведения референдума определяется либо общим законом о референдуме (такой конституционный закон действует в России), либо специальными законами, принимаемыми каждый раз для конкретного референдума (Великобритания). На референдум (плебисцит) распространяются нормы избирательного права, действующего в данной стране. Однако применяются и специальные правила. Кроме того, пропорциональная избирательная система для референдума использоваться не может. Поэтому в тех странах, где действует на выборах такая система, при подсчете голосов и определении результата применяются правила мажоритарной системы.

Инициатива проведения общегосударственного референдума может исходить только от некоторых *высших* органов государства (президента во Франции, Сейма или Сената с согласия президента в Польше), от определенного числа депутатов парламента (50 в Венгрии), местных представительных органов (5 из 20 областных советов в Италии), определенного числа избирателей, для чего нужно собрать необходимое число их подписей (в Венгрии — 50 тыс., в Италии — 500 тыс., в Бразилии — 1% избирателей страны). В России, согласно Федеральному конституционному закону о референдуме 1995 г., инициатива проведения общегосударственного референдума принадлежит не менее чем двум миллионам граждан-избирателей — при условии, что на территории одного субъекта Федерации или в совокупности за пределами Российской Федерации проживает не более 10% из них, а также Конституционному собранию в случае подготовки нового проекта

Конституции (при ее общем пересмотре). Дата референдума объявляется Президентом.

Местные референдумы проводятся по инициативе местных представительных органов или группы избирателей (в Белоруссии — 10%, в Болгарии — 25% избирателей общины, кметства, в Венгрии — 10–25% в зависимости от административно-территориальной единицы). При сборе подписей по инициативе избирателей действуют те же ограничения, что и при выдвижении кандидата: нельзя собирать подписи на рабочих местах, на транспорте, в воинских частях.

На референдум, как правило, выносится вопрос (реже — несколько вопросов), предполагающий положительный («да») или отрицательный («нет») ответ избирателя. Оба эти варианта обозначены в бюллетене и голосующему нужно отметить каким-либо знаком один из них (в иных случаях бюллетень недействителен). Возможна и такая ситуация, когда голосующему предлагается выбор из нескольких возможных решений (альтернативный референдум). При этом способе, который используется в Швейцарии, голосующий может выбрать один вариант или дать положительный (отрицательный) ответ на несколько вариантов. Принятым будет считаться вариант, набравший наибольшее число положительных ответов. Вопрос (вопросы), выносимые на референдум, называются *формулой референдума*. Она должна быть четко выраженной и понятной участнику референдума.

На голосование избирателей могут выноситься не всякие вопросы. Законодательство различных стран запрещает выносить на референдум вопросы чрезвычайного и безотлагательного характера, а также такие, ответ на которые известен заранее (например предложения о повышении заработной платы, снижении налогов). Не могут выноситься на референдум кадровые вопросы (хотя в Азербайджане, как говорилось, был проведен референдум об отставке президента, а в Австрии он по закону возможен), меры по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения. В России Федеральный конституционный закон 1995 г. не разрешает выносить на голосование избирателей вопросы: об изменении статуса субъектов Федерации, о досрочном прекращении и продлении сроков полномочий высших органов государства, о досрочных выборах, по вопросам государственного бюджета, налогов, амнистии и помилования. Решением референдума нельзя отменять общепризнанные права и свободы, гарантии конституционных прав. По аналогии с федеральным законом в России приняты законы о референдуме в субъектах Федерации.

Организация референдума во многом аналогична выборам. Если действуют постоянные избирательные органы (комиссии и др.), то

организация референдума возлагается на них. В ином случае создаются специальные комиссии по проведению референдума. Составляются списки участников голосования (это — граждане-избиратели), проводится агитационная и разъяснительная работа. Средства массовой информации предоставляются избирательным объединениям (но в данном случае не кандидатам, которых нет) на тех же условиях, что и на выборах (часто поровну всем политическим группировкам, проводящим агитацию «за» и «против» предлагаемого решения, или в пропорции к численности парламентских фракций, как в Испании). Голосование осуществляется только официальными бюллетенями, а также с помощью избирательных машин, электронных избирательных карточек. Если в данной стране голосование на выборах является обязательным, это относится и к референдуму. Право обжалования и опротестования результатов референдума предоставляется только политическим объединениям и осуществляется по процедуре, предусмотренной для выборов. Окончательное решение принимает суд (общие суды, избирательные трибуналы, административные палаты общих судов).

Виды референдума. Классификации референдума многочисленны. Различают: 1) общегосударственный и местный референдум (последний проводится на территории субъекта федерации, автономного образования, административно-территориальной единицы; 2) обязательный и факультативный референдум (в первом случае решение по определенному вопросу, например при пересмотре конституции Швейцарии или разделении, соединении общин в Венгрии, может быть принято только путем референдума); 3) конституционный и обыкновенный референдум (в первом случае на голосование выносится проект конституции, например в России в 1993 г.); 4) допарламентский (до принятия закона парламентом), послепарламентский (после принятия закона), внепарламентский (в обход парламента); 5) утверждающий или ратифицирующий (избиратели утверждают решение парламента) и отменяющий (в Италии после сбора необходимого числа подписей неоднократно проводились референдумы об отмене ранее принятого закона); 6) решающий и консультативный референдум. В последнем случае его результаты могут быть не учтены при принятии закона или иных действиях органов государства. Есть и другие классификации. Иногда особо выделяются международно-правовой референдум (по вопросам границ, участия в международных организациях, о постоянном нейтралитете государства), административный референдум (по вопросам устройства территории государства, о системе его органов) и др.

Итоги голосования и результаты референдума. Референдум (плебисцит) считается действительным (состоявшимся), если в голосовании приняло участие определенное количество избирателей, установленное законом о референдуме или иными правовыми актами. Оно может отличаться от того процента участия в голосовании, которое установлено для действительности выборов. В России федеральные выборы признаются состоявшимися при участии в голосовании 25% избирателей, а для референдума необходимо 50%. Решение считается принятым, если за него подано 50% + 1 голос. Такие правила действуют в большинстве стран. Иногда для принятия положительного решения требуются 2/3, 3/5 и даже 3/4 голосов (в развивающихся странах). В некоторых странах закон связывает принятие положительного решения с процентом положительных ответов от общего числа зарегистрированных избирателей (при обязательной регистрации). Например, в Великобритании в 1979 г. на референдуме по вопросу о предоставлении автономии Шотландии и Уэльсу требовалось получить 40% утвердительных ответов от зарегистрированного числа избирателей в каждой из этих частей государства, что не было достигнуто ни в одной из них (при повторном референдуме через много лет было принято решение о предоставлении автономии Шотландии и Уэльсу с 2000 г.). В Швейцарии для принятия положительного решения на общегосударственном референдуме при полном или частичном пересмотре Конституции действует двойное требование: необходимо получить большинство голосов в общефедеральных масштабах и в большинстве кантонов.

Результаты референдума обычно оформляются как публикация соответствующими органами итогов подсчета голосов. На основе этих итогов решение, конституция, иной акт вступают (или не вступают) в силу в день, указанный в формуле референдума. В других случаях итоги референдума являются основой для деятельности органов государства, по его итогам издаются законы, акты исполнительной власти. В отдельных случаях парламент издает закон, который исходит не от парламента, а имеет своим прямым источником волю избирателей. В этом случае в преамбуле закона обычно указывается, что он принят путем референдума.

§ 5. Народная законодательная и местная правотворческая инициатива

Народная законодательная инициатива предполагает право участия определенного числа (а не всех) избирателей в принятии решений парламентом, а местная правотворческая инициатива — местным пред-

ставительным органом. Это — право предложить проект закона, постановления местного представительного органа. Такой орган вправе принять или отклонить предложенный проект, но обязан его рассмотреть.

Народная законодательная (правотворческая) *инициатива* используется во многих странах (Австрии, Испании, Италии, Швейцарии и др.), за исключением тех, где господствует идея верховенства парламента (страны англосаксонского права), и мусульманских государств. Впрочем, в некоторых штатах США законодательная инициатива применяется. Она также применяется в субъектах федерации в Швейцарии, в автономных сообществах Испании. Этот институт близок к праву избирателей вынести какой-либо вопрос на референдум, и обычно для этого нужно собрать такое же число подписей (в Венгрии и Швейцарии — 50 тыс., в Польше — 100 тыс., в Испании — 500 тыс., в Бразилии — 1% от общей численности избирателей, в Колумбии — 5%). Нередко предусматривается, что избиратели, выступающие с законодательной инициативой, должны представлять в определенной пропорции разные регионы страны. В Бразилии избиратели должны представлять не менее пяти штатов (из приблизительно трех десятков), в Румынии — не менее четверти уездов страны. Зачастую установлен срок для сбора подписей (эта кампания не может продолжаться бесконечно), обычно он составляет не более шести месяцев. Порядок сбора подписей таков же, как при поддержке кандидата на выборах и при инициативе референдума. После сбора подписей законопроект передается в парламент, где рассматривается по обычной процедуре.

В некоторых странах право законодательной инициативы имеют массовые общественные объединения, но только по определенным вопросам, в Великобритании — церковь по религиозным вопросам. Проект закона, представляемый в порядке законодательной инициативы, должен быть оформлен соответствующим образом, в частности должен быть разделен на главы или статьи. Иногда требуется также, чтобы он имел мотивировочную часть, а к нему приложена объяснительная записка с указанием причин необходимости данного законопроекта. Местная правотворческая инициатива осуществляется по решению определенного числа избирателей данного территориального коллектива (административно-территориальной единицы), которые направляют в местный представительный орган проект какого-либо решения. Число избирателей, которые имеют право представить такой проект, определяется местными правовыми актами (обычно уставом муниципального образования).

§ 6. Петиции, обращения, заявления, жалобы граждан

Перечисленные выше формы обычно связаны с прямой демократией в сфере исполнительной власти, хотя они могут использоваться и для обращения в законодательные органы. Петиции сначала рассматривались именно как только такие обращения. Все эти формы могут иметь индивидуальный и коллективный характер (последнее не допускается для военнослужащих). Законодательство устанавливает строгие процедуры рассмотрения заявлений, обращений и т.д., сроки, порядок принятия решений, информации о них. Запрещается, в частности, пересылать жалобы в тот орган, на который подана жалоба. Иногда устанавливается, что анонимные заявления не рассматриваются.

§ 7. Основы представительной демократии

В данном параграфе рассматриваются лишь некоторые, самые общие вопросы представительной демократии. Подробно об органах представительной демократии, их деятельности говорится в особых главах. В данном учебнике речь идет о государственной представительной демократии. В общественных объединениях, в другого рода коллективах существуют свои формы представительной демократии.

Как говорилось, представительная демократия означает осуществление власти народа через избранных им представителей. Такие представители могут быть неодинаковыми. Ими могут быть избираемые непрямыми выборами премьер-министры (избираются парламентами, например в Германии и Японии), президенты (избираются особыми избирательными коллегиями в Индии, Италии), судьи и т.д. Однако, когда говорится о представительной демократии, имеются в виду не избираемые гражданами должностные лица, а *представительные органы*: парламент, законодательные собрания субъектов федерации и политических автономий, местные представительные органы административно-территориальных образований. Парламент является высшим представительным органом народа, законодательные собрания — народа государственных образований, местные представительные органы — территориальных коллективов. Хотя они избираются лишь гражданами-избирателями (о некоторых исключениях сказано выше), представительные органы на деле являются представительством всего населения (в том числе неграждан), будучи призванными выражать его интересы и защищать его права.

К числу наиболее общих принципов представительной государственной демократии относятся следующие.

Во-первых, представительные органы по своему составу и характеру деятельности должны выражать, с одной стороны, совпадающие интересы всего народа, а с другой — интересы различных слоев населения. Для этого и осуществляется постоянное совершенствование избирательных систем, о чем говорилось выше. Однако состав представительных органов не бывает простым слепком структуры общества. На выборах побеждают обычно наиболее достойные кандидаты, независимо от того, к каким слоям населения они принадлежат, те, чья программа ближе к интересам большинства народа, те, кто вызывает наибольшие симпатии избирателей. Конечно, в состав представительных органов попадают не всегда самые достойные, бывают избраны даже недостойные лица, чья победа на выборах объясняется популистскими лозунгами (часто неосуществимыми) или поддержкой денежного мешка.

Интересы различных слоев населения представительные органы тоже выражают не в какой-то заранее заданной пропорции, а в ходе борьбы различных мнений, парламентских фракций, групп давления, но в общем в условиях демократии существует стремление найти какой-то общий знаменатель для различных интересов, компромисс, консенсус.

Во-вторых, органы представительной демократии должны занимать *решающее место* в системе органов государства. По общему правилу только парламент устанавливает законы, решает некоторые важнейшие государственные вопросы. В конечном счете именно парламент может путем импичмента отрешить от должности президента, избранного тоже прямым голосованием народа. Сказанное с соответствующими изменениями относится и к местным представительным органам. Однако, разумеется, представительные органы не должны, да и практически не могут, взять на себя решение всех даже очень важных государственных вопросов. Парламент — прежде всего орган законодательной власти, орган контроля за деятельностью правительства. Местные представительные органы тоже своим главным назначением имеют местное правотворчество и контроль. Для других видов деятельности существуют другие ветви власти, другие органы.

В-третьих, представительные органы должны обсуждать и решать вопросы на началах подлинной *коллегии*, равенства прав ее членов как участников этой коллегии. Какой-либо вождизм, ограничение законной деятельности определенных фракций, депутатов недопустимы. Вместе с тем решения в парламенте, других представительных органах принимаются на основе принципа большинства. Этим затрагиваются интересы меньшинства, социальных и иных групп населения, которые

представляют меньшинство. Поэтому любые решения в парламенте, иных представительных органах должны приниматься взвешенно и с соблюдением всех деталей установленной процедуры. В связи с этим одним из требований к деятельности представительных органов является охрана прав меньшинства.

В-четвертых, избранные представители народа, территориального коллектива должны пользоваться *уважением* со стороны других органов государства, избравшего их населения, помощью и поддержкой других государственных органов при выполнении их депутатских обязанностей. Однако они не должны занимать такого привилегированного положения, которое отгораживало бы их от народа. Депутаты должны постоянно общаться с населением, знать его нужды, отстаивать законные интересы избравших их людей. Они должны находиться под *контролем* своих избирателей, хотя формы такого контроля в различных странах неодинаковы.

В странах тоталитарного социализма названные принципы заменяются другими или подвергаются модификации. Поскольку местное самоуправление не признается как особый институт, все представительные органы образуют иерархическую систему (систему советов, органов типа советов) снизу доверху. Они не автономны по своим ролям в обществе, нижестоящие подчинены вышестоящим. Тезис о представительстве народа заменяется представительством трудящихся, практически это выражалось в лишении в некоторых странах избирательных прав «эксплуататоров». Таким образом, определенные группы населения лишались своего представительства в органах своего государства, которое распространяло и на них установленные им правила. Партийные фракции, как правило, отсутствуют в парламенте, местных органах (исключениями были ГДР, Польша), а главным принципом является руководящая роль объединения коммунистов (партийной группы) в парламенте и местных представительных органах. Защита прав меньшинства вытесняется принципом демократического централизма, который требует жесткой субординации. Вместо принципа свободного мандата депутата действует императивный мандат. Связь депутата со своими избирателями принимает другие формы. Депутат не является профессиональным парламентарием (хотя может существовать небольшое количество таких депутатов), он совмещает депутатскую деятельность с работой на предприятии, в учреждении и т.д. Считается, что это обеспечивает знание депутатом повседневных нужд избирателей — своих коллег по работе, более точное выражение их интересов. В таком подходе есть некоторые плюсы, но он ведет к снижению профессионализма депутатов (они заняты на своей работе), сессии со-

зываются на несколько дней в году, парламент превращается в учреждение, которое просто штампует законы по предложению правительства и по указанию центральных органов правящей коммунистической партии. К тому же, поскольку парламент заседает очень недолго и по другим причинам, законов принимается мало, они подменяются другими актами. Сказанное с соответствующими изменениями относится и к деятельности местных представительных органов (советов, органов типа советов) в странах тоталитарного социализма.

Глава 13

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ

Различные звенья государственного аппарата рассматриваются в последующих главах, посвященных законодательной, исполнительной, судебной, контрольной власти. В данной главе содержится лишь самая общая характеристика государственного аппарата. Следует также иметь в виду, что помимо государственного аппарата существует и аппарат муниципального управления, который, по крайней мере в России, как и во многих других странах, не входит в систему органов государственной власти, не является в точном смысле слов государственным аппаратом. Во многих странах, однако, есть представители государства на местах, территориальные органы министерств, а это — части государственного аппарата. Кроме того, в некоторых странах избранные на местах мэры, префекты муниципий утверждаются правительством как представители государственной власти, сочетая таким образом качества звеньев муниципального и государственного аппарата.

§ 1. Понятие государственного аппарата

Государственный аппарат — это огромная и разветвленная система государственных органов и должностных лиц по управлению государством. В широком смысле слов «государственный аппарат» включает парламент, правительство, президента с его администрацией или канцелярией, суды, прокуратуру, органы государственного контроля, министерства и их служащих, органы субъектов федерации в федеративных государствах, местные органы государства, «материальные придатки» государства — армию, полицию и др. Все вместе они составляют механизм для осуществления единой государственной власти и в этом смысле — систему властвования.

В более узком смысле государственный аппарат — это прежде всего система органов исполнительной власти, их должностные лица. Они являются государственными служащими. Служащие имеются не только в государственных органах. Они работают в частных фирмах, бан-

как, на предприятиях и т.д. В данном и последующих параграфах речь идет только о лицах, находящихся на службе у государства. Термин «государственный служащий» может иногда употребляться в очень широком значении, хотя и не совсем точно. Среди лиц, находящихся на службе у государства, есть разные категории, такие лица, которые хотя и находятся на государственной службе, но не обладают дискреционными и распорядительными полномочиями. К их числу относятся, например, врачи в государственных лечебницах, профессора и другие преподаватели высших государственных учебных заведений, иные лица, которые получают заработную плату за счет государственного бюджета.

Свои служащие есть в муниципальных учреждениях (муниципальная служба).

Среди этого широкого круга служащих различаются две категории: «простая» и классифицированная государственная служба (например в России федеральная государственная служба). Последние в отличие от «простых» государственных служащих обладают дискреционными полномочиями: правом решать вопросы по своему усмотрению, но в пределах закона, а также распорядительными полномочиями. Они имеют чины (например государственные советники различных классов), ранги, пользуются определенными льготами (например в пенсионном обеспечении), но несут и определенные обязанности, например, не вправе участвовать в забастовках или в политических акциях. Они обладают правом несменяемости при смене правительства или президента (кроме личных сотрудников и лиц, занимающих должности, имеющие политическое значение) и обязаны быть лояльными по отношению к государству.

«Простые» государственные служащие (работники государственных учреждений) таких прав не имеют и подобных обязанностей не несут. Их правовое положение регулируется трудовым правом, тогда как основы классифицированной государственной службы в ряде отношений определяются административным правом.

В любой стране профессиональный государственный аппарат, чиновничество (прежде всего в системе исполнительной власти) подстерегают три главных зла: 1) разбухание аппарата, который стремится расширять свои функции, регулировать новые сферы отношений; 2) бюрократизация (вовсе не в смысле «разумной» бюрократии, а в смысле ненужного бумаготворчества, волокиты, бездушного отношения к людям, стремлении отгородиться от них своим мундиром); 3) коррупция, т.е. использование своего служебного положения, доступа к власти в корыстных целях. Чрезмерное разбухание аппарата пре-

одолеваются контролем за ним со стороны представительных органов, время от времени проводится сокращение штатной численности должностей, которые, правда, нередко через некоторое время опять возрождаются. С бюрократизацией борются разными методами: воспитанием кадров, обращениями граждан с жалобами в вышестоящие и иные органы (в том числе в суд), применением упомянутой выше партиципации и т.д. Коррупция преследуется в уголовном порядке.

§ 2. Органы и организация государственного аппарата

Разновидности органов государственного аппарата. В соответствии с концепцией разделения властей принято различать органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти. Эта классификация отражает самый общий подход. Вне ее остаются, например, органы конституционной юстиции, прокуратуры (особенно в постсоциалистических странах, где прокуратура имеет особые функции), органы государственного контроля и др. Однако в качестве генерального подхода к классификации она может быть использована, особенно если ее дополнить ветвью контрольной власти.

По территориальным масштабам действия различаются центральные и местные органы государственного аппарата. Первые осуществляют государственную власть на территории всей страны (президент, правительство, министерства, верховные суды, генеральный прокурор и др.), вторые — в масштабах определенных административно-территориальных единиц (территориальные органы министерств, назначенные правительством губернаторы и начальники районов, местные суды и прокуроры и т.д.). Есть государственные органы общей компетенции (например правительство) и органы функционального назначения, ведающие определенным участком работы (министерства). В федерациях существуют различные звенья государственных аппаратов субъектов федерации. Особого анализа требуют «материальные придатки» государства (армия и др.), которые примыкают к исполнительной власти, но важнейшие решения об использовании армии (например за рубежом) может принимать только общегосударственный законодательный орган.

К числу *законодательных органов* относятся парламенты, законодательные собрания субъектов федерации, политических автономных образований, а иногда и некоторые другие органы (например в Испании законы по местным вопросам издают все автономии). В отдельных государствах законы (низамы, но не кануны, хотя именно последнее слово соответствует понятию закона) издают монархи (Са-

удовская Аравия, Катар, Оман и др.), в демократических странах существует также делегированное законодательство правительства (по уполномочию парламента), в отдельных из них при определенных условиях законы могут издавать комиссии (секции) парламента особого рода (Италия, Греция и др.). В чрезвычайных условиях по конституциям некоторых стран (Египет и др.) акты, имеющие силу закона, могут издавать президенты. Однако ни монархи, ни правительства, ни президенты, ни комиссии парламента, принимающие по его уполномочию менее значительные законы, не относятся к органам законодательной власти. Законодательство не является основной сферой их деятельности (кроме особых так называемых решающих комиссий парламента в некоторых странах). Концепция разделения властей и была выдвинута в том числе для отрицания права законодательствовать за всеми иными органами, кроме парламента. В России единственным законодательным органом на федеральном уровне является парламента — двухпалатное Федеральное Собрание. В субъектах Федерации имеются свои законодательные органы (за редчайшими исключениями — однопалатные), которые вправе издавать законы по предметам своей компетенции.

Исполнительная власть представлена наибольшим количеством различных органов, должностных лиц. Численность ее служащих (классифицированной государственной службы) в десятки раз, а если учитывать весь состав «материальных придатков», то в сотни раз превышает численность должностных лиц и служащих других ветвей власти. Это относится и к России, где аппарат исполнительной власти (без армии, милиции, внутренних войск, служащих тюрем и других мест заключения) составляет более 2 млн. человек¹, тогда как, например, в парламенте работают несколько тысяч служащих, а в судебной системе занято немногим более 20 тыс. судей.

Исполнительную власть в большинстве стран юридически возглавляет президент (США, Индия и др.), но на деле положение его неодинаково. В президентской республике он и юридически, и фактически глава исполнительной власти (США), а в парламентарной республике (Индия) фактически во главе исполнительной власти находится правительство, по совету (фактически — по указанию) которого действует президент. В полупрезидентской России по Конституции исполнительная власть принадлежит Правительству, но фактически возглавляет ее Президент, который дает указания премьер-министру и которому непосредственно подчинены «силовые» и некоторые другие министры

¹ См.: Аргументы и факты. 1998. № 7. С. 5.

(обороны, иностранных дел и др.), а с 1998 г. — налоговая служба и даже государственное телевидение.

Министерства и различные ведомства, не имеющие или имеющие ранг министерств (например налоговая служба или Федеральная служба безопасности в России), являются центральными органами отраслевого управления. Каждое из них ведает своей сферой деятельности (государственными финансами, сельским хозяйством и т.д.). На местах министерства могут иметь свои органы — управления, отделы (иногда они обобщенно называются делегатурами министерств), которые занимаются вопросами, относящимися к общегосударственной компетенции (в федеративных государствах, в том числе в России, предметами исключительного ведения федерации и совместного ведения федерации и ее субъектов). Некоторые свои полномочия эти отделы могут передавать (с согласия министерства) местным органам самоуправления с одновременной передачей им материальных средств, необходимых для осуществления таких полномочий.

В субъектах федерации государственная исполнительная власть принадлежит либо избранным гражданами субъектов главам администрации, обычно называемым губернаторами (Россия, США), либо наследственным местным монархам (эмирам эмиратов в ОАЭ, султанам в большинстве штатов Малайзии), либо, наконец, местным правительствам, сформированным парламентом субъекта федерации (Германия, Индия). Иногда в последнем случае имеются также назначенные президентом в субъекты федерации губернаторы (Индия, Пакистан), но они рассматриваются прежде всего как представители центра и непосредственно исполнительно-распорядительной деятельностью не занимаются. В некоторых субъектах Российской Федерации (в большинстве республик), а также в двух республиках, входящих в Югославию, есть президенты.

В территориальных коллективах (муниципальных образованиях в России) исполнительная власть местного самоуправления (не государственная власть) обычно принадлежит либо коллегиальному исполнительному органу (джунте в Италии), либо председателю такого органа (Франция), либо мэру.

Судебную власть осуществляют различные суды, создаваемые в соответствии с законом. Создание чрезвычайных судов, применяющих процедуры, не предусмотренные законом, конституциями многих стран, включая Россию, запрещено. В различных странах мира существуют неодинаковые судебные системы, различные виды судов, свои традиционные судебные процедуры. Судебные системы стран англосаксонского права существенно отличаются от романо-германских су-

дебных систем, в Латинской Америке имеются свои особенности в связи с существованием избирательных трибуналов, особый характер имеют судебные системы в мусульманских странах. В федеративных государствах бывает либо единая судебная система (Россия), либо существуют отдельно федеральная система судов и система судов каждого субъекта федерации (США). Каждая из этих систем возглавляется высшим судебным органом (верховным судом, высоким судом).

Существуют самые различные виды судов: суды общей юрисдикции (общие суды), рассматривающие уголовные дела и гражданско-правовые споры, суды для несовершеннолетних (они зачастую рассматриваются как отделения «общих» судов), специальные суды по делам о трудовых спорах, административные суды (они рассматривают жалобы на действия чиновников, органов государства). Во многих странах существуют конституционные суды или иные органы конституционной юстиции. При судах имеется свой аппарат служащих (секретари, делопроизводители, судебные приставы и т.д.), во многих странах при судах состоят следователи (они называются иногда следственными судьями), прокуроры.

Рассмотренными выше тремя ветвями власти государственный аппарат не ограничивается.

В современном государстве существует множество других органов и должностных лиц, которых не было во времена, когда формулировалась концепция разделения властей. В условиях демократии особое значение приобретают различные органы *совещательного* характера, действующие как при органах, принимающих решения, так и обладающих в известной мере самостоятельностью (например Экономические и социальные советы, основанные обычно на принципах трехстороннего представительства — государства, труда и капитала). Совещательные органы при главе государства — монархе, подбираемые им и его окружением из авторитетных лиц, всегда имели особое значение в мусульманской традиции, общегосударственный совет аш-шура, на 2/3 избираемый прямыми выборами, является конституционным (с 1980 г.) органом в Египте.

Другая тенденция, связанная с интеграционными процессами на международной арене, состоит в создании *надгосударственных* органов, приобретающих распорядительные полномочия в отношении союзных государств. Об этом уже говорилось на примере Европейского союза, Союза Беларуси и России, других международных объединений.

Характерной чертой современного государства является широкое распространение различного рода *контрольных органов*, Конституци-

онный контроль (конституционные суды, конституционные советы), разного рода парламентские комиссары (по наблюдению за осуществлением прав человека, по контролю за осуществлением законодательства в армии, по охране окружающей среды, по контролю за равноправием языков в многоязычном государстве), генеральные контролеры, генеральные аудиторы, другие органы и должностные лица учреждены в последние десятилетия во многих странах. Все большее развитие получают по опыту стран тоталитарного социализма контрольные функции прокуратуры. Прокуроры во многих развивающихся странах не просто состоят при судах, поддерживая обвинение, а приобретают более широкие полномочия и составляют особую систему. Есть и другие органы, осуществляющие попутно или специализированно, в порядке главной задачи, государственный контроль.

Органы государственного контроля (за редкими исключениями и только в определенной сфере) не занимаются исполнительно-распорядительной, управленческой деятельностью в узком смысле этих слов. Главное в их деятельности — это инспектирование, проверка соблюдения правовых норм, установленного порядка, распоряжений вышестоящих органов.

В принципе в таком же плане действуют и органы конституционного контроля. Они устанавливают факты несоответствия правовых актов конституции, но не дают каких-то распоряжений органам, издавшим, по мнению суда, неконституционный акт. Во многих странах, где действует последующий конституционный контроль, такой закон остается в сборниках законов. Он не изымается, но все правоприменительные органы государства, соответствующие должностные лица должны знать, что такой закон не подлежит применению.

Контрольные органы по своему характеру и положению в системе органов государства неодинаковы. Многие из них (например инспекция пожарного надзора, горный надзор, санитарный надзор, контрольно-ревизионное управление Министерства финансов) имеют *ведомственный* характер, примыкают к другим органам исполнительной власти. Более высокое положение занимают органы, действующие не при министерствах, а при высших органах государства общей компетенции (контрольное управление при Президенте России, действующее в составе его Администрации, контрольные палаты и управления в Польше, Чехии, Словакии, которые в основном действуют как органы правительства, но имеют свои отделения на местах).

Вместе с тем среди органов государственного контроля есть и такие, которые занимают независимое положение от других ветвей власти. Это относится к органам конституционного контроля, к омбудсманам

(парламентским комиссарам), к генеральным контролерам и к некоторым другим органам и должностным лицам. В некоторых конституциях и законах прямо говорится, что такие органы, будучи созданы, не зависят в своей деятельности от других властей. Именно они (а отнюдь не традиционные органы ведомственного и административного контроля) свидетельствуют отчетливее всего о процессе отпочкования особой ветви государственной власти — контрольной. О ней говорится в отдельной главе.

«Материальные придатки» государственного аппарата. Особое место в государственном аппарате занимают так называемые *материальные придатки государств*: армия, полиция, тюрьмы и другие места заключения, принудительные лечебно-профилактические учреждения и др. Особую роль в деле охраны государства играет служба государственной безопасности, разведка и контрразведка. Эти организации примыкают главным образом к исполнительной власти. Данная часть государственного аппарата охраняет установленный конституцией государственный и общественный строй, защищает государство от внешних и внутренних врагов, поддерживает в обществе правопорядок, изолирует от общества преступников.

Наиболее многочисленной из этих звеньев является *армия* (вооруженные силы). Она состоит обычно из разного рода войск (сухопутных, военно-воздушных, военно-морских, смешанного типа, например существует морская пехота, есть специальные войска, например войска связи). В армии действует четкая иерархия, строгая дисциплина. Военнослужащие в соответствии с их количеством, характером вооружения и задач группируются в отделения, взводы, роты, батальоны, полки и т.д. На территории страны иногда (в том числе в России) существуют военные округа, командующий округом объединяет под своим началом все войска и военные службы на территории округа. Он подчиняется непосредственно министру обороны (и его заместителям), а главнокомандующим армией считается глава государства (в некоторых странах — только в мирное время).

В армии существует строгая дисциплина. Командир вправе налагать на своих подчиненных дисциплинарные взыскания, вплоть до предания суду военного трибунала, а в военное время в некоторых странах он имеет право расстреливать на месте за неисполнение приказа в чрезвычайных обстоятельствах. Военнослужащие имеют оружие.

Большое значение имеют в армии воинские звания (их имеет каждый военнослужащий), чинопочитание, внешняя обрядовость (торжественное принесение присяги, форма, знаки различия, приветствия друг друга военнослужащими, что укрепляет корпоративность армии).

Армии в различных странах мира комплектуются на основе двух способов: всеобщей воинской обязанности и волонтерской системы. При *первом* способе территориальные военные власти (территориальные военные комиссариаты в России), действующие на основе закона о воинской службе, могут призвать в армию (в мирное время — на срок, в период войны — без указания срока) любого гражданина определенного возраста, не освобожденного от воинской обязанности, обычно только мужчин, в некоторых странах в военное время — женщин определенных специальностей (например врачей, радисток), в Израиле — других женщин. После службы в армии призванные лица увольняются в запас и могут призываться время от времени на короткий срок (30—45 дней) на воинские сборы для переподготовки и возобновления воинских навыков. При системе *волонтерского* комплектования вооруженных сил любое лицо (мужчина и женщина), удовлетворяющее возрастным и иным требованиям (обычно до 40 лет), прошедшее медицинскую комиссию, может заключить договор с военными властями о срочной военной службе (обычно не менее трех лет). Военнослужащие такой армии получают высокое денежное содержание. На такой основе комплектуется армия США. Применяется и смешанная система. В России армия в подавляющем большинстве комплектуется на основе всеобщей воинской обязанности, но есть и контрактники, служащие по договору (из них приблизительно 15% женщины). Кроме военнослужащих (срочной и сверхсрочной службы), в армии есть вольнонаемный состав — гражданские лица, работающие на вспомогательных видах работ.

В настоящее время во многих странах мира (в том числе в России) признается право гражданина отказаться по своим религиозным и иным убеждениям от службы в армии (особенно с оружием в руках). Воинская служба заменяется так называемой альтернативной гражданской службой на работах в сельском хозяйстве, в больницах и приютах, на стройках и т.д. по направлению властей. Срок такой службы больше, чем воинской.

В развитых демократических странах армия находится под жестким государственным контролем и не участвует в политической жизни как самостоятельная сила, хотя, конечно, генералитет имеет значительный политический вес. Во многих развивающихся странах армия, напротив, может играть важнейшую *политическую* роль. В отдельных из них (Индонезия, Таиланд, Филиппины и др.) официально провозглашена концепция двойной роли армии: военной и политической. В этих условиях не гражданские лица, а генералы определяют политику государства. В других странах политическая роль армии осуществляется во-

преки конституции: генералы, адмиралы, офицеры (в единичных случаях — сержанты) организуют военные перевороты, создают военные правительства. Они заявляют, что военное правительство имеет временный характер и создано для «оздоровления» общества (борьбы с коррупцией, в целях экономического развития и др.). Эти попытки не приводили к успеху, хотя в некоторых странах военные правительства, сменяя друг друга в результате новых переворотов, находились у власти многие годы.

Полиция (милиция) также является одним из важнейших «материальных придатков» государственной власти. Ее непосредственная задача — охрана общественного порядка всеми средствами, включая применение оружия. В большинстве стран полиция (милиция) разделяется на две большие группы: общегосударственную и муниципальную (местную). Первая находится в подчинении министра внутренних дел и его представителей на местах, вторая — избранного органа местного самоуправления, мэра, хотя министерство внутренних дел тоже направляет ее деятельность. По роду своей деятельности полиция (милиция) делится на несколько групп. Полиция управления осуществляет надзор за дорожным движением, следит за санитарным состоянием населенных пунктов, за порядком на рынках и т.д. Основной задачей уголовной (криминальной) полиции является борьба с преступлениями, розыск преступников, их арест, проведение первоначальных следственных действий (дознания), а по незначительным правонарушениям — следствия, результаты которого обязательно утверждаются прокурором или рассматриваются судьей. В ряде стран существует полиция безопасности. Она ведает учетом населения, паспортной системой, наблюдает за массовыми собраниями, демонстрациями, принимает уведомления организаторов о проведении таких мероприятий. Политическая полиция занимается вопросами государственной безопасности, имеет тайных агентов, внедряющихся в организации, угрожающие конституционному порядку. В ряде стран функции тайной полиции выполняют другие организации (Федеральное бюро расследований в США, бывший Комитет государственной безопасности в СССР). Эти органы скрытно участвуют в политике. Существует также военная полиция (например карабинеры в Италии), части особого назначения (ОМОН в России) и др. Этот род полиции представляет собой внутренние войска, вооруженные по армейскому образцу (но без тяжелого оружия), имеющие специальные средства вооружения и защиты (щиты, бронежилеты и др.). Они обычно относятся к так называемым внутренним войскам и подчиняются министру внутренних дел.

Полицейские (работники милиции) представляют собой особую категорию служащих. Их отношения построены на строгой иерархии, субординации и мало чем отличаются от армейских, хотя полицейские живут не в казармах, а дома. Политические права полицейских во многих странах ограничены, как и права военнослужащих.

Разведка и контрразведка построены на началах военной иерархии с жесточайшей дисциплиной, со строгой конспирацией. Их сотрудники по службе знают только строго определенный круг вопросов и ограниченное количество сотрудников, поддерживают связи только с теми коллегами, которые определены для этого по службе. Они имеют обычно воинские звания, но носят военную форму только в особых случаях.

§ 3. Кадровый состав государственного аппарата

Основы классификации государственных служащих. Поскольку государственная служба предполагает выполнение каких-либо функций в конечном счете по поручению и от имени государства, кадровому составу государственных служащих уделяется особое внимание. Комплектование государственного аппарата, требования к государственным служащим иные, чем, например, к рабочим. Особенно это относится к классифицированной государственной службе, положение ее чиновников во многом определяется не трудовым правом (как обычно это имеет место в отношениях работодателя и работника), а административным правом, где особое значение имеет *подчиненность*. Принцип подчиненности в самой высокой степени применяется к службе в армии и полиции.

