

В.Е. Чиркин

**ОСНОВЫ
СРАВНИТЕЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ**

 МОСКВА
АРТИКУЛ
1997

ББК 72
Ч64

Чиркин В.Е.
Ч64 Основы сравнительного государственоведения. — М.: Изда-
тельский дом «Артикул», 1997. — 352 с.
ISBN 5-7762-0033-4

В книге рассматриваются современные представления о государстве, различные формы государства, модели построения государственного аппарата, органы законодательной власти, исполнительной, судебной, контрольной власти, методы деятельности государства, современные системы местного самоуправления и управления. Анализ сопровождается выявлением позитивных и негативных сторон того или иного института. Учебный курс может быть использован студентами и аспирантами различных гуманитарных специальностей, работниками государственного аппарата, функционерами политических партий и общественных объединений, широким кругом читателей для самообразования.

ББК 72

Учебное издание

Вениамин Евгеньевич Чиркин

**ОСНОВЫ
СРАВНИТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ**

Учебный курс

Редактор *Косовец С.А.*
Корректор *Правдикова В.В.*
Компьютерная верстка *Сухановская О.В.*

Издание осуществлено при участии фирмы «Гардарика»

Изд. лиц. № 060423 от 23.11.95.
Подписано в печать 25.03.97. Формат 60 × 90^{1/16}.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,0.
Уч.-изд. л. 22,5. Тираж 10 000 экз. Заказ № 1769

Издательский дом «Артикул»
107005, Москва, Лефортовский пер., д. 12/50. стр.

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленных диапозитивов
в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93

ISBN 5-7762-0033-4

97 41844

© Чиркин В. Е., 1997
© Издательский дом «Артикул», 1997

Предисловие	5
Введение	7
Глава 1. Многоаспектное понятие государства	15
§ 1. Современные концепции государства.....	15
§ 2. Государство, личность, коллектив, общество.....	33
§ 3. Классификация современных государств.....	46
Глава 2. Методология и методы сравнительного государствоведения	56
§ 1. К вопросу о методологии государствоведения.....	56
§ 2. Методы сравнительного государствоведения.....	59
Глава 3. Государственная власть	72
§ 1. Понятие государственной власти.....	72
§ 2. Разделение властей.....	79
§ 3. Единство государственной власти.....	87
Глава 4. Институты государства	95
§ 1. Понятие института государства.....	95
§ 2. Классификация институтов государства.....	99
Глава 5. Формы государства в современном мире	106
§ 1. Понятие формы государства.....	106
§ 2. Классификация современных форм государства.....	111
Глава 6. Форма правления	119
§ 1. Современная монархия.....	120
§ 2. Республиканская форма правления.....	125
Глава 7. Территориально—политическое устройство государства	132
§ 1. Унитарное государство.....	133
§ 2. Федерация.....	138
§ 3. Территориальная и культурно—национальная автономия.....	154
Глава 8. Формы государственного режима	160
§ 1. Понятие государственного режима.....	160
§ 2. Разновидности государственных режимов.....	167
Глава 9. Основные модели государственного аппарата	176
§ 1. Основные разновидности современных систем государственных органов.....	176
§ 2. Модели систем центральных и местных органов.....	183
Глава 10. Органы законодательной власти	189
§ 1. Парламент и его структура.....	190
§ 2. Формирование парламента.....	197

§ 3. Внутренняя организация парламента и его палат	211
§ 4. Полномочия парламента.....	216
§ 5. Законодательный процесс и другие формы работы парламента	221
§ 6. Другие органы и формы осуществления законодательной власти	231
Глава 11. Органы исполнительной власти.....	238
§ 1. Монарх.....	239
§ 2. Президент	247
§ 3. Правительство	257
§ 4. Аппарат государственного управления.....	268
§ 5. “Материальные придатки” исполнительной власти.....	275
Глава 12. Органы судебной власти	279
§ 1. Особенности и роль судебной власти.....	279
§ 2. Судебные системы	282
§ 3. Осуществление судебной власти	292
Глава 13. Органы контрольной власти	301
§ 1. Особенности органов контрольной власти	301
§ 2. Виды органов контрольной власти.....	309
Глава 14. Формы и методы деятельности государства	317
§ 1. Основания классификации форм и методов государственной деятельности	317
§ 2. Разновидности форм и методов государственной деятельности	322
Глава 15. Местные органы самоуправления и управления	332
§ 1. Системы местных органов самоуправления и управления.....	332
§ 2. Органы местного самоуправления	339
§ 3. Органы местного управления.....	344
Заключение	349