Выше уже говорилось о «простой» и классифицированной государственной службе. Помимо этого есть и другие различия.

Государственные служащие делятся на различные классы (ранги, разряды), от принадлежности к которым зависят их права и материальные блага. В Индии таких классов три, во Франции — четыре, в Японии — 15. Приведем обычный список классов (разрядов): 1) администраторы; 2) профессионалы; 3) исполнители; 4) высшие технические служащие; 5) канцелярские работники (клерки); 6) субклерки и обслуживающий персонал. Самое высокое положение занимают администраторы — некоторые заместители министров (сам министр, его первые заместители в классификации не включаются, они считаются не чиновниками, а политическими деятелями, принцип несменяемости на них не распространяется, и при смене правительства или выборах нового президента в президентской, полупрезидентской республике

они уходят в отставку), главы департаментов (управлений, отделов министерств), представители министров в парламенте (парламентские секретари) и др. Администраторы обладают широкими дискреционными и распорядительными полномочиями.

На ступень ниже стоят профессионалы. Это специалисты (агрономы, инженеры, экономисты, юристы и т.д.), работающие в системе министерств и их местных органов. Они обычно имеют ранг советников и призваны с научных и профессиональных позиций оценивать предлагаемые решения (в том числе политического характера), разрабатывать для их осуществления соответствующие мероприятия. Исполнители и высшие технические служащие должны реализовывать порученные им задания. Часть из них занимают высокие посты в учреждениях, возглавляют канцелярии. Субклерки и обслуживающий персонал являются техническими работниками.

Комплектование государственной службы. Назначение чиновников на должности — прерогатива исполнительной власти, ее высших органов (президента, правительства). На практике последние непосредственно назначают лишь небольшую часть чиновников (правда, в некоторых странах не только генералы, но и высшие офицеры, ректоры государственных университетов назначаются президентом), делегируя право назначения министрам, а последние в свою очередь передают его своим подчиненным. Назначению предшествуют разные процедуры. В США для назначения президентом на высшие государственные должности, на должности судей, послов в другие государства требуется предварительное согласие Сената (всего около 3 тыс. должностей). На многие должности чиновники назначаются после конкурса. Специальная комиссия предварительно решает вопрос о пригодности кандидата. Она иногда устраивает ему экзамен (обычно это называют в зарубежных странах «интервью»), в некоторых случаях проверяются только практические навыки (для низовых должностей), иногда конкурсный отбор ограничивается лишь конкурсом документов кандидатов. Наряду с должностями, занимаемыми в конкурсном порядке, есть многие должности, которые считаются политическими. Для их замещения конкурс не проводится, а по терминологии, используемой в США, применяется «система добычи». После победы на выборах нового президента, формирования правительства другой партией новое руководство замещает такие должности. Мы уже упоминали о министрах, их первых заместителях, которые занимают должности по этой системе. Сюда относятся также личные сотрудники президентов и министров, главы департаментов министерств и др. Наконец, многие должности чиновники занимают в результате выборов. Они могут быть прямыми:

в ряде стран прямыми выборами избираются губернаторы, мэры, судьи, в некоторых штатах США — атторнеи (должность, соединяющая черты прокурора и адвоката, как представителя штата). Выборы могут быть непрямыми: парламенты многих стран избирают конституционные суды (Германия) или часть их (Испания), в России одна из палат избирает Уполномоченного по правам человека, обе палаты избирают по половине состава аудиторов Счетной палаты и т.д.

В странах тоталитарного социализма комплектование государственного аппарата (включая, например, даже заведующих кафедрами гуманитарных дисциплин) происходит только после рекомендации соответствующей организации правящей (коммунистической) партии. Высшие и средние слои этого аппарата совместно с партийными кадрами составляют так называемую номенклатуру (это неофициальное отрицательное понятие), которая пользуется гласными и негласными привилегиями и которая по существу правит в стране.

Основы правового положения государственных служащих. Правовое положение государственных служащих имеет свои особенности. Прежде всего, они пользуются привилегией *несменяемости* по партийно-политическим мотивам (сказанное не относится к тем из них, которые заняли свои должности по «системе добычи»). Они назначаются, как правило, на неограниченный срок (есть исключения для членов конституционных судов, омбудсманов, генерального прокурора и др.) и не могут быть уволены по причине прихода к власти новой партии, нового правительства или президента. Несменяемость чиновников имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, она обеспечивает преемственность и стабильность в работе государственного аппарата, способствует повышению профессионализма его кадров, дает личные гарантии работникам аппарата. С другой стороны, это ведет к окостенению государственной службы, бюрократизации, авторитаризму чиновников из-за невозможности их замены. Несменяемость освобождает чиновников от контроля «снизу», но из-за принципа подчиненности никак не ограничивает контроль «сверху». Для преодоления этого в демократических странах используется так называемая *партиципация*, о чем говорилось выше. Кроме того, все чаще некоторые высокопоставленные чиновники назначаются только на определенный срок, причем на некоторые должности они не могут быть переназначены. Судьи также впервые нередко назначаются на срок, а затем уже — пожизненно.

Чиновники пользуются *дискреционными полномочиями* — правом решать дела по своему усмотрению, но в рамках закона. Эти полномочия чиновника, особенно в отношениях с рядовыми гражданами, при-

дают ему особую значимость: чиновник может разрешить, а может и не разрешить... Конечно, такие полномочия необходимы, без этого невозможна работа государственного аппарата. Однако столь же необходимы точные законы, которые определяют пределы усмотрения чиновника, а также контроль «снизу» за его действиями, в том числе регулярные встречи с населением и отчеты перед ним.

Чиновники имеют *материальные блага*: повышенную пенсию (в том числе в России), помимо оклада они имеют разные надбавки (за интенсивность труда, срочность и т.д.), которые иногда почти достигают размера оклада, регулярные премии, специальное медицинское обслуживание и т.д. В Великобритании высшие чиновники так называемой гражданской службы (верхний эшелон публичной службы) получают оклад, в полтора раза превышающий вознаграждение члена парламента (в среднем 54 тыс. фунтов стерлингов по сравнению с приблизительно 32 тыс. фунтов стерлингов в год парламентариев в начале 90-х гг.). Во многих развивающихся странах по традиции чиновники имеют еще больше разных благ.

Вместе с тем чиновник несет и определенные *обязанности*. Во многих странах действуют принципы политической нейтральности и лояльности по отношению к государству. В соответствии с *первым* чиновникам запрещается состоять в политических партиях (Россия), активно участвовать в их деятельности (Индия), занимать должности (в том числе выборные) в политических объединениях (Япония), организовывать забастовки или участвовать в них, выдвигать свои кандидатуры на выборах в государственные органы (для этого нужно предварительно, причем задолго, уйти в отставку), участвовать в сделках с государственным имуществом (речь идет не о покупках в государственных магазинах). Чиновник не может входить в состав дирекций, административных и наблюдательных советов частных компаний (иногда, например в Турции, — и государственных).

Принцип *лояльности* — это верность чиновника государству. Он не вправе выступать публично с критикой политики правительства, своих начальников. В некоторых государствах чиновник приносит специальную присягу о лояльности. Проводится специальная проверка лояльности, в том числе на детекторе лжи (изучают ответы на поставленные вопросы). Такая проверка проводилась в США. В Германии в соответствии со специальным актом (решение премьер-министров земель федерации) на государственную службу не принимаются радикально настроенные лица и лица левых убеждений.

Чиновник несет *ответственность* за свои действия: перед государством за нарушение своих обязанностей и перед третьими лицами

(гражданами, юридическими лицами). В первом случае закон предусматривает неограниченную личную ответственность служащего — материальную, дисциплинарную, уголовную, увольнение (высшие государственные служащие уходят сами или их увольняют в отставку). Во втором случае государство (соответствующий орган) нередко принимает ошибку на себя, но вправе принять свои меры к чиновнику (в том числе и регрессный иск по материальным упущениям). С одной стороны, этим государство как бы выводит чиновника за пределы ответственности. С другой стороны, для третьих лиц создаются лучшие условия для исправления ошибки и возмещения убытков, если они есть.

Об особенностях кадрового состава армии, полиции, разведки, контрразведки и некоторых других органов и организаций сказано выше.

Глава 14

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди ветвей государственной власти принадлежит законодательной. Исполнительная и судебная власть хотя и имеют сферу своей деятельности, но действуют от имени и во исполнение закона.

§ 1. Понятие законодательной власти и ее органы

Понятие законодательной власти. Законодательная власть — это право и возможность издавать общеобязательные нормативные акты государственного значения, имеющие наиболее общий характер, т.е. устанавливать правила, определяющие основы общественно значимого поведения и деятельности физических и юридических лиц, граждан, должностных лиц, органов и учреждений государства, общественных объединений. Законодательная власть рассматривается как выражение воли всего народа (хотя на деле это не всегда так), его интересов, народного суверенитета. Поэтому законы имеют высшую юридическую силу и приоритет перед актами исполнительной власти: акты президентов, правительств, решения судов не могут противоречить закону. Лишь органы конституционного контроля могут лишить закон действия (хотя и не отменить его), в случае если они признают, что закон противоречит конституции.

Органы законодательной власти. Законодательная власть осуществляется прежде всего общегосударственным представительным органом, имеющим обобщенное название «парламент». Это название является официальным в России после принятия Конституции 1993 г. В разных странах такой орган понимается по-разному, имеет неодинаковую структуру, причем в его состав могут иногда входить другие органы, не имеющие представительного характера (например Палата лордов в Великобритании). Как правило, парламент — это единственный общегосударственный законодательный орган. В субъектах федерации, политических автономиях законодательная власть по вопросам местного значения (а в субъектах федерации и по предметам совмест-

ного ведения, если нет по данному вопросу федерального закона) принадлежит их законодательным органам, которые обычно называются законодательными собраниями. В отдельных странах представительные органы других автономных образований (Испания), а иногда и муниципальных образований тоже издают акты, называемые обобщенно местными законами. Иногда доктринальное понятие закона (например в англосаксонском праве) является еще более широким.

Во многих странах парламент не является единственным общегосударственным законодательным органом. В тех странах, где парламента нет (Саудовская Аравия, Оман и др.), законы (низамы) издает монарх. В некоторых странах существует множественность законодательных органов. Так было в СССР до 1936 г. (законы издавали съезды советов, Центральный исполнительный комитет, правительство — Совет народных комиссаров). В настоящее время в Китае кроме высшего представительного органа — Всекитайского собрания народных представителей — законы по частным вопросам может издавать избираемый им Постоянный комитет, в редких случаях, например в унитарных Индонезии, в Туркменистане, действуют два законодательных органа, в Испании, Италии, Греции, как говорилось, при определенных условиях законы могут издавать особые комиссии парламента.

Акты, имеющие силу закона (декрет-законы и др.), издают президенты (иногда — только после одобрения проекта правительством, иногда — лишь в чрезвычайных обстоятельствах), военные (революционные) советы после переворота. Акты делегированного законодательства издаются правительством (министрами в странах англосаксонского права) по уполномочию парламента. Однако в подавляющем большинстве стран, в том числе в России, законы издает только парламент. Лишь в отдельных случаях в России Президент издает указы по вопросам, требующим немедленного урегулирования, но по которым не издан закон. С изданием закона соответствующие акты Президента утрачивают силу.

§ 2. Понятие, состав и структура парламента

Понятие парламента. Слово «парламент» происходит от французского глагола «говорить», но родиной парламента считается Великобритания. Хотя предшественником парламента были представительные органы рабовладельцев и других свободных лиц в Древней Греции и Древнем Риме, а также сословно-представительные учреждения в Европе (в том числе земские соборы в России), происхождение современного парламента связывают с событиями XIII—XIV вв. в Англии,

когда власть короля была ограничена собранием крупных феодалов, высшего духовенства, представителями городов и сельской местности (общин).

Современный парламент — это высший орган народного представительства (хотя это представительство может быть организовано по-разному), выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, образующий полностью или частично некоторые высшие органы государства, осуществляющий контроль за деятельностью высших органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Такой контроль осуществляет преимущественно нижняя палата парламента, избираемая непосредственно гражданами (термин «нижняя палата» используется по традиции, он условен и в настоящее время не отражает реальное значение этой палаты в государственном механизме). Кроме того, парламент в ряде стран определяет основы внешней и внутренней политики государства, ратифицирует международные договоры, принимает иные акты.

Производным от слова «парламент» является термин «парламентаризм». Марксистско-ленинская концепция конституционного права, традиционно отвергавшая значение парламента в жизни государства (говорилось, что в парламенте только болтают, а настоящую работу делают штабы монополий), характеризовала парламентаризм как непригодную систему управления и требовала заменить ее системой советов, что и делалось в странах тоталитарного социализма.

Значение парламента и принцип парламентаризма отвергаются, хотя и с других позиций, в странах мусульманского фундаментализма. Вместо парламента и выборов в соответствии с идеей халифата предлагается совещательный орган при правителе (аш-шура), причем его единогласные мнения имеют практически непререкаемый характер (иджма). В демократических государствах парламентаризм означает разделение законодательного и управленческого труда, высокую роль парламента в управлении государством, контроль парламента в отношении администрации. Парламент является выражением интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов. В более узком значении парламентаризм — это формирование правительства парламентом и его ответственность перед ним вплоть до увольнения в отставку. Иногда парламентаризму противопоставляется президентализм, означающий решающую роль президента в управлении государством.

В настоящее время в связи с усложнением жизни в современном информационном обществе, возрастанием роли исполнительной влас-

ти, необходимостью все более широкого привлечения для процессов управления специалистов (технократов и «гуманократов»), технических средств, расчетов, вычислительной техники значение парламента, особенно при решении конкретных вопросов, где нужны специальные знания, может снижаться. В связи с этим в западной науке возникла концепция *рационализованного парламентаризма* и предприняты необходимые конституционные меры для этого (ограничение полномочий парламента; назначение парламентом в парламентарных республиках и монархиях только главы правительства, министров последний назначает и увольняет самостоятельно; конструктивный вотум недоверия; особая роль президента и др.). О некоторых институтах такого рода упоминалось выше. Однако и при этом снижение роли парламента не является безусловным, за ним остается последнее слово в решении принципиальных вопросов, в том числе о правах человека. В конечном счете в парламентской республике он решает вопрос о правительстве (сместив главу правительства при конструктивном вотуме недоверия, он тем самым увольняет и министров), он вправе в порядке импичмента сместить президента в президентской или полупрезидентской республике, решить вопрос о предании президента, премьера, министров особому суду (в тех странах, где не предусмотрен институт импичмента).

В ряде случаев, однако, в парламентской деятельности доминируют мелкие и мельчайшие интересы, амбиции его членов. Это нередко имеет место и в России.

Состав парламента. Парламент состоит из его членов. Члены нижней палаты обычно называются депутатами или представителями (Палата депутатов, Палата представителей, Национальное собрание), члены верхней палаты (Сенат, Совет штатов и др.) — сенаторами. Члены однопалатного парламента — депутаты. Во многих парламентах есть только избранные (прямыми или косвенными выборами) депутаты и сенаторы. В отдельных странах есть небольшое количество назначенных президентом членов парламента (5 в Сенате Италии, 10 — в однопалатном парламенте Египта). В России члены Совета Федерации (верхней палаты) занимают свои места по должности, в Палате лордов в Великобритании — по наследству, а также в связи с присвоением дворянского звания (не ниже барона), в связи с высоким постом, занимаемым в государственной (англиканской) церкви (духовные лорды), и др.

Кроме депутатов и сенаторов, в парламенте могут быть их заместители (один или несколько, например в Бразилии к каждому сенатору избираются два его заместителя). Заместители участвуют в обсужде-

нии, могут работать в комиссиях парламента, но не имеют права решающего голоса, не голосуют. Они не могут также предлагать законопроекты. Если депутат выбывает досрочно, заместитель занимает его место без дополнительных выборов, что экономит время избирателей, государственные и иные расходы на выборы. Правильность выборов депутатов и их заместителей проверяется обычно самим парламентом, и мандаты избранных утверждаются им, для чего создается временная мандатная комиссия. Обжаловать результаты выборов в суд общей юрисдикции нельзя, но в отдельных странах это можно сделать, обратившись в органы конституционного контроля. Во многих странах Латинской Америки правильностью выборов занимаются специальные избирательные трибуналы.

Наряду с депутатами, сенаторами, их заместителями в редких случаях есть и другие лица, заседающие в парламенте. В США по одному делегату (резиденту-комиссару) с правом совещательного голоса посылают в нижнюю палату Конгресса США федеральный округ Колумбия и ассоциированный штат Пуэрто-Рико. Имели (некоторые имеют до сих пор) своего делегата каждое из «ассоциированных государств» — бывших подопечных территорий США в Океании (Соединенные Штаты Микронезии, Республика Палау и другие, которые стали теперь самостоятельными государствами, приняты в ООН, но по-прежнему их оборона, иностранные дела находятся в ведении США).

Число членов парламента в разных странах неодинаково. Бывают парламента, состоящие из полутора десятков членов (некоторые мельчайшие государства), а самый многочисленный парламента — Всекитайское собрание народных представителей насчитывает 3 тыс. членов. Как правило, в каждой палате несколько сотен членов (например 315 сенаторов и 630 депутатов в Италии, 100 сенаторов и 435 членов Палаты представителей в США, 252 члена Палаты советников и 500 членов Палаты представителей в Японии). Обычно верхняя палата малочисленнее нижней. Только в Великобритании соотношение иное: приблизительно 1200 лордов (до конца 1999 г., теперь их количество стало меньше на 700 человек) и 659 (с 1997 г.) членов Палаты общин.

Первоначально в некоторых странах депутат избирался от определенного количества жителей (или избирателей) и потому численность членов парламента все увеличивалась. Поэтому теперь почти во всех странах закон устанавливает фиксированную численность палат (становятся крупнее по численности населения избирательные округа, границы которых через определенные промежутки времени пересматриваются). Очень малочисленный парламента может не выполнить своей функции представительства всех слоев населения, да и в своей

деятельности легче подпадает под контроль определенных лиц или группировок. Чрезмерная численность парламента мешает эффективной работе, его заседания превращаются в митинги.

Положение члена парламента. Депутаты и сенаторы обладают *депутатским иммунитетом* и депутатским *индемнитетом*. Первый означает невозможность полицейского задержания, ареста и привлечения депутата к судебной ответственности без санкции палаты парламента, в состав которой входит ее член. Исключение из этого правила допускается, если депутат застигнут на месте совершения преступления. Однако иммунитет не является безусловным. Иногда он распространяется только на время сессии (Япония) и время в пути туда и обратно. В некоторых странах иммунитет не распространяется на совершение депутатом тяжких преступлений. В Великобритании член Палаты общин может быть лишен иммунитета распоряжением председателя палаты (спикера). В целом, в современных условиях наблюдается тенденция ограничения депутатского иммунитета. С 1995 г. он почти ликвидирован во Франции: задержанного депутата нужно лишь отпустить на заседания парламента (если проходит сессия). В России по постановлению Конституционного Суда депутат может быть допрошен, если это не касается вопросов его профессиональной депутатской деятельности, однако в отношении предания суду действуют указанные выше правила. В странах тоталитарного социализма депутат может быть лишен иммунитета между сессиями парламента по постановлению его высшего постоянно действующего коллегиального органа (Постоянного комитета и др.).

С одной стороны, иммунитет — важная гарантия депутатской неприкосновенности, в том числе против произвола исполнительной или судебной власти. Но, с другой стороны, очень широкий иммунитет делает иногда депутата практически безответственным. В России имели место единичные факты, когда некоторые депутаты избивали корреспондентов, словами и действиями оскорбляли губернаторов субъектов Федерации, избивали в парламенте женщин-депутатов и не были привлечены к ответственности. Полный иммунитет был необходим в условиях королевского абсолютизма как гарантия парламентариев от произвола короля, вельмож, чиновников короля (а иногда и его любовниц). В современных условиях достаточно ограниченного депутатского иммунитета. В таком виде он и действует, как показано выше, в некоторых государствах.

Индемнитет означает, что депутат не несет ответственности за свои выступления в парламенте и за те меры, которые он поддерживал своим голосованием. Однако депутат не может употреблять оскорби-

тельные выражения, вести себя неподобающим образом. В этих случаях он может получить предупреждение от председательствующего, быть лишенным слова, ему может быть запрещено посещать следующее заседание или несколько заседаний палаты. В случае оскорбления депутатом других членов парламента может быть возбужден судебный процесс по делам частного (а иногда и публичного) обвинения.

Индемнитет имеет также второе значение: депутатское вознаграждение (обязанность государства оплачивать из казны работу депутата). Размер вознаграждения устанавливается законом (но согласно 27-й поправке (1992 г.) к Конституции США данный состав парламента не может повышать вознаграждение для себя). Наиболее высоким оно является, пожалуй, в Бразилии — около 150 тыс. долл. США в год (в США — 133 тыс.). В некоторых развивающихся странах депутатское вознаграждение невелико (например в Индии), но в некоторых африканских странах — чрезмерно (по сравнению с уровнем жизни большинства населения). В России депутатское вознаграждение равно окладу министра (6 тыс. руб. в месяц), но есть дополнительные выплаты и льготы.

Положение депутата в парламенте, характер его связей с избирателями зависит от того, принята в стране концепция *свободного* мандата депутата или действует *императивный* мандат, должен быть депутат *профессиональным* парламентарием или депутатом-*производственным*, совмещающим мандат с постоянной работой на предприятии, в учреждении и т.д.

Свободный мандат означает, как говорилось, что депутат рассматривается как представитель всего народа, избирательного корпуса страны в целом, а не только своего избирательного округа. Он не обязан выполнять какие-то конкретные наказы (поручения своих избирателей), хотя это вовсе не означает, что он никоим образом не связан с ними. Депутат регулярно посещает свой избирательный округ, активно общается с избирателями, принимает их. Он защищает их интересы в парламенте, иначе не будет избран на новый срок.

Императивный мандат присущ странам тоталитарного социализма (по отношению к депутатам законодательных собраний некоторых субъектов Федерации и местных органов самоуправления он используется и в некоторых демократических странах). Он означает, что депутаты (сенаторов в существующих странах тоталитарного социализма нет) получают обязательный наказ от своих избирателей и могут быть ими досрочно отозваны. О содержании наказа и порядке отзыва говорилось выше. Следует заметить лишь, что некоторые парламентарии в отдельных демократических странах имеют императивный мандат,

хотя и иного рода. Это относится к членам верхней палаты ФРГ — Бундесрату. Они не избираются, а назначаются (делегируются) правительствами земель, являются членами этих правительств (обычно это премьер-министр земли и другие министры) и обязаны действовать по инструкциям своих правительств.

В демократических странах депутат является *профессиональным* парламентарием (иногда могут быть депутаты, продолжающие работать по своей специальности, но в этом случае их депутатское вознаграждение уменьшается на определенный процент). Совмещение работы в парламенте с другими видами профессиональной деятельности (обычно кроме преподавательской, а также научной, творческой работы) депутату запрещено, что, в частности, имеет в виду пресечение некоторых связей, ведущих к коррупции, предотвращение использования депутатского положения в личных целях. Депутат не может состоять также на государственной службе, но в некоторых странах он может быть министром и даже голосовать по вопросу о вотуме доверия правительству (Великобритания), в других — не может (Франция). Депутат обязан присутствовать на заседаниях палаты, участвовать в работе комитетов (комиссий) парламента. Если он не выполняет свои обязанности, в некоторых странах депутатское вознаграждение может быть понижено (Франция) или проведены вычеты из него (Германия). Если депутат имеет личный интерес в каком-либо решении палаты, то по правилам внутренней процедуры парламентов некоторых стран он должен заявить об этом на заседании. Депутат должен ежегодно, а также после избрания и прекращения срока полномочий подавать декларацию о доходах (иногда только в первом случае, иногда только в двух последних).

Для обеспечения профессиональной законодательной деятельности кроме депутатского вознаграждения депутату предоставляются транспортные услуги, бесплатные услуги связи, служебное помещение, оплачиваемое государством жилье, он имеет оплачиваемых из государственного бюджета секретарей, помощников (в России до 5 человек, кроме того многие депутаты имеют так называемых помощников на общественных началах, иные более 100 человек). Сенатор США имеет до 40 штатных единиц, помогающих ему, конгрессмен США — 18, но член Палаты общин в Великобритании — только полторы штатные единицы.

В странах тоталитарного социализма считается, что для того чтобы депутат был ближе к своим избирателям, хорошо знал их настроения и нужды, он должен не порывать после избрания со своей работой, а продолжать трудиться. Это — *депутат-производственник*. Он должен

жить на результаты своего труда, а депутатское вознаграждение, которое он получает, невелико и рассматривается лишь как компенсация за те затраты, которые он несет в связи с депутатской деятельностью. О плюсах и минусах такого подхода сказано выше.

Депутаты и сенаторы, как правило, избираются на срок (это не относится, например, к Палате лордов в Великобритании или к Бундесрату — верхней палате в Германии). Срок может быть продлен только в том случае, если парламент в чрезвычайных обстоятельствах продлевает свои полномочия (в некоторых странах это не разрешается). Срок может быть сокращен в случае досрочного роспуска и новых выборов. Кроме коллективного продления и сокращения депутатского срока он может быть сокращен в индивидуальном порядке, когда депутат слагает с себя депутатские полномочия или когда осуществляется досрочное лишение депутатского мандата. Последнее возможно в случае отзыва депутата избирателями, о чем говорилось, а также в случае прекращения мандата депутата по решению парламента (обычно для этого нужно 2/3 голосов в палате). Причинами этого могут быть переход депутата в другую партию, чем та, от которой он был избран, осуждение депутата судом, систематическое непосещение заседаний палаты и вообще неучастие депутата в работе парламента. Досрочное прекращение мандата бывает очень редко, в России это имело место и коллективно (в 1993 г. в результате указа Президента), и индивидуально.

Структура парламента. Различные исторические пути создания парламента повлияли на неодинаковое представление о его структуре в разных странах. В странах англосаксонского права, где парламента зарождался в противоборстве феодалов с монархом и лишь затем в его состав вошли представители простонародья («третьего сословия»), он рассматривается как *триединое* учреждение: глава государства, верхняя палата и нижняя палата. Теоретически считается, что лишь монарх (иной глава государства) в совете со своими лордами (иной верхней палатой) и представителями общин (народа) может принимать законы. В тех странах, где имеет влияние английское право, но существует свой президент, он составляет часть парламента, а там, где нет верхней палаты, парламента — это глава государства и однопалатное представительное учреждение. В этом случае парламента — *двуетьединный*.

В тех странах, где парламента возник на базе отделения представителей «третьего состояния» от знати и духовенства в сословно-представительном учреждении (а также в тех странах, которые восприняли такую традицию), он тоже двуетьединный, но по-другому. Глава государства (хотя он обязательно подписывает законы, и только при преодолении его права вето в некоторых странах закон публикуется без подписи

главы государства) не входит в понятие парламента. Он включает лишь две палаты. Эти палаты бывают по конституции равноправными, как в Италии. Но даже в этом случае на практике теперь главную роль играет не верхняя палата (так она называется лишь по традиции), а нижняя. Нередко у верхней палаты остались очень скромные полномочия. В России также основная роль в процессе законодательства принадлежит Государственной Думе и по Конституции, и на практике. К тому же председатели законодательных собраний субъектов Федерации в России, губернаторы и президенты республик слишком заняты делами своего региона и не могут уделять законодательной работе столько времени, сколько депутаты Думы.

Наконец, существует понятие парламента, состоящего только из одной палаты. Это имеет место в некоторых странах Азии, Африки, где по традиции президент (монарх) не рассматривается как составная часть парламента, а верхней палаты нет.

В прошлом в некоторых странах существовали многопалатные парламента (трехпалатный в ЮАР до начала 90-х гг., пятипалатный в Югославии в 70—80-х гг.). В отдельных африканских странах (Ботсвана и др.) и государствах Океании (Соломоновы Острова и др.) при парламентах существуют палаты вождей, имеющие, однако, лишь консультационный характер по вопросам обычаев и некоторым другим.

В отличие от нижней палаты, которая формируется прямыми выборами (исключения составляют Бутан, Свазиленд и др., где есть значительное количество назначенных лиц, избранных косвенными выборами или занимающих места по должности на службе у короля), верхняя палата в демократических странах бывает назначаемой (Германия, Канада), избранной целиком косвенными выборами (Франция), формируемой в основном по признаку наследования высокого дворянского звания и его присвоения монархом (Великобритания). Иногда при назначаемости палаты определенная часть ее членов должна быть из оппозиции (Канада, Ямайка и др.). Нижняя палата обычно переизбирается целиком, в верхней существует принцип *ротации*: сенаторы обновляются частями (на 1/3, на 1/2). Кроме того, нередко сенаторы избираются на более длительный срок (на 6, 9 лет), чем депутаты (2, 4, 5 лет).

Различные структуры парламента имеют свои плюсы и минусы. Включение в его состав монарха теоретически может приводить к блокированию прогрессивных законов. Однако, во-первых, в настоящее время многие монархи (Испания, Швеция, Япония и др.) лишены конституциями права вето, другие его по традиции не применяют, да и вообще не оказывают влияния на законодательный процесс. В раз-

вивающихся странах монарх активен, но он не входит в понятие парламента. Во-вторых, в некоторых развитых странах бывают теперь такие монархи, которые придерживаются демократических позиций и действуют соответствующим образом. Мы уже приводили пример в отношении действий короля Испании, принявшего решительные меры для ликвидации попытки фашистского путча.

Включение в состав парламента президента с правом вето по отношению к законам имеет более важное значение. Но в парламентарной республике он действует по совету правительства, сформированного той же партией (партиями), располагающей большинством в парламенте, и свое право не применяет. В президентской же республике, где вето может быть эффективным, президент в состав парламента не входит, парламента может обойтись без его подписи, преодолев право вето (США), или в этом случае президент обязан подписать закон вопреки своему нежеланию (Россия). В частности в 1997 г. Конституционный Суд России обязал Президента подписать один из законов, по которому вето Президента было преодолено.

Двухпалатная структура парламента возникла в основном как способ более аристократической верхней палаты сдерживать излишний радикализм «простонародья» нижней. В принципе она дает возможность более взвешенного, всестороннего подхода к принятию закона — документа, регулирующего важнейшие общественные отношения. Однако это замедляет законодательный процесс, особенно если верхняя палата употребляет свое право вето. Даже в Великобритании, где она пользуется незначительными правами, Палата лордов хотя и не может воспрепятствовать принятию закона, но может затянуть это на год — до следующей сессии парламента, когда Палата общин вправе отвергнуть вето верхней палаты. Правда, Палата лордов иногда в течение целого пятилетия (срок полномочий Палаты общин) не использует свое право вето.

Во многих развивающихся странах считается, что двухпалатная структура мешает срочному принятию законов, необходимых для социально-экономического развития. Поэтому во многих из них существуют однопалатные парламента. Правда, в последние годы все чаще возникают двухпалатные парламента.

В странах тоталитарного социализма категорически отвергается двухпалатная структура парламента. В Китае, Кубе, Вьетнаме, КНДР парламента однопалатные. Целесообразность двухпалатного парламента признается в условиях тоталитарного социалистического государства только в федерациях, где одна из палат представляет субъекты

федерации и другие национально-государственные образования. Эта палата трактуется как представительство национальностей.

§ 3. Внутренние органы парламента и его палат

Парламенты, их палаты имеют сходные внутренние органы. Руководит заседаниями палат *председатель* палаты (однопалатного парламента), который имеет заместителей (заместителя). В англосаксонских странах председатель нижней палаты называется спикер, председатели верхних палат имеют разные названия. Председатели палат и их заместители занимают свои должности по-разному. Они могут избираться (как в России), но фактически эти должности делятся между партийными фракциями в палате после закулисных переговоров. Обычно председатель парламента избирается из среды наиболее многочисленной фракции, его заместители — из других крупных фракций. Так, например, сформировано руководство Государственной Думы в России. В тех палатах, где партийных фракций нет (в Совете Федерации в России), их руководство избирается иным путем, но тоже после длительных согласований кандидатур. В некоторых странах председатель палаты (однопалатного парламента) не избирается, а занимает это место по должности. Так было во многих однопартийных странах Африки, председателем парламента был президент, он же лидер единственной партии. В США председателем верхней палаты (Сената) является по должности вице-президент, в Палате лордов ее председатель фактически назначается премьер-министром (от имени короны). Впрочем, назначение и занятие места председателя верхней палаты по должности (в США, Индии, Великобритании и др.) не вызывает какого-либо противодействия: полномочия председателя незначительны, он даже не ведет заседания. В верхних палатах названных стран они проходят на основе саморегулирования.

В некоторых странах тоталитарного социализма вместо единоличного председательствующего действует коллективный председатель — президиум сессии, избираемый в отличие от председателя и его заместителей не на весь срок полномочий, а на период сессии. В этом случае заседаниями руководят по очереди члены президиума.

Председатель парламента (палаты) имеет некоторые общие полномочия во всех странах. Он ведет заседания палаты, решает вопросы, связанные со зданием парламента, его охраной, внутренним распорядком, часто ведает финансовыми вопросами (иногда этим занимаются другие избранные члены парламента, например во Франции квесторы), административными делами. Председатель — официальный

представитель парламента. Если проводятся совместные заседания палат, то на них председательствует председатель верхней палаты.

Наряду с общими полномочиями в разных странах есть своя специфика, права председателя парламента (палаты) и его реальная роль неодинаковы. Есть «сильный» и «слабый» председатель. Первое обычно имеет место в странах с влиянием англосаксонских традиций, где к любому избранному председателю (на конференции, в общественной организации и др.) относятся с почтением. Такой председатель (в нижней палате) толкует правила регламента и обычаи, принимает или отклоняет без голосования предложения о закрытии прений, закрывает их в заранее обусловленное время, даже если не выступили все желающие (гильотина), выбирает по своему усмотрению поправки и ставит их на голосование, объявляет переход к голосованию и его результат. Он распределяет законопроекты для проработки между постоянными комиссиями, решает вопрос о допуске публики на трибуну. В Индии спикер кроме того может объявлять о лишении депутата мандата (если установит, что депутат перешел в другую партию), может налагать суровые взыскания на депутатов. Полномочия «слабого» председателя (Италия, Германия, Франция) ограничиваются ведением заседаний, представительством парламента, а многие вопросы, которые в Великобритании или Индии спикер решает единолично, в этих странах председатель выносит на голосование палаты.

Во многих странах Европы председатель палаты и его заместители составляют бюро (президиум, правление, в Чехии — организационный комитет) палаты. Оно коллегиально решает вопросы, возникающие во время заседания палаты, некоторые административно-финансовые вопросы, а иногда между сессиями парламента дает разрешение на возбуждение уголовного дела в отношении депутата.

К внутренним органам парламента, близким к его руководству, относятся *секретари* (клерки, секретариат) палаты. Руководители секретариата обычно избираются палатой, а персонал составляют не выборные лица, а служащие. Они наблюдают за ведением стенограмм заседания, делопроизводством, публикуют протоколы (стенограммы) заседаний, в некоторых странах клерки удостоверяют своей подписью идентичность текстов принятых палатой законов публикуемым текстам.

В некоторых странах палаты выбирают *квесторов*. Они должны поддерживать порядок на заседаниях, в кулуарах, в буфетах парламента. Во Франции и некоторых других странах квесторы занимаются также административно-хозяйственными вопросами.

Важнейшие внутренние организации парламента — *партийные фракции* (парламентские партии, клубы, объединения депутатов).

Фракции объединяют членов одной или (реже) родственных партий, депутатов, состоящих в других объединениях, близких по своим взглядам. Они призваны формулировать и выражать свою позицию по проектам решений палаты, а иногда и после принятия закона (выступления по мотивам голосования). От имени фракции выступает ее лидер или другое лицо, которому это может быть поручено. Так делается и в Государственной Думе России. В верхней палате фракции тоже могут быть (например, они есть в Италии, Франции и др., даже в Палате лордов Великобритании есть четыре фракции — консерваторов, либералов и др.), а иногда их нет (в России). В соответствии с регламентами палат фракции создаются только при определенной численности депутатов от одной и той же партии (объединения). В Италии для создания фракции нужно иметь 20 депутатов от партии в нижней палате и 10 — в верхней, в Германии — 5% депутатов (в нижней палате), в Индии, как правило, 10% (допускаются отступления).

Фракция избирает свое руководство (председателя, заместителей), но за редчайшими исключениями руководителем фракции является лидер данной партии, избранный в парламент. Ее члены обычно подчиняются довольно жесткой дисциплине и голосуют в парламенте по решению фракции (указаниям руководства). Фракция имеет важные права, которых не имеют отдельные депутаты. Она пропорционально представлена в руководстве парламента, его комитетах, фракции делят между собой места председателей постоянных комитетов (комиссий). Фракция имеет свое помещение в парламенте, выступление от имени фракции предоставляется вне очереди. Последнее имеет место при так называемом свободном обсуждении, но обычно в парламентах бывает так называемое фракционное обсуждение: с трибуны выступают лидеры фракций с изложением позиции фракций, рядовые депутаты выступают с места лишь с краткими репликами. Время для выступлений, выделяемое для фракции в течение заседания (но не для каждого данного выступления), обычно зависит от ее численности. Депутаты вне фракций получают слово для выступлений после выступлений от имени фракций.