Предисловие

Исторически сложилось так, что вопросы, связанные с государственной властью, государством всегда вызывают глубокий интерес в российском обществе. Они актуальны в современных условиях: на них замыкаются непростые отношения президентских и парламентских структур, сложности федерализма, издержки непродуманной приватизации, налоговая политика, разгул преступности, острейшая проблема невыплаты зарплаты и пенсий и многое другое. Российское государство ослаблено, неэффективно и страшно бедно. Вопрос об укреплении государства, совершенствовании работы его органов ставился во всех ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию, в некоторых из них он был вынесен даже в заголовок. В этих обращениях есть ссылки и на опыт других стран. К сожалению пока реальных результатов не получено. Вопрос о государственности ставится и в центр идеологических баталий в российском обществе: в том или ином подходе к государственности некоторые политические движения видят суть будущей национальной идеи, призванной объединить общество.

Современная ситуация длительных и трудных преобразований в России неизбежно вызывает интерес к зарубежному опыту государственного строительства и, как следствие, к сопоставлению опыта России и зарубежных стран, к сравнительному государствоведению. Учет опыта стран, прошедших или проходящих сходные пути развития, особенно при тщательном учете специфических условий своей страны, дает возможность использовать модели зарубежных государственных институтов, которые имеют позитивное значение и, напротив, избежать в собственной практике тех, которые оказались непродуктивными. Но для того, чтобы правильно использовать такие возможности, необходимо знать различные модели и институты, хорошо изучить их достоинства и недостатки. Лучше всего это достигается при сопоставлении, при сравнительном подходе к исследованию и изучению.

В отечественной литературе еще мало сравнительных государствоведческих исследований, относительно свободных от идеологических догм, да и в этих работах сказывается влияние прошлого, которое никогда не исчезает бесследно. С другой стороны, под флагом тотального пересмотра “всего и вся” иногда пытаются “выплеснуть вместе с водой и ребенка” — то позитивное, что было накоплено предшественниками. Не богата сравнительными государствоведческими исследованиями и зарубежная литература, а комплексных исследований глобального характера этого рода ни в России, ни в зарубежных странах по существу нет. Связано в основном это с тем, что специальной учебной дисциплины “государствоведение” не существует. Немного об этом говорят социологи, несколько

больше — политологи, чаще всего — юристы. Но последние обычно рассматривают эти проблемы со своих специфических позиций. Те обобщающие работы по теории государства и права, которые изданы, не удовлетворяют запросы студентов, заинтересованных в углубленном и вместе с тем целостном изучении такого феномена общественной жизни, как государство.

С целью удовлетворения этих потребностей в отдельных вузах России и стран СНГ была введена в качестве специального курса дисциплина “Сравнительное государственное устройство”. Ее включение в учебные планы соответствует современной тенденции развития в сфере обучения и специализации в целом: исчезновение некоторых прежних специальностей и появление новых специальностей и отраслей знания.

Данная книга отчасти выполнена как монографическое исследование, но вместе с тем может служить учебным пособием по названному курсу. Благодаря такому объединению жанров книга будет полезна политологам, юристам, социологам, студентам и аспирантам, специализирующимся по перечисленным и некоторым другим гуманитарным дисциплинам, а также политическим деятелям, работникам государственного аппарата.

Введение

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, но его присутствие чувствуется постоянно¹. В самых разных значениях употребляется и термин “государство”. В обыденном словоупотреблении нередко речь идет о географическом понятии — стране, да и она иногда обозначается неточно (например, республику США называют нередко Америкой, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии — Англией). Между тем, на территории одной страны может быть несколько государств. В Германии в 1949—1990 гг. было два государства: Федеративная Республика Германия и Германская Демократическая Республика. В их границах существовали разные общества с неодинаковым политическим строем. Два государства было до 1975 г. на территории Вьетнама, а на Корейском полуострове аналогичная ситуация существует и сейчас.

В некоторых политологических работах, словарях определение государства начинается с утверждения, что “государство — это общество”, хотя и обладающее рядом особенностей². В философских трудах имело место отождествление государства и политической организации общества в целом. В марксистских исследованиях государство трактовалось как форма политической организации общества, что нашло свое отражение в определениях словарей, изданных в 50—60-е гг. Американские политологи, по утверждениям немецкого исследователя Э. Форстхоффа, также нередко ставили знак равенства между государством и политическим строем общества³. При таком подходе правильно подмечается одна из черт государства — его универсальный, всеобъемлющий характер. Однако государство представляет собой, хотя и уникальную, но лишь одну из многих политических организаций, действующих в обществе.

В специальных государствоведческих работах под государством понимается прежде всего особая, универсальная для данного общества организация, обладающая уникальной властью (публичной, государственной властью) и специализированным аппаратом управления обществом. Будучи неотъемлемой частью общества уже на протяжении, видимо, многих тысячелетий, государство выполняет всеобъемлющие регулятивные (а именно — управленческие) функции по отношению к нему.

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

² King P. Society, State Formation and Modernisation. Montreal, 1973. P. 1; Phillips C.S. The African Political Dictionary. Santa Barbara (Cal), 1984. P. 31.

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

Те или иные стороны этой организации, включая ее социальный характер, нередко находят свое выражение в официальных названиях государств, в конституционных определениях его характера. Таковы, например, названия: Хашимитское Королевство Иордания, Исламская Республика Иран, Корейская Народно-демократическая Республика, Социалистическая Республика Вьетнам; определения: “демократическое”, “социальное”, “светское” (и др.) государство во многих современных основных законах.

Независимо от рассматриваемых далее различных представлений о государстве, оно всегда играет огромную роль в жизни *личности*. С момента рождения (приобретения гражданства) через детство, юность, зрелость и старость (государственные детские ясли и садики, школа, университет, работа, пенсия) и до смерти (констатация факта и правовые последствия) государство чаще незримо, а порою весьма осязательно сопровождает нас. Даже если человек не является гражданином данного государства, в повседневной жизни с момента прибытия в страну (паспортный и таможенный контроль) он постоянно сталкивается с органами государства, его должностными лицами.

Государство пронизывает различные сферы жизни *общества*. Независимо от того, провозглашается в стране рыночная или “огосударвленная” экономика, всегда в той или иной мере существует государственное регулирование *хозяйственной* деятельности. Государственные бюджет, инвестиции, цены (хотя бы на некоторые товары), правовое регулирование предпринимательства, конкуренции, монополий (в том числе “естественных” монополий) оказывают направляющее влияние на развитие экономики. К тому же значительная доля предприятий во всех странах является государственной собственностью (до трети в отдельных странах с рыночной экономикой и почти 100% в некоторых странах тоталитарного социализма, например, в КНДР).

Государство активно воздействует на характер *социальных* отношений в обществе. Особенно отчетливо это проявляется в концепциях и практике классовой диктатуры, закрепляемой в конституциях (диктатура пролетариата в конституции Вьетнама 1980 г., ныне замененной конституцией 1992 г.; демократическая диктатура народа в конституции Китая 1982 г. и др.). Там, где такого подхода нет, значение социальных услуг государства (медицина, социальное страхование, охрана окружающей среды и др.) настолько возросло в современных условиях, что после второй мировой войны термин “социальное государство” принят многими основными законами (Бразилии, России, Франции и др.).