В странах англосаксонского права и с влиянием этой системы права наиболее крупная фракция, находящаяся в оппозиции, создает свой *«теневой кабинет»*. Это — деятели фракции, каждый из которых следит за работой определенного министра и готовится занять его место, если данная партия победит на очередных выборах в парламент. В этих странах лидер партии получает даже вознаграждение из государственной казны на уровне министра кабинета (есть министры, не входящие в кабинет, об этом будет сказано ниже). В России некоторые

фракции в Государственной Думе также создали в 1998 г. теневые кабинеты.

В парламенте и его палатах создаются *комитеты* и *комиссии*. Между ними нет четких различий, в разных странах используются неодинаковые названия, да и перевод соответствующих слов на русский язык (особенно с восточных языков, где звучание иное) может быть различным. В некоторых странах создаются объединенные комитеты (комиссии) двухпалатного парламента (например в США — по экономике, по налогам) и отдельно — комитеты палат, в других парламентах — только комитеты палат (в том числе в России). Те и другие комитеты могут быть постоянными и временными (временные, как правило, называются комиссиями). Постоянные комитеты создаются на весь срок полномочий парламента (палаты) и обычно бывают отраслевыми или специализированными (по обороне, по иностранным делам, по сельскому хозяйству, по здравоохранению и др.). Лишь в отдельных странах (в Великобритании и др.) наряду со специализированными комиссиями есть неспециализированные, обозначаемые буквами латинского алфавита. Председатель палаты (спикер) сам решает, в какую из таких комиссий направить законопроект для работы с ним.

Постоянные комитеты (комиссии) предварительно рассматривают вопросы, выносимые на пленарное заседание (каждая комиссия — по своей специализации), представитель комитета выступает с содокладом от имени комиссии при обсуждении того или иного важного вопроса или законопроекта. Комитеты в большинстве стран осуществляют контроль за деятельностью министров и вправе приглашать соответствующих министров на свои заседания, получать от них информацию. Там, где такая обязанность не предусмотрена, министры не уклоняются от явки на заседания комитетов из-за этических соображений и боязни отрицательной реакции общественного мнения. В России такой практики нет. «Силовые» министры, непосредственно подчиненные Президенту, в 1994—1997 гг. неоднократно отказывались являться не только на заседания комитетов Государственной Думы, но и на ее пленарные заседания. Федеральный конституционный закон о Правительстве России 1997 г. (с поправками 1998 г.) предусматривает обязанности последнего рода. С другой стороны, министры по их требованию должны быть заслушаны в постоянном комитете (комиссии). Министры не несут ответственности перед постоянными комитетами, последние не вправе принимать решений, обязательных для министров. Особые полномочия законодательного характера имеют некоторые («решающие») комиссии в Италии, Испании, секции в Греции, о чем говорится ниже.

Временные комиссии создаются в случае необходимости для выполнения каких-то отдельных заданий. Таковы следственные, ревизионные, редакционные и другие комиссии. Они неоднократно создавались в России для подготовки парламентских слушаний по отдельным вопросам (например о положении в Чечне). Они создаются иногда в основном из членов соответствующей постоянной комиссии, но в их состав включаются другие депутаты, представители различных фракций. В случае разногласий палат парламента по проекту закона часто (в том числе в России) создаются временные согласительные комиссии обеих палат, которые пытаются найти взаимоприемлемое решение.

Во многих странах в парламентах создается координационный орган — *Совет старейшин* (Совет палаты в Государственной Думе России). В его состав входят руководители палаты и представители фракций, гораздо реже — также председатели постоянных комитетов. Этот орган предварительно обсуждает повестку дня и может принять ее при единогласном решении (если оно не достигнуто, вопрос выносится на пленарное заседание), решает вопросы процедуры, устанавливает очередность обсуждаемых вопросов.

При парламенте состоят различные органы и должностные лица, которые не входят в его структуру, но помогают ему осуществлять его полномочия (счетные и контрольные палаты, омбудсмены и др.). Другие учреждения, состоящие при парламентах, образуют аппарат парламента. К их числу относятся вспомогательные службы (библиотека, хозяйственная часть и др.); консультанты парламента, обычно работающие в исследовательских службах (многие консультанты не состоят в штате, а выполняют разовые задания по подготовке экспертных заключений); личные помощники парламентариев. В некоторых странах аппарат очень большой: в США парламента обслуживают более 30 тыс. сотрудников, в Великобритании их число в несколько раз меньше.

§ 4. Полномочия парламента

Классификация парламента с точки зрения их полномочий. В зависимости от полномочий (прежде всего законодательных) различаются три вида парламента: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные (последние по существу не являются парламентами, хотя называются так).

Концепция парламента с *неограниченными* полномочиями принята в Великобритании и под ее влиянием в некоторых других странах. В соответствии с идеей верховенства парламента считается, что он может принять решение по любому вопросу, в том числе и частного

характера. В США, где действует концепция «жесткого» разделения властей (несколько иной вариант, чем в Великобритании), Конгресс тем не менее издает так называемые частные законы (в отличие от «публичных законов»), которые иногда регулируют вопросы, относящиеся по существу к сфере исполнительной власти, правоприменительной деятельности, к отдельным физическим и юридическим лицам.

Идея верховенства парламента, его неограниченных полномочий сложилась в Европе в борьбе против королевского абсолютизма. В итоге парламент завоевал себе исключительное право принимать законы, стал единственным законодательным органом. Короли утратили право издания законов, а также право абсолютного вето. В настоящее время вето монархами либо не применяется по сложившемуся конституционному обычаю, либо они лишены этого права конституцией. Теоретически ограничивать круг ведения предметов парламента с неограниченными полномочиями может лишь так называемая королевская прерогатива: вопросы, традиционно относящиеся к ведению монарха. Перечень этих вопросов невелик (объявление войны, заключение мира, поддержание «добраго мира» в стране и др.), но на деле королевскую прерогативу осуществляет правительство тоже через парламента.

Президенты парламентарных республик право вето фактически не применяют (причины этого были указаны выше). Лишь в президентских республиках (и то не всегда, а когда в парламенте большинство имеет партия (партии), находящаяся в оппозиции президенту, право вето является эффективным оружием президента, но и в данном случае оно может быть преодолено (президенты имеют только право относительного вето). Окончательное решение о вступлении закона в силу принимает парламента. Лишь в одном случае принцип верховенства парламента при концепции его неограниченных полномочий нарушается: когда конституционный суд или другой орган конституционного контроля принимает решение о неконституционности закона. О последствиях этого говорилось выше.

Парламенты с неограниченными полномочиями принимают множество законов: парламента Италии за последние полвека принимал приблизительно 330 законов в год, на некоторых сессиях парламента США (одна сессия в год, но длится 7—8 месяцев) принимались несколько тысяч законов. Большинство из них касается отдельных физических и юридических лиц («частные» законы в отличие от «публичных») или имеет несущественный характер.

Концепция неограниченных законодательных полномочий парламента, характеристика его как единственного законодательного органа отражают демократические устремления, идею народного суверенитета. Однако они наталкиваются порой на практические трудности, сталкиваются с усложнением современной жизни общества. Отсюда возникли рассматриваемые ниже идеи делегированного законодательства, регламентарной власти и более общая концепция рационализованного парламентаризма. В наиболее развитом виде последняя ведет к созданию парламентов с ограниченной компетенцией.

Парламенты с *ограниченной* компетенцией (полномочиями) известны главным образом странам континентальной Европы и следующим этой модели некоторым странам Африки. Первой среди действующих конституций была Конституция Франции 1958 г., которая установила размежевание полномочий по изданию нормативных актов между законодательной и исполнительной властью. Однако в странах тоталитарного социализма такое размежевание известно давно. Оно применялось в СССР до издания Конституции 1936 г., когда существовала множественность законодательных органов, включая правительство (Совет народных комиссаров), но полномочия по изданию законов между ними были определенным образом разделены. Идея размежевания законодательных полномочий была восстановлена в СССР при изменении Конституции 1977 г. в конце 80-х гг., когда были созданы в СССР, а также в РСФСР два законодательных органа: Съезд народных депутатов и избираемый им Верховный Совет. Только первый мог принимать наиболее важные законы, в том числе об изменении Конституции. Таким образом, хотя парламентом считался Верховный Совет, его законодательные полномочия были ограничены.

Современный парламент с ограниченными полномочиями представляет собой нечто иное. Конституции Франции 1958 г., Сенегала 1963 г., Гвинеи 1990 г., Мадагаскара 1992 г., Румынии 1991 г., Казахстана 1995 г. и др. устанавливают, что определенные вопросы относятся только к компетенции парламента. В некоторых из названных стран в сфере исключительных полномочий парламента, во-первых, может издавать исчерпывающие законы, исполнительная власть не может вмешиваться со своим нормативным регулированием в эту область. Сюда относятся, например, права человека и гражданина, преступления и наказания, судебный процесс и др. По другому кругу исключительных полномочий (образование, труд, организация национальной обороны и др.) парламента издаются законы-рамки. Они содержат лишь принципы регулирования тех или иных отношений, а детальные нормативные акты издаются президент, правительство, министры.

Перечень исключительных полномочий в разных странах включает неодинаковое число вопросов, обычно 15—30. Все остальные вопросы относятся к ведению регламентарной власти, парламент не вправе регулировать их законами. Если в парламент поступает законопроект или законодательное предложение депутата (в некоторых странах эти понятия разделены), правительство вправе объявить такой закон «не соответствующим», и председатель палаты должен снять его с обсуждения. На деле, по крайней мере во Франции, размежевание полномочий не соблюдается строго: парламент издает законы, выходящие за сферу его исключительной компетенции.

Консультативных парламентов (в ряде стран — Катаре, Иране — они и официально называются консультативными национальными собраниями) в настоящее время немного, они существуют главным образом в мусульманских монархических государствах. Такие парламенты могут быть выборными (в Кувейте — только мужчинами и по существу по племенным округам), частично выборными, а в основном назначенными и включающими лиц в зависимости от должности (в султанате Бруней), полностью назначаемыми (эмирами в ОАЭ). Консультативный парламент создается по существу лишь для того, чтобы монарх выслушал мнения его членов. Он не связан этими мнениями: против воли монарха закон не может быть принят.

Наряду с законодательными полномочиями парламент обладает другими очень важными правами. Во-первых, парламент определяет *основные направления* внешней и внутренней политики государства. Правда, это не относится к тем странам, где есть рассматриваемые ниже «надпарламентские» органы (Индонезия, Туркменистан и др.), а также к тем странам, где по конституции определение таких направлений — прерогатива президента (Россия). Это делается в разных формах: путем принятия законов, определяющих развитие страны (например о приватизации государственной и муниципальной собственности в России), ратификации международных договоров, принятия перспективных планов (Индия, Китай и др.) и др. На совместном заседании палат парламент заслушивает ежегодную «тронную речь» монарха (подготовленную правительством), ежегодные послания президента. Такие речь и послания обычно не обсуждаются на этом заседании, они могут стать основой для последующих законодательных мероприятий парламента (на совместном заседании палат дискуссия после таких выступлений возможна в редких случаях, но решения не принимаются).

Во-вторых, парламент избирает, назначает, образует другие *высшие органы* государства, от него исходят полномочия некоторых должност-

ных лиц. В Греции, Израиле, Ливане, Турции и других странах он избирает президента, во Вьетнаме, в Китае, на Кубе — высший постоянно действующий коллегиальный орган государственной власти (Постоянный комитет, Государственный совет), осуществляющий между сессиями многие полномочия парламента. В парламентарной республике парламент (его нижняя палата) образует правительство (Великобритания, Италия, Индия и др.), назначает конституционный суд (в полном составе в Германии, России или 1/3 состава в Италии), назначает (избирает) судей Верховного суда, Генерального прокурора, Главного государственного аудитора, Генерального контролера, парламентских комиссаров (омбудсманов) и др.

В-третьих, в президентских и полупрезидентских республиках та или иная палата решает важнейшие *кадровые* вопросы государственного аппарата. Парламент дает (не дает) согласие президенту при назначении на высшие государственные должности (министров, судей, послов в США, премьер-министра в России), назначает (не назначает) на определенные должности кандидатов, предложенных президентом (например в России судей Конституционного Суда), самостоятельно назначает (избирает) на такие должности (например Уполномоченного по правам человека, аудиторов Счетной палаты в России).

В-четвертых, парламент обладает исключительными *бюджетными* и основными *финансовыми* правами. Только он может принять закон о государственном бюджете (роспись доходов и расходов государства), устанавливает уровень минимальной оплаты труда, налоги и их размеры и т.д. Правда, если парламент не примет годовой бюджет, правительство может использовать схему бюджета прошлого года или ввести временный бюджет с ограниченным сроком действия (на месяц, на квартал).

В-пятых, парламент осуществляет *контроль* за работой правительства, министров, государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов к правительству, министрам, другим должностным лицам (например Генеральному прокурору) на заседаниях палат, парламентских слушаний, интерpellаций и т.д. Самая острая форма контроля — принятие вотума недоверия и увольнение правительства в отставку. Детально о формах парламентского контроля говорится ниже.

В-шестых, важнейшая сфера деятельности парламента — *международные* отношения. Он ратифицирует международные договоры (в некоторых странах — все, в других — важнейшие, в том числе всегда договоры, касающиеся государственных финансов и государственной территории). Остальные договоры может ратифицировать глава госу-

дарства (часто — с согласия парламента). Парламент принимает множество резолюций, воззваний, заявлений по международным вопросам, особенно в случаях обострения международной обстановки.

Наконец, парламент имеет *квази-судебные* полномочия. Он может возбудить или (и) рассмотреть уголовное дело против высших должностных лиц (президента, членов правительства), иногда других должностных лиц в связи с государственной изменой, умышленным нарушением конституции, взяточничеством, совершением тяжкого уголовного преступления. Эта процедура называется импичмент. Однако парламент в случае установления вины может лишь отрешать от должности такое лицо, в дальнейшем его будет судить суд. В некоторых странах такая процедура имеет несколько иной характер: парламент лишь предъявляет обвинение, а дело рассматривает высший суд (Конституционный суд в Италии, особый высший суд — Высокая палата правосудия во Франции и т.д.). Об импичменте подробнее говорится ниже, в главе, посвященной исполнительной власти. Квази-судебным полномочиём является также право амнистии — досрочное освобождение осужденных и обвиняемых по определенным статьям Уголовного кодекса (эти статьи определяет парламент в каждом конкретном случае при принятии закона об объявлении амнистии).

§ 5. Формы работы парламента

Законодательный процесс. Одной из главных форм работы парламента является принятие законов. Эта деятельность в развитых демократических странах всегда занимает более половины времени работы парламента. В тоталитарных государствах законы принимаются обычно без длительного обсуждения.

Законы и иные решения парламент принимает, как правило, на *сессиях*. Те исключения, которые связаны с принятием законов комиссиями парламента в отдельных странах, тоже связаны с работой парламента во время сессии. В некоторых странах (Австрия, Германия) считается, что парламент находится в состоянии постоянной сессии и созывается на пленарные заседания по мере надобности (в Германии в среднем 50 раз в год). Комиссии же работают обычно и в другое время.

Сессией обычно называется тот промежуток времени, в течение которого проходят пленарные заседания, заседания постоянных комитетов, во время сессии парламентарии нередко делают перерыв для посещения своих избирательных округов (например в России). В демократических странах каждая сессия длится несколько месяцев. Если

сессия одна в течение года (Великобритания, США, с 1995 г. Франция), она обычно занимает 7—8 месяцев. Если сессии две (весенняя и осенняя), каждая из них длится не менее 3—5 месяцев. Промежуток между сессиями обычно называют *парламентскими каникулами*. В странах тоталитарного социализма сессией называют тот краткий период (несколько дней), в течение которого проходят пленарные заседания.

Различаются очередные и чрезвычайные сессии. Время созыва и продолжительность очередной сессии нередко фиксируется в конституциях (например в Бразилии первая сессия проходит с 15 февраля по 30 июня, вторая с 1 августа по 30 декабря). Иногда устанавливается, что очередная сессия созывается не в определенную дату, а в первый непраздничный день февраля, октября и т.д. (Италия). Установление фиксированного дня сессии является важной гарантией для парламента. Сессия созывается указом главы государства. Многие новые конституции устанавливают, что если глава государства не издаст соответствующий указ и не созовет парламент на сессию, он должен собраться сам в установленный конституцией день.

Внеочередная (чрезвычайная) сессия может быть созвана главой государства, председателями палат, определенной (обычно третьей) частью депутатов. Чрезвычайные заседания в тех странах, где существует понятие постоянной сессии, могут быть созваны правительством, его главой, в федеративных государствах — по требованию определенного количества субъектов (двух земель из 16 в Германии).

Во время сессии палаты заседают отдельно, совместные заседания созываются редко, в точно установленных Конституцией случаях (выборы президента, если он избирается парламентом, заслушивание «тронной речи» (Великобритания) и ежегодных посланий президента (США), в Индии — для голосования о судьбе законопроекта, отвергнутого верхней палатой (она использовала свое право вето).

Сессия прекращается с истечением срока, на который она созвана. Досрочно она может быть прекращена путем роспуска парламента. Роспуск может быть осуществлен монархом (в парламентарной монархии на деле правительством, по указанию которого действует монарх), президентом (Египет), президентом и правительством (Германия). Ранее роспуск парламента использовался как антидемократическая мера, если парламент угрожал принять радикальные законы, выступал против монарха. В настоящее время в демократических странах правительство (от имени главы государства) распускает парламент досрочно в удобное для себя время, с тем чтобы добиться для своей партии большего числа голосов на выборах и тем самым укрепить свое положение. Однако бывают и казусы. В 1951 г. в Великобритании, в 1997 г. во

Франции парламент был распущен, имея в виду указанную цель, а на выборах победила оппозиция, которая и сформировала новое правительство. В полупрезидентских республиках с полудемократическими режимами установлен перечень обстоятельств, только при наступлении которых президент может распустить парламент (например в России, если Государственная Дума трижды отклонит кандидатуру, представленную Президентом на должность премьер-министра). При данной форме правления роспуск чаще всего возможен вследствие противостояния главы государства и парламента. В развивающихся странах роспуск парламента — неременное следствие частых военных и государственных переворотов.

В регламенте палат в соответствии с правилами процедуры или традицией устанавливаются виды работы парламента в определенные дни недели. Может быть так, что во вторник вторая половина дня отводится для пленарных заседаний, в понедельник и среду первая половина дня — для работы постоянных комиссий, в понедельник заседает Совет палаты (старейшин и др.), в четверг — раз в месяц — дебаты по вопросам, предложенным оппозицией, в пятницу — раз в месяц — дебаты по вопросам, предложенным правительством, один час перед каждым пленарным заседанием отводится на вопросы к министрам, один раз в две недели — на вопросы к премьер-министру и т.д. Точный распорядок работы парламента имеет отнюдь не техническое значение. Он повышает активность парламента, его депутатов, делает парламента действительно средоточием политической жизни страны.

Важнейшая форма работы парламента (его палаты) — *пленарное заседание*. Именно на нем принимаются законы, решения. Для пленарного заседания обязателен *кворум*, т.е. необходимое число присутствующих на сессии депутатов. Без *кворума присутствия* сессия не может начать работу, без *кворума решения* последнее не принимается. Для обсуждения в некоторых странах необходимо присутствие более половины списочного (конституционного) состава депутатов, т.е. половины не от фактически имеющих депутатов, а от их числа, установленного конституцией (Россия, Украина и др.). Правда, во многих странах такой кворум презюмируется, а проверка проводится только если этого потребуют депутаты (Италия). Во многих странах кворум обсуждения гораздо ниже: в Великобритании — 40 членов Палаты общин из 659, в обеих палатах Индии — 1/10 их состава, в Палате лордов — 3 человека (всего в Палате до 1999 г. было около 1200 членов, теперь около 600). Кворум для принятия решения всегда более жесткий. Обычно для проведения голосования требуется участие в нем более половины списочного (конституционного) состава палаты (например 226 депутатов из

450, установленных Конституцией, в Государственной Думе России). Решение принимается во многих странах, если более половины присутствующих голосуют «за». Некоторые решения (например поправки в конституции) принимаются квалифицированным большинством. Есть и другие требования к принятию решения. Особенно детально регулируется принятие закона.

Законодательствование — основная работа парламента. Процесс законодательства начинается со стадии *законодательной инициативы*. Проект закона может составить любое лицо и, например, послать по почте в парламент или сдать его в экспедицию. Но парламент не обязан рассматривать любое такое предложение. Он обязан рассмотреть лишь предложения лиц, обладающих законодательной инициативой, и вправе принять по таким предложениям любое решение (приступить к проработке проекта, отвергнуть сразу и т.д.). Законодательной инициативой обычно обладают депутаты и сенаторы по отдельности или группой (например в Китае 30 человек), глава государства (не всегда, например, в США президент не имеет права законодательной инициативы), палаты парламента, постоянные комиссии, правительство, представительные органы субъектов федерации, советы крупных регионов (Италия) и др. Это законодательная инициатива общего характера. Иногда законодательной инициативой обладают Генеральный прокурор (Бразилия), Верховный Суд (Россия) и другие органы, но только по вопросам своей компетенции. Это частичная законодательная инициатива. Законопроект может быть внесен также в порядке народной законодательной инициативы, о чем говорилось выше. При внесении законопроектов правительство, другие высшие органы государства пользуются преимуществами: они могут вносить законопроекты в любой день недели (депутаты — в определенный день), законопроекты по вопросам бюджета может вносить только правительство, при внесении депутатом финансовых законопроектов необходимо представить соответствующие расчеты и обоснование и т.д. Подавляющее большинство законопроектов в развитых демократических странах вносится правительством (в Великобритании, Германии — 80—90%). В России Правительство вносит законопроектов меньше по сравнению с этими данными. Во многих развивающихся странах депутаты годами не вносят никаких законопроектов, все они исходят от президента и правительства.

Законопроект вносится в любую палату, хотя во многих странах финансовые законопроекты можно вносить только в нижнюю палату. Обычно законопроект поступает к председателю палаты, а он в некоторых странах передает его сначала в постоянную комиссию (Герма-

ния), в других — может вынести его на заседание палаты, но, по существу, только с оглашением заголовка на пленарном заседании (Великобритания).

После внесения законопроекта начинается другая стадия — его *обсуждение*; обсуждение может быть свободным и фракционным. Первое во многих парламентах (Великобритания, Израиль и др.) бывает крайне редко и каждый раз проходит только по специальному решению парламента. При фракционном обсуждении выступают прежде всего (а иногда — только) руководители фракций (уполномоченные фракцией лица) для изложения точки зрения фракции. Каждое обсуждение в палате, сопровождаемое голосованием, называется *чтением*. Число чтений бывает разным и колеблется от одного (нередко в странах тоталитарного социализма, но это бывает и в других государствах) до четырех (принятие государственного бюджета в России). Обычно бывает три чтения. Множественность обсуждений призвана обеспечить тщательную проработку законопроекта с тем, чтобы был принят всесторонне взвешенный и профессионально подготовленный закон.

Первое чтение бывает неодинаковым. В некоторых странах детального обсуждения не происходит (оглашается заголовок проекта и решается вопрос о его судьбе), в других более или менее детально обсуждаются общие принципы законопроекта. Смысл первого чтения состоит в том, чтобы утвердить основы законопроекта. При голосовании в первом чтении он может быть отвергнут (и тогда дальнейшая работа над данным законопроектом прекращается) или принят и передан в соответствующий (по профилю проекта) постоянный комитет (комитетская стадия). Комитет (комиссия) вносит свои изменения, дополнения в проект, после чего он с докладом от имени автора (авторов) и с содокладом комиссии опять выносится на пленарное заседание. В некоторых странах (например в Италии) сообщение постоянной комиссии сначала рассматривается на заседании руководителей партийных фракций, а затем — на пленарном заседании.

Повторное обсуждение проекта на пленарном заседании — *второе* чтение. В данном случае он обсуждается детально, по статьям. Каждая статья и поправки к ней обычно ставятся на голосование (председатель нередко объединяет однородные поправки при голосовании). В ходе этого чтения можно вносить различные поправки, но нельзя изменять основы законопроекта, принятые на первом чтении. При обсуждении правительство (иной автор законопроекта) стремится провести свой проект закона и с минимальными поправками, а оппозиция пытается сорвать или по крайней мере задержать его принятие, внести в проект максимум поправок в свою пользу. Применяются разные приемы ог-

раничения прений: «кенгуру», когда председатель парламента выбирает поправки для голосования, «гильотина», когда прения прекращаются в заранее назначенный час, и т.д. В тех верхних палатах, где заседания происходят на основе саморегулирования (особенно в США), применяется «флибустьерство» — противники законопроекта, надолго занимая трибуну (некоторые сенаторы говорили более 20 часов, читая библию или телефонные книги) и сменяя друг друга на ней, стремятся «заговорить» законопроект, не дать возможности принять его на данной сессии (а на другой всю процедуру прохождения закона нужно начинать сначала). Правда, «свобода говорения» в связи с последними поправками по решению Сената может быть ограничена.

Третье чтение обычно бывает сразу же после второго, перерыва не делается. На третьем чтении законопроект принимается в целом. Возможны только редакционные поправки, изменять смысл принятых статей нельзя.

Голосование при принятии закона (а также при решении других вопросов) в некоторых странах сравнительно свободно и не подчиняется фракционной дисциплине (США), в других — жестко связано этой дисциплиной (фракционное принуждение), в третьих — свободно только по определенным вопросам (в Великобритании — по вопросам морали). Само голосование осуществляется по-разному: открыто (поднятием рук или в особых случаях — поименным голосованием, когда каждый называемый депутат отвечает: выступает он «за» или «против» данного законопроекта), «голосование ногами» (когда голосующие «за» и «против» выходят в разные двери парламента), тайно (бюллетенями или с помощью электронной техники). В некоторых странах голосовать разрешается только лично (Россия, хотя на практике депутаты Государственной Думы голосуют и за своих коллег), в других — можно по доверенности, но только за определенное число депутатов (обычно лишь за одного, как во Франции, но на деле в этой стране, как и в других, лидер фракции иногда хранит у себя электронные карточки некоторых депутатов и использует их при голосовании).

В мусульманских странах в парламентах по традиции шариата стремятся избежать голосования и преодолеть расхождения путем соглашений, консенсуса.

Законопроект, принятый одной палатой (в двухпалатном парламенте), поступает в другую. В некоторых странах первой его может принять любая палата (Италия), но иногда он обязательно должен быть принят сначала нижней палатой и только затем поступает в верхнюю (Великобритания). Нижняя палата всегда может не согласиться (право вето), и тогда законопроект окончательно отклоняется. Преодолеть

вето нижней палаты нельзя. Если право вето использует верхняя палата, возможны несколько вариантов: 1) ее вето, как и нижней палаты, не может быть преодолено: закон получает силу только в том случае, если он будет принят в одинаковом тексте обеими палатами (Италия, США); 2) вето верхней палаты преодолевается путем повторного принятия закона нижней палатой, что осуществляется в некоторых странах абсолютным большинством конституционного состава депутатов (Польша), но чаще — квалифицированным большинством (Россия); 3) вето верхней палаты преодолевается простым большинством, но только на другой сессии парламента, что дает возможность в некоторых странах задержать принятие закона на несколько месяцев, а там, где имеет место только одна ежегодная сессия парламента, — на год (Великобритания); 4) по отношению к финансовым законам верхняя палата вообще не имеет права вето, она может лишь отсрочить их вступление в силу на несколько недель, затем они действуют автоматически, вторичного голосования в нижней палате не нужно (Великобритания); 5) вопрос может быть решен на совместном заседании обеих палат путем голосования. Проходит решение нижней палаты в силу ее большей численности (Индия); 6) создается согласительная комиссия из равного числа представителей обеих палат (на паритетных началах). Если она не пришла к согласованному решению, возможны различные варианты: нижняя палата использует свое право преодолеть вето, законопроект снимается с обсуждения, его прохождение прекращается (в тех странах, где обе палаты равноправны), законом становится текст, принятый нижней палатой (это возможно в отношении не всех законопроектов).

Если закон принят обеими палатами (или однопалатным парламентом, в котором вопрос о праве вето другой палаты не возникает), он поступает на подпись главе государства (монарху или президенту). Он может подписать закон, а может отказаться это сделать, применив *право вето*. Этого в некоторых странах не бывает, хотя и по разным причинам. В тех развивающихся странах, где монарх обладает реальной властью, подписание закона становится формальностью: без предварительного согласия монарха в Иордании или Марокко парламент не осмелится принять закон. Это формальность также в парламентарной монархии и парламентарной республике, где глава государства действует по совету правительства, а правительство — это лидеры партии (партий) большинства в парламенте. Президенты Италии и ФРГ за последние полвека использовали право вето лишь по техническим причинам (со ссылкой на технические причины, а не существо дела, хотя в виду имелось именно последнее, когда Президент Италии при-

менил в 1998 г. вето по отношению к закону о государственном финансировании политических партий). Право вето главы государства имеет важное значение лишь в президентской и полупрезидентской республиках и обычно применяется в условиях, когда президент и большинство в парламенте принадлежат к разным партиям (или президент считается беспартийным, как в России). При таких формах правления президент применяет вето довольно часто: со времени принятия конституции США (1787) в этой стране президентское вето применялось более 1300 раз, в полупрезидентской республике Франции с 1958 г. оно применялось приблизительно один раз в три с половиной года. В России после принятия Конституции 1993 г. Президент Б.Н. Ельцин применял вето в массовом порядке. Только в 1997 г., как это указано в послании Президента России Федеральному Собранию 1998 г., из 277 законов, переданных на подпись Президента, 86 было отклонено. Преодолеть право вето можно либо путем вторичного принятия закона абсолютным большинством парламента в каждой из палат на отдельных заседаниях (Чехия); либо таким же большинством на совместном заседании палат (Бразилия), причем в этом случае нужно учесть большое, а то и двух- — четырехкратное численное превосходство нижней палаты; либо квалифицированным большинством каждой из палат на отдельных заседаниях (Россия).

Практика свидетельствует, что нередко президентское вето преодолеть трудно, особенно при двухпартийной системе, да еще когда вследствие этого в парламенте разница между численностью представителей правящей партии и оппозиции сравнительно небольшая и требуемых 2/3 может не набраться. В США из 1300 случаев применения президентского вето оно было преодолено только в 63 (правда, следует учитывать, что использовалось и «карманное вето», когда у парламента вследствие закрытия сессии не было возможности преодолеть президентское вето).

Подписание президентом закона — один из элементов *промульгации* закона. Это понятие включает также санкционирование закона и распоряжение органам исполнительной власти выполнять его. Подписанный президентом закон может вступить в силу с момента опубликования, в соответствии со специальным законом о порядке принятия и вступления закона в силу, в дату, указанную в самом законе. Иногда период от подписания до вступления закона в силу бывает довольно длительным, если речь идет о пространных и особо значимых законах, требующих времени для ознакомления населения с ними (например для гражданского кодекса).

Другие формы работы парламента. Около половины рабочего времени парламента на его пленарных заседаниях в демократических стра-

нах занимает не законодательствование, а другие формы работы. Прежде всего, это *контроль* за деятельностью исполнительной власти, администрации (правительства, министров, подчиненных им структур), а также других органов, например Генерального прокурора в России, Бразилии. Формы контроля неодинаковы в президентских и парламентарных республиках (соответственно при неодинаковых формах монархии), но кроме абсолютной монархии и в минимальной степени — дуалистической монархии, он в какой-то степени есть всегда.

Для контроля прежде всего используются *вопросы* к правительству, министрам на пленарном заседании, для чего имеется «час вопросов» (Великобритания). Там, где «часа вопросов» нет, им посвящается одно пленарное заседание в неделю (Франция). Вопросы подаются в письменной форме заранее и оглашаются на заседаниях палат. Они не должны иметь личный характер, не могут содержать обвинений и должны относиться только к фактам. Обсуждение вопроса не предусмотрено, хотя в некоторых странах (например в Германии) депутат, задавший вопрос, может выступить с комментарием (не более 5 мин). Министр имеет право не отвечать на некоторые вопросы по причинам сохранения государственной тайны, большой стоимости затрат для подготовки ответа и др. Число вопросов может быть ограничено (в некоторых странах депутат может задать не более двух вопросов в неделю). Вопросов подается много, министр успевает отвечать лишь на часть из них.

Формой контроля являются *дебаты* по заранее определенным вопросам внешней и внутренней политики. Они проводятся по предложению определенного числа депутатов (20 в Египте), оппозиции, самого правительства. Решение не принимается. Дебаты призваны оказать влияние на общественное мнение, а также подсказать пути решения каких-то проблем.

Более сильная форма контроля — *интерпелляция*, применяемая только в парламентарных республиках и монархиях. Это обсуждение вопроса, включающее объяснение правительства (министра), дебаты по объяснению и голосование, которое может закончиться отставкой правительства. Обычно интерпелляция связана с резолюцией (предложением) порицания (правительству), но это не обязательно. Резолюция порицания — один из видов *вотума недоверия*, предлагаемого оппозицией. Но вопрос о доверии, как говорилось, может поставить и само правительство в своих интересах (возможность поставить такой вопрос предусмотрена и Конституцией России, и в случае отклонения требования о доверии Президент легко может распустить парламент).

Парламент заслушивает *доклады* и *отчеты* правительства о своей деятельности. В странах тоталитарного социализма они имеют парадный характер. Такого же рода массовые собрания устраивались и в России, на которых председательствовал Президент. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках отчеты правительства перед «своим» же парламентским большинством не имеют смысла и не проводятся или бывают крайне редко. Что же касается оппозиции, то она в этих странах использует вопросы, дебаты по общей политике правительства и другие формы.

Формой контроля являются *парламентские слушания*, организуемые обычно той или иной постоянной комиссией (комитетом) или совместно несколькими из них. Решения на них не принимаются (могут приниматься рекомендации). Парламентские слушания используются также для информации общественности по тем или иным актуальным вопросам.

Парламент создает различного рода временные *расследовательские* (следственные и др.) *комиссии*. Они расследуют неблагоприятные поступки, преступления членов правительства и др. Это — очень действенная форма. В результате ее применения премьер-министры Италии, Японии, других стран за взяточничество были смещены парламентом, а затем осуждены судом.

Контроль от имени парламента по определенным вопросам осуществляют *парламентские комиссары* (омбудсмены), о которых говорилось выше. В чрезвычайных ситуациях (введение чрезвычайного положения, федеральной интервенции в штат и др.) для контроля за действиями президента и исполнительной власти должна быть немедленно созвана *специальная сессия парламента* (Бразилия, Франция и др.). Очень жесткой формой контроля может быть *импичмент* президенту и некоторым другим должностным лицам (об импичменте говорится ниже), *предание парламентом высших должностных лиц государства конституционному или специальному суду* (Италия, Польша, Франция). Существует контроль парламента в отношении *делегированного законодательства*. *Ратификация* международных соглашений (или отказ в ней), *утверждение* или неутверждение парламентом акта президента о *чрезвычайном* или *военном положении* тоже являются формами контроля.

Многие формы работы парламента, в том числе по осуществлению контроля, связаны со *специальными парламентскими процедурами*, которые отличаются от процесса законодательства. Много времени уделяется выборам и назначениям должностных лиц. Те или иные кандидатуры на должности могут предлагаться только определенными долж-

ностными лицами и органами (например кандидатуры судей Конституционного суда в Испании предлагают по частям король и две палаты, в России — Президент). Обсуждение происходит иначе, чем обсуждение проекта закона: никаких «чтений» нет, акцент делается на профессиональных и иных качествах кандидата, его представлениях о будущей деятельности. Особо оформляется делегирование законодательных полномочий правительству (иным органам или должностным лицам исполнительной власти). Оно часто предполагает жесткие условия принятия решения (в Дании требуется согласие 5/6 членов однопалатного парламента), а за такими актами устанавливается контроль. Они должны быть представлены парламентам (в некоторых странах — соответствующей постоянной комиссии, комитету, но если парламентам требует, то пленарному заседанию).

Особые процедуры связаны с отрешением от должности президента и других должностных лиц, с ратификацией международных договоров, с принятием индивидуальных и коллективных петиций и их рассмотрением в парламенте и т.д. Особые процедуры сопровождают ответы на вопросы депутатов, интерpellации и другие формы деятельности, о которых говорилось выше.

§ 6. Непарламентские формы осуществления законодательной власти

Выше уже говорилось о народной законодательной инициативе, которая может стать началом процесса законодательства, а также о референдуме, посредством которого может быть принят закон. Упомянулось также о делегированном законодательстве, регламентарной власти, чрезвычайных актах президента, имеющих силу закона. Правда, в отличие от некоторых актов референдума, все эти акты не называются законами, но по существу это законы.

Вместе с тем помимо парламента есть некоторые надпарламентские, внепарламентские и подпарламентские органы, которые могут принимать законы. К числу *надпарламентских* относятся некоторые органы, в которых парламента является составной частью, но которые имеют более широкий состав. В Индонезии это Народный консультативный конгресс (НКК). Он состоит из парламента и назначенных президентом представителей так называемых функциональных групп — разных слоев населения (сам однопалатный парламента также на четверть состоит из назначенных президентом лиц). Конгресс созывается раз в пять лет, принимает общую концепцию развития страны на последующие годы, может принимать законы, имеющие особо важ-

ное значение. Он же выбирает президента и вице-президента. В Туркменистане существует другой надпарламентский орган — Народный Совет (Халк маслахаты). В его состав входят все депутаты парламента (Меджлиса), Президент, по одному представителю, избираемому от каждого этрапа (традиционная организация населения, соответствующая в определенной степени административно-территориальному делению), Председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, губернаторы областей, некоторые другие лица. Народный Совет принимает наиболее важные решения (в частности, только он вправе изменять конституцию), но законодательствует и парламент. Такого же рода надпарламентские органы были предусмотрены ранее конституциями Афганистана 1987 г. (Великая джирга) и Монголии 1924 г. (Великий Народный хурал).

В странах тоталитарного социализма также иногда создавались надпарламентские органы. Как уже упоминалось, в СССР до 1936 г. существовало множество законодательных органов и верховным из них был Всесоюзный съезд советов. Эта система в другом виде возродилась во время «перестройки» в конце 80-х гг. (в результате изменения Конституции СССР 1977 г.) и существовала в СССР до его распада в 1991 г., а в России — до принятия Конституции 1993 г. Высшим законодательным органом был Съезд народных депутатов, частично избираемый в СССР в виде представителей различных общественных организаций (коммунистической партии, профсоюзов, кооперативов, женских и молодежных объединений и т.д.), по одномандатным избирательным округам и от национально-государственных образований в составе СССР. В его составе было 2250 депутатов. В России от общественных объединений депутаты Съезда советов России не избирались. Съезд избирал Верховный Совет, который рассматривался как парламент и принимал законы, но высшую юридическую силу имели законы Съезда. Кроме того, только последний мог принимать конституцию, вносить в нее изменения, принимать решения по некоторым другим важнейшим вопросам.

Надпарламентским органом (должностным лицом) является монарх в тех странах Востока, где он обладает правом абсолютного вето по отношению к парламенту (Кувейт, Тонга, Бутан, Бахрейн и др.). Там где нет парламента — монарх *внепарламентский* орган законодательства (в Саудовской Аравии, Омане он принимает конституции и низамы — род законов). В Казахстане с 1995 г. есть особый вид актов — «законы президента». Внепарламентскими органами являются также военные и революционные советы, создаваемые в результате военных и государственных переворотов. Акты военного совета, как и акты мо-

нархов, обычно не имеют названия законов, но фактически это единственный законодательный орган в чрезвычайных условиях.

Кроме надпарламентских и внепарламентских органов законодательную власть ограниченного характера могут осуществлять *«подпарламентские органы»*. В странах тоталитарного социализма, где две сессии парламентов созывались крайне редко и продолжались обычно 3—4 дня (в общей сложности парламент в год заседал полторы недели), фактически законодательствовали высшие постоянно действующие органы, избираемые парламентом: президиумы, государственные советы, постоянные комитеты. Они рассматривались наряду с парламентами как высшие органы государственной власти. Правда, их акты не назывались законами (это указы, декреты), но фактически они были таковыми. На Кубе этот порядок сохранился и в настоящее время: акты, имеющие силу закона, принимает Государственный совет — высший постоянно действующий орган парламента. В Китае акты такого органа (Постоянного комитета) официально называются *«законами по частным вопросам»*. Силу, еще большую чем закон, имели совместные постановления Центрального Комитета Коммунистической партии и Правительства.

Наконец, в последние десятилетия в некоторых демократических странах возникли особые *подпарламентские* законодательные органы — постоянные законодательные комиссии парламента. Эти комиссии (в Греции они называются в отличие от постоянных комиссий секциями, в Италии — решающими комиссиями) вправе издавать законы по частным вопросам (в конституциях обычно перечисляются важнейшие вопросы общественной и государственной жизни, по которым комиссиям законы издавать запрещено). Число комиссий тоже ограничено: в Испании их может быть создано не более двух. Состав таких комиссий должен в уменьшенном виде дублировать партийную структуру парламента: в них посылаются в соответствующей пропорции представители от всех парламентских фракций.

Комиссии могут принимать законы только с согласия пленарного заседания парламента и лишь в том случае, если нет возражений определенного (небольшого) числа парламентариев (например в Италии, если нет возражений хотя бы одной десятой части членов парламента). Решающими законодательными комиссиями в настоящее время принимается большинство законов текущего характера в тех странах, где такие органы созданы.

Законы, принятые комиссиями, подлежат парламентскому контролю. Они должны быть представлены в парламент, по требованию депутатов должны быть рассмотрены пленарным заседанием палаты парламента и могут быть парламентом отменены.

Глава 15

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие исполнительной власти и разновидности ее органов

Понятие исполнительной власти. С точки зрения концепции разделения властей исполнительная власть — это власть по *выполнению законов*, по реализации их в жизни любыми законными мерами, включая принуждение. Однако ни в прошлом, ни тем более теперь исполнительная власть не замыкается только на выполнении законов. Для исполнения необходимы организационные меры, *распорядительная* деятельность, издание индивидуальных и нормативных правовых актов. В современных условиях исполнительная власть является все чаще исполнительно-распорядительной, выступает как *организующая деятельность* государства. Все эти аспекты составляют собственно *управленческую* деятельность государства, являются ее наиболее отчетливым выражением.

Чтобы осуществить свои задачи, в государственном аппарате, во-первых, необходимы *особые структуры*, в том числе те «материальные придатки», о которых говорилось выше. Исполнительная власть обладает наиболее разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих в центре и на местах. Во-вторых, для этого необходима *исполнительная вертикаль*. В отличие от законодательных и судебных органов государства, которые, конечно, связаны определенной субординацией (законы федерального парламента по предметам ведения федерации и по предметам совместного ведения обязательны для субъектов федерации, а вышестоящий суд вправе отменить решение нижестоящего суда), органы исполнительной власти подчинены строгой иерархии, основанной на подчинении. Они вправе непосредственно обязывать подчиненные органы, указывая им, как следует действовать, как именно решать тот или иной вопрос, чего не вправе делать органы законодательной, судебной власти или органы местного самоуправления, обладающие определенной автономией (они не вправе давать указания нижестоящим органам местного самоуправления).

Иерархия предполагает, что исполнительную власть возглавляет одно должностное лицо или один орган. Таким лицом может быть монарх, что записано в конституциях (например Марокко) или установлено конституционными обычаями (Великобритания), или президент (конституция США). На деле, в парламентарных монархиях и парламентарных республиках исполнительная власть принадлежит правительству и все больше концентрируется в руках премьер-министра. Именно он, как лидер победившей на выборах партии, подбирает себе кабинет (Великобритания), а иногда назначает и увольняет министров без утверждения парламента (Германия). В полупрезидентских республиках по конституции исполнительная власть может принадлежать правительству (ст. 110 Конституции России), но на деле ее реально возглавляет президент. Однако в условиях, когда существует «разделенное правление» (Франция в прошлые периоды и вновь с 1997 г.), ее основным ядром становится правительство, хотя и президент сохраняет значительную долю власти, которой наделяет его конституция. В президентских республиках (США, многие страны Латинской Америки) исполнительная власть принадлежит президенту, который делегирует ее подчиненным органам и должностным лицам.

Исполнительная власть — объективная необходимость, без нее не может функционировать государство. Вместе с тем по своему характеру, способам организации она тяготеет к обособленности, авторитаризму, стремится освободиться от контроля со стороны других ветвей власти. В связи с усложнением задач управления и по субъективным причинам исполнительная власть склонна к неоправданному расширению своего аппарата, его разбуханию, бюрократизму, коррупции (подкупу чиновников), что имеет место и в современной России. Борьба с этим злом затруднена. Нужны многие слагаемые (контроль со стороны других органов, со стороны масс «снизу», партиципация, соответствующее воспитание кадров и др.), чтобы добиться успехов в демократизации аппарата управления, ликвидации коррупции.

В своем стремлении уйти из-под контроля исполнительная власть нередко вступает в противоборство с законодательной и судебной. Противоречия между этими ветвями власти есть всегда, они время от времени возникают и в демократическом государстве, разрешаясь на правовой основе. Но иногда эти противоречия приводят к жесткой борьбе и даже к применению вооруженных форм, как это было в России в октябре 1993 г.

Уровни и виды органов государственной исполнительной власти. Исполнительная власть может действовать на четырех уровнях территориальной организации государства, будучи неодинаковой на каждом

из них по своему содержанию. Прежде всего, это исполнительная *общегосударственная* власть. В унитарном государстве государственная власть представлена его центральными органами (президент, правительство и др.), в федерации она имеет двухуровневый характер: есть *общегосударственная* власть федерального центра и исполнительная *государственная* власть субъекта федерации, которая, однако, подчинена центру по вертикали. Своя исполнительная власть с *элементами государственного характера* бывает в политических автономных единицах, которые нередко являются национально-государственными образованиями или просто государственными образованиями, имеющими свои правительства (например Автономная Республика Крым в составе Украины). Своя *самоуправленческая* исполнительная власть создается в территориальных коллективах на уровне различных административно-территориальных единиц (например в России это избираемые главы администрации районов, мэры городов с подчиненным им аппаратом муниципальных служащих).

В масштабах всей страны действуют центральные органы и высшие должностные лица исполнительной власти: монарх, президент, правительство, министры, руководители центральных ведомств, не имеющих ранга министерств. В унитарном государстве в административно-территориальных единицах (обычно только областного и районного звена) они имеют местные органы государственной исполнительной власти — управления, отделы и т.д. (например областные отделы образования, районные отделы внутренних дел).

В субъектах федерации, как говорилось, возможна двойная система органов исполнительной власти. С одной стороны, в какой-то степени органом (должностным лицом) исполнительной власти может быть назначенный губернатор (комиссар и др.), являющийся представителем центра (центральной исполнительной власти), а исполнительная власть субъекта федерации представлена местным правительством (органом общей компетенции), формируемым парламентом субъекта федерации. В этом случае губернатор фактически не обладает реальной властью и осуществляет ее только в условиях чрезвычайного положения. Такая система существует, например, в Индии. С другой стороны, в субъекте федерации может быть лишь свой, избранный его населением или законодательным собранием орган (должностное лицо) *исполнительной власти общей компетенции*, а федеральная исполнительная власть представлена отраслевыми делегатурами (отделами, управлениями) тех центральных министерств, которые занимаются вопросами, отнесенными конституцией к предметам ведения федерации и совместного ведения федерации и ее субъектов (например отделы и

управления министерства внутренних дел, юстиции и др.). В субъектах бывают также свои территориальные министерства. Такие министерства, если они есть, находятся в двойном подчинении: правительству республики и одноименному министерству центра. В некоторых субъектах Федерации в России (в большинстве республик), а также в двух республиках, образующих федеративную Югославию, органами исполнительной власти являются также президенты республик, хотя иногда они занимают особое положение, рассматриваются как главы государств — субъектов федерации. В России вертикаль исполнительной власти на них фактически распространяется в недостаточной степени.

Наряду с разделением органов исполнительной власти по уровням принято различать исполнительные органы (должностные лица) *общей* и *отраслевой* компетенции. Из сказанного выше видно, что правительство государства, субъекта федерации (если оно есть), губернатор субъекта федерации обладают общей компетенцией. В порядке исполнения законов они вправе решать все вопросы, относящиеся к предметам ведения соответственно федерации, ее субъекта, совместной компетенции. Управления, отделы министерств федерации на местах обладают лишь отраслевой компетенцией — по вопросам, относящимся к их ведению (например военные комиссариаты областей, краев, иных субъектов Федерации в России ведают некоторыми вопросами, относящимися к обороне страны, отделы министерства юстиции — своими вопросами и т.д.). Местные министерства субъектов федерации (если такие министерства есть) также имеют отраслевую компетенцию.

Есть множество других классификаций, связанных с предметами ведения (административные и хозяйственные министерства), характером принятия решений (коллегиальные органы, например правительства, и единоличные, например губернатор) и т.д.

§ 2. Монарх как глава исполнительной власти

Порядок престолонаследия. Как отмечалось, монархическая форма правления до сих пор широко распространена в мире, приблизительно пятая часть государств являются монархиями (считая тех членов британского Содружества, которые имеют главой государства британского монарха, но не включая в число государств монархические субъекты федерации, хотя, как отмечалось, они иногда называются государствами). Во всех монархических государствах, независимо от их форм, считается, что монарх обладает исполнительной властью (наряду с други-

ми полномочиями), хотя в подавляющем большинстве стран (в парламентарных монархиях) он такой власти реально не имеет.

По общему правилу, монарх занимает свой пост по наследству. Исключения очень редки. Лишь при прекращении династии происходят выборы нового монарха (как было в 1613 г. в России). В Малайзии монарх избирается каждые 5 лет из числа султанов по очереди. В отдельных странах Африки (Свазиленд) монарх после смерти предшественника избирается из среды многочисленных сыновей покойного (общинная система наследования), а в Азии (Саудовская Аравия) из «правлящей семьи» и этой семьей при участии знатоков Корана — улемов, но, по существу, это тоже наследование, только оно имеет не персональный, а «семейный» характер (мусульманская система). Иногда наследника определяет царствующий монарх еще при жизни, но он должен быть из той же династии (Непал).

Персональные системы наследования основаны на принципе первородства и имеют несколько разновидностей: 1) салическая, когда наследуют только мужчины (так было во Франции, откуда пошло это название, существует в Японии, во всех мусульманских странах); 2) кастильская, когда могут наследовать женщины (дочери), но мужчины (сыновья) имеют преимущество, они наследуют трон, если даже дочь старше (Великобритания). Этот принцип применяется и к другим наследникам династии, имеющим равные права на престол, если у покойного монарха нет детей; 3) австрийская, когда женщины могут наследовать, если во всех поколениях династии нет мужчин. Эта система в современных условиях практически не действует; 4) шведская, когда мужчины и женщины наследуют трон на равных условиях по праву первородства.

Если при наследовании престола монархом становится женщина, ее муж (настоящий или будущий) не является королем, он лишь супруг монарха и имеет особый высокий дворянский титул. Так обстоит дело в настоящее время в Великобритании. Если наследником трона становится несовершеннолетнее лицо, то оно провозглашается монархом, но вступление его на этот высокий пост откладывается до совершеннолетия (особого торжественного обряда — коронации). Назначается *регент* (обычно близкий родственник короля) или создается регентский совет, которые выполняют полномочия монарха от его имени до его совершеннолетия. *Коронация* осуществляется и при вступлении на трон совершеннолетнего монарха, это торжественное возложение короны, обычно в главном церковном соборе страны, в присутствии высших сановников, религиозных иерархов, выдающихся граждан, родственников, официальное вступление на трон.

Положение монарха в государственном механизме и его роль в жизни страны. В отличие от других должностных лиц монарх — лицо неприкосновенное. Он не может быть привлечен к административной, уголовной ответственности, против него не может быть обращен гражданский иск. За действия монарха по управлению государственными делами ответственность несут его министры. На практике, однако, во время английской и французской буржуазных революций казнили королей Карла I и Людовика XVI, в Центральноафриканской Республике (затем империи) судили свергнутого во время военного переворота 1979 г. императора Бокассу, приговорили его к смертной казни, но затем он был помилован после длительного заключения. Расправы с монархами со стороны своих родственников (сына, брата) были нередки в мусульманских странах (обычно пожизненное заточение их в темницу или особый охраняемый дворец).

Монарх имеет право на особый титул (король, император и т.д.), особое обращение («Ваше величество»), которое не может использоваться при обращении к другим лицам в данном государстве, кроме супруги короля (но не к ее супругу, если сама супруга является монархом). Монарх обладает государственными регалиями (трон, скипетр, корона и т.д.), имеет свой двор — лиц, занятых обслуживанием короля, но оплачиваемых из государственной казны. Для этой цели в тех монархиях, где есть парламент, он выделяет ежегодные денежные средства из государственной казны — принимает так называемый *цивильный лист*. В некоторых странах по цивильному листу получают средства также ближайшие родственники монарха (например в Японии всего 6 человек). Эти суммы немалые (в Японии в 1996 г. 324 млн иен, т.е. приблизительно 3,2 млн долл. США в год), но обычно монархи жалуются на необходимость экономии (королева Великобритании летает в поездки на обычном рейсовом самолете, а не на специальном), хотя многие монархи очень богатые люди, а отдельные из них (например султан нефтедобывающего Брунея) — богатейшие люди Земли. Они имеют акции, земельные владения, другую собственность. Вместе с тем определенное имущество, которое использует монарх (например королевские дворцы и исторические ценности, находящиеся в них) в парламентарных монархиях считаются коронной (государственной) собственностью. Распоряжаться ей (продать, подарить) монарх не может. В абсолютных (полуабсолютных) монархиях султан (король и др.) фактически законодательствует. В других монархиях он издает указы (рескрипты и др.), имеющие силу закона, и почти всегда имеет право вето по отношению к законам, принятым парламентом. Это вето считается абсолютным, но монарх по традиции вето совсем не использует

или почти не использует. Новые конституции ряда стран и юридически лишают монарха права вето (Испания, Швеция, Япония и др.). Свои акты в парламентарных монархиях монарх может издавать только с согласия правительства (на деле, он с такой инициативой практически не выступает и подписывает все документы, представляемые ему премьер-министром).

В соответствии с конституцией монарх назначает правительство. В абсолютных (полуабсолютных) и дуалистических монархиях он делает это по своему усмотрению, хотя фактически учитывает ситуацию в стране. В абсолютных (полуабсолютных) монархиях и сейчас большинство министров — близкие родственники монарха (Кувейт), но уже в состав правительства включаются представители крупного капитала (Саудовская Аравия). В дуалистических монархиях представители крупного капитала и даже технократы в правительствах представлены шире. Они тоже подбираются монархом часто по советам его окружения.

В парламентарной монархии король не определяет состав правительства. Его формирует партия (коалиция партий), обладающая большинством мест в нижней палате парламента (однопалатном парламенте, например в Дании). Монарх лишь подписывает соответствующий документ о назначении правительства, который представляет ему лидер партии большинства. Только в крайне редких ситуациях, когда в парламенте нет явного партийного большинства, существует раскол, разногласия в партии большинства относительно кандидатуры премьер-министра, король сам назначает эту кандидатуру, поручая ей формировать правительство. Так было в Великобритании. В парламентарной монархии глава государства царствует, но не правит. Хотя по традиции и в этом случае сохраняется королевская прерогатива (права монарха, не зависящие от парламента), их на деле осуществляет правительство (ропуск парламента с назначением новых выборов, решение вопросов войны и мира и др.) либо они вовсе не реализуются (право вето по отношению к законам).

По традиции монарх рассматривается как лицо, стоящее над борьбой классов и партий, как арбитр, и потому он всегда является беспартийным. Но в ряде стран (Великобритания, Швеция и др.) он должен принадлежать к государственной религии, являясь ее главой (в титуле британского короля есть слова: «защитник веры»). Поэтому в таких странах он назначает высших священнослужителей.

Монарх оказывает различное влияние на политическую жизнь. В странах Азии, Африки его влияние очень велико, часто имеет определяющий характер, но оно негативно. Монарх там выступает с реак-

ционных позиций, особенно внутри страны. В развитых странах король фактически не участвует в политической жизни, часто сложно говорить о каком-то его влиянии. Оно может обнаруживаться только в кризисных ситуациях и отнюдь не всегда бывает негативным. Выше мы говорили о действиях испанского монарха, который решительными действиями пресек попытку правого путча.

Во многих странах институту монархии присущи индивидуальные особенности. Во-первых, в ОАЭ существует не единоличный, а «коллективный монарх». Это Высший совет эмиров, состоящий из эмиров семи эмиратов, входящих в ОАЭ. Этот орган — «абсолютный монарх». Он обладает законодательной властью и коллективно осуществляет полномочия главы государства (некоторые, в том числе церемониальные, полномочия осуществляет председатель Совета эмиров, избираемый ими на 5 лет). Национальное собрание, назначаемое эмирами, имеет совещательный характер. Правительство тоже назначается Советом эмиров. Во-вторых, во многих государствах власть монарха связана с сильнейшим воздействием религии. Во всех мусульманских странах монарх сочетает светскую власть с очень сильной религиозной властью. Воздействие последней на мусульман зачастую гораздо сильнее светской роли монарха. Особое значение такая власть имеет в странах мусульманского фундаментализма (Оман, Катар, Саудовская Аравия и др.). В Бутане, небольшом горном королевстве в Гималаях, король возглавляет несколько иную систему управления, но тоже основанную на принципах религии. Это — территориально-региональная система. Территориальный округ составляет определенный монастырь с прилегающими к нему окрестностями, а главу монастырского округа назначает король. Округа группируются в губернии, губернаторов также назначает король. Второе лицо в государстве после короля — это главный аббат, который избирается монастырской верхушкой на три года. Поскольку религия и государственность в Бутане практически слиты воедино, главный аббат выполняет также некоторые функции государственного должностного лица. В-третьих, в отдельных монархиях в Африке (Свазиленд, Лесото) королевская власть теснейшим образом связана с общинными структурами и с иерархией различных родовых и племенных вождей. Важнейшие решения принимаются королем совместно со съездом вождей (в Свазиленде их около 400), наследника престола определяет малый совет вождей (17 человек) и т.д.

§ 3. Президентство республики

Структура президентства республики. Институт президентства (президентуры) в различных странах имеет три формы: индивидуальную, коллегиальную и смешанную. *Первая* характерна для подавляющего большинства стран всех континентов (президенты Франции, России, ЮАР, Бразилии и т.д.). *Вторая* в виде президиума высшего представительного органа (Президиум Верховного Совета в России), президиума (президентства) республики (Венгрия), государственного совета существовала в странах тоталитарного социализма до 90-х гг., сохранилась на Кубе. Должность председателя такого органа занимал генеральный (первый) секретарь ЦК правящей коммунистической партии или (реже) один из других ее руководителей. Какая-то отдаленная аналогия коллегиальности используется в Швейцарии и Мексике. В первой из этих стран есть орган — Федеральный совет, который одновременно выполняет обязанности главы государства и правительства. Федеральный совет назначается в составе семи человек на совместном заседании обеих палат парламента. Руководят заседаниями Федерального совета президент и вице-президент, избираемые им только на один год. Они не имеют отдельных от Совета властных полномочий. В Мексике парламент на совместном заседании палат избирает постоянный комитет из равного числа депутатов и сенаторов. Он должен контролировать исполнение законов между сессиями парламента. Юридически элементы коллегиальности присущи военным советам, состоявшим из разного числа членов, от 9 до более 100 человек. Многие полномочия главы государства они выполняют на заседаниях, хотя на деле решения принимает его председатель, объявляемый временным президентом, исполняющим обязанности президента, а то и просто президентом без каких-либо уточнений. Наконец, коллегиальная президентура (президентские советы) обычно из 3—5 человек создавалась в ряде развивающихся стран (Сирия, Йемен, Судан и др.). Эти органы создавались на основе соглашения некоторых руководителей очередного переворота. В редких случаях они становились гражданскими органами, предусмотренными конституцией.

Смешанная форма возникла первоначально в Китае в 1954 г. Она преследовала цели, с одной стороны, особо выделить руководителя коммунистической партии и государства Мао Цзэдуна, которому предназначался пост председателя республики. Китайский иероглиф, переведенный на русский язык термином «председатель» главным образом из-за принципиального отрицания в марксистско-ленинской концепции должности единоличного главы государства (потом были допущены

ны исключения), мог быть переведен на русский язык и термином «президент». С другой стороны, был создан коллегиальный орган парламента — Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. По конституции многие важнейшие полномочия главы государства он выполняет на своих заседаниях. На практике все зависит от того, кто именно в Китае занимает тот или иной пост. Значение той или иной должности (председателя республики и председателя Постоянного комитета ВСНП) многократно возрастает, если ее занимает генеральный секретарь ЦК коммунистической партии. Аналогичная структура президентства существует во Вьетнаме, несколько похожая на Кубе, хотя в последней стране Ф. Кастро, иногда именуемый Президентом, является председателем избираемого однопалатным парламентом Государственного совета, коллегиально выполняющего (по конституции) полномочия главы государства. По примеру стран тоталитарного социализма смешанная форма президентуры была воспринята в некоторых развивающихся странах, провозгласивших социалистическую ориентацию (Ангола, Мозамбик и др.), где были учреждены должности президентов и созданы избираемые однопалатными парламентами постоянные комитеты парламента. В некоторых из этих стран такая структура сохраняется и сейчас. При этом президент (председатель республики) может быть, а может и не быть по должности председателем коллегиального органа. В Китае постоянный комитет выбирает своего председателя. Так же обстоит дело во Вьетнаме, в Государственном совете Кубы. Напротив, в Румынии, Анголе, Мозамбике президенты республик, избравшиеся парламентами, являлись председателями постоянно действующего коллегиального органа (государственного совета, постоянного комитета).

Каждая из трех форм президентства имеет свои положительные и отрицательные стороны. Институт единоличного президента характеризуется своей определенностью, он исключает (по крайней мере юридически) распыленность полномочий главы государства, концентрирует их. Но единоличный президент, даже выступая сначала как рьяный демократ, в самом качестве «единоличия» содержит зародыши авторитаризма. Эти зародыши могут получить благоприятную почву для гипертрофированного роста, если этому благоприятствуют личные качества президента, сложная, а то и критическая ситуация в стране, вынуждающая президента действовать неординарно. Это мы хорошо видим на примере России.

Коллегиальная президентура, принятая в странах тоталитарного социализма, на самом деле не осуществляла свои функции. Это был лишь формально высший орган государства. На деле все важнейшие госу-

дарственные решения принимались узким кругом руководителей коммунистической партии — политбюро (решение о военном вмешательстве СССР во внутренние дела Афганистана в 70—80-х гг. принял еще более узкий круг лиц — четыре человека из состава политбюро). При военных режимах коллегиальное президентство недолговечно. Идет борьба за лидерство, и она нередко заканчивается перестрелкой (Ирак, Йемен, Афганистан и др.). В демократическом государстве коллегиальная структура главы государства может затруднить принятие решений (неизбежны разные мнения по каким-то вопросам), а некоторые полномочия президента (например церемониальные, прием послов и др.) коллегией просто трудно выполнять. Последняя задача упрощается, если параллельно существуют единоличный президент и коллегиальный орган, выполняющий важнейшие функции президентства, но все прежние недостатки коллегиальности сохраняются и даже возрастают: определенное «перетягивание каната» власти возможно не только внутри коллегии, а и между различными органами — президентом и постоянно действующим коллегиальным органом.

Тем не менее опыт коллегиальной главы государства заслуживает изучения и может быть пригоден для России. В условиях демократии коллегиальность главы государства снижает опасность авторитаризма, дает возможность представлять интересы разных групп и, следовательно, принимать в результате обсуждения согласованные, взвешенные решения. Наиболее подходящей для этого является, видимо, форма смешанной президентуры. С одной стороны, она отвечает определенным традициям, облегчает осуществление многих функций главы государства, которые выполняются в персональном качестве, с другой — содержит в себе плюсы коллегиальности.

Разумеется, ни одна форма не является абсолютной. Многое зависит от условий страны и немало — от личности президента или председателя коллегиального органа, состава последнего.

Условия для должности президента. Для членов коллегиальной президентуры каких-либо особых условий не предусматривается (гражданство государства подразумевается). Военный совет создается вообще вопреки всяким конституционным нормам, в других случаях в состав постоянно действующего коллегиального органа может быть избран любой член парламента.

Для индивидуальной президентуры, напротив, конституции устанавливают определенные условия. К их числу относятся: гражданство данного государства (на практике в Польше баллотировалось лицо, имевшее еще два гражданства, а в Литве было избрано лицо, имевшее литовское и американское гражданство, но после избрания президент

от американского гражданства отказался), наличие полных гражданских и политических прав, достижение определенного возраста (обычно 35 лет, но в Китае — 45, в Италии — 50, а в Никарагуа — 25). В редких случаях устанавливается предельный возраст — 65 лет (одно время это было и в России). Многие конституции устанавливают для кандидата определенный срок проживания в стране (в Болгарии — 5 лет, в России — 10, в США — 14, в Грузии — 15). В ряде случаев требуется, чтобы кандидат был не натурализованным гражданином, а уроженцем данной страны или родившимся от ее граждан. В Нигерии кандидат на должность президента должен иметь по крайней мере среднее образование, в Азербайджане и Турции — высшее, на Филиппинах он должен уметь писать и читать. Есть и другие условия.

При прямых выборах президента гражданами государства кандидат может быть выдвинут группой избирателей (например в России — 100 человек, на Украине — 500), но для регистрации в качестве кандидата необходимо собрать большое количество «подписей поддержки» граждан: в Польше — 100 тыс. подписей, в России — 1 млн., причем с определенным распределением их по субъектам Федерации. Во Франции при выдвижении нужны подписи 500 граждан, но не рядовых лиц, а занимающих определенные посты (члены парламента, региональных советов и советов департаментов, мэры городов и др.). Кроме того, при прямых выборах кандидат выдвигается политическими партиями (США), избирательными объединениями (Россия). Как отмечалось, регистрация кандидата происходит при уплате повышенного избирательного залога (например во Франции он десятикратный по сравнению с кандидатом в парламент).

Если выборы президента не прямые (специальной избирательной коллегией, парламентом и др.), то граждане не выдвигают кандидатуры и не собирают подписи. В этом случае кандидаты выдвигаются политическими партиями или определенным количеством парламентариев (например 50 в Венгрии).

Формирование президентства. В чрезвычайных условиях президентство республики образуется путем *самосоздания*: руководители переворота провозглашают себя (или своего лидера) главой государства (временным главой). Они могут переизбрать другого или заменить путем выборов другим членом военного совета умершего временного президента (Бразилия и др.). В обычных условиях президентство создается путем *выборов* или *референдума* (плебисцита). На выборах избирателям предлагается несколько кандидатур (Россия), и закон устанавливает, что безальтернативные выборы проводиться не могут. На референдуме (плебисците) на голосование выносятся одна кандидатура (Египет),

которая объявляется избранной, если получит одобрение 50% + 1 голоса избирателей, принявших участие в голосовании.

Выборы коллегиальной президентуры всегда проводятся однотипно: высшим представительным органом государства. Это относится и к смешанной форме, хотя в данном случае выборы проходят раздельно: отдельно выдвигаются и голосуются кандидатуры на должность президента (в странах тоталитарного социализма — только одна кандидатура) и отдельно — список членов коллегиального органа.

Выборы единоличного президента осуществляются разными способами. Во-первых, возможны *прямые выборы* президента непосредственно избирателями (Россия, Франция, Мексика и др.). Подсчет голосов осуществляется обычно по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура. В некоторых странах при прямых выборах ставится своеобразное условие: в первом туре президент может быть избран, если он получит значительное большинство поданных голосов (например 40%), а следующий за ним по численности собранных голосов далеко отстает от лидеров президентских выборов (например собирает не более 10—15% голосов). Если же такого разрыва нет, проводится второй тур, и на нем может победить кандидат, получивший меньше голосов, чем фаворит первого тура. Так, например, было в Португалии. Такая же система применяется в Австрии, Коста-Рике, Доминиканской Республике. Как пишет финский автор К. Штольпе, «прямые выборы в двух турах в настоящее время наиболее популярны» в мире¹.

Вместе с тем есть и система выборов в один тур, когда избиратель имеет несколько голосов и может голосовать за нескольких кандидатов, отдавая все голоса одному или распределяя их между несколькими кандидатами по своему желанию (кумулятивная избирательная система). Избранным становится собравший наибольшее количество голосов по сравнению с другими кандидатами (Ирландия и др.). Иногда предусмотрен один тур, каждый избиратель имеет один голос, но для избрания кандидату в президенты нужно получить абсолютное большинство (50%+1 голос).

В тех странах Африки, где действовала однопартийная система и применялись принципы англосаксонского права, при единственной кандидатуре на должность президента выборы не проводились, он объявлялся избранным без голосования (Кения и др.). В тех государствах Африки, которые являлись ранее французскими колониями, голосо-

¹ Stolpe C. Metoder vid presidentval. En utvärdering. Åbo, 1997. P. 316 (резюме на англ. яз.).

вание проводилось и при одной кандидатуре. Такой способ использовался также в Пакистане, в Сирии, во многих других странах Востока. Как уже говорилось, так же обстоит дело в Египте, где этот порядок называется референдумом. Суммируя различные разновидности прямых президентских выборов, финский автор К. Штольпе называет пять способов: большинством голосов (50% + 1 голос); квалифицированным большинством; системой исключения (если никто из кандидатов не собирает в первом туре 50% + 1 голос, предстоит второй тур с двумя кандидатами); альтернативное голосование (в первом туре избирается кандидат, получивший не 50% + 1 голос, а как это установлено Законом, 40—45%, если следующий за ним по численности голосов набирает незначительный процент (10—12%); утверждающий вариант, когда избиратель может голосовать за нескольких кандидатов, а избранным объявляется тот, кто получит больше голосов (Ирландия, Шри-Ланка)¹. Прямые выборы президента — это демократично, но такой президент, получающий легитимацию своих полномочий, как и парламент, непосредственно от народа (избирателей), склонен противопоставлять себя парламенту. Это не имеет большого значения в условиях демократического государства. Но в условиях полудемократических режимов, в обстановке длительного и сложного процесса становления демократии после десятилетий тоталитарного государства разногласия ветвей власти иногда перерастают в разгон парламента, в вооруженное противоборство, в глубокий структурный экономический и политический кризис. Об этом свидетельствует опыт Белоруссии, Украины, других постсоциалистических стран и отчетливее всего — России.

Косвенные выборы президента осуществляются двумя основными способами: выборщиками и особой избирательной коллегией. В некоторых странах Африки использовался также специфический способ выборов президента: на съезде единственной партии (по существу, одобрялась, иногда просто возгласами, единственная кандидатура).

Избрание президента выборщиками используется в Аргентине, в США, до принятия поправок к конституции в 90-х гг. этот способ мог применяться в Финляндии. Он заключается в том, что избиратели голосуют не за кандидата в президенты, а за выборщиков от определенной партии, каждая из которых выдвигает заранее своего кандидата (нередко в паре с кандидатом в вице-президенты). Эти кандидатуры обычно тоже обозначены в избирательных бюллетенях. Выборщики выдвигаются каждой партией. В США список выборщиков составля-

¹ Stolpe C. Metoder vid presidentval. En utvärdering. Abo, 1997. P. 314—315.

ется по штатам, каждый штат имеет столько выборщиков, сколько он избирает членов Конгресса (палаты депутатов и сената) плюс трех выборщиков посылает федеральный округ Колумбия. Избиратель голосует только за список выборщиков от той или иной партии в целом (панашаж не допускается). Голоса избирателей подсчитываются по мажоритарной системе относительного большинства. Считаются избранными все выборщики списка, получившего большинство голосов.

Численность выборщиков той или иной партии зависит от того, как проголосуют избиратели наиболее крупных штатов США (провинций в Аргентине). Из 538 выборщиков Калифорния имеет 45, Нью-Йорк — 41, Пенсильвания — 27, многие другие штаты, взятые по отдельности, значительно меньше. Поэтому хотя юридически выборы президента осуществляются только через некоторое время выборщиками (они голосуют в столицах своих штатов, документы посылаются в Вашингтон, подсчитываются в Сенате, и только тогда объявляется избранный президент), на деле уже после голосования избирателей известно, что президентом станет лидер той партии, у которой больше выборщиков. Последние — деятели партии, они ожидают и личных благ для себя (государственных должностей) от «своего» президента и, естественно, голосуют только за кандидатуру своей партии.

Такой порядок избрания президента неплохо работает при двухпартийной системе, когда по существу есть выбор только между двумя кандидатами (с примыкающими к ним кандидатурами вице-президентов). Выдвигавшиеся время от времени в США третьи кандидаты (от временно возникших партий или независимые) не составляли серьезной конкуренции основным партиям. Однако если число кандидатур будет велико, никто из них не получит требуемого абсолютного большинства. На этот случай в конституции предусмотрено, что президента избирает палата представителей, а вице-президента — сенат из числа трех кандидатов на эти должности, получивших наибольшее количество голосов выборщиков (такая ситуация была дважды более полутора веков назад, когда в США еще не было политических партий).

Избрание президента специальной *избирательной коллегией* осуществляется двумя способами: временным, специально создаваемым для этой цели органом или членами действующих высших органов государства, которые при голосовании не объединяются и не создают временного органа. Первый способ присущ Германии, Италии, некоторым другим странам. В Германии президента избирает Федеральное собрание, которое состоит из членов нижней палаты (Бундестага) и такого же количества делегатов от земель федерации. Число делегатов от каждой земли соответствует числу депутатов от земли в Бундестаге.

Члены Федерального собрания голосуют вместе, в коллегии. Для избрания в первых двух турах требуется абсолютное большинство голосов, в третьем туре проходит кандидат, собравший относительное большинство. В Италии президента избирают на совместном заседании парламента и делегатов от 20 областей, но в этой стране требования к избранию президента более жесткие. Для того чтобы быть избранным, в первых трех турах нужно получить квалифицированное большинство голосов (2/3 голосов избирательной коллегии), затем достаточно абсолютного большинства голосов. Это ведет к долгим и трудным выборам, поскольку голоса распределяются между разными кандидатами. Создаются и распадаются блоки разных партий в стремлении найти «проходного» кандидата. Поэтому в Италии при избрании президента проходит много туров, обычно от 4 до 16, а два президента были избраны после 20 туров голосования. Множественность туров и возможность избрания меньшинством (при разделении голосов между разными кандидатами) — крупные недостатки системы косвенных выборов.