Неотделима от деятельности государства *политическая система* общества. Государство принимает меры по обеспечению реальной многопартийности (например, в Италии, Японии или на Украине), разрешает деятельность нескольких указанных в законе партий (трех в Индонезии),

единственной партии (так было в свое время установлено конституциями Алжира, Бирмы, Конго и др.) или запрещает все партии как разрушающие единство мусульманской уммы — общины “правоверных” (в Кувейте, ОАЭ, Саудовской Аравии и др.). Государство устанавливает законами основы организации и деятельности других общественных объединений (детально их организация и деятельность регулируются собственными уставами), с методами деятельности органов государства неразрывно связан существующий в стране политический и тем более государственный режим.

Государство, обеспечивая условия для многообразия *идеологий* (идеологический плюрализм), или, напротив, допуская лишь единственную идеологию (например, ислам, марксизм-ленинизм или производный от имени президента республики “мобутизм”, как это было до 90-х годов в африканском Заире), тем самым активно вмешивается в духовную жизнь общества. В некоторых странах государство поддерживает определенную религию или признает определенную церковь государственной (англиканскую протестантскую церковь в Великобритании, иудаизм в Израиле, католичество в Испании, восточно-православную церковь в Болгарии и т.д.).

Возрастающая роль государства — с одной стороны, и необходимость не нарушать при этом основы естественного саморегулирования гражданского общества⁴ — с другой, ставят постоянную задачу определить границы государственного вмешательства, использовать позитивные стороны такого воздействия и избежать негативных. Эта задача, решаемая в каждом конкретном государстве и на разных ступенях его развития часто лишь эмпирически, привлекает постоянное внимание политиков, государственных деятелей, ученых к роли государства. С этой целью исследуются различные модели государственных органов, методы их деятельности, процедуры, их соотношение с различными общественными институтами. Государствоведение фактически отпочковывается в отдельную отрасль знания. Ее теоретические выводы становятся более обоснованными на базе использования опыта существующих ныне более двухсот государств. “Лаборатория” всемирных перемен, открывшая “филиалы” в конце 80-х — начале 90-х гг. в Восточной Европе, Китае, Африке, также поставляет достаточно материала.

⁴ Термин “гражданское общество” этимологически неудачен, так как “гражданин”, “гражданство” — это категория государственности, а словосочетание “гражданское общество” имеет как раз противоположную цель — подчеркнуть его самостоятельность, независимое бытие от государства. Однако это словосочетание утвердилось в науке и политике, а соответствующая замена ему пока не найдена.

Этот новый опыт, а также практика последних десятилетий, особенно в связи с крушением колониальной системы, порождает различные школы и направления в государствоведении, в том числе возникшее в 70-х—80-х гг. и стоящее особняком направление “недогосударственников” Выводы его сторонников также связаны с оценкой сущности и роли государства, но они сделаны “наоборот”: исходя из анализа недостатков государственной деятельности, слабости позитивной роли государства в некоторых странах (прежде всего в Тропической Африке, но отнюдь не только в ней), группа ученых (сначала во Франции) пришла к выводу об отсутствии государства в значительной группе стран, а, возможно, и в подавляющем большинстве государств мира (последнее утверждение особенно активно развивал французский политолог П. Бирнбаум).

Представители данного направления различают “собственно государство” и “несобственно государство” К первой группе относят капиталистически развитые государства, да и то не все, а достаточно централизованные, ко второй — “государства с размягченной структурой”, правительства которых “неспособны организовать развитие”⁵ К.С. Филлипс утверждает, что все государства в Африке, кроме ЮАР, политически, экономически и социально недоразвиты⁶ На XIII Всемирном конгрессе Международной ассоциации политической науки (1985 г.) американские авторы Р. Джексон и К. Росберг заявляли, что многие развивающиеся страны “по существу не государства”, так как им недостает институционального авторитета и организационных качеств, они могут быть охарактеризованы как государства лишь с юридической точки зрения⁷ Французский исследователь П. Жакмо называет такие государства “протогосударствами”⁸, его соотечественник М. Глеле утверждает, что многие страны, притязающие на титул государства, пока что “государства—эмбрионы” К числу таковых он относит, в частности, всю Тропическую Африку⁹