В отличие от Германии и Италии, в Индии применяется другой способ избрания президента коллегией, когда она не составляет единого органа. В Индии избирательная коллегия состоит из выборных (а не назначенных) членов обеих палат парламента и законодательных собраний штатов (однопалатных и двухпалатных). Все они голосуют, не собираясь в единую структуру, на своих местах. При этом голоса каждого члена коллегии (выборщика президента) неодинаковы по своему удельному весу (каждый штат имеет разное число голосов), а в целом голоса членов парламента в их совокупности равны совокупности голосов всех выборщиков от штатов. Это сделано для того, чтобы президент в равной мере выступал представителем всей страны и штатов. Избирается президент большинством голосов.

В ряде стран президент избирается *парламентом* (Чехия, Венгрия, Словакия, Турция, Албания, Вьетнам, Сингапур и др.). Для первого тура обычно требуется квалифицированное большинство голосов (например 2/3 для избрания в первом туре в Турции). Иногда такое большинство фиксируется как необходимое количество голосов парламента, независимо от числа голосующих. В Словакии для избрания требуется 90 голосов (конституционная численность парламента — 150 членов). В нескольких последующих турах (двух, трех) требуется абсолютное большинство. Если президент не избран и при этом условии, достаточно относительного большинства.

Есть и комбинированные способы. Так, в Эстонии, если никто не избран в трех турах в парламенте большинством в 2/3 голосов, создается избирательная коллегия из членов парламента и представителей

органов местного самоуправления. Она и избирает президента (пока такой процедуры не было).

В разных странах установлен неодинаковый порядок пребывания президента на этом посту. Президент избирается на срок от трех (Латвия) до 7 лет (Франция), в большинстве стран на 4 или 5 лет. Он может быть переизбран без ограничений на любое число сроков (Египет, Франция), но в большинстве стран — только на второй срок, причем иногда более краткий, чем первый (в Аргентине — на 6 и 4 года). Там, где президент избирался подряд на два срока, он может быть избран в третий раз только после пропуска определенного времени. В Кыргызской Республике Конституционный Суд принял в 1998 г. решение о возможности избрания Президента на третий срок без такого пропуска. В некоторых странах (Мексика, Никарагуа и др.) одно и то же лицо никогда не может быть повторно избрано президентом. С другой стороны, в некоторых странах Европы (Югославия), Азии (Индонезия), Африки (Гвинея) были лица, провозглашенные пожизненными президентами (из них, правда, так завершил свой путь лишь И. Броз Тито в Югославии, другие были свергнуты). В постсоциалистических государствах Азии вместо выборов были проведены референдумы о продлении сроков занятия должности президентами до 2000 г. В некоторых странах Африки президенты избирались на партийных съездах правящей партии.

В течение длительного времени традиционно президентами избирались лишь мужчины. В последние десятилетия пост президента стали занимать женщины (Аргентина, Филиппины, Ирландия, Исландия, Шри-Ланка, в 1999 г. Латвия, Панама).

Полномочия и обязанности президента. Полномочия президента часто сформулированы однотипно в различных республиках. На деле, в их реальном осуществлении существует огромная разница в президентских, полупрезидентских и парламентарных республиках. В последних, как отмечалось, полномочия президента реализует правительство и, прежде всего, премьер-министр, советам которого президент следует (иногда в соответствии с конституцией или обычаем, чаще — в соответствии со сложившейся расстановкой сил между ветвями власти и политических сил в стране). По конституциям (но зачастую не на практике) Президент обычно обладает следующими полномочиями.

1. Полномочия по представительству государства вовне и внутри страны. В этом качестве он назначает дипломатических представителей в другие государства или международные организации, назначает своих представителей в субъекты федерации в федеративных государствах (например полномочных представителей президента в субъектах

Федерации в России, губернаторов штатов в Индии), выступает с инициативой согласительных процедур в спорах между субъектами федерации, федерацией и субъектом. Он обеспечивает своим арбитражем согласование функций и взаимодействие органов государственной власти.

2. Полномочия в отношении парламента и осуществления парламентом законодательной власти. Президент назначает дату выборов в парламент (в соответствии с установленными конституцией сроками, его выбор заранее фиксирован), созывает сессии парламента (во многих странах дата созыва определена конституцией), распускает парламент в определенных обстоятельствах, промульгирует законы (подписывает, удостоверяет и дает распоряжение исполнять закон), обладает правом вето (только отлагательного), которое может быть преодолено парламентом (в ряде стран — квалифицированным большинством голосов в каждой из палат, иногда — простым большинством конституционного состава каждой палаты, в некоторых странах — на совместном заседании палат и т.д.). Он, как правило, обладает законодательной инициативой (например в США не обладает), обращается с ежегодными посланиями к парламенту, где указывает вопросы, которые требуют законодательного решения. В России ежегодные послания Президента публикуются отдельной брошюрой и заранее вручаются парламентариям, а Президент выступает с комментариями этого документа.

3. Полномочия по формированию других высших органов государства. Президент назначает правительство самостоятельно, по предложению лидера партии большинства в парламенте, в результате избрания премьер-министра в парламенте и по его предложению (Германия). В некоторых странах (Россия, Украина и др.) он назначает премьер-министра только с согласия парламента, а министров — самостоятельно. Президент не только орган государства, но и высшее должностное лицо. В качестве последнего он назначает многих высших, а иногда не только высших должностных лиц, например судей.

4. Полномочия в сфере нормотворческой деятельности. Президент издает нормативные и ненормативные правовые акты (указы, декреты, декрет-законы), в том числе имеющие силу закона. Последние издаются либо в чрезвычайных обстоятельствах в качестве временных мер, либо на основе принадлежащей президенту регламентарной власти, либо на основе делегирования парламентом соответствующих полномочий разового характера. В демократических государствах издание таких актов всегда сопряжено с контролем парламента (иногда конституции в этом случае предусматривают обязательный созыв сессий пар-

ламента). По общему правилу правовые акты президента имеют подзаконный характер, они не могут противоречить законам, а если при отсутствии закона данные отношения урегулированы указом президента, то с изданием по данному вопросу закона указ президента утрачивает силу. В России об этом каждый раз издается особый указ Президента, где перечисляются ранее изданные указы, утратившие силу в связи с принятием закона. На практике указы могут играть доминирующую роль (это зависит во многих отношениях от влияния президента), а в некоторых государствах Востока акты президента ставятся на уровень закона или даже выше его. В условиях тоталитарных режимов президент в ряде случаев издавал и законы, которые назывались «законами главы государства».

5. Полномочия по урегулированию чрезвычайных ситуаций. Президент вправе объявлять чрезвычайное, военное, осадное положение в соответствии с принятым об этом законом (чрезвычайное положение объявляется только на определенный срок, обычно не более 1—2 месяцев, и под контролем парламента, правда, парламент может продлить установленный срок). В некоторых странах чрезвычайное положение каждый раз может быть введено только парламентом (путем принятия так называемых чрезвычайных законов). Президент может вводить президентское правление в субъектах федерации, осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство) в некоторых государствах в чрезвычайных условиях.

6. Полномочия по распоряжению вооруженными силами. Президент отвечает за безопасность государства. Он является главнокомандующим, назначает высший командный состав армии, флота, внутренних войск, присваивает высшие воинские звания.

7. Полномочия в сфере статуса личности. Президент вправе принимать лиц в гражданство данного государства, разрешать выход из гражданства, смягчать наказания, предоставлять помилование, он награждает орденами, медалями, присваивает почетные звания и т.д. В России Президент даже учредил своим указом некоторые ордена и медали, до принятия соответствующего закона он утвердил важнейшие символы государства: государственные герб, гимн, флаг.

При президенте действуют различные совещательные органы, помогающие ему выполнять свои полномочия (советы национальной безопасности во многих странах, Совет республики в Бразилии, Совет по экономике и другие советы в Египте и т.д.). Особенно много таких органов при Президенте России.

Обладая обширными полномочиями, президент несет некоторые *обязанности* и подчиняется определенным *запретам*. Ему запрещается

любое совмещение должностей и мандатов, иные виды оплачиваемой работы, участие в руководстве акционерных компаний, приобретение государственного имущества. Он может заниматься литературной, научной, художественной деятельностью, но в некоторых странах он не может получать за это вознаграждения. Иногда на длительный срок (обычно более 15 дней) президент может покидать страну только с разрешения парламента. В некоторых странах президент на период президентства приостанавливает свою партийную деятельность, в других он продолжает быть активным лидером своей партии.

За свою деятельность президент получает должностной оклад. В США это 200 тыс. долл. в год, в Чехии в пересчете на доллары США — 17,5 тыс. в год, в Польше — 28 тыс., в Венесуэле — 1845 долл. в месяц, в Армении — 400 долл. в месяц, в Литве — 3 тыс. долл. в месяц.

Ответственность президента. В отличие от монарха президент несет *ответственность* за свои действия. Он отвечает не за всякое совершенное им деяние, не несет, например, административной ответственности, гражданскую ответственность он несет теоретически в полном объеме (в том числе за ущерб, причиненный его действиями государству), а уголовную — частично. Он отвечает за государственную измену, взяточничество, совершение других тяжких преступлений. Формы ответственности могут быть неодинаковыми. Во-первых, возможен *импичмент*. По существу, это политическая ответственность перед парламентом. Импичмент заключается в парламентском суде над президентом, но ответственность его заключается только в смещении с должности в случае установления вины. В дальнейшем судить президента за преступление будет суд общей юрисдикции как обычного гражданина. В этом случае обычно обвинение против президента возбуждает нижняя палата, а судит — верхняя (США). Если парламент однопалатный, то оба эти действия совершает одна палата, но решение об отрешении президента от должности (второе решение) принимается особенно высоким процентом голосов (3/4 на Украине). В России импичмент Конституцией крайне усложнен. Требуется создание особой комиссии, обязательно участие Конституционного и Верховного Суда, установлен определенный период (3 месяца) для принятия решения. Если срок истек, импичмент считается несостоявшимся. Попытка импичмента президента была дважды предпринята в США, но оба раза неудачно. Неудачной она была в России в 1993 г. В 1992 г. процесс импичмента в отношении президента был начат в Бразилии, но президент ушел в отставку, не ожидая решения, в 1993 г. импичмент применен в Венесуэле. В 1998 г. Государственная Дума в России начала процесс

импичмента в отношении Президента, но в 1999 г. обвинение не собрало в Думе необходимого числа голосов.

Во-вторых, возможно предание президента суду Конституционного суда. В этом случае речь идет опять-таки только об отрешении от должности, уголовное же наказание затем установит суд общей юрисдикции (Италия, Венгрия, Болгария). Предаёт президента суду Конституционного суда опять-таки парламент. В-третьих, по постановлению парламента президента может судить *особого рода суд*, создаваемый только для этой цели. Таков Высокий суд правосудия во Франции, созданный в 1995 г. Он рассматривает обвинение президента в государственной измене, таких дел еще не было. В-четвертых, президент может быть смещен на основе решения общегосударственного *референдума*. Эта возможность предусматривается в Австрии, Исландии, но не применялась. В Азербайджане она конституцией не предусматривалась, но была применена для смещения президента А. Эльчибея в 90-х гг. В-пятых, президент может быть смещен с должности *парламентом*, например в Словакии, за действия, направленные против демократического строя, целостности государства большинством в 3/5 голосов. В Румынии, Азербайджане такое решение принимается большинством всего состава парламента, но затем выносится на референдум, который принимает окончательное решение.

Кроме того, имелись случаи добровольной (Чехия) и вынужденной *отставки* президента (США, Югославия, Азербайджан и др.). В 1991 г. в связи с распадом СССР был вынужден уйти в отставку Президент СССР М.С. Горбачев. 21 августа 1998 г. 248 депутатов Государственной Думы России (общее, конституционное число депутатов — 450) на внеочередном заседании этой палаты парламента приняли постановление, призывающее Президента России добровольно уйти в отставку¹.

Наряду с президентом во многих странах есть *вице-президент*. Он избирается обычно в паре с президентом (при едином голосовании избирателей) либо в редких случаях назначается президентом (Египет). Иногда президент назначает двух и даже трех вице-президентов (первого вице-президента, второго вице-президента и т.д.). Это, однако, бывает лишь в странах Востока. Вице-президент самостоятельных полномочий по управлению государством не имеет. Он обычно выполняет поручения президента и замещает его при необходимости.

Вместе с тем, хотя и редко, возникают противоречия между президентом и вице-президентом. Обычно в этом случае последний уходит в отставку, но в России в 1993 г. вице-президент А. Руцкой был смещен

¹ Известия. 1998. 22 авг.

президентом Б. Ельциным, а впоследствии Конституцией 1993 г. должность вице-президента в России была упразднена. Во избежание таких коллизий в Болгарской конституции 1991 г. записано, что вице-президент должен следовать политике президента.

§ 4. Правительство

Понятие правительства и его положение в системе органов государственной власти. Правительство обычно имеет название совета или кабинета министров (в некоторых странах для обозначения правительства используется термин «государственный совет», иногда оно официально называется «правительство»). Правительство традиционно рассматривается как создаваемый парламентом и президентом (чаще только парламентом или президентом) *орган исполнительной власти*, который должен организовывать выполнение законов, принятых парламентом. Кроме парламента и принимаемых им законов над правительством юридически стоит и глава государства (монарх, президент), хотя фактически, как говорилось выше, это не всегда так. Правительство, министров юридически всегда назначает глава государства и теоретически оно обязано выполнять не только законы, но и декреты (указы) главы государства, и в президентской республике (если существует особый орган — правительство), в дуалистической и абсолютной монархии действительно делает это. Такова ситуация и в России.

Однако для того чтобы исполнять законы, указы и особенно для того, чтобы организовать их исполнение, необходима *распорядительная* деятельность правительства, осуществляемая им в разных формах, в том числе и путем издания правовых актов. Эти акты имеют подзаконный характер и по иерархии стоят ниже указов главы государства. Правительство — исполнительно-распорядительный орган государственной власти, занимающий следующую ступень в иерархии государственных органов после парламента и президента. Это — *коллегиальный орган общей компетенции*, осуществляющий руководство государственным управлением. Оно возглавляет всю администрацию государства, под его руководством находится государственный аппарат, вооруженные силы, финансы государства, иностранные дела. Хотя правительство, премьер-министр, министры назначаются юридически актом главы государства, как говорилось выше, при некоторых формах правления на деле не глава государства руководит правительством, а правительство определяет публичную деятельность главы государства. В этих условиях, да и не только в них, оно отнюдь не ограничивается исполнительно-распорядительной работой, а, по существу, определяет

и проводит политику государства. Особенно отчетливо это заметно, если правительство формируется партией (блоком партий) парламентского большинства. Правительство (а это — лидеры правящей партии) тогда на деле определяет и деятельность парламента.

В некоторых странах исполнительная власть принадлежит президенту, и правительства, как коллегиального органа, принимающего решения большинством голосов, не существует (США, Бразилия, Мексика и др.). Кабинет президента — это совещательный орган, но не правительство государства. Иногда исполнительная власть принадлежит и главе государства, и правительству. В этом случае решающая роль обычно принадлежит президенту, правительство — орган, фактически подчиненный ему, а премьер-министр выполняет роль административного премьера. Наконец, в некоторых полупрезидентских республиках, в том числе в России, исполнительная власть по конституциям принадлежит только правительству, а президент рассматривается как носитель своего рода президентской власти, арбитр над ветвями публичных властей. На деле в этом случае президент располагает также исполнительной властью, причем более высокого ранга, чем правительство.

Выше говорилось, что правительство — коллегиальный орган (орган, коллегиально принимающий решения), чем оно, в частности, отличается от кабинета президента. Однако в современных условиях от этого принципа все чаще имеют место отступления. Юридически коллегиальность признается, но фактически она все больше утрачивается. Все чаще решающее значение имеет слово премьер-министра, от которого зависят министры (во всех странах кандидатуры на эти должности подбирает именно он).

Правительство подчиняется закону. Применяя закон, суд (суд общей юрисдикции, конституционный суд и др.) вправе принимать решения, обязывающие правительство, его членов, может привлекать их к уголовной, гражданской, иной ответственности за нарушение закона. Правительство не может принимать обязывающие решения в отношении суда. Оно обязано (прежде всего через министерство юстиции) создавать необходимые условия для деятельности суда, повышать его авторитет, принимать меры (прежде всего через министерство внутренних дел, другие подчиненные органы) по выполнению судебных решений, к кому бы они ни относились.

Состав и внутренняя структура правительства. Правительство состоит из председателя правительства (чаще всего это премьер-министр, в Италии он официально называется председатель Совета министров, в ФРГ — канцлер, в Норвегии — государственный министр, в некото-

рых мусульманских странах — везир и т.д.). В Аргентине, Бразилии, Мексике, США председателем своего кабинета (юридически правительства не существует) является президент. В состав правительства входят заместитель или заместители председателя правительства (вице-премьер, иногда вице-президент), министры, руководящие отдельными министерствами (экономики, финансов, внутренних дел, здравоохранения и др.). Нередко в ранге министров находятся председатели некоторых ведомств, комиссий, агентств, имеющих важное значение (например председатель государственной плановой комиссии в Китае, Вьетнаме, на Кубе и др.). В состав правительства могут входить министры без портфелей (должностные лица, не руководящие министерствами, но выполняющие отдельные поручения премьер-министра и имеющие право решающего голоса на заседаниях правительства), младшие министры (так называют иногда заместителей министров или руководителей не министерств, а других важных ведомств). В развивающихся странах нередко бывают министры-координаторы или главные министры, курирующие группу родственных министерств (так было в Гвинее и Египте), а также министры, ведающие управлением отдельных крупных регионов страны (в Малави, Сьерра-Леоне и др.). Преобладают в составе правительства министры, руководящие отдельными сферами общественной жизни. Эти сферы выделяются в зависимости от традиций страны и иногда бывают необычными (например, по делам племенных вождей и обрядов в некоторых развивающихся странах).

Во многих развивающихся странах президент или партия, формирующие правительство, по конституции или в силу установившейся практики обеспечивают обязательное представительство в правительстве (в виде министров) определенных географических районов страны (в Индии), религиозных общин (в Ливане), этнических групп (в Кении).

В некоторых странах тоталитарного социализма в состав общегосударственного правительства автоматически включались главы правительств субъектов федерации, в унитарных социалистических государствах — руководители профсоюзных, женских, молодежных организаций, союзов творческой интеллигенции. В настоящее время такой порядок сохранился в усеченном виде лишь в единичных государствах (Куба и др.). Внутренняя структура правительства в разных государствах неодинакова. В странах, где имеет место влияние англосаксонской системы права, различаются правительство и кабинет. *Правительство* — это более широкий по составу орган, включающий министров, младших министров (заместителей министров), некоторых других

должностных лиц. В Великобритании в его состав входят 70—80 (до 95) человек, меньше в Индии, еще меньше в Австралии и Канаде. Но оно не собирается на заседания (часть его действует иногда лишь как так называемый тайный совет) и не принимает решений. Подлинным правительством является *кабинет*, а еще чаще — «внутренний кабинет» (более узкая часть кабинета). Кабинет составляет премьер-министром, который включает туда видных деятелей своей партии, имеющих министерские портфели. Обычно в состав кабинета входят министры обороны (военные министры), внутренних дел, финансов, иностранных дел, но иногда премьер-министр включает в состав кабинета министров, которые занимают менее ответственные министерские посты, но хорошо известны в партии. Обычно в кабинете состоит 18—20 человек, которые чаще всего заседают еженедельно или раз в две недели (иногда они созываются премьером по мере надобности), во «внутреннем кабинете» — 3—5 министров, он созывается чаще.

В странах континентального права (в частности, во Франции и находящихся под влиянием этой системы права странах) различают *Совет министров* и *Совет кабинета*. Первый из них — это министры, заседающие под председательством президента республики (официальные заседания), второй — министры, собравшиеся под руководством премьер-министра. На заседаниях Совета министров решаются наиболее важные дела, второй орган обсуждает оперативные вопросы и принимает по ним решения.

В социалистических, а также в некоторых постсоциалистических странах в составе правительства создается более узкий орган — *президиум*, или *бюро* правительства. В его состав входит премьер, его заместители, часто — некоторые министры (экономики, финансов, внутренних дел и др.). Президиум (бюро) принимает коллегиальные решения по многим важным вопросам от имени правительства.

Во многих странах в составе правительства образуются *межведомственные комитеты* и комиссии. В их числе комиссии по международным вопросам, по экономике, в России есть комиссия по оперативным вопросам и др. Некоторые комиссии (комитеты) возглавляет сам премьер-министр, другие — его заместители.

Формирование правительства. Правительство формируется неодинаковыми способами, которые зависят от формы правления. Во всех странах (кроме абсолютных и дуалистических монархий) новое правительство всегда назначается после выборов парламента и (или) президента. Иногда это делается и в странах с консультативными парламентами (например в Кувейте). При переизбрании президента на новый срок и при победе той же партии на выборах в парламент прежний

состав правительства, хотя бы частично, может сохраняться, но юридически это новое правительство: прежние слагает свои полномочия и парламент лишь уполномочивает его исполнять обязанности до формирования нового. В *абсолютных* и *полуабсолютных* монархиях, как в тех, где нет парламента, так и в тех, где предусмотрены (хотя распущены или не действуют) консультативные парламента, правительство формирует по своему усмотрению *монарх*. Очень редко он берет себе пост премьер-министра и руководство некоторыми ведущими министерствами, но чаще назначает премьер-министром лицо из царствующей семьи — старшего сына, брата, племянника и т.д. Лишь в Брунее формирование правительства имеет некоторые особенности. Наряду с назначенными султаном членами (везир, главный министр, три министра, представитель Совета по религиозным вопросам) в его состав входят семь членов, избираемых на три года Законодательным советом. В других странах (Саудовской Аравии, Катаре, Кувейте и др.) в состав правительства назначаются отдельные технократы и «посторонние» сверхбогачи, но в нем доминируют с точки зрения важности занимаемых постов, а нередко и количественно члены правящей семьи (10 министров из 17 в Катаре, 11 министров из 14 в Кувейте и т.д.). В небольших странах число министров ограничено законом (не более 8 в Бутане и Тонга).

В *дуалистических* монархиях, как и в абсолютных, правительство формируется королем и несет ответственность перед ним. Однако существование парламента ведет к тому, что король учитывает расстановку сил в парламенте, влияние различных партий, хотя он и не обязан делать это. В этих условиях король нередко стремится создать «свою» партию в парламенте, укрепляет и поддерживает прокоролевскую парламентскую элиту, хотя такие группировки нередко рекламируют себя как «независимые». Такая ситуация не раз имела место в Марокко. Король в разное время опирался на неодинаковые партии (некоторые из них называли себя непартийными политическими группировками), меняя премьер-министров то из среды «независимых», то из других партий. При формировании правительства король вправе назначить всех министров по своему усмотрению, но на практике он не делает этого, консультируясь при подборе министров с лицом, которому он определил должность премьер-министра. Должность премьер-министра король берет себе при данной форме правления очень редко, считается, что это «снижает» его высокое положение. Однако на деле именно король является руководителем правительства. Он вправе принять решение, даже если все министры выступают против. Обычным следствием таких выступлений является увольнение в отставку прави-

тельства или соответствующего министра (если он выступает против указаний короля). Правда, министр не дожидается, как правило, немилости монарха, а заранее уходит со своего поста, если он сомневается в правильности каких-либо решений монарха.

В *парламентарной* монархии, как и в рассмотренных выше формах, правительство обычно назначается актом *главы государства* (в Испании, Японии, где глава государства является лишь символом нации, лицо, подлежащее назначению на пост премьер-министра, определяется голосованием в парламенте). При данной форме правления состав и характер деятельности правительства зависит не от короля, а от парламента. Король вынужден назначить главой правительства лидера партии, победившей на выборах в нижнюю палату (однопалатный парламент), иначе правительство не получит после представления своей программы парламенту вотума доверия и, следовательно, не будет утверждено парламентом. Лишь после вотума доверия правительство, назначенное формально королем, может приступить к работе.

Несколько сложнее обстоит дело с назначением правительства в тех конституционных монархиях, где после выборов в парламент ни одна из партий не имеет в нем большинства. В таких случаях, которые часты в Дании, Бельгии, Нидерландах, монарх сначала назначает форматора из лидеров какой-либо партии, которая имеет шансы вступить в соглашение с другой или другими партиями и создать коалиционное правительство. Форматор ведет переговоры и в зависимости от их результатов становится либо премьер-министром, либо отказывается от попыток создать правительство, и тогда король поручает эту миссию другому форматору. При неудаче всех попыток создается назначенное королем и одобренное парламентом служебное (деловое, чиновничье) правительство, задача которого в короткий срок (2—3 месяца) подготовить и провести новые выборы в парламент с тем, чтобы последний создал постоянное правительство. Однако иногда трудности повторяются и в этом случае.

Формирование правительства (там, где его нет — кабинета президента) в президентской республике аналогично дуалистической монархии. Министров назначает президент по своему выбору (иногда требуется согласие верхней палаты, например сената в США). Иногда президент вводит должность премьер-министра или поручает выполнение его обязанностей вице-президенту (одному из вице-президентов, поскольку в странах Тропической Африки их бывает несколько). Однако при данной форме правления премьер-министр остается лишь *«административным премьером»*. Фактическим руководителем правительства остается президент, который определяет политику правитель-

ства. Премьер-министр координирует работу ведомств, решает оперативные вопросы.

В президентской республике государством управляет партия, победившая на президентских выборах: она имеет пост президента и должности министров. Некоторые сложности возникают лишь при «разделенном правлении», когда пост президента принадлежит одной партии, а большинство в парламенте находится у другой. Такое положение часто бывает в США. Однако в условиях отлаженных демократических процедур и при схожести основных вопросов платформы у обеих главных партий непреодолимых противоречий между парламентом и правительством не возникает. Аналогичная ситуация дважды имела место в полупрезидентской республике Франции и в 1997 г. (после очередных выборов в парламент) повторилась в третий раз. В этой стране между партией президента (самим президентом) и партией (партиями парламентского большинства) есть значительные противоречия, но, несмотря на мрачные предсказания жестоких схваток, они разрешаются вполне мирными цивилизованными способами. В постсоциалистических полупрезидентских республиках (Белоруссии, России, Украине, Казахстане и др.) и президентских республиках с более или менее значительными элементами парламентаризма президент является беспартийным, правительство также считается беспартийным.

В парламентарной монархии и парламентарной республике государством управляет партия, победившая на парламентских выборах. Если ни одна партия не имеет большинства в парламенте, то создается коалиционное правительство, при неуспехе создать одну коалицию делаются другие попытки, если все они безуспешны, создается «деловое» правительство, которое проводит досрочные выборы в парламент, и процедура повторяется снова.

Порядок работы правительства. Правительство принимает решения на заседаниях. Эти заседания проводятся при закрытых дверях, участники приглашаются по списку, но при открытии заседания разрешается присутствовать представителям прессы. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках различаются два вида заседаний: официальные и неофициальные. На первых глава государства присутствует и иногда даже председательствует (в ряде конституционных монархий, однако, сложилось правило, что глава государства не может присутствовать на заседаниях правительства), но эти заседания в парламентарных монархиях и республиках имеют во многом формальный характер: на них лишь оформляются решения, выработанные ранее на неофициальных заседаниях. Напротив, в полупрезидентских и президентских республиках, дуалистических монархиях, где фактическим

руководителем правительства является глава государства (даже если оперативное руководство правительством поручено премьер-министру или вице-президенту), более важное значение имеют официальные заседания, так как ни одно значимое решение не принимается правительством без участия главы государства. В тех президентских республиках, где нет должности премьер-министра, естественно, не существует деления заседаний правительства на официальные и неофициальные: глава государства присутствует на всех заседаниях и руководит ими.

Решения принимаются большинством голосов (в Саудовской Аравии — 2/3), но до голосования доходит редко. В странах Востока и при коалиционном правительстве стремятся найти консенсус, в других случаях решающее значение имеет мнение председательствующего (монарха, президента, премьер-министра). Принято даже говорить о «диктатуре» премьер-министра в парламентарных республике и монархии. Подбирая министров в состав правительства, его глава тем самым устанавливает определенную связанность поведения его членов: они вошли в правительство по приглашению премьер-министра, и хорошо помнят это. В некоторых странах (ФРГ, Япония) власть премьера еще более усилена, поскольку только он утверждается бундестагом, а не весь состав правительства. Премьер-министр является лидером партии, в состав функционеров которой министры входят, и они подчиняются партийной дисциплине. При выражении несогласия, расхождении во взглядах премьер-министр может попросить того или иного министра подать в отставку, т.е. удалить его из правительства. Примеры подобного рода неоднократно имели место в Великобритании. От премьер-министра зависит также, попадет тот или иной министр в состав кабинета при кабинетной системе. Это создает дополнительные формы зависимости министров от премьер-министра. Наконец, премьер определяет политику правительства, и остальные министры должны проводить ее в жизнь. Имена премьер-министров — творцов новой политики или кардинальных изменений в ней — Джавахарлала Неру, Индиры Ганди, ее сына Раджива Ганди в Индии, Черчилля и Тэтчер в Великобритании, Коля в ФРГ — хорошо известны, хотя вряд ли многие помнят, кто был в то время президентом или королем в этих странах. Вознаграждение премьер-министра за его работу неодинаково. Больше всех получает премьер-министр Сингапура — 810 тыс. долл. США в год (вчетверо больше президента США), премьер-министр Японии — 400 тыс. долл. США в год.

В некоторых странах (Венгрия, Германия, Польша и др.) положение премьер-министра укрепляет так называемый *конструктивный*

вотум недоверия. Как уже говорилось, предложить такой вотум может лишь значительная часть всего состава нижней палаты, а принимается он для обсуждения и голосования только в том случае, если в проекте одновременно указано имя преемника (нового премьера).

Разновидности правительства. С точки зрения партийного состава различаются: однопартийное, двухпартийное, коалиционное правительство, правительство меньшинства и беспартийное правительство. *Однопартийное* правительство формируется иногда в дуалистической монархии, где король выбирает министров по своему усмотрению из партии, поддерживающей монарха, почти всегда в президентской республике (в редких случаях, особенно в сложных для государства условиях (война, экономическая нестабильность и др.) президент иногда включает в состав правительства несколько представителей другой партии (партий) с тем, чтобы иметь более широкую поддержку проводимых реформ). Однопартийное правительство всегда формируется в парламентарной монархии и парламентарной республике, если одна из партий имеет абсолютное большинство в парламенте (например, в условиях Первой и Второй мировых войн, в Великобритании при наличии партийного большинства в парламенте создавались двухпартийные кабинеты главных партий). Однопартийные правительства — типичное явление в Великобритании, Канаде, Австралии, Египте, Сенегале, — словом, во многих странах мира. Оно может быть только таким в странах с однопартийной системой, а иногда и в странах, где существуют мелкие политические организации, но влияние их, даже вместе взятых, несопоставимо с влиянием главной партии (в Китае). В редчайших случаях в состав такого правительства включаются 1—2 беспартийных лица, но это не изменяет его характера.

Двухпартийное правительство (кроме указанных выше чрезвычайных условий) создается в парламентарных республиках и парламентарных монархиях в обстановке, когда ни одна из двух главных партий не имеет большинство в парламенте, но каждой из них недостает небольшого количества депутатских мест, чтобы получить такое большинство. В этих условиях решающую роль играет позиция какой-либо третьей, небольшой партии, которая может примкнуть к той или другой главной партии и таким образом создать правительственное большинство. Данная ситуация типична для Германии. Сравнительно небольшая центристская партия свободных демократов в разное время примыкала то к Христианско-демократическому союзу, то к Социал-демократической партии (обычно к той из них, которая имела относительное большинство мест в парламенте), результатом чего являлось создание двухпартийного правительства. Такое положение существует в Герма-

нии и в настоящее время, но после поражения христианских демократов на выборах в парламент в 1998 г. состав двухпартийного правительства коренным образом изменился. Его образуют социал-демократы и находящаяся в коалиции с ними экологическая партия «зеленых».

Коалиционное правительство создается в парламентарных монархиях и парламентарных республиках, когда депутатские места в парламенте раздроблены между различными партиями. Из сказанного выше видно, что двухпартийное правительство, хотя его и принято выделять особо, — это разновидность *коалиционного*. Смысл такого правительства состоит в том, чтобы при отсутствии парламентского большинства одной партии получить вотум доверия (утверждение) в парламенте, а для этого нужно заручиться голосами депутатов нескольких партий, которые все вместе имеют парламентское большинство. Такая ситуация типична для Италии (в последние десятилетия), для Японии (в 1993—1996 гг.), Бельгии, Нидерландов, где много мелких партий и практически нет одной или даже двух партий, которые играли бы безусловно доминирующую роль.

Однако бывает так, что в этих условиях создать коалиционное правительство не удастся: программные расхождения между партиями слишком глубоки (как это бывает, например, в Дании, Норвегии, Швеции) или когда одна из ведущих партий, не имеющая большинства в парламенте, уклоняется от формирования правительства в коалиции с другими партиями, не надеясь на его прочность (такая ситуация, начиная с 1989 г., несколько раз имела место в Индии, в 90-х гг. в Японии, Турции). В таких случаях формируется *«правительство парламентского меньшинства»*. Его создает партия или коалиция партий, которые даже вместе не имеют большинства в парламенте, а другие партии (влиятельная партия), не входя в состав правительства, обещают поддерживать его голосованием в парламенте (при определенных условиях). Такое правительство обычно очень непрочное, так как в любой момент оно может утратить поддержку других партий.

Правительство может быть создано как *беспартийное*. В данном случае возможны несколько вариантов. Во-первых, когда в стране вообще нет политических партий или они запрещены и находятся на нелегальном положении. Такая ситуация существует в абсолютных и полуабсолютных монархиях (Саудовской Аравии, Омане, Кувейте и др.), в условиях военных режимов (в Пакистане в 1980-х гг., в Нигерии в 80—90-х гг. и др.). Во-вторых, это может быть «деловое», «чиновничье» или «служебное» правительство (применяют разные названия для обозначения одного и того же явления). Оно создается не лидерами партий, а состоит из высших чиновников и обычно кратковременно:

его задача заключается обычно в том, чтобы преодолеть парламентский тупик при формировании правительства, организовать выборы нового состава парламента. В послевоенный период «деловые» кабинеты формировались в Финляндии, Нидерландах, Португалии, в 1997 г. в Болгарии. В-третьих, особого рода беспартийное правительство технократов создается обычно военными режимами. Сохраняя в своих руках политическую власть и главные рычаги управления, военные создают кабинет профессионалов, который они обязывают проводить в жизнь выработанную ими политику. Технократические правительства действовали при военных режимах в Аргентине, Бразилии, Нигерии, во многих других странах.

Как беспартийные формируются правительства в некоторых постсоциалистических странах, в том числе в России. Министры в России могут принадлежать к разным партиям, на время пребывания в правительстве они прекращают партийную деятельность. Это — «служебное» правительство, но оно в отличие от типичного служебного правительства формируется вовсе не как временное.

В условиях чрезвычайных ситуаций нередко создается *временное правительство* и *правительство национального единства*. Первое создается не в соответствии с правилами, предусмотренными конституцией, почему оно и является временным. Правительство национального единства создается обычно по правилам, предусмотренным конституцией (хотя ее иногда и собираются заменить) и в отличие от временного правительства формируется на наиболее широкой основе из представителей многих партий и массовых общественных организаций для максимального сплочения всех патриотических сил.

Ответственность правительства. За свою деятельность правительство несет *ответственность*: политическую, гражданскую и уголовную (речь идет об ответственности при исполнении служебных обязанностей, за другие, общеуголовные преступления, проступки, правонарушения члены правительства несут ответственность как обычные граждане в соответствии с законом). *Политическая* ответственность правительства или отдельных министров состоит в том, что они обязаны уйти в отставку при выражении вотума недоверия, резолюции порицания и т.п. При солидарной ответственности уходит в отставку весь кабинет, при индивидуальной — только тот министр, которому выражено недоверие. Вопрос о том, какая форма ответственности будет применена, в одних странах решает сам кабинет (в Великобритании), в других — парламент (в Италии).

Гражданская ответственность означает возмещение ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицам в результате деятельности

правительства или министров, если при этом были нарушены законы. Возмещение осуществляется по решению суда в результате обращения потерпевшего в суд с гражданским иском. Наконец, существует и *уголовная* ответственность правительства, его членов за нарушение законов при исполнении служебных обязанностей. Во многих случаях ее формы аналогичны ответственности президента (импичмент, суд, осуществляемые одной из палат парламента, особый суд, специально образуемый парламентом, процесс, проводимый в конституционном суде). Уголовная ответственность всего состава правительства применялась в некоторых странах Африки (Сомали, Экваториальной Гвинеи и др.), правда, лишь после военного переворота и свержения этого правительства. Члены правительства в Италии, Японии подвергались уголовной ответственности за взяточничество и за неуплату налогов.

Министерства и ведомства. Правительство принимает решения общего характера (нередко и конкретные решения), а оперативное управление определенными сферами деятельности осуществляют органы центрального отраслевого управления — министерства и ведомства. Министерством (сельского хозяйства, иностранных дел, юстиции и др.) руководит член правительства, ведомствами (департаментами, службами, государственными комитетами, агентствами и т.д.) — лица, не имеющие ранга министра (например руководитель федеральной миграционной службы в России), хотя некоторые руководители ведомств действуют на правах министра (например глава Федеральной службы безопасности). Руководители ведомств, не имеющие ранга министра, присутствуют на заседаниях правительства только по приглашению премьер-министра и лишь с правом совещательного голоса.

Перечень министерств и ведомств в конституции теперь не входит (они создаются в связи с необходимостью, а это приводило ранее к многочисленным поправкам в конституции, например в СССР). Редко такой перечень содержится в законах о правительстве (Куба). Поэтому обычно принимаются особые законы (указы президентов) о структуре правительства при его формировании, а изменения вносятся по мере надобности. Министерства и ведомства создаются, преобразуются, упраздняются текущими нормативными актами, иногда носящими индивидуальный характер (образование или изменение отдельного министерства). В Великобритании ряд подобных вопросов регулируются вообще не писаным законом, а конституционным обычаем.

Министры и руководители ведомств руководят министерствами (ведомствами) на основе единоначалия. Однако при них действует в качестве совещательного органа коллегия. В западных странах — это штаб ближайших помощников и советников министра, он их подби-

рает сам, а юридически такой орган обычно не оформляется. Во многих постсоциалистических странах эта коллегия формализована, ее состав утверждается правительством, решения, принимаемые коллегией (если с ними согласен министр), оформляются приказами министра. В случае разногласий между коллегией и министром спорный вопрос выносится на рассмотрение правительства.

В странах англосаксонского права министры на основе делегирования конкретного полномочия парламентом издают акты нормативного характера, которые касаются прав граждан. В странах континентальной системы права такие акты издаются на основе регламентарной власти. Они должны быть сообщены парламенту, в постсоциалистических странах нормативные акты министерств и ведомств (правила, например правила пользования транспортом, инструкции и др.) должны быть представлены для регистрации в Министерство юстиции (считается, что без этого они не приобретают необходимой юридической силы).

Глава 16

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Понятие и роль судебной власти в обществе

Понятие судебной власти. Во всех странах существуют разные юридические учреждения: органы расследования, прокуратура, нотариат, адвокатура и т.д. Особое место среди них занимает суд, являющийся представителем особой ветви государственной власти — судебной. Остальные юридические учреждения и лица, находящиеся на юридической службе, такой властью не обладают. Они либо в той или иной форме сотрудничают с судами, либо входят в подчиненный им аппарат (секретари судебных заседаний, канцелярия суда и др.).

Судебная власть существенно отличается от законодательной и исполнительной. Суд не создает общих правил поведения (законов), как это делает парламент (исключением являются лишь рассматриваемые далее прецеденты в странах англосаксонского права), он не занимается государственным управлением. Власть суда имеет *конкретный* характер. Действуя в *особой процессуальной форме* (ее значение подчеркивается тем, что нарушение формы процесса может повлечь за собой отмену решения суда, которое в принципе могло быть правильным по существу), суд рассматривает и решает конкретные дела: уголовные, в которых он оценивает доказательства совершения преступления и выносит приговор; гражданские, в которых имеется имущественный или иной спор между сторонами (физическими и юридическими лицами); административные дела (как правило, споры между гражданами и органами управления); трудовые конфликты между работодателями и работниками и т.д.

Судебная власть принадлежит не судебному учреждению как таковому, включающему штатный персонал судей, секретарей, работников канцелярии, во многих странах также судебных следователей, прокуроров, а *суду* в форме *судебного присутствия, судебного заседания*. Она осуществляется единолично судьей (при рассмотрении незначительных правонарушений) или судебной коллегией, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры. Коллегия может состоять из профессиональных судей (не менее трех) либо одно-

го или нескольких судей и определенного числа народных или присяжных заседателей (от двух до девяти заседателей и от трех до 24 присяжных в разных странах). Гражданские иски рассматриваются обычно коллегией профессиональных судей (мелкие иски — одним судьей), хотя в некоторых штатах США и по гражданским делам бывают присяжные заседатели. Народные или присяжные заседатели всегда входят в состав суда при рассмотрении существенных уголовных дел, а при рассмотрении дел, влекущих суровое наказание, участвует более широкий состав присяжных (во Франции — три судьи и девять заседателей, в США — судья и до 24 присяжных). Народные заседатели (заседатели в ряде стран) имеют одинаковые права с судьей, участвуя в постановлении решения, определении наказания. Присяжные в англосаксонских странах (в том числе в гражданском процессе в США) принимают лишь решение о виновности (невиновности) и о смягчающих вину обстоятельствах (в некоторых странах), но наказание назначает судья. Он же принимает решение и по гражданскому иску, если дело рассматривается с участием присяжных или заседателей (США, Швеция и др.). Участие заседателей в судебном процессе, помимо представительства населения, выполняет важную функцию преодоления «профессиональной деформации» судьи. Для судьи, работа которого состоит в систематическом рассмотрении судебных дел, высокое назначение отправления правосудия превращается в обычное, будничное дело. Участие заседателей помогает преодолевать эту «судебную болезнь». Лишь в немногих странах института заседателей нет (например в Японии, хотя и здесь судьи иногда привлекают двух-трех заседателей для участия в процессе — как экспертов или советников).

Суд рассматривает и разрешает *конфликты* в обществе. Это его главное назначение и отличие от других ветвей власти. Обеспечивая *господство права*, суд решает дела в соответствии с законом и внутренними убеждениями, сложившимися у судей в процессе рассмотрения дела. Конечно, во многом такие убеждения связаны со всем жизненным опытом судей.

Существование особой ветви судебной власти, ее независимость предполагают особое внутреннее *судейское самоуправление*, создание специальных органов из судей и других судебных работников для рассмотрения вопросов о перемещениях судей, дисциплинарных наказаниях и др. Эти органы называются по-разному: советы магистратуры, советы судей, квалификационные комиссии, образуемые общегосударственными съездами судей.

Осуществляя государственную власть в особой форме, суд вовсе не изолирован от других ветвей власти: он применяет законы, изданные

парламентом, другие нормативные акты органов государства, а исполнительная власть реализует его решения (тюремное содержание преступников, исправительные работы, принудительное взыскание имущества, изъятие печатной продукции и т.д.). Отмеченное выше взаимное переплетение отдельных элементов разных властей относится и к судебной власти, вторгающейся в сферу закона (прецедентное право), и к исполнительной власти (рассматриваемые ниже судебные приказы).

Положение и роль суда в обществе. Положение суда в обществе во многих аспектах *противоречиво*. С одной стороны, суд обладает большими полномочиями, которых нет ни у законодательной, ни у исполнительной власти. Судебная власть велика. Принимая решение, суд может на основе закона лишить человека свободы и самой жизни (в некоторых странах смертная казнь отменена, но в большом числе государств она применяется в разной форме), отобрать у физического или юридического лица все имущество или его часть (конфискация), закрыть газету, распустить политическую партию, заставить государственный орган отменить его решение и возместить лицу или организации ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц, может лишить недостойных родителей родительских прав в отношении их детей и т.д. С другой стороны, это сравнительно слабая власть. Она не опирается непосредственно на поддержку граждан-избирателей, как законодательная (выборы судей гражданами редки, и только судов первой инстанции), она не имеет таких силовых механизмов, как исполнительная (роль судебных приставов не так велика). Сила этой власти коренится в уважении суда гражданами, должностными лицами и т.д., в непререкаемости судебных решений, их неуклонном исполнении.

Противоречиво положение суда и в связи с политикой государства. В отличие от законодательной и исполнительной ветвей власти, которые непосредственно участвуют в политике (партийные фракции в парламенте, партийное правительство), при осуществлении судебной власти политическое давление должно быть исключено. Суд не должен руководствоваться политическими или иными мотивами вне закона и своего правосознания при рассмотрении конкретного дела. На деле, суд — часть общества, и политика оказывает влияние на него. Особенно это относится к высшим судам и конституционным судам. Многие решения Конституционного Суда России (о Чечне, о компартии и др.) имеют политические мотивы.

Противоречиво положение суда и по его роли в обществе. Выполняя прежде всего охранительную функцию, суд как учреждение по своим качествам, кадровому составу и положению в государственном

механизме имеет консервативную природу, характеризуется высокой степенью бюрократизма. Но, с другой стороны, суд защищает права индивида от произвола государства и давления арифметического «большинства», отстаивает законные интересы «меньшинства», оберегая тем самым свободу личности и защищая демократию.

С одной стороны, своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контролю над обществом. С другой стороны, суд, будучи органом государства, может противопоставить себя ему и его учреждениям, когда они выходят за пределы законов, норм, созданных ими же. Тем самым суд ограничивает государство, содействуя развитию демократических начал.

Решая споры, поддерживая социальные нормы в обществе, заставляя добросовестно выполнять контракты, взыскивая долги и налоги, запрещая недобросовестную конкуренцию, пресекая монополистическую практику, наказывая разного рода мошенничество, суды укрепляют экономическую стабильность в обществе.

Суд охраняет политическую стабильность, наказывая участников путчей и заговоров, объявляя незаконными террористические организации, партии, цели которых противоречат конституционному строю.

Суд играет значительную идеологическую и воспитательную роль. Он воспитывает у граждан уважение к закону, принятым в обществе стандартам поведения, к беспристрастному и демократическому порядку разрешения споров.

Все эти задачи суд может выполнить только в условиях его правильной ориентации, соответствия принципов его деятельности общечеловеческим ценностям. Напротив, извращенные формы суда (например чрезвычайные суды, действующие как органы прямого подавления), неправосудные решения оказывают деструктивное влияние на общество.

Роль суда в различных странах неодинакова. Она велика во всех развитых странах (в Великобритании, Германии, Франции и др.), особую роль играют суды в США, государственную систему которых нередко называют «правлением судей».

Традиционно ниже роль суда в Скандинавских странах, хотя здесь существуют устойчивые демократические традиции. Еще ниже роль суда в постсоциалистических государствах, где суды часто даже не обеспечены материально.

Незначительна роль судов в странах Востока, в Африке, где население мало обращается в государственные суды, предпочитая поиски согласия или прибегая к традиционным процедурам улаживания спо-

ров (в том числе с помощью вождей и старейшин больших семей). Еще меньше их роль в странах с тоталитарными режимами, где на деле не существует самостоятельной судебной власти. Суд подчинен воле правящей (единственной) партии или действует по указанию военного, революционного совета, в соответствии с установками «пожизненного президента» или абсолютного монарха.

§ 2. Судебные органы и судебные системы

Состав судебных органов и порядок их формирования. Различные судебные учреждения состоят из неодинаковых категорий государственных служащих. В их составе имеются судебные следователи, прокуроры (во многих странах прокуратура не составляет особой системы, а прокуроры состоят при судах), секретари и другие лица. Судьи, прокуроры, судебные следователи обычно обобщенно называются магистратами. Они могут в том или ином качестве участвовать в судебном процессе, но главная роль в судебных учреждениях принадлежит *судьям*. Их число в разных судах неодинаково. Иногда это один мировой судья в Великобритании и с 1998 г в России, или полицейский судья во Франции. Районные суды России прежде состояли обычно из 3—5 судей, теперь их больше; в каждом из пяти «федеральных судов юстиции» ФРГ работает в среднем 21 судья (в общей сложности — 104), в Верховном суде США — 9 судей, Индии — 17, Японии — 15. Именно судьи являются теми государственными служащими особого рода, которые (в ряде случаев вместе с заседателями) осуществляют судебную власть.

Суды формируются различными способами. Во многих штатах США, в странах тоталитарного социализма судьи низших судов *избираются гражданами*, суды второй инстанции и высшие суды избираются в странах тоталитарного социализма соответствующими представительными органами. В некоторых постсоциалистических государствах судьи сначала *назначаются* президентом (главой государства) на определенное время, а после этого срока — *избираются парламентом* до достижения пенсионного возраста. Однако в большинстве стран судьи назначаются чаще всего президентом, в монархических государствах — министром юстиции после рекомендации особого комитета по отбору. Во Франции и Италии судей назначает Высший совет магистратуры, в Великобритании — лорд-канцлер (по рекомендации особой Комиссии). Судьи высших судов назначаются президентом, но обычно при участии одной из палат парламента или назначаются палатой парламента по представлению главы государства.

В большинстве стран судья назначается *пожизненно*, что означает на деле: до достижения им определенного возраста (в Великобритании, например, судьи должны подавать в отставку до достижения ими 72 лет, судьи высоких судов — до 75 лет, в Японии — до 65 лет, в других странах возрастной ценз составляет обычно 65—70 лет). Лишь в отдельных странах судья назначается на определенный срок (в Японии — на 10 лет), но он может быть продлен, что и делается почти всегда, и таким образом судья занимает должность пожизненно или до достижения определенного возраста. Первый раз судья назначается на определенный срок на Украине, в Словакии, Чехии, в некоторых других странах, а затем избирается пожизненно.

Народные *заседатели* в странах тоталитарного социализма обычно избираются открытым голосованием на собраниях трудовых коллективов, списки заседателей и *присяжных* в западных странах составляются муниципалитетами или образуемыми ими специальными комиссиями (в число заседателей включаются только добропорядочные граждане, обычно не старше 70 лет), а для конкретного судебного заседания они определяются по жребию. В некоторых странах проводятся выборы заседателей муниципальными советами. Юридическое образование для заседателей не обязательно и, как правило, они его не имеют. Заседатели жалования в суде не получают, но им оплачивается иногда пребывание в судебном процессе (в странах тоталитарного социализма — из расчета средней заработной платы по месту работы). Во многих странах, однако, вознаграждение за участие в процессе заседатели или присяжные заседатели не получают. Это рассматривается как гражданская обязанность, и уклонение от нее может повлечь санкции.

К кандидату на должность судьи помимо высшего юридического образования предъявляются многие *требования*. Занять должность судьи, как правило, можно лишь после сравнительно длительной работы на других юридических специальностях, сдав по месту работы особый (практический) экзамен. Судья должен обладать незапятнанной репутацией (иногда это относится и к его ближайшим родственникам), иметь жизненный опыт (в законе обычно установлен повышенный возраст для судьи по сравнению с членом нижней палаты парламента). Действует еще ряд обыкновений. Например, во Франции не назначают судьями лиц моложе 40 лет.

Досрочно судья может быть *смещен* за преступление, пренебрежение своими обязанностями. В Великобритании судью смещает лорд-канцлер, может это сделать и любая палата парламента, хотя таких случаев не было с 1701 г. В США парламента (конгресс) также может сместить судью в порядке импичмента, однако подобных примеров за

всю историю США было немного, около десятка. В Италии и во Франции судью смещает с поста Высший совет магистратуры после рассмотрения его дела состоящей в его составе дисциплинарной палатой. В Швеции судью может сместить высший орган исполнительной власти, но в этом случае дело рассматривается судом, которому принадлежит окончательное решение. В России сместить судью может орган судейского самоуправления, суд. Неодинаковый порядок назначения и смещения судьи в разных странах имеет одну цель: укрепить независимость судебной власти в конкретных условиях данной страны с учетом системы ее политических институтов.

В большинстве стран судья не может состоять в политических партиях, участвовать в политической деятельности, в забастовках, не может совмещать свою деятельность с другой работой (кроме преподавательской, научной, творческой). В странах тоталитарного социализма, напротив, судьи, как правило, состоят в правящей коммунистической партии, хотя по закону это необязательно.

Разновидности судебных органов. Органы правосудия имеют несколько разновидностей и различные ступени (инстанции). Среди них есть государственные, негосударственные, религиозные и другие суды. Низшую ступень составляют органы, по существу не входящие в государственную структуру и осуществляющие суд *на общественных началах*. Таковы, например, народные суды в Индии, рассматривающие незначительные дорожно-транспортные правонарушения, тысяча медиаторов во Франции, улаживающих мелкие споры, более тысячи консилиаторов (примирителей) в Италии — избранных или назначенных муниципалитетами доверенных лиц, рекрутированных из среды бывших юристов, государственных служащих, военных, лиц, знакомых с основами права; они рассматривают споры между соседями, вопросы аренды, найма, алиментов, небольших долгов и т.д. Роль общественных судов выполняют товарищеские суды в России (они кое-где сохранились), избираемые членами коллективов на предприятиях, учреждениях и по месту жительства. Все лица, входящие в названные выше органы, не обязаны иметь юридическое образование, не получают за свою работу государственного и иного вознаграждения. Они не рассматривают уголовные дела и вправе обсуждать лишь проступки, нарушение правил жизни в обществе и коллективе, незначительные гражданские споры.

Особое место среди судебных органов занимают церковные (религиозные) суды и суды обычного права. *Религиозные суды* делятся на две совершенно разные группы. К первой относятся собственно церковные суды, рассматривающие дела священнослужителей в связи с при-

менением к ним не «государственного», а канонического права; различные внутрицерковные дела, хотя иногда (как это было в царской России) такие суды имеют право рассматривать отдельные дела мирян, связанные с нарушением некоторых религиозных канонов, признанных государством. Они могут налагать незначительные наказания, в основном морально-этического плана (покаяние, отлучение от церкви, запрет службы, лишение церковного сана и т.д.).

Вторая категория религиозных судов — *мусульманские* (шариатские) суды в тех странах, где ислам является государственной религией. Они выполняют функции государственных судов, рассматривая все дела (гражданские и уголовные), но только в том случае, где обеими сторонами являются мусульмане или стороны согласились обратиться к шариатскому суду (стороны могут также по желанию обратиться в другой, общий суд). Мусульманские суды решают дела по шариату и вправе назначать все виды наказаний, предусмотренные Кораном и сунной, а также мусульманской традицией, вплоть до членовредительства и смертной казни, они вправе применять имущественные и иные санкции в гражданских и семейных делах, но только по нормам шариата.

Суды обычного права (адата) — это преимущественно племенные суды, существующие в некоторых странах Тропической Африки и Океании. Дела в них рассматривают старейшины и племенные вожди, но только между соплеменниками. Их полномочия в настоящее время весьма ограничены, уголовные дела полностью изъяты из их ведения, а гражданские дела касаются лишь племенных обычаев (распределения общинной земли для обработки и выпаса скота, мелкие споры между соплеменниками и т.д.).

Рассмотренные выше судебные органы, в том числе во многих странах и мусульманские суды, играют незначительную роль в судебной системе страны. Судебная власть осуществляется по существу *государственными судами*, в структуру которых включаются в странах исламского фундаментализма и мусульманские суды, исполнение их решений осуществляется государственными органами.

В самых разных государствах (англосаксонского и континентального права, странах тоталитарного социализма и постсоциалистических государствах и т.д.) существуют две основные разновидности государственных судов: общие суды (суды общей юрисдикции) и специальные. Создание чрезвычайных судов (т.е. создаваемых и действующих в ином порядке, чем это устанавливает закон) конституциями многих стран запрещено, хотя при военных переворотах они создаются.

В тоталитарных социалистических государствах, в некоторых пост-социалистических странах общие суды создаются в соответствии с *административно-территориальным делением* страны: в районах создаются районные суды, в областях — областные и т.д. Такой подход делает судебную систему более четкой, избавляет от излишних усложнений, но совпадение границ судебных округов (территориальные пределы полномочий судов) со звеньями административно-территориального деления может создавать предпосылки зависимости судов от местных органов государственной власти и управления. Особенно это проявляется, когда суды избираются соответствующими представительными органами (районным советом — районный суд, областным советом — областной). В условиях тоталитарных режимов такая зависимость дополняется указаниями органов правящей партии, которая также организуется по административно-территориальному признаку.

В большинстве стран существует иной подход: создаются специальные *судебные округа*, не совпадающие с административно-территориальным делением или совпадающие частично и лишь в некоторых звеньях. Такой подход создает лучшие условия для независимости судебной власти от других органов на местах, но в ряде случаев усложняет судебную систему.

Число *ступеней* общих судов неодинаково, во многих странах, особенно в странах англосаксонского права, их система усложнена, а компетенция судов иногда не имеет четких разграничений и взаимно перекрещивается. В разных странах имеется обычно от двух до четырех звеньев общих судов; в Индии эта система является более сложной, поскольку наряду с должностью низовых судей — магистратов введены должности их заместителей и субмагистратов, а также существуют специальные суды мунсифов (мунсиф — судья-индус).

Два звена — местные и верховный суд — сравнительно редкое явление, существующее лишь в некоторых странах. В этом случае суд первой инстанции создается в судебных округах, а верховный суд выполняет и апелляционные функции (новое слушание дела с предъявлением всех доказательств), и функции кассационного суда (проверка профессиональными судьями соблюдения закона). Двухзвенная система существует в некоторых постсоциалистических государствах, имеющих лишь районное деление, но не имеющих областного.

Три звена общих судов присущи некоторым государствам с двухзвенным административно-территориальным делением, когда на каждой ступени административно-территориального деления существует свой суд, а во главе системы стоит верховный суд, например, народные районные суды, областные суды и верховный суд в Казахстане. Три

ступени могут быть и не связаны непосредственно с административно-территориальным делением, как, например, в Швеции, где существует около ста окружных судов, около двадцати апелляционных и Верховный суд.

Четыре ступени судов существуют во Франции, Италии и ряде других стран. Их число также связано не с административно-территориальным делением (как отмечалось выше, во многих странах создаются специальные судебные округа), а с созданием судов разных по характеру деятельности (судов первой инстанции по рассмотрению незначительных дел, апелляционных судов и др.). Кроме того, в этой группе стран нередко существуют отдельные системы гражданских и уголовных судов. Система гражданских судов во Франции представлена 70 трибуналами инстанции, 181 трибуналом большой инстанции, а отдельная система уголовных судов — полицейскими судами, исправительными трибуналами, апелляционными судами. Всю систему общих судов возглавляет Кассационный суд, являющийся верховным судом и для гражданских, и для уголовных судов.

Особое место в системе общих судов занимают *мировые судьи*. Для них не обязательно высшее юридическое образование, они часто не получают заработной платы (по традиции в Великобритании судьи некоторых местностей ее получают, а других — нет) и работают на общественных началах. Они рассматривают не только гражданские дела со сравнительно невысокой ценой иска, но и незначительные уголовные дела. Их решения имеют государственный характер. В России мировые суды учреждены законом 1998 г., хотя и с определенными особенностями. Они рассматриваются как суды субъектов Федерации, хотя и входят в общую судебную систему. Их материальное обеспечение возложено на субъекты Федерации, мировые судьи должны иметь юридическое образование.

В федеративных государствах используются разные подходы. В Канаде существует единая система судов, тогда как в США общие суды делятся на суды штатов и федеральные суды: на каждом уровне действует несколько разновидностей судов и судебных инстанций, суды штатов возглавляются верховными судами штатов, а во главе всей судебной системы стоит Верховный суд США.

Специальные государственные суды разнообразны. Существуют суды по делам несовершеннолетних (от судей в данном случае иногда требуется педагогическое образование, хотя бы в объеме курсов), суды по делам военнослужащих (они обычно состоят из военнослужащих, хотя в некоторых странах судьи таких судов являются гражданскими лицами). Эти суды, однако, во многих странах рассматриваются как

отделения общих судов. К специальным судам относятся трудовые суды (в их составе часто бывают профсоюзные деятели, выполняющие функции государственного судьи), избирательные суды (в странах Латинской Америки), арбитражные или хозяйственные суды, в некоторых странах суды по морским делам, семейные суды (для разрешения споров по семейному праву) и др. Важное звено во многих странах составляют административные суды: сюда обращаются граждане с жалобами на действия чиновников. Во многих странах (Франции, Италии и др.) административные суды или другие специальные суды (например трудовые в Бразилии, Германии, Украине) образуют иерархическую систему, возглавляемую высшими специальными судами. В России разновидностей специальных судов немного.

Особая роль среди специальных судов принадлежит *конституционным* судам, осуществляющим контроль за конституционностью правовых актов (в некоторых странах аналогичные функции осуществляют общие суды, в других — конституционные советы). Правовые акты, в том числе законы, признанные конституционными судами не соответствующими конституции, утрачивают силу. В некоторых странах существует лишь один конституционный суд (Италия), в том числе и в некоторых федеративных государствах (Австрия). В других федерациях существует федеральный конституционный суд и конституционные суды субъектов федерации (например земель в Германии). В России есть Конституционный Суд РФ, конституционные суды в субъектах — республиках. В других субъектах (областях, краях и т.д.) созданы уставные суды, выполняющие аналогичные функции (они следят за соответствием правовых актов субъекта Федерации уставу этого субъекта).

Создание специальных судов мотивируется необходимостью ускорить правосудие по отдельным категориям дел (действительно, невозможно ждать годы и даже месяцы решения дела, например, по вопросу о заработной плате), обеспечить технически грамотное специализированное осуществление правосудия, наконец, это вызвано общественным мнением, требованиями населения.

Судьи специальных судов также часто ведут процесс с участием заседателей, которые отбираются из числа экспертов, соответствующих профессиональных групп населения (например заседатели в трудовых судах Германии подбираются особыми комиссиями из членов профсоюзов, профсоюзных функционеров). Считается, что это повышает легитимность судебных решений и устанавливает сотрудничество судов с определенной профессиональной группой.

Модели судебных систем. Судебные системы различных стран мира в принципе организованы и действуют в рамках четырех главных мо-

делей: англосаксонской, романо-германской (европейской континентальной), социалистической и мусульманской.

В *англосаксонской* модели существует единая система судов во главе с верховным (высшим судом). Он возглавляет все суды, включая специальные. В данной модели широко используется судебный прецедент. Судья в судебном процессе пассивен, он лишь ведет заседание и не участвует в сборе доказательств, их обязаны предоставлять стороны. Полномочия разделены: присяжные решают вопрос о виновности, судья постановляет решение. Обжалование решений совершается в форме апелляции.

В *романо-германской* модели нет единой системы судов, она полисистемна. Есть несколько систем судебных органов, которые специализированы (общие суды, трудовые суды, административные суды, финансовые суды и др.), и каждая из этих систем возглавляется своим высшим органом (высший трудовой суд, высший финансовый суд и т.д.). Своя иерархия существует и у судов общей юрисдикции. При данной модели деятельность судов определяется широко развитым законодательством, судебный прецедент применяется крайне редко или его использование запрещено. Наряду с апелляцией используется ревизионный и кассационный порядок обжалования (чего нет в англосаксонской системе). Судья активен в процессе. Он не только оценивает, но и сам собирает доказательства. «Судьи из народа», «непрофессиональные судьи» (ассизы, шеффены) участвуют вместе с судьей в определении наказания, принятии решения. Полномочия судей и заседателей при постановлении решения не разделены.

Для *социалистической* модели характерна выборность всех судей и народных заседателей непосредственно избирателями, представительными органами или (народных заседателей) трудовыми коллективами, совпадение границ административно-территориальных единиц и судебных округов (специальные судебные округа не создаются). Избранный гражданами или местным советом суд действует на этой же территории, в границах этой территории действует и соответствующий орган коммунистической (правящей) партии. Судья и народные заседатели равноправны. Они вместе постановляют решение (включая признание вины и меру наказания) в совещательной комнате.

Мусульманская модель имеет персональный характер: мусульманскому суду подлежат только единоверцы или лица, согласившиеся на такой суд. Народных заседателей, ассизов, присяжных не существует. Процесс осуществляется по канонам шариата судьями — знатоками Корана, существуют специфические формы ответственности в гражданском и уголовном праве (в том числе членовредительные наказа-

ния, побитие камнями и т.д.). В большинстве мусульманских стран процедуры обжалования решений мусульманского суда не существует, можно обращаться лишь к имаму — высшему духовному лицу (им обычно является монарх). В некоторых странах, например в Нигерии, существует иерархическая система мусульманских судов.

Судейское самоуправление. Независимость судебной власти, решение ее кадровых вопросов обеспечивается, в частности, существованием особого судейского самоуправления. Это — высшие советы магистратуры во Франции, Италии, Румынии, Генеральный совет судебной власти в Испании, Высший совет юстиции на Украине, Высший судебный совет в Болгарии и т.д. Часть их членов занимает места по должности (бывшие президенты республики в Италии, председатель Кассационного суда во Франции, министр юстиции в Польше, Генеральный прокурор на Украине), часть назначается главой государства, часть может избираться парламентом из среды профессиональных юристов, а часть избирается самими магистратами (судьями, прокурорами, судебными следователями). Этот орган решает вопросы о назначении судей, их перемещении, повышении в должности, дисциплинарной ответственности магистратов. Он контролирует поведение судей. В составе органа самоуправления или при нем создаются квалификационные и дисциплинарные комиссии. Что же касается министерства юстиции, то оно должно заботиться прежде всего о материальном и техническом обеспечении судов, не на деле его роль гораздо значительнее.

§ 3. Осуществление судебной власти

Принципы правосудия. Рассмотрение дел в судебном присутствии опирается на несколько *принципов*, признанных в законодательстве большинства стран мира, а также в международных актах, относящихся к защите прав человека. К числу наиболее общих из них относятся следующие. Во-первых, это *свобода доступа к суду*. Любое физическое и юридическое лицо может обратиться в суд для защиты его права, какие-либо ограничения недействительны.

Задержанный, подозреваемый в совершении преступления, также в установленный срок (обычно он составляет 48—72 часа, в Кении — 14 суток) должен быть доставлен к судье (так называемое правило *хабеас корпус*), который проверяет правильность его задержания и либо отпускает подозреваемого на свободу (в западных и постсоциалистических странах чаще всего под залог, в странах тоталитарного со-

циализма эта мера не практикуется), либо издает приказ о содержании данного лица под стражей.

Второй принцип — *коллективное* отправление правосудия. Исключение из этого принципа делается только для рассмотрения мелких гражданских споров и незначительных проступков, которые может рассматривать судья единолично (мировой судья рассматривает и мелкие уголовные дела). Думается, что эти исключения оправданы: рассмотрение незначительных споров с участием народных заседателей осложнило бы процесс правосудия, неоправданно затянуло бы рассмотрение более существенных дел.

Третий принцип — *возможность обжалования* судебного решения в другой суд и, вследствие этого, возможность повторного рассмотрения дела. Различные формы такого обжалования (апелляция, кассация, надзорное производство и др.) рассматриваются ниже. Возможность обжалования и повторного рассмотрения дела призвана исключить судебную ошибку.

В-четвертых, это открытый, *публичный* суд, гласность. Осуществление судебной власти должно быть открыто для публики, что неизменно повышает авторитет суда, усиливает его воспитательную роль, укрепляет судебную легитимацию. Законы большинства стран разрешают проведение закрытых судебных заседаний только в случаях, если затрагиваются вопросы государственной тайны и интимных отношений сторон.

Пятым общим принципом является *независимость* суда и *подчинение* его только *закону*. Рассматривая и решая конкретное дело, суд свободен от любых указаний, в том числе исходящих от более высокой судебной инстанции. Члены судебной коллегии следуют лишь нормам закона и подчиняются своей совести. Независимость суда вытекает из того, что он является особой ветвью власти, а также из самого его положения как арбитра, призванного решить спор сторон, причем одной из них может являться государственный орган, само государство. Принципу господства права подчинено и государство.

Шестой принцип — ведение судопроизводства на *языке*, понимаемом сторонами, или с обеспечением им переводчика. Этот принцип особенно важен в многонациональных, многоязычных государствах.

В последние десятилетия в ряде стран сложился седьмой принцип — *ответственность* государства за судебную ошибку (возмещение государством ущерба потерпевшему).

Некоторые принципы относятся только к уголовному процессу, например презумпция невиновности (любое лицо, в том числе обвиняемый, считается невиновным до вступления решения суда в законную

силу) или право обвиняемого на защиту (если обвиняемый не имеет средств на оплату адвоката или существуют другие препятствия, мешающие ему нанять защитника, суд обязан назначить ему адвоката, оплачиваемого за счет государства).

Виды судебного процесса. В различных судах (военных, мусульманских и др.) судебный процесс имеет свои особенности, но с позиций наиболее общей характеристики принято различать три вида заседаний судебного присутствия, осуществляющего государственную судебную власть. Во-первых, это суды *первой инстанции*, которые первоначально рассматривают дело. По первой инстанции дела могут рассматриваться единоличными судьями в России (административные проступки и незначительные преступления), мировыми судьями в Великобритании и России, полицейскими судьями во Франции и т.д. Более значительные уголовные дела в первой инстанции рассматриваются, как отмечалось, с участием заседателей, а гражданские дела обычно в коллегии профессиональных судей.

Апелляционная стадия процесса — второй этап рассмотрения дела по жалобе одной из сторон (а в некоторых странах также по протесту прокурора) в апелляционный суд.

В апелляционном суде дело рассматривается заново по правилам суда первой инстанции, хотя, как отмечалось, в процессе обычно участвуют только профессиональные судьи (есть исключения, в том числе в административных и некоторых других специальных судах). Апелляционная жалоба может быть подана только в определенный, установленный судом срок, до вступления судебного решения в законную силу. Суд вновь рассматривает имеющиеся доказательства, может принять или привлечь новые доказательства (показания свидетелей, письменные документы), провести судебную экспертизу, осмотр места происшествия, судебный эксперимент и т.д. Апелляционный процесс завершается вынесением приговора или решения.

В странах тоталитарного социализма этой стадии нет; она принципиально отвергается, ибо считается подрывающей авторитет народного суда первой инстанции и просто ненужной. Ее нет и в некоторых постсоциалистических странах, но в подавляющем большинстве государств возможность апелляции предусмотрена законом. Апелляционная стадия, конечно, удлиняет процесс судопроизводства, но она служит дополнительной гарантией объективного рассмотрения дела.

Третьей разновидностью процесса является *кассация* (во многих странах она имеет другие названия: ревизия в Германии, надзорное производство в некоторых странах тоталитарного социализма и постсоциалистических странах, а также свои особенности). Кассация, как

и апелляция, заключается в новом рассмотрении дела по существу по жалобе одной из сторон, но по-другому. В данном случае возможен также протест прокурора, в том числе не участвовавшего ранее в деле, но усмотревшего в предыдущем решении нарушение закона, причинившее ущерб интересам государства или общества. Кассационный пересмотр дела осуществляет коллегия только профессиональных судей, которая проверяет дело исключительно с позиций права (точного соблюдения закона), фактическая сторона дела не рассматривается. Кассационный пересмотр дела — полномочие верховных судов (надзорное производство может осуществляться вышестоящими судами).

Если кассационный суд приходит к выводу о необходимости отмены приговора или судебного решения, он направляет дело в суд первой инстанции или в апелляционный суд (кассационная жалоба в большинстве стран может быть принесена на решение того и другого, но на решение суда первой инстанции — только в определенных случаях, обычный порядок оспаривания решения суда первой инстанции — апелляция). В Италии, Франции, некоторых других странах кассационная инстанция может не только отменить приговор или решение, оставить его в силе, но также и изменить их. Ревизия в странах германского права соединяет элементы апелляции и кассации.

Судебный процесс занимает много времени (иногда рассмотрение дела длится годами) и стоит дорого. Первый недостаток несколько исправляется введением специальных судов по делам, которые не допускают отлагательства (финансовые, трудовые суды и др.), созданием органов досудебного разбирательства, примирительных комиссий, арбитража, второй — введением бесплатных форм судебного процесса (например по трудовым делам, по делам об алиментах, для определенных категорий населения).

Судебное решение. Результатом судебного процесса является *судебное решение* (приговор и др.), в котором власть суда находит наиболее полное отражение. Лица и организации, к которым решение относится, обязаны его выполнять. Принудительная сила решения в конечном счете опирается на возможность государственного принуждения, использование его средств для исполнения постановления суда.

В уголовных процессах приговор может означать или оправдание подсудимого (и в этом случае, если он был под стражей, его освобождают прямо в зале суда), или назначение наказания. Власть суда в назначении наказания велика. Наиболее суровым наказанием является смертная казнь. Во многих странах она отменена (в том числе во всех, входящих в Совет Европы), но в ряде государств применяется (США).

В связи с принятием России в Совет Европы эта мера наказания в нашей стране должна быть отменена.

В некоторых развивающихся странах применяются членовредительские наказания, обычно отсечение (теперь хирургическая ампутация) руки за воровство, допускается побитие камнями неверной жены в некоторых мусульманских странах. В Чаде в 1970-х гг. были изданы законы об отсечении уха (или ушей), в Мозамбике в 1980-х гг. как наказание была разрешена порка (для мужчин) и т.д.

Суд в качестве наказания может установить тюремное заключение, каторжные работы, заключение в лагерях. Тюремное заключение может быть пожизненным, но в некоторых странах оно законодательством не предусмотрено. Если лицо обвиняется в совершении нескольких преступлений, суды англосаксонского права используют сложение наказаний. Например, в 1992 г. американский суд осудил бывшего панамского генерала Норьегу по совокупности преступлений к 224 годам тюремного заключения.

Суд вправе назначать многие другие виды наказаний, предусмотренные законом. В их числе конфискация имущества, штрафы, принудительные исправительные работы, запрещение заниматься определенной профессией или промыслом и др. В свободе выбора наказаний (в рамках предусмотренных статьей закона о данном составе преступления) отражаются дискреционная власть суда, правосознание судей, их собственные убеждения.