С позицией французских исследователей совпадают утверждения американского автора Т. Мольнара. Он считает, что современное понятие государства неприменимо ко многим развивающимся странам. “Большинство стран третьего мира не могут рассматриваться в качестве государств, политического режима, нации” (нужно учесть, что термин “нация”

⁵ Rondinelli D.A. Development Projects as Policy Experiments: An Adaptational Approach to Development Administration. L., 1983. P. 33.

⁶ Phillips C.S. The African Political Dictionary. Santa Barbara (Cal.). 1984. P. 103.

⁷ Jackson R.N., Rosberg C.G. Juridical Statehood in the Crisis of Tropical African States. P., 1985. P. 1.

⁸ Jacquemot P. Le proto-état africain: quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali // Revue Tiers—Monde. 1983. № 93. P. 127.

⁹ L'état moderne: horizon 2000. P., 1985. P. 182.

в английском языке имеет оттенок государственности). Он предлагает вместо этих понятий пользоваться терминами “страна или народ”, “сообщество племен” и т.д.¹⁰ Понятие “протогосударство” употребляет танзанийский исследователь И. Шивджи¹¹

Взгляды ученых, не признающих государствами значительную часть, а то и почти все страны мира, хотя они именно в качестве таковых участвуют в международном общении, не разделяются подавляющим большинством не только юристов, но и политологов¹² Участники круглого стола “Эволюция современного государства в различных социально-экономических формациях”, созданного под эгидой ЮНЕСКО в Вольфенбюттеле (Германия) в 1981 г., в период, когда идеи “недогосударственников”, казалось, стали влиять на определенные группы ученых, отрицательно отнеслись к тезисам П. Бирнбаума об отсутствии государства в подавляющем большинстве стран, с которыми он выступал на заседании. В настоящее время, насколько можно судить по литературе, эти концепции влияния не имеют. При всей важности организационных качеств, “институциональности”, существования отлаженных механизмов, обеспечивающих прочность властвования необходимой централизации в управлении, на что делался акцент “недогосударственниками”, не они являются определяющими признаками феномена государственности.

Особенности в способах организации государственной власти, ее эффективности *не могут служить основанием для отрицания самого явления государственности*. Высшие и местные органы власти, административное управление, деление территории страны могут быть построены по-разному, децентрализованная система управления отнюдь не исключает качеств государственности. Все государства обладают суверенитетом независимо от размеров территории, численности населения и других факторов (правда, понятие суверенитета в современном взаимозависимом мире претерпело существенные изменения). С точки зрения международного права (фактическое положение совершенно иное), крошечные островные Республика Науру и монархия Тувалу с их 8—9-тысячным населением являются такими же равноправными участниками международных отношений, как и миллиардные Китай или Индия.

Существующие ныне, исчезнувшие (например, СССР), а также претерпевшие коренные преобразования, изменившиеся качественно и организационно государства (в том числе ныне постсоциалистические Венгрия,

¹⁰ Molnar T. Tiers-monde. Idéologie. Réalité. P., 1982. P. 92.

¹¹ Shivdji I.M. L'Etat dans les formations sociales dominées d'Afrique: quelques problèmes théoriques // Revue international de sciences sociales. P., 1980. № 4. P.129.

¹² Ashford D.E. British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Logical Policymaking in the Welfare State. L., 1982.

Польша, Румыния и др.) накопили разнообразный опыт государственного строительства. В разных условиях, на разных этапах развития, застоя, регресса, перестройки изменялся (иногда драматически) социальный характер государства. Использовались неодинаковые формы правления, государственного устройства, разные методы государственного режима, менялись структуры представительных, исполнительных, судебных, контрольных органов, одни процедуры их деятельности уступали место другим. Применение различных форм и методов, помимо других целей, имело своей задачей