В сфере гражданского процесса суд также имеет широкие полномочия. В соответствии с законом он вправе расторгнуть договор, противоречащий закону, взыскать с виновника ущерб, наложить секвестр на имущество, передать имущество в собственность государства, иного физического или юридического лица, объявить о продаже с торгов. Суд может обязать работодателя восстановить незаконно уволенного работника, оплатив последнему вынужденный прогул, выселить арендатора или другое лицо из незаконно занимаемого жилья. Он может принудительно взыскать алименты на содержание родителей или детей, лишить отцовства или материнства за грубейшее нарушение родительской ответственности в отношении детей. Для выполнения судебных решений по гражданским делам у суда могут быть свои должностные лица (в России — судебные приставы).

Судебная власть распространяется на политическую сферу жизни. Суд вправе отказать в регистрации политической партии или общественной организации, если она нарушает закон, может распустить организацию, объявив ее неконституционной, принять решение о вре-

менном закрытии помещений партии, о временной приостановке ее деятельности.

Суд вправе признать незаконной забастовку, приостановить издание газеты или ее распространение, запретить проведение митинга или демонстрации, собрания на открытом воздухе и т.д. Для этого, конечно, нужны веские основания, и прежде всего нарушение организаторами и ответственными лицами конституции и законов. Свои особенности имеют решения конституционных судов и других органов конституционного контроля. Они не вправе выносить решения об отмене законов в связи с признанием их неконституционности, а лишь констатируют этот факт, но все иные суды, государственные органы, должностные лица должны знать, что такой закон (иной акт) не следует применять.

Мы перечислили далеко не все сферы действия судебной власти. Во многих странах в принципе нет каких-либо общественных отношений (с публичным элементом), на которые не могла бы распространяться власть суда. Вне сферы его влияния остаются лишь интимные и духовные отношения, да и то не во всех странах. Мусульманские суды вправе рассматривать некоторые вопросы интимных отношений и принимать решения. В странах с тоталитарными системами духовная жизнь общества и личности тоже нередко подвергается судебному воздействию. Процессы над диссидентами в 1960—1980-х гг. в бывшем СССР и последовавшее тюремное заключение, использование психиатрических лечебниц для изоляции инакомыслящих (иногда по решению судов) — яркие тому примеры. В демократических странах Запада примером являются судебные расследования (большого жюри) в 1997—1999 гг. по обвинениям о сексуальных домогательствах президента Клинтона.

Другие формы осуществления судебной власти. Помимо решений, власть суда находит свое проявление и в так называемых *судебных приказах*, которые отдаются единолично судьей. О некоторых мы уже упоминали: о приказе доставить задержанного в суд, освободить оправданного из-под стражи, о запрещении собраний, нарушающих общественный порядок, и т.д. Есть множество других судебных приказов, в англосаксонском праве существует их детальная классификация по видам, характеру действия, способам исполнения.

В некоторых странах от прежних времен, когда судьи назначались королями, у судов остались и некоторые другие полномочия. В Великобритании суды магистратов, находящиеся в нижнем звене судебной иерархии, выдают лицензии на питейные заведения, контролируют публичные игры. В Швеции областные суды регистрируют залоговые, осу-

ществляют принудительную инвентаризацию недвижимого имущества и т.д. Некоторые аналогичные обязанности закреплены за судами в других странах. Во многих мусульманских государствах улемы (одновременно мусульманские богословы, знатоки Корана и судьи) осуществляют надзор за исполнением верующими религиозных обязанностей, судьи обычного права (вожди, старейшины) следят за соблюдением племенных обычаев.

Глава 17

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Термин «контрольная власть» или аналогичные ему используются лишь единичными конституциями: в прошлом алжирской 1976 г., шведским конституционным законом о форме правления 1974 г., чаще говорится об органах контроля, о национальной системе контроля, в странах тоталитарного социализма — о партийно-государственном, рабоче-крестьянском, народном контроле. Правда, в последнем случае хотя и создаются специальные органы контроля, речь идет преимущественно о социально-политических аспектах контроля, приобретающих юридические формы. В данной же главе рассматриваются прежде всего государствоведческие аспекты.

§ 1. Понятие и роль контрольной власти в обществе

Становление ветви контрольной власти и ее особенности. Представление об особой контрольной власти возникает не на базе отвлеченных умозрительных рассуждений, а складывается довольно медленно и постепенно на основе поэтапно развивающейся государственной практики. Зачатки этой власти коренятся в идущем из глубины веков скандинавском институте омбудсмана, в деятельности различных представителей «государева ока» (в основном на местах), в конституционном контроле, возникшем впервые в США в начале XIX в. Новая ступень в развитии зачатков этой ветви власти связана с опытом (и позитивным, и негативным) социалистических стран, где были созданы своеобразные органы «общего контроля» (рабоче-крестьянская инспекция, народный контроль и т.д.), а прокуратура, в отличие от западных стран, получила право осуществлять так называемый общий надзор за законностью (а теперь в России по закону 1999 г. — и за соблюдением Конституции). Правда, реальное значение этих институтов в условиях тоталитарной системы «государственного социализма» было невелико.

После Второй мировой войны произошел перелом в развитии конституционного контроля. Резко выросло число контрольных органов, появились их новые виды, различные процедуры. Институт конститу-

ционного контроля, существовавший ранее в единичных странах (Австрия, США, Чехословакия, Швейцария), был введен основными законами Греции, Испании, Италии, Португалии, Франции, ФРГ, Японии, воспринят в нескольких десятках новых государств, возникших после ликвидации колониальной системы. Были созданы новые органы контроля: генеральные контролеры, народные правозащитники, во многих странах введена должность омбудсмана или даже нескольких парламентских комиссаров с целью контроля за соблюдением прав человека, соблюдения законности в армии, принципа конституционного равноправия языков, контроля в сфере экологии. Появились контрольные палаты или контрольные управления, расширены контрольные права существовавшего и ранее «публичного министерства» (в некоторых аспектах оно напоминает прокуратуру социалистических стран), а в последнее десятилетие в отдельных латиноамериканских странах прокуратуры были наделены конституциями некоторыми полномочиями по общему надзору за законностью.

Своеобразие этих органов заключается прежде всего в особенностях их правового положения. Контрольная власть, осуществляемая ими от имени государства, отличается, во-первых, от контрольной деятельности других органов, а во-вторых, от ведомственного и иных форм специального, в том числе административного, контроля. Эти сдвиги, однако, характеризовали лишь саму тенденцию, но не означали еще формирования особой ветви власти.

Контрольная деятельность в той или иной форме и степени присуща многим органам государства. Так, у каждого вида органов, относящихся к привычной триаде властей, есть свой основной профиль деятельности, но вместе с тем фактически все они в той или иной форме осуществляют контроль (нередко попутно к их основным функциям). Парламент (законодательная власть) контролирует работу правительства и при определенных условиях может выразить ему вотум недоверия, правительство следит за работой государственного аппарата, министров, а те в свою очередь — за действиями своих подчиненных. Специфическая форма контроля — проверка решений судов кассационной инстанцией, имеющей право отмены этих решений (при нарушении закона) и направления дела на новое рассмотрение. Можно привести множество других примеров, но очевидно, что в любой сфере государственного управления вышестоящий государственный орган всегда осуществляет в той или иной форме контроль за нижестоящими звеньями системы. Кроме того, существуют органы *ведомственного* (например горный надзор, контроль за радиационной обстановкой и др.) и *внутриведомственного* контроля с административными полно-

мочиями. Федеральные надзоры (наряду с государственными комитетами, службами, агентствами и др.) составляют особый вид федеральных органов исполнительной власти в России. Однако деятельность этих и других органов еще не означает формирования особой ветви контрольной власти. В ряде случаев их контрольная деятельность имеет хотя и важный, но «побочный», неосновной фактор (контрольная роль судов), является параллельной функцией наряду с другими (контроль президента в отношении конституционности подписываемых им актов), распространяется на частные случаи или частные сферы (надзор в отношении использования недр), ограничена ведомственным подходом.

Особая ветвь государственной власти предполагает, что: 1) существуют обособленные органы государства (а не общественные организации в виде низовых звеньев народного контроля), осуществляющие только контрольную деятельность и не подчиненные при таком осуществлении никакой другой власти, другим органам; 2) каждая ветвь власти связана с определенной организационно-юридической трансформацией определенной функции государственной власти; 3) система органов данной ветви власти является иерархической или может быть рассредоточена, но они объединены всегда общим функциональным назначением; в деятельности той или иной ветви власти существует функциональное единство; 4) деятельность системы органов той или иной ветви власти имеет общий, общегосударственный, а не ведомственный характер. Контрольная власть обусловлена контролирующей деятельностью государства, но эта власть осуществляется разнородными органами. Поэтому она имеет совокупный, *кумулятивный* характер.

Хотя ветвь контрольной власти стала постепенно вызревать давно, особое развитие этот процесс получил после Второй мировой войны. Необходимость этой ветви вытекает из существа государственной власти, использование которой требует контроля со стороны общества, но без применения каких-либо нормативных или исполнительно-распорядительных полномочий. Эту функцию нельзя поручить органам известной триады: ведь контроль осуществляется за ними (в том числе и за конституционностью законов парламента). Поэтому и созданы были особые органы, не имевшие других полномочий, кроме наблюдения, надзора, контроля. Специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы *рассредоточены*, и каждый из них (или система однородных органов) осуществляет *частичную функцию общегосударственного контроля* (контроль за соблюдением конституции, нормативных актов, законностью деятельности органов управления, использованием госу-

дарственных финансов, соблюдением прав человека и т.д.). Контроль — это особая деятельность государства. Она, как правило, исключает иерархию и соподчиненность всех контролирующих органов, иначе могла бы сложиться слишком сильная концентрация власти у одного вида органов и вместо противодействия усилению власти, ее неправомерным акциям, мы бы получили один всеконтролирующий авторитарный орган.

Место общегосударственных органов контроля в системе органов государства и их роль в обществе. Сфера применения контрольной власти *не ограничена*. Любой закон, регулирующий самые разные отношения (кроме принятых путем референдума, о чем делается специальная оговорка, например, в конституции Сирии 1973 г.), может быть рассмотрен конституционным судом (советом, другим уполномоченным на то учреждением) с точки зрения его конституционности; жалоба в связи с нарушением прав личности может быть принесена омбудсману на любой орган государственного управления, причем в некоторых странах не только лицом, полагающим, что оно ущемлено в своих правах, но и третьими лицами, органами (например процесс ампаро или народное действие); счетная палата (счетный трибунал, суд счетов) вправе проверять любые предприятия и учреждения, финансируемые хотя бы наполовину из государственной казны или выполняющие публичные работы. Во многих странах органы контрольной власти (государственный контролер) обладают даже полномочиями проверять судебные учреждения и вооруженные силы, не вмешиваясь в их оперативную деятельность.

Органы контрольной власти *независимы* в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления *не подчинены* никаким другим органам. Их независимость от других ветвей власти, что является одним из важнейших признаков обособления отдельной ветви власти, закреплена в конституциях.

Они обычно охарактеризованы как автономные органы, но нередко эта характеристика усилена. Так, Основной закон Намибии 1990 г. (а эта Конституция вобрала в себя многие достижения современной юридической мысли) гласит: «Омбудсман независим и подчиняется только конституции и закону» (ст. 89). В органическом законе Испании № 3 1981 г. данное положение детализировано: «Народный защитник не получает указаний ни от какой власти, в осуществлении своих функций он независим и действует по собственному убеждению». Согласно ст. 128 Конституции Бангладеш 1972 г. «генеральный аудитор при осуществлении своих функций не подчиняется управлению и контролю любого лица или власти». Закон ФРГ о конституционном суде 1951 г.

характеризует последний как орган «самостоятельный и независимый от всех других конституционных органов». Во французском законе 1958 г. положение Конституционного совета охарактеризовано следующим образом: решения Совета не подлежат обжалованию; они обязательны для всех публичных властей (включая парламент и президента), для органов администрации и юстиции. Можно привести и другие формулировки из конституций и законов стран различных континентов, но, думается, и процитированные достаточно отчетливо обнаруживают процесс формирования особой ветви власти.

Контрольную власть в целом в государстве осуществляют, как правило, общенациональные органы различных видов, не соподчиненные между собой, и каждый в своей сфере (есть страны, например США и Япония, где такая власть в конечном счете принадлежит одному органу — только Верховному суду и реализуется в виде контроля за конституционностью), но все же единичные конституции говорят об их определенной системе. В некоторых конституциях есть особый раздел «Органы контроля».

Иногда статус контрольных органов понижен. Хотя законодательство Туниса во многом ориентируется на французскую модель, конституционный совет Туниса, в отличие от французского, в декрете президента Туниса № 87-1414 (1987 г.) назван лишь консультативным органом. Однако идея обособления контрольной власти находит свое отражение даже в таких актах. В том же тунисском декрете говорится, что Совет «рассматривает любой вопрос, касающийся функционирования институтов» (под институтами согласно французской доктрине конституционного права, которая принята в Тунисе, понимаются только важнейшие высшие органы государства).

Формы деятельности органов контрольной власти. Положение органов контрольной власти своеобразно. Они не создают общие нормы поведения (кроме органов конституционного контроля и лишь при определенных условиях), не занимаются непосредственной исполнительной деятельностью, не рассматривают конкретные уголовные или гражданские дела и в ряде случаев не вправе сами применять какие-либо санкции. Эти санкции применяют другие уполномоченные на то учреждения по докладу органов контроля или принятым им решениям (признание неконституционности закона тоже можно рассматривать, хотя весьма условно, как санкцию в отношении парламента). Основная задача органов контрольной власти — *установление фактов нарушений закона*, а в ряде случаев — недобросовестности, нецелесообразности и даже иногда неэтичного поведения со стороны государственных служащих, составление акта о нарушениях, представление доклада

соответствующему органу или обращение в суд. Непосредственно санкции они сами могут применять в крайне редких случаях.

Органы контроля занимаются лишь *расследованием*, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность других органов государства, предприятий, учреждений. К нарушителям необходимые меры принимают уполномоченные на то другие государственные органы.

Расследуя те или иные нарушения, органы контроля могут вызывать для дачи объяснений должностных лиц, вправе требовать представления любых документов, причем ссылки на служебную тайну в этом случае не принимаются. Вспомним, например, что, осуществляя свои полномочия, Верховный суд США в известном деле Уотергейт в 1974 г. потребовал, чтобы президент представил пленки с записями его разговоров по телефону, и это в конечном счете привело к отставке президента Никсона, когда обнаружилось, что он сказал неправду при расследовании. В 1998 г. прокурорское и судебное расследование (большого жюри) вынудило президента США отказаться от прежних отрицаний и признать свои сексуальные связи. Отказ должностного лица сотрудничать с органами контроля может повлечь его наказание.

Контроль имеет предварительный или последующий характер. *Предварительный* контроль за конституционностью законов (до их промульгации и опубликования), а также некоторых иных актов высших органов осуществляют конституционные советы, *последующий* — общие суды в странах, где они обладают соответствующими полномочиями (например в США), а также конституционные суды (например в Испании). Они занимаются проверкой конституционности актов, уже вступивших в законную силу, действующих иногда уже много лет. Контроль омбудсманов, генеральных контролеров, счетных палат также имеет последующий характер: они проверяют по жалобам и иным поводам факты, которые имели место. Некоторые органы контрольной власти делают обобщения и обязаны периодически докладывать парламенту о своих выводах. Это ежегодная обязанность омбудсмана, народного защитника, счетной палаты. В своих отчетах они указывают меры, по их мнению, необходимые для совершенствования деятельности тех или иных сторон деятельности государственного аппарата. Однако в целом акты органов контрольной власти имеют конкретный, обычно индивидуальный характер и адресованы определенным органам, учреждениям, должностным лицам. Народный защитник в Испании, омбудсман в Намибии, генеральный контролер в Колумбии и т.д., обнаружив нарушения, сначала обращаются к органу, допустившему их, а затем, если положение не исправлено, — к выше-

стоящему руководству. Если и это не помогает, они могут возбудить дело в суде. Аналогичным образом действует и прокуратура некоторых стран, в том числе в постсоциалистических государствах.

Решения конституционных судов, конституционных советов, верховных судов (как высшей инстанции по проверке конституционности того или иного акта государственной власти) публикуются, но никаких других дополнительных мер суды обычно не применяют, предполагается, что все заинтересованные стороны знают и выполняют это решение.

Если орган контрольной власти полагает, что имеют место значительные злоупотребления, обращения по поводу которых к допустившему их органу (должностному лицу) недостаточно, он может обратиться непосредственно в суд или к таким органам государства, которые имеют право наказывать виновных и смещать их с должности.

Выше уже говорилось, что сами органы контроля, как правило, санкции применять не вправе. Однако в некоторых странах эти органы могут применять материальные санкции к виновным (например комитеты народного контроля в бывшем СССР), в других государствах контрольные органы, не имея права изменять или отменять акты администрации, не лишены некоторых функций для оперативного исправления замеченных недостатков. Конституционный суд наряду с решением вопроса по существу может высказаться и о мерах по совершенствованию тех или иных институтов (но только с юридических, а не политических позиций). Народный защитник в Испании, кроме возбуждения дела в суде, обращения в конституционный суд, доклада парламенту о необходимости принять соответствующие меры по данному случаю, вправе предложить компетентным органам оперативно наказать виновное должностное лицо. Генеральный контролер в Колумбии, генеральный аудитор в Бангладеш могут давать и некоторые указания по совершенствованию деятельности учреждения.

§ 2. Виды органов контрольной власти

Специализированные и неспециализированные органы общегосударственного контроля. Следует различать органы *неспециализированного* и *специализированного* общегосударственного контроля. Особенно это относится к конституционному контролю. Президент как гарант конституции в ряде стран, подписывая закон, обязан установить его конституционность. Эту важнейшую задачу он выполняет, однако, *наряду* с другими не менее существенными полномочиями. Для конституционного суда, скажем, в Германии, Италии или России функция про-

верки конституционности правовых актов является *специальной* формой его деятельности, хотя иногда могут выполняться и примыкающие к ней задачи (например оценка правильности проведения выборов или референдума, проверка соответствия деятельности политических партий конституции). Органы контроля могут быть коллегиальными и единоличными, избираемыми и назначаемыми, действующими в течение определенного срока без права переизбрания (переназначения) или для их кадрового состава установлен пожизненный срок (достижение определенного возраста) и т.д. Работа в органах контрольной власти несовместима с занятием какой-либо другой должности. Иногда исключение делается лишь для преподавательской работы в университете, но, например, закон Италии о конституционном суде от 3 октября 1979 г. и Конституция Турции 1982 г. не допускают и этого.

Предметная классификация контрольных органов. Классификация органов контрольной власти может быть осуществлена и по другим основаниям. С точки зрения предмета контроля различаются органы надзора за конституционностью (например конституционные советы) и *законность* в целом (прокуратура в социалистических странах), с одной стороны, и органы, проверяющие также эффективность, *целесообразность*, добросовестность деятельности государственных органов, предприятий и учреждений (например генеральный контролер), с другой. По методам деятельности различаются органы, осуществляющие свои полномочия путем судебного процесса (например конституционные суды), и органы, которые проводят проверки и расследования (омбудсмены). Возможны и другие классификации, причем в зависимости от основания деления один и тот же орган может оказаться в различных классификационных группах.

В настоящее время сложилось несколько направлений и, соответственно, видов осуществления контрольной власти. Эти направления могут быть выделены лишь условно, в реальной жизни многие из них взаимно переплетены.

Прежде всего возник и в дальнейшем получил широкое развитие *контроль за конституционностью* законов и иных актов, при этом с конституционных позиций, с точки зрения соблюдения закона проверяются не только письменные документы, но иногда и некоторые действия (например правильность выборов президента).

Как отмечалось, институт конституционного контроля возник еще в самом начале XIX в., но во многих странах долгое время такого института, как и специальных органов конституционного контроля, не было. В США, где впервые возник этот институт, конституционный контроль в решающей инстанции осуществляет Верховный суд США,

созданный первоначально для других целей. В социалистических странах и странах социалистической ориентации вообще отрицалась необходимость специального общегосударственного органа контроля, независимого от других властей, под предлогом, что он нарушает верховенство парламента, а конституционный контроль возлагался (и сейчас в некоторых странах возлагается) на сам высший представительный орган, который был судьей в собственном деле, на постоянно действующие коллегиальные органы парламента (президиумы, государственные советы, постоянные комитеты). В некоторых социалистических странах его осуществляли конституционно-правовые комиссии парламента, где приблизительно треть их членов в соответствии с регламентами были не депутатами, а известными специалистами по государственному (конституционному) праву. В СССР в 1990 г. был впервые создан специальный орган — Комитет конституционного надзора, формировавшийся двумя существовавшими в то время законодательными органами: Съездом народных депутатов СССР и избиранным последним Верховным Советом СССР. Этот Комитет действовал недолго и закончил свое существование с распадом СССР в 1991 г. Некоторым аналогом его является Суд конституционных исследований в Эфиопии, предусмотренный конституцией 1994 г.

В современных условиях существуют четыре основных вида органов *судебного* (иногда — квази-судебного) конституционного контроля: общие суды (последней инстанцией является верховный суд страны), конституционные суды, конституционные советы (хотя это не суды, но их деятельность и роль во многом похожи на роль судов) и мусульманские квази-судебные органы религиозно-конституционного контроля. При осуществлении контроля *общими судами* имеет место, по существу, множественность органов, осуществляющих конституционный контроль наряду с другими задачами, причем отнюдь не каждое дело доводится до Верховного суда; соответствующее решение может быть принято и другим судом, и если оно не обжалуется, то приобретает силу (это не относится к оценке закона). В трех других случаях создается единый для страны орган конституционного контроля, хотя в некоторых мусульманских странах дополнительно создаются органы контроля за соблюдением прав граждан только по шариату.

Конституционный контроль, осуществляемый *общими судами*, получил распространение главным образом в странах англосаксонской «семьи» права: США, Индии, Австралии и др., за исключением самой Великобритании. При рассмотрении судом уголовного, гражданского и иного дела любая сторона может заявить о неконституционности закона. Решение этого вопроса ведет либо к прекращению дела, либо

к его возобновлению. Закон, признанный неконституционным, остается в сводах законов, он не изымается (тем более, что он мог быть издан много лет назад), но не применяется судами, административными и другими органами государства и, таким образом, лишается государственного исполнения и реального значения.

Длительная и очень дорогая процедура доведения дела о конституционности до окончательного решения (до верховной судебной инстанции), невозможность предварительного контроля (до вступления закона в силу) и другие причины привели к тому, что в последние десятилетия эта система обеспечения конституционности не получила большого распространения (она была воспринята, в частности, в Японии, но с определенными особенностями, важнейшей из которых является возможность подачи в суд непосредственно иска о конституционности). Напротив, некоторые латиноамериканские страны, использовавшие ее ранее, предпочли в новейших конституциях иной путь, по которому пошли и государства континентальной Европы: создание специальных органов в виде конституционных судов, конституционных советов или особых палат конституционных гарантий в составе верховных судов. Помимо функций конституционного контроля они выполняют и другие задачи: рассматривают споры о компетенции высших органов государства, в федерациях — споры о разграничении полномочий между федерацией и ее субъектами, следят за правильностью выборов президента республики (иногда и депутатов парламента), наблюдают за ходом референдума и адекватностью сообщений о его результатах, рассматривают обвинения, выдвигаемые против президента и членов правительства.

При создании специальных органов судебного конституционного контроля некоторые государства использовали отдельные элементы системы общих судов. Помимо обращения в конституционный суд со специальным иском (жалобой, ходатайством и т.д.) стороны в процессе в суде общей юрисдикции и сам судья, приходящие к заключению о вероятной неконституционности применяемого в процессе закона, могут передать данный вопрос в Конституционный суд; на период его решения дело откладывается. Такая возможность предусмотрена и для судьи по российскому законодательству.

Другой гибридный элемент — создание в составе Верховного суда особой палаты по конституционному контролю (палаты конституционных гарантий и др.). В таком случае окончательной инстанцией является не Верховный суд в целом, а эта палата, которая формируется особым образом и иногда обязательно включает специалистов по конституционному праву (например в Марокко). В эту палату можно об-

ращаться непосредственно с иском о неконституционности закона, а иногда и по другим вопросам конституционного права. В соответствии с конституцией Сальвадора 1983 г. любой гражданин может заявить в конституционную секцию Верховного суда о нарушении его прав. Словом, «конституционная палата» становится, по существу, особым учреждением, со своей структурой, своеобразным кадровым составом, особой процедурой, хотя продолжает оставаться частью Верховного суда.

Конституционные суды в отличие от судов общей юрисдикции не рассматривают уголовные или гражданские дела. Они, как правило, формируются на основе *смешанного* представительства с тем, чтобы был обеспечен широкий подход к рассматриваемым вопросам. Согласно закону о Конституционном суде Испании (1979 г.) последний назначается королем, но по четыре члена в его состав предлагает каждая из палат парламента большинством в 3/5 голосов, два — правительство и два — Генеральный совет судебной власти (аналог французского и итальянского Высшего совета магистратуры). На основе подобных принципов формируются конституционные суды и в некоторых других странах (например в Турции, на Украине), но есть и государства, где такие органы целиком назначаются высшими представительными учреждениями (например Россия). Члены конституционных судов обычно назначаются (избираются) на длительные сроки (9—12 лет), но применяется принцип ротации (на треть или наполовину), иногда они занимают эту должность пожизненно или до наступления определенного возраста (обычно 65 лет). В некоторых странах судьи конституционного суда могут быть переназначены (переизбраны) без ограничений, в других — еще только на один срок, в третьих — вообще не могут быть переназначены (переизбраны). Собственные конституционные суды создаются иногда в субъектах федерации (в землях Германии, в некоторых республиках в России), в областях, краях, автономных округах и других субъектах Российской Федерации (не во всех) созданы уставные суды, призванные контролировать соответствие правовых актов их уставам.

В конституционном суде процесс контроля протекает по правилам судебной процедуры, решение принимается в совещательной комнате, куда посторонние не допускаются. Нередко дело докладывает заранее назначенный судом докладчик (например в Австрии и России один из членов суда), но его доклад имеет вводный характер, а процесс и в этом случае осуществляется по правилам судебной процедуры. Исключения из правил судебного процесса допускаются только при отклонении жалобы сразу, когда судьям очевидно, что конституция не нарушена

(например в Австрии). Это также одна из особенностей процесса в конституционном суде.

В отличие от рассмотренных выше двух органов конституционного надзора (общих и конституционных судов) *конституционный совет* — это не судебный орган. Он может состоять не из судей и рассматривает вопрос о конституционности того или иного закона, правового акта, административного деяния, иного мероприятия не путем обсуждения в соответствии со строгими правилами судебной процедуры (хотя в некоторых странах ее элементы не исключаются), а посредством обсуждения доклада, представленного одним из членов совета по данному вопросу (доклад готовится по поручению председателя совета). Доклад обсуждают члены Совета, свидетели, эксперты в Совет не вызываются, состязательного процесса по существу нет (если не учитывать возможность разных мнений членов Совета). Это — «система досье», которая используется иногда и в некоторых органах, официально называемых конституционными судами (например в Румынии, Тунисе, хотя в этих странах конституционный суд по существу своей деятельности больше напоминает конституционный совет).

Конституционный совет, как и конституционный суд, формируется на смешанных началах. Во Франции он состоит из 9 членов, назначаемых поровну президентом, председателем сената и председателем нижней палаты парламента. В соответствии с регламентом 1989 г. аналогичным образом (но при участии президента, однопалатного парламента и Верховного суда) формировался конституционный совет в Алжире, состоящий из 7 человек. Есть, однако, и другой порядок. В Тунисе все 11 членов конституционного суда (а он, несмотря на название, ближе по своему существу к конституционному совету) назначаются президентом.

Четвертый вид органов — суды и советы *религиозно-конституционного* контроля созданы в некоторых мусульманских странах (Иран, Пакистан и др.). Они состоят частично из юристов, а частично из ученых-богословов и проверяют соответствие законов прежде всего Корану, а затем уже — Конституции.

Общий надзор за законностью (а в России — и конституционностью) обеспечивает *прокуратура*. С одной стороны, ее полномочия в этом отношении шире, чем у органов конституционного надзора (которые следят только за конституционной законностью, т.е. соответствием законов конституции), поскольку прокуратура следит за точным и единообразным исполнением всех законов, а также и некоторых других правовых актов. С другой стороны, ее полномочия не столь весомы: она не вправе объявлять тот или иной акт неконституционным и

тем лишать его силы. Прокуратура при обнаружении в актах и действиях государственных органов и должностных лиц признаков нарушения закона делает предостережение, представление этому органу или должностному лицу с требованием устранить нарушение. Если этого не происходит, прокурор обращается по подчиненности в вышестоящий орган прокуратуры, а тот в свою очередь — в вышестоящий орган (к должностному лицу) по отношению к тому учреждению, которое нарушает закон. При необходимости прокурор может обратиться непосредственно в суд, особенно если нарушение закона имеет признаки уголовного деяния.

Правда, общий надзор за законностью осуществляется прокуратурой лишь в некоторых странах (во Вьетнаме, Китае, России, Украине и др.). Во многих странах ее задачи ограничиваются расследованием определенного рода преступлений, возбуждением обвинения и поддержанием его в суде (например, это закреплено в конституции Намибии 1990 г.). Деятельность прокуратуры в этом случае ориентирована прежде всего на защиту интересов государства, что нашло прямое выражение в конституциях Перу, Сирии, Турции, других стран. Да и в странах англосаксонского права генеральный прокурор (генеральный атторней) обычно выступает прежде всего как главный консультант правительства по юридическим вопросам.

Вместе с тем общей тенденцией последних десятилетий стало расширение функций прокуратуры, придание ей контрольных полномочий не только в названных выше, но и некоторых других странах. По конституции Сальвадора 1983 г. Генеральный прокурор обязан защищать не только интересы государства, но и права граждан. Он избирается парламентом, что придает ему независимость от исполнительной власти (в некоторых странах генеральные прокуроры назначаются президентом). Иногда прокуратура наделена полномочиями контроля за соблюдением финансовой дисциплины в публичном секторе, но наибольший объем контрольных полномочий прокуратуры связан с отмеченной выше концепцией «общего надзора» за законностью. Эта роль прокуратуры сохраняется во многих постсоциалистических государствах. Осуществляя контроль, прокуратура не вправе применять какие-либо наказания, давать обязательные указания. Как отмечалось, она вносит протест в соответствующий орган, указывающий, в частности, срок для устранения имеющихся нарушений закона или отмены опротестованного акта.

Многие страны восприняли такой подход в ограниченном виде. Это относится к тем из них, где прокуратура имеет форму «публичного министерства». Согласно конституции Колумбии 1991 г. публичное

министерство возглавляется Генеральным прокурором, избираемым сенатом на 4 года. Генеральный прокурор наблюдает за исполнением конституции, законов, судебных решений и актов администрации (ст. 287). Он следит также за эффективным осуществлением административных функций. Составной частью публичного министерства является в Колумбии публичный защитник (он прежде всего следит за соблюдением прав человека), выполняющий свои задачи под руководством Генерального прокурора.

В последние десятилетия во многих странах стали избираться особые органы и избираться (иногда — назначаться) *парламентские комитеты* — специальные должностные лица для контроля сначала за соблюдением прав человека разного рода административными органами (в некоторых странах — также частными лицами и объединениями), а затем и в других сферах (экологический, языковой и т.д. контроль). Мы уже упоминали о народном защитнике в Колумбии, но он является хотя и сравнительно самостоятельной, все же частью другого органа и работает под руководством Генерального прокурора. Вместе с тем есть и полностью самостоятельные и независимые от других властей органы и должностные лица, которые, в отличие, например, от прокуратуры в социалистических и некоторых постсоциалистических странах, ведут расследование с точки зрения не только законности, но и *эффективности, целесообразности, добросовестности, справедливости*.

Контрольные органы и должностные лица этого рода имеют различные названия: омбудсман в Скандинавских странах, некоторых штатах Индии (на общегосударственном уровне в Индии нет такого должностного лица), в африканской Намибии, в Вануату (Океания), народный (публичный) защитник в Испании, Колумбии и некоторых других странах, посредник — во Франции, коллегия народной правозащиты в Австрии и т.д. Они обладают широкими полномочиями (в области контроля) и независимостью от других ветвей власти. Закон Испании о народном защитнике 1981 г. устанавливает, что он выдвигнут парламентом для защиты прав и свобод и, что особенно важно, может осуществлять надзор за деятельностью административных органов. Французский посредник, как сказано в законе 1973 г., оценивает применение законов и других актов с точки зрения справедливости. Наиболее «вместительная» формулировка о полномочиях омбудсмана содержится в конституции Намибии. Помимо названных выше обязанностей, на него возлагается также расследование жалоб о чрезмерном использовании природных ресурсов, на деградацию экологической системы, даже если такие действия совершаются частными институтами.

Омбудсман (народный защитник и т.п.) может избираться и назначаться различными способами. В Испании он избирается на 5 лет парламентом, в Намибии и Вануату — назначается президентом, во Франции посредник назначается декретом Совета министров (т.е. при участии президента). В Турции генеральный контрольный совет назначается президентом, а в Австрии коллегия народных правозащитников избирается парламентом.

В подавляющем большинстве стран любой гражданин может непосредственно обратиться с жалобой к омбудсману. Во Франции граждане обращаются к посреднику не прямо, а через своего депутата или сенатора. Обнаружив упущения или злоупотребления, омбудсман указывает на это соответствующему органу или должностному лицу и предлагает их устранить. В случае отказа он может обратиться в органы правосудия или даже к парламенту. Омбудсман действует не только по жалобам граждан, но и по собственной инициативе.

Коллегиальными органами такого рода являются Верховная палата контроля в Польше, Высшие контрольные управления в Чехии, Словакии. Статья 202 Конституции Польши 1997 г. устанавливает, что «Верховная палата контроля является органом государственного контроля». Она подчиняется Сейму (парламенту), действует на принципах коллегиальности и контролирует деятельность органов исполнительной администрации, национального банка, других «государственных организационных единиц» с точки зрения законности, экономичности, целесообразности и добросовестности. Полномочия высших контрольных управлений в Словакии и Чехии более узкие: они осуществляют контроль в отношении бюджета и государственного имущества.

Наряду с контролем за соблюдением законности, охраной прав граждан, хозяйственной деятельностью государства особую сферу осуществления контрольной власти составляет *финансовый контроль*. Он осуществляется в различных государствах многими традиционными органами, во всех странах существуют, например, министерства финансов. Это ведомственный контроль. Элементом контрольной власти финансовый контроль становится, на наш взгляд, только по мере создания специальных органов общего контроля за финансовой деятельностью правительства (исполнение бюджета), министерств, государственных учреждений, публичных предприятий. Такой деятельностью занимаются, как сказано выше, верховные контрольные палаты и управления. Есть и другие органы этого рода. Речь идет о счетных палатах (например в Австрии), генеральных контролерах (в Колумбии), генеральных аудиторах (в Нигерии) и других аналогичных органах и долж-

ностных лицах. В некоторых случаях они осуществляют только финансовый контроль (счетные палаты, суды счетов), в других финансовый контроль является лишь одной из сторон их деятельности, но, пожалуй, одной из важнейших (таковы генеральные контролеры). Все чаще их полномочия (особенно генеральных контролеров) расширяются, это становится тенденцией. Как устанавливает конституция Бангладеш 1972 г., «генеральный контролер и генеральный аудитор» (это одно лицо, в деятельности которого соединены финансовые и иные функции контроля, что подчеркивается двуединым официальным названием должности) вправе проверять публичные счета всех учреждений, включая суды, «всех властей» и должностных лиц. Он имеет доступ ко всем складам материальных ценностей. Однако данные права предоставлены такому должностному лицу (органу) не везде. В Турции, где государственный контрольный совет в какой-то мере совмещает некоторые обязанности омбудсмана и финансового контролера, он не может надзирать за эффективностью деятельности администрации в вооруженных силах и судах.

Финансовый контроль, осуществляемый этими органами, неодинаков. Счетные палаты проводят тотальную проверку исполнения государственного бюджета, но она занимает много времени и часто неэффективна, так как об исполнении бюджета счетная палата иногда докладывает парламенту уже после принятия нового бюджета. Генеральные контролеры осуществляют выборочный контроль: они проверяют определенные объекты. Это детальная, глубокая проверка, она дает значительные и быстрые результаты. При этом деятельность проверяемого объекта оценивается не только с формальной стороны, а и с точки зрения целесообразности расходования средств, но это проверка не тотальная.

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие местного самоуправления и управления

Местное самоуправление. Строго говоря, местное самоуправление выходит за пределы проблематики данного учебника: это — не государственная власть. Выбираемые гражданами советы, комитеты, избираемые также гражданами или советами мэры городов и общин — это органы населения определенных административно-территориальных единиц, а не государства (государственно организованного общества) данной страны в целом. Местное самоуправление — это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно (например на сходах сел, путем референдума) или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно представляет собой самостоятельную форму осуществления народовластия на местах, это — власть местного *территориального коллектива*. В отличие от иерархической системы советов в странах тоталитарного социализма, органы местного самоуправления автономны. Во-первых, они, равно как и формы местного непосредственного волеизъявления народа, не входят в систему государственной власти. Во-вторых, они не соподчинены друг другу. Они выполняют свои функции в пределах административно-территориальных границ (территориальных коллективов), своих полномочий, определенных законом и принятым на его основе уставом данного муниципального или иного территориального (регионального) образования, на свои финансовые и иные средства и под свою ответственность. Поэтому в России местное самоуправление изучается не конституционным правом (в конституциях содержатся только некоторые принципиальные положения), а особой отраслью юридической науки — муниципальным правом.

Однако, с другой стороны, главы администрации местного самоуправления — мэры городов, начальники районов (муниципий в Латинской Америке), префекты областей (муниципий) в унитарном государ-

стве или в субъектах федерации, избираемые непосредственно гражданами (Бразилия) или советами (мэры во Франции), утверждаются государством как представители *государственной* власти. Таким образом, они в этом случае действуют в двух качествах: как органы (должностные лица) местного самоуправления и как должностные лица, уполномоченные государством, и в силу этого имеющие определенные *государственные* полномочия. Кроме того, местные органы самоуправления во всех странах (в том числе в России), не входя в систему государственной власти, могут наделяться отдельными полномочиями государственных органов с передачей им при этом необходимых ресурсов и финансовых средств для осуществления таких полномочий. Если такая передача состоялась, в данной сфере деятельности органы местного самоуправления подчинены и ответственны перед органами государственной власти. Все эти моменты, а также практика (в том числе финансовая и иная зависимость местного самоуправления от центра) дают основания для изучения местного самоуправления и управления не только в муниципальном праве, но и в курсе государствоведения (в последнем изучаются лишь основы). *Двойственная природа* местного самоуправления и управления (по крайней мере возможность этого) привела к длительной, длящейся уже многие десятилетия, полемике сторонников общинной (или общественной) и государственной теорий местного самоуправления.

Местное управление. Местное управление в отличие от местного самоуправления может осуществляться двумя видами различных органов и в двух формах: 1) как государственное местное управление и 2) как муниципальное и региональное местное управление. *Государственное* местное управление представлено органами и должностными лицами, назначенными государством. К их числу относятся префекты департаментов и регионов во Франции, управители областей в Болгарии, воеводы в Польше, губернаторы в Таиланде, Саудовской Аравии, начальники районов в Индонезии, супрефекты округов во Франции и т.д. Они осуществляют на местах полномочия государства. Иногда наряду с ними есть избранные гражданами советы, которые осуществляют полномочия регионального местного самоуправления (тем более широкие, чем выше ступень административно-территориальной единицы), иногда при таких государственных должностных лицах путем делегирования нижестоящими органами самоуправления (в Польше до 1999 г.) или иными способами (Индонезия) создается лишь совещательный орган (тоже обычно называемый советом), иногда назначаемые государством на места должностные лица управляют по существу единолично, создавая лишь дирекцию из подчиненных им чи-

новников. Поскольку министерства (внутренних дел, юстиции и др.) имеют на местах (только на областном и районном уровне, но не в общинах) свои делегатуры (управления, отделы) для выполнения общегосударственных функций, возложенных на министерства законом, то губернатор или префект обычно объединяет начальников этих делегатур (управлений, отделов) под своим председательством в совещательном совете (это — другой вид совещательного органа, чем, например, совет при воеводе в Польше (до 1999 г.), поскольку он не связан с местным самоуправлением).

Наряду с этими различными формами государственного управления на местах существует *муниципальное* и *региональное* управление, подчиненное избранному гражданами совету. На низовом уровне (в общинах) это мэр с подчиненными ему муниципальными службами, ведающими местными делами (как отмечалось, в некоторых странах мэр может выступать в двух качествах), на более высоком уровне административно-территориальных единиц могут создаваться коллегиальные органы управления, избираемые советами этих единиц (исполнительные советы во Франции, джунты в Италии и др.). В этом случае избранный ими председатель возглавляет региональное местное управление, свой штат местных чиновников.

В странах тоталитарного социализма, где концепция местного самоуправления отвергается, на местах создаются только органы *государственной власти* — советы (есть и иные названия), избираемые непосредственно гражданами или нижестоящими советами (многостепенными выборами), а также органы *государственного управления* — исполнительные комитеты (есть и другие названия), избираемые советами. Каких-либо назначаемых на места представителей государственной власти — должностных лиц общей компетенции (губернаторов, префектов и т.д.) не существует.

§ 2. Территориальный коллектив и административно-территориальное деление государства

Административно-территориальное деление и местное самоуправление. Концепция местного самоуправления (*общественная теория* местного самоуправления) исходит из того, что органами государственной власти являются только центральные органы государства (парламент, глава государства, правительство и др.), органы субъектов федерации (в федерациях), их представители на местах (назначаемые комиссары, префекты, губернаторы), а также суды как особая ветвь государственной власти. Государственная власть действует от имени

всего общества. Что же касается выборных органов на местах и формируемой ими собственной администрации, то они рассматриваются как выражение воли определенного территориального коллектива. Естественно, что, обладая определенной автономией, они в то же время подчинены воле всего общества, и их положение регулируется законами, принимаемыми государством — официальным представителем общества. Закон об основах местного самоуправления действует и в России (с 1995 г.). Местные органы самоуправления принимают свои уставы, выполняющие роль местных основных законов (в некоторых странах, например в Бразилии, они и называются законами), содержат за свой счет подчиненных им служащих, имеют свой бюджет, свою собственность, например муниципальное жилье, муниципальные дороги и т.д. Понятие муниципальной собственности есть в некоторых конституциях, в том числе в российской (ст. 8). В отдельных странах такая классификация имеет более детальный характер: некоторые объекты муниципальной собственности подчинены режиму публичной собственности (например те же муниципальные дороги, куски которых нельзя приобрести для частных нужд), другие — это частная собственность муниципального образования (на режиме частной собственности), которой можно распорядиться, продав (например часть площади муниципальных лесов).

Наряду с общественной теорией местного самоуправления есть и *государственная* теория. Она исходит из того, что местное самоуправление является продолжением государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты» государственной власти на местах. Эта теория также не лишена определенных оснований. Она учитывает двойственную природу, например, мэров в Европе или префектов (регидоров и др.) в Латинской Америке, которые, будучи избраны населением или советами (а не назначены), вместе с тем утверждаются правительством (соответствующим министром) как представители государственной власти на данной территории. Эта теория учитывает также назначение на места представителей государства «сверху», которые осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления (по вопросам соблюдения законов), возможность передачи органам местного самоуправления некоторых функций государственных органов и т.д.

Естественные и искусственные административно-территориальные единицы. Местное самоуправление организовано в соответствии с административно-территориальным делением страны. Административно-территориальные единицы имеют разные ступени (общинное, районное, областное звено). При их создании учитываются множество

факторов: размеры территории, экономические показатели, географические условия, численность, плотность и национальный состав населения, традиции и т.д.

В теории принято различать «естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. *Первые* — это разного рода поселения, села, города, где люди исторически и «естественно» группировались для совместной жизни, обычно возле источников воды, отделенные от вражеских набегов трудно проходимой местностью — крутыми холмами, болотами и т.д. Они *выбирали* для управления совместной жизнью определенных лиц — вождей, старейшин, советы, созывали собрания, сходы. Впоследствии такие образования получили обобщенное название «общины» и стали низовой административно-территориальной единицей. Среди них есть теперь и крупные города с миллионами жителей, выросшие из небольших общин, которым века назад были дарованы хартии городского самоуправления.

Община — это всегда территориальный коллектив, в ней всегда есть выборные органы, избираемые ее населением (в демократических странах — только выборные органы). Такая система управления получила название *общинного, коммунального, муниципального самоуправления и управления* (чаще употребляется только первая часть названия — самоуправление).

— *Искусственные* административно-территориальные единицы созданы «сверху», актами государства, проводившего районирование территории. Так возникли воеводства, губернии, области, районы и т.д. Они получили обобщенное название регионов, а система управления — *региональное* самоуправление и управление. В данном случае могут использоваться неодинаковые варианты. Если те или иные ступени регионов признаются территориальными коллективами, они всегда имеют выборный орган местного самоуправления, например генеральный совет департамента во Франции. Наряду с этим выборным органом может действовать назначенный губернатор, префект и т.д., как это имеет место в регионе или в департаменте Франции. Назначенного должностного лица может не быть. В России, в Великобритании на уровне регионов действуют только выборные органы (совет и избранный населением региона глава администрации или только совет и его председатель). Если же административно-территориальная единица не признается территориальным коллективом (например округ во Франции или округ в Германии), то обычно им управляет назначенный сверху чиновник, при котором может быть совещательный орган. Такого совета может и не быть. Округом во Франции управляет назначенный министром внутренних дел супрефект, а окру-

гом в Германии — регирунгспрезидент, назначенный правительством земли, в состав которой входит округ.

Проблема различения единиц общинного и регионального характера имеет принципиальное значение. В 1990 г. Совет Европы, куда входит Россия, принял Европейскую хартию о местном самоуправлении, а в 1997 г. подготовил проект Европейской хартии о региональном самоуправлении. Хотя в некоторых российских официальных документах обобщенное понятие «регион» относится к субъектам Федерации, в проекте Европейской хартии о региональном самоуправлении имеется в виду другое: под регионами понимается уровень выше общин: районы, округа, области, провинции и т.д. (но не субъекты федерации). Хартия устанавливает, что в этих административно-территориальных единицах тоже следует избирать представительные органы (советы и др.) или по крайней мере создавать при управляющих такими регионами совещательные органы типа советов. В России представительные органы предусматриваются на всех ступенях.

§ 3. Системы местного самоуправления и управления

В настоящее время в зависимости от различных подходов к организации публичной власти на местах и с учетом национальных особенностей в государствах мира существуют четыре системы местных органов самоуправления и управления.

Первая — *англосаксонская система*. Для решения местных вопросов во всех административно-территориальных единицах (общинах) — графствах, округах в Англии и Уэльсе, в областях и округах Шотландии, в графствах штатов США, в Австралии, Канаде и т.д. избирается совет, обычно сроком на 4 года. В небольших графствах численный состав совета очень мал, 3—5 членов, в крупных достигает 50 человек, в округах США избирается правление из нескольких лиц. Наряду с этими коллегиальными органами население непосредственно избирает должностных лиц (шерифа, который является в США начальником полиции графства, атторнея, который представляет графство в суде, и др.). Органа общей компетенции (аналогично исполнительному комитету советов в социалистических странах) учреждения самоуправления в Великобритании, США, Австралии, Канаде не создают. В США этой деятельностью занимаются избранные должностные лица, в Великобритании — отраслевые постоянные комитеты, создаваемые из членов советов (комитеты по жилищному строительству, по местным дорогам, по вопросам образования и т.д.). Эти же комитеты готовят проекты решений совета о назначении должностных лиц, которые под

руководством соответствующего комитета занимаются непосредственно исполнительной деятельностью, проекты утверждаются на сессии совета, которая, таким образом, и производит назначение.

В городах имеются хартии самоуправления (городские хартии), в соответствии с которыми гражданами либо городскими советами избираются мэры городов. В немногих городах США применяется и такой порядок, когда небольшой представительный орган нанимает по контракту специалиста — менеджера для управления городом, менеджер тоже получает обычно титул мэра. Каких-либо чиновников, назначаемых из центра на места для контроля за органами самоуправления или действующих как исполнительные органы общей компетенции от имени центра, при данной системе нет. Местные советы в пределах закона, обычая (сложившейся практики), судебного прецедента самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию центральных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых мероприятий (как правило, основную долю в финансировании местных расходов составляют не местные налоги, а дотации из бюджета), применяются инспекции уполномоченных министра, ответственного за местное самоуправление. Существует судебный контроль.

Хотя значительные элементы англосаксонского права восприняты во многих развивающихся странах, бывших колониях Великобритании, эта система местного самоуправления не получила распространения. Она сохранилась лишь в «старых» государствах (Великобритании, США, Канаде, Австралии и др.). В новых же государствах были созданы гораздо более централизованные системы.

Вторая — *континентальная система*. Она применяется во Франции, Италии, Бельгии, Сенегале, большинстве латиноамериканских стран и строится на условиях сочетания выборности и назначаемости. Основанием для использования этих различных методов служит различие общинного управления (самоуправления) и самоуправления и управления в других административно-территориальных единицах.

На уровне общин создаются только выборные органы местного самоуправления (обычно совет и мэр), и никаких назначаемых «сверху» администраторов не существует. Управление «искусственными» административно-территориальными единицами строится различным образом, имеет несколько вариантов. В некоторых региональных административно-территориальных единицах существуют только назначенные центром чиновники (например губернаторы в Финляндии, в Турции, в Ираке, супрефекты в округах Франции, регирунгспрезиденты в округах Германии) или представители вышестоящих выбор-

ных органов, управляющие регионом. Система такой централизации иногда бывает практически всеобъемлющей. В Таиланде избираются населением только старосты деревень, староста волости (группы деревень) избирается уже не гражданами, а старостами деревень и утверждается управляющим волостью, назначенным правительством (обычно министром внутренних дел). В уездах действуют назначенные правительством чиновники, в провинциях — губернаторы, подчиненные министру внутренних дел. Назначаемость тех или иных местных органов широко используется во всех развивающихся странах, даже имеющих сравнительно демократические режимы (например в Индии).

В ряде стран (Франции, Италии, многих странах Латинской Америки) во всех или в отдельных видах региональных административно-территориальных единиц действует «двойная» система: выборные органы территориального коллектива и назначенные представители центра (президента, правительства, министра внутренних дел). Назначенные чиновники осуществляют «административный контроль» в отношении выборных советов: они вправе приостановить на определенный срок решение местного совета (теперь во многих странах только путем обращения в административный суд и по его решению) и даже обратиться к главе государства с предложением о роспуске совета в случаях нарушения законов или его неработоспособности. Правда, такой роспуск в развитых странах практически не практикуется, в развивающихся странах в условиях демократических режимов он также имеет место редко.

Третья система, которая может быть названа *иберийской*, идет от Испании и Португалии и применяется в некоторых государствах Латинской Америки. Местные советы и главы администраций избираются, первые — только населением, вторые — либо населением, либо советом, но во всех случаях регидоры, префекты по должности являются председателями советов и одновременно утверждаются органами государственной власти (правительством, министром внутренних дел) как представители государственной власти в своей административно-территориальной единице. Как таковые они осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления. При данной системе избранный глава администрации обладает широкими полномочиями, объединяя в своих руках публичную власть территориального коллектива (как его представитель) и государственную власть (по уполномочию государственных органов).

Четвертая система присуща социалистическим странам, а отчасти и странам, провозглашавшим ориентацию на социализм. Это не местное самоуправление, а система местной *государственной* власти и мест-

ного государственного управления, система советов и исполнительных комитетов. Она связана с отрицанием разделения властей и заявлением о единовластии представительных органов снизу доверху («Вся власть Советам!»). В отличие от органов самоуправления в ранее рассмотренных системах, система советов характеризуется иерархической соподчиненностью всех ее звеньев. В данном случае нет той автономии, относительной самостоятельности местного самоуправления по отношению к центральным органам, которая присуща англосаксонской, континентальной и иберийской системам.

Наряду с рассмотренными выше четырьмя главными системами существуют и другие формы местного самоуправления и управления, которые не составляют определенной системы. В таких своеобразных административно-территориальных единицах, как кочевое племя или род, *вожди* единолично или в качестве *советов вождей* продолжают выполнять управленческие функции (в Мали, например, имеется 15 возглавляемых вождями кочевых племен). Среди оседлого населения стран Африки и Океании административные полномочия вождей повсеместно ликвидированы (в ряде стран этот процесс растянулся и, например, в Нигерии соответствующие акты были приняты только в 1976 г.), но они продолжают в ряде стран входить в соответствии со своими положениями в состав органов самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьера-Леоне, Вануату, Папуа — Новая Гвинея и др.) или создают советы вождей. Вожди и советы вождей не имеют по закону управленческих функций, но во многих странах (Гана, Камерун, Нигер и т.д.) они продолжают оказывать большое влияние на местные, иногда не только на местные, дела.

Особые формы местного управления существуют в условиях военных режимов. Обычно *военные советы* после переворотов устанавливают исключительно централизованную систему управления. На места назначаются *офицеры* — военные губернаторы, коменданты и т.д. Прежние местные органы регионального самоуправления распускаются (в сельских общинах зачастую сохраняются, но в крупных городах прежние мэры заменяются мэрами-офицерами). При военных губернаторах и комендантах, как правило, создаются совещательные советы, куда включаются и гражданские лица. В условиях длительных военных режимов иногда проводятся выборы в органы местного самоуправления различных звеньев, но под контролем военных.

Различные системы местного самоуправления и управления развиваются в сложных условиях, с поворотами и зигзагами, с присущими им противоречиями. Однако если говорить о главных тенденциях, то общими из них являются *децентрализация* и *деконцентрация*. Первая

представляет собой передачу центром полномочий местным выборным органам (органам самоуправления), вторая — передачу полномочий от органов управления, назначаемых из центра, органам местной администрации (местным органам управления). Многие реформы провозглашаются под флагом этих лозунгов. На деле, особенно в развивающихся странах, эти концепции остаются лишь лозунгами. С другой стороны, в некоторых постсоциалистических государствах эти процессы стихийно зашли слишком далеко, стали неуправляемыми и наносят ущерб единству государства.

§ 4. Органы общинного самоуправления и управления

В России нет различий между структурой органов общинного и регионального управления, за исключением сходов граждан, которые не созываются на региональном уровне. Разница состоит в численности избираемых органов, в профиле создаваемых ими комиссий, в их полномочиях, в размере территории и численности населения, на которые распространяется власть местного самоуправления, но структура органов в общем одинакова. То же можно сказать о некоторых других странах, особенно в условиях действия англосаксонской и иберийской систем. Однако во многих других странах есть существенные различия между структурами местных органов, существующих в общинах и регионах.

Как уже отмечалось, на уровне общины нет назначенных сверху чиновников общей компетенции. Делами общины управляют избранные ею лица, в подчинении которых могут быть муниципальные служащие.

Существуют несколько видов органов *общинного самоуправления*. На низовом уровне, в селе, группе деревень, мелкой общине (в Великобритании с числом избирателей менее 150) совет не избирается, а по мере надобности созывается сельский *сход*. Теоретически в нем должны участвовать лишь избиратели, но присутствуют все желающие, кворум обычно не проверяется (должно быть не менее половины избирателей). В некоторых странах сход более формализован, в Индии, например, он должен проводиться по меньшей мере дважды в год. Сход решает насущные вопросы жизни села (ремонт дорог, противопожарная безопасность и др.). Сход зачастую открытым голосованием выбирает *старосту* (солтыса в Польше, кмета в Болгарии и т.д.). В странах Востока (например в Индонезии) староста села и городского квартала утверждается министром внутренних дел из числа трех кандидатов, избранных собранием жителей. В некоторых странах англосаксонско-

го права сход избирает других лиц (например констебля, ответственного за поддержание порядка).

В более крупных общинах гражданами (а в странах Европейского союза и проживающими в общине негражданами) избирается *совет*, обычно на 2—4 года. В некоторых странах существует ротация членов совета, переизбирается только часть. Одновременно избиратели выбирают мэра и его заместителя, в некоторых странах эти должностные лица избираются позже, советом. Мэр затем во многих государствах утверждается (министром внутренних дел, префектом во Франции) как представитель государства в общине. Совет имеет исключительные полномочия: принимает устав общины, местный бюджет, программы развития и т.д. Он занимается вопросами образования, здравоохранения, санитарии, ведет строительство муниципального жилья для бедных слоев населения, распоряжается муниципальной собственностью, использованием водных ресурсов и т.д. Приблизительно эти же вопросы резервирует для местного самоуправления, хотя и со значительными особенностями, российский закон об основах организации местного самоуправления 1995 г., но в данном случае говорится о муниципальном совете в целом, включая и регионы. Детальное размежевание полномочий между общинными советами и муниципальными советами регионов в России должно проводиться законами субъектов Федерации.

Органом общины и одновременно высшим должностным лицом является избираемый гражданами или советом *мэр* (в Бельгии мэр избирается, но формально назначается на эту должность королем). Иногда непосредственно гражданами или советами, особенно в англосаксонских странах, избираются и другие должностные лица общины (например казначей общины). В редких случаях есть коллегиальный исполнительный орган (Швейцария, Италия).

Важной формой местного самоуправления в общине являются местные *референдумы*, но они проводятся только в крупных общинах. Формами самоуправления в общине является также *народная правотворческая инициатива* (предложения граждан должны быть рассмотрены на открытом заседании совета). Территориальные *органы общественного самоуправления*, создаваемые в некоторых странах (в том числе на Украине, в Китае) жителями микрорайонов, кварталов, улиц, дворов не рассматриваются как органы муниципального самоуправления. Это — общественное самоуправление, хотя такие органы могут выполнять некоторые публичные функции (например выдавать гражданам необходимые справки).

В разных странах между организацией общинного самоуправления и управления есть, конечно, различия. Такие различия существуют

даже в одной стране (например на Севере и Юге Германии оно построено неодинаково, а в целом принято различать четыре разные модели самоуправления в общинах Германии). Однако в целом общинное самоуправление более или менее однотипно, поскольку предполагает только выборные органы и выборных должностных лиц общей компетенции (наряду с другими упоминавшимися институтами).

§ 5. Органы регионального самоуправления и управления

В отличие от общинного региональное самоуправление и управление отличаются большим разнообразием, поскольку построены на основе разных подходов. Эти подходы соответствуют тем основным моделям местного самоуправления и управления, о которых говорилось выше. В условиях англосаксонской системы в регионах действуют только выборные органы — *советы*. Они создают свою местную администрацию. Как упоминалось, при этой системе назначенных чиновников общей компетенции в регионах нет, хотя есть делегатуры некоторых министерств, выполняющих отраслевые общегосударственные функции.

В некоторых странах, использующих континентальную систему, на региональном уровне или в определенных единицах разного уровня имеются только назначенные сверху чиновники (губернаторы, управители, воеводы и др.). Представительных органов, избираемых населением, в такой административно-территориальной единице нет. Назначенный *глава администрации* региона (области, губернии, округа, района и др.) комплекзует свой управленческий аппарат, подчиненный ему.

Во многих странах в определенных звеньях регионов одновременно действуют избранные *советы* и назначенные сверху *чиновники* общей компетенции, являющиеся представителями государственной власти. Местный совет и избираемый им или непосредственно гражданами мэр, обер-бургомистр и т.д. имеют собственный аппарат чиновников, муниципальных служащих (муниципальная служба), которые занимаются вопросами, отнесенными законом к ведению местного самоуправления. Назначенный чиновник ведает вопросами общегосударственного значения. При таком чиновнике может быть совещательный орган, иногда он может в определенной мере корректировать действия главы администрации, а при расхождениях во мнении обращаться к министру внутренних дел. Таковы бюро местной администрации, действующие в областях Венгрии. В районах и областях Украины создаются местные государственные администрации. Их возглавляет назна-

чаемое должностное лицо (в областях назначается президентом), при нем состоит орган типа дирекции, имеющий совещательное назначение. Наряду с этим в областях Украины есть и избираемые советы. Такое же сочетание советов и назначаемых лиц есть в районах Украины, в регионах и департаментах Франции (в округах Франции такого сочетания нет), в районах (уездах) Германии (в округах Германии сочетания тоже нет) и т.д.

При таком способе управления местные советы должны уведомлять руководителя государственной администрации в регионе (комиссара, префекта и т.д.) о своих решениях. Эти решения для своей действительности не нуждаются теперь в обязательной визе представителя государственной власти (существовавшая ранее административная «опека» в демократических странах отменена), но представитель государственной власти может обжаловать решение совета в суд (во многих странах существуют специальные административные суды).

В ряде испаноговорящих стран в регионах избираются и советы, и лица, которые становятся после избрания представителями государственной власти в регионе. Об этом мы уже говорили на примере иберийской системы. Подобная система существует в некоторых звеньях административно-территориальных единиц в Египте, Сирии. Правда, особенно в странах Востока, в большинстве случаев такой избираемый глава администрации региона на деле подбирается и рекомендуется для избрания «сверху».

В странах тоталитарного социализма во всех звеньях административно-территориального деления, в том числе во всех регионах, создаются избираемые советом (собранием представителей и др.) коллегиальные органы — исполнительные комитеты, которые рассматриваются как исполнительно-распорядительные органы государственной власти (а не местного самоуправления).

§ 6. Полномочия местного самоуправления, его участие в решении общегосударственных вопросов и государственный контроль в отношении местного самоуправления

Полномочия органов местного самоуправления. Как отмечалось, местное самоуправление автономно. Оно обладает собственной сферой компетенции, и государственные органы не вправе, если органы местного самоуправления не нарушают законы и собственные уставы, вмешиваться в эту сферу, подменять органы местного самоуправления.

Полномочия органов самоуправления определяются в наиболее общем виде конституциями (в федеративных государствах — консти-

туциями федерации, ее субъектов, в России — также уставами определенных субъектов Федерации), более подробно — законами (федеральными и законами субъектов), а детально — уставами (Россия) или хартиями общин и регионов.

Полномочия местного самоуправления определены законодательством различных стран более или менее однотипно. Самой общей формулировкой, употребляемой в Европейской хартии местного самоуправления 1990 г. и затем в основном повторенной в российском Законе об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., является положение, что оно самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций (ст. 2 Федерального закона). В ст. 6 этого Закона перечислены предметы ведения местного самоуправления в России. Сюда относятся: принятие собственных уставов; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, в том числе установление местных налогов и сборов; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования; муниципальный жилищный фонд; дошкольное, основное общее и профессиональное образование; муниципальные учреждения здравоохранения и санитария; охрана общественного порядка; контроль за использованием земель; регулирование использования водных объектов местного значения; муниципальное дорожное строительство и т.д. В законе перечислены 30 позиций, некоторые из них включают несколько положений. Аналогичные положения включают и зарубежные законы о местном самоуправлении, причем объем полномочий нередко зависит от уровня административно-территориальной единицы. Поэтому бывает, что отдельные законы о самоуправлении принимаются для общин и отдельные — для регионов.

В законах различных субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении отразились два подхода. Во многих субъектах принятые законы соответствуют тем принципам, которые закреплены в Федеральном законе 1995 г. Это относится к новым законам Воронежской, Волгоградской и других областей. Там, где существовали старые законы о местном самоуправлении, в них внесены изменения в соответствии с Федеральным законом (например в Псковской области)¹. Некоторые субъекты Федерации, прежде всего отдельные республики, занимают иную позицию. Законы о местном самоуправлении в Баш-

¹ Местное самоуправление: теория и практика // Библиотека либерального чтения. М., 1997. № 4. С. 131.

кортостане, Татарстане, Якутии (Саха) не во всем соответствуют Конституции России и Федеральному закону¹. В них в некоторых городах (республиканского подчинения) и сельских районах, в других ступенях нет органов самоуправления, «самоуправлением занимаются органы государственной власти»². В 1997 г. Конституционный Суд России признал незаконным ограничение прав местного самоуправления в Удмуртии и подмену этих органов органами государственного управления.

Особенностью регулирования полномочий местного управления в России является то, что Федеральный закон 1995 г. отдельно устанавливает *полномочия государственных органов Федерации* в области местного самоуправления и *полномочия субъектов Федерации* в этой области. В первом случае названы: принятие федеральных законов о местном самоуправлении; обеспечение соответствия законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении федеральному законодательству; гарантии местного самоуправления; порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную; наделение органов местного самоуправления «отдельными полномочиями Российской Федерации» и передача им в связи с этим необходимых материальных и финансовых средств (формулировка о полномочиях Федерации, т.е. государства, а не его органов, в данном случае не очень удачна); установление государственных минимальных социальных стандартов; принятие программ развития местного самоуправления; судебная защита местного самоуправления; осуществление прокурорского надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и его должностных лиц; установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц и др. Отметим здесь, что такой перечень дает Федерации право определенного контроля за деятельностью органов местного самоуправления с точки зрения законности, как это имеет место и в зарубежных странах. Эта форма контроля не нарушает права и автономию органов местного самоуправления. Однако контроль Федерации в отношении органов местного самоуправления осуществляется недостаточно. Те меры, которые впоследствии принимает прокуратура, арестовывая мэров-взяточников или расхитителей, оказываются запоздалыми. Попытка Президента сместить избранного гражданами мэра г. Владивостока была оценена Верховным Судом России (совершенно правильно) как несоответствующая закону, в связи с чем Президент отменил свой указ (соответ-

¹ Там же. С. 95—96.

² Там же. С. 96.

ствующие указы были приняты в 1994 и 1996 гг.). В 1998 г. Президент своим указом прекратил полномочия этого же мэра в связи с истечением срока и поручил губернатору назначить и.о. мэра, что было сделано. Все это свидетельствует о том, что меры контроля Федерации в отношении местного самоуправления не отработаны.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г. предусматривает также *полномочия субъектов Федерации* в области местного самоуправления. В данном случае названы 16 позиций, иногда с дополнениями. Сюда относятся: принятие законов о местном самоуправлении (Федерация определяет только принципы); обеспечение соответствия таких законов законам Российской Федерации; передача собственности субъектов Федерации в муниципальную собственность; регулирование отношений между бюджетами субъектов и местными бюджетами; наделение муниципальных органов полномочиями субъектов Федерации с передачей для выполнения этих полномочий необходимых средств; гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления; преобразование и упразднение муниципальных образований; законодательство о муниципальной службе; установление порядка регистрации уставов муниципальных образований и др. Из этого перечня видно, что в России, как и в других федерациях, административно-территориальное деление (преобразование и упразднение муниципальных образований, под которыми, как мы говорили, в России понимаются не только общины), а следовательно, и регулирование местного самоуправления относятся к ведению субъектов. Федерация в этом отношении устанавливает лишь основные принципы.

Участие органов местного самоуправления в решении общегосударственными вопросов. В любом государстве, независимо от его формы, и при любой степени развития демократии местные органы самоуправления *участвуют* в решении государственных задач, а с другой стороны, государство осуществляет *контроль* в отношении местного самоуправления. Несмотря на автономию территориальных коллективов, местного самоуправления, в конечном счете политика и деятельность местного самоуправления — это часть политики и деятельности государства, они должны осуществляться согласованно. В этом сторонники «государственной» теории местного самоуправления правы. Конечно, между государственной властью и местным самоуправлением могут быть и часто есть противоречия и конфликты, но эти конфликты не могут касаться главного: общественного и государственного строя. Без этого организация общественной жизни была бы невозможна. Одной из конкретных форм участия местного самоуправления в решении об-

щегосударственных задач является передача органам самоуправления тех или иных полномочий органов государственной власти федерации или ее субъектов (унитарного государства в других странах). Как отмечалось, одновременно должны быть переданы материальные и финансовые средства, необходимые для решения новых задач. «Реализация переданных полномочий подконтрольна государству» (ст. 132 Конституции России). Передачей полномочий участие органов самоуправления в решении общегосударственных задач далеко не ограничивается. По существу, осуществление многих из перечисленных выше полномочий органов муниципального и регионального местного самоуправления есть формы участия местных органов в решении общегосударственных задач. Сюда относится, например, участие в охране общественного порядка, соответствующее использование земельного фонда и водных ресурсов и т.д. Органы местного самоуправления вправе обращаться к органам государства со своими предложениями, которые последние обязаны рассмотреть.

Государственный контроль в отношении местного самоуправления. Он необходим не только в отношении передаваемых государственных полномочий, но возможен и необходим также в отношении осуществления местным самоуправлением собственных полномочий. Теоретически это вытекает из той посылки, что местное самоуправление как власть на части территории государства, власть определенного коллектива, находится под контролем государственной власти, представляющей общество в целом. Контроль государства осуществляется центральными органами государства и его уполномоченными на местах (комиссарами, губернаторами, префектами и др.) и имеет различные формы: инспекция и «советы» со стороны министерств, издание соответствующих министерских циркуляров, приостановление и отмена актов органов местного самоуправления (в случае противоречия закону, нарушения устава органа местного самоуправления и в демократических странах обычно только по решению суда), наложение взысканий на некоторых муниципальных служащих и тех глав администрации, которые одновременно рассматриваются как представители государства, смещение мэра; наконец, в некоторых странах высшие и центральные органы государства могут распустить муниципальный совет, если он систематически нарушает законы или оказывается неработоспособным. Некоторые из этих форм используются в России.

Осуществляя контроль, представители центра на местах или само министерство могут утверждать или не утверждать муниципальных служащих высокого ранга, чья деятельность сопряжена с государственными задачами (например, начальника муниципальной полиции). Су-

существует жесткий финансовый контроль, особенно по дотациям из центра, применяется судебная ответственность муниципальных органов по искам министерств (муниципальные органы тоже могут обращаться в суд с исками в отношении центральных органов государства). Как отмечалось, на местах в унитарных государствах часто создаются местные отделения (делегатуры) министерств. Эти делегатуры занимаются вопросами, отнесенными к предмету ведения государства в целом, но они оказывают существенное воздействие и на муниципальные органы, на муниципальных служащих, близких к ним по профилю деятельности. Часто центральные органы создают на местах так называемые публичные корпорации (корпорации публичного права), которым передается обслуживание определенных сфер (транспорт, водоснабжение, энергия и др.). Это тоже в какой-то степени может ограничивать роль местного самоуправления. Следует, однако, отметить, что обе тенденции развиваются параллельно: ограничиваются права местного самоуправления в тех сферах, которые целесообразно подчинить государственному регулированию, если оно дает лучший эффект. Расширяются права местного самоуправления в тех сферах, где больший эффект приносит местная инициатива.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. Государствоведение как наука и учебная дисциплина	9
§ 1. Предмет государствоведения	9
§ 2. Государствоведение — учебный курс	16
§ 3. Государствоведение и практика	17
§ 4. Методология и методы изучения государственности	18
Глава 2. Современные понятия государства	23
§ 1. Возникновение и основные тенденции развития государства	23
§ 2. Государство как общественное явление	34
§ 3. Государствоподобные (государственные) образования	47
Глава 3. Государство, личность, коллектив, общество	49
§ 1. Государство и личность	49
§ 2. Государство и коллектив	54
§ 3. Государство и общество	60
§ 4. Демократическое, социальное, правовое, светское государство	71
§ 5. Государство и международные отношения	78
Глава 4. Государственная власть	79
§ 1. Понятие государственной власти	79
§ 2. Легализация и легитимация государственной власти	84
§ 3. Единство государственной власти и разделение ее «ветвей»	90
Глава 5. Функции государства	99
§ 1. Понятие и классификация функций государства	99
§ 2. Основные формы и методы осуществления функций государства	102
Глава 6. Типологии государства	109
§ 1. Социальные типологии	109
§ 2. Формализованные классификации	114
Глава 7. Институты государственности	122
§ 1. Понятие института государственности	122
§ 2. Классификация институтов государственности	124
Глава 8. Формы государства	127
§ 1. Понятие формы государства	127
§ 2. Классификация современных форм государства	131

Глава 9. Формы правления	137
§ 1. Понятие формы правления и ее основные разновидности	137
§ 2. Монархическая форма правления	140
§ 3. Республиканская форма правления	146
§ 4. Смешанные формы правления и полупрезидентская республика современности	152
Глава 10. Формы политико-территориального (государственного) устройства	157
§ 1. Понятие политико-территориального устройства и его разновидности	157
§ 2. Унитарное государство	160
§ 3. Территориальная автономия	164
§ 4. Федеративное государство	170
§ 5. Регионалистское (региональное) государство	186
§ 6. Международные объединения с элементами федерализма	187
Глава 11. Формы государственного режима	189
§ 1. Понятие государственного режима	189
§ 2. Разновидности форм государственного режима	191
Глава 12. Прямая и представительная демократия в управлении государством	197
§ 1. Понятие прямой и представительной демократии	197
§ 2. Выборы	198
§ 3. Досрочный отзыв избранного представителя	232
§ 4. Референдум, плебисцит, всенародный опрос и всенародное обсуждение	234
§ 5. Народная законодательная и местная правотворческая инициатива	239
§ 6. Петиции, обращения, заявления, жалобы граждан	241
§ 7. Основы представительной демократии	241
Глава 13. Государственный аппарат	245
§ 1. Понятие государственного аппарата	245
§ 2. Органы и организация государственного аппарата	247
§ 3. Кадровый состав государственного аппарата	255
Глава 14. Законодательная власть	260
§ 1. Понятие законодательной власти и ее органы	260
§ 2. Понятие, состав и структура парламента	261
§ 3. Внутренние органы парламента и его палат	271
§ 4. Полномочия парламента	275
§ 5. Формы работы парламента	280
§ 6. Непарламентские формы осуществления законодательной власти	290
Глава 15. Исполнительная власть	293

§ 1. Понятие исполнительной власти и разновидности ее органов	293
§ 2. Монарх как глава исполнительной власти	296
§ 3. Президентство республики	301
§ 4. Правительство	314
Глава 16. Судебная власть	327
§ 1. Понятие и роль судебной власти в обществе	327
§ 2. Судебные органы и судебные системы	331
§ 3. Осуществление судебной власти	339
Глава 17. Контрольная власть	346
§ 1. Понятие и роль контрольной власти в обществе	346
§ 2. Виды органов контрольной власти	352
Глава 18. Местные органы самоуправления и управления	362
§ 1. Понятие местного самоуправления и управления	362
§ 2. Территориальный коллектив и административно-территориальное деление государства	364
§ 3. Системы местного самоуправления и управления	367
§ 4. Органы общинного самоуправления и управления	371
§ 5. Органы регионального самоуправления и управления	373
§ 6. Полномочия местного самоуправления, его участие в решении общегосударственных вопросов и государственный контроль в отношении местного самоуправления	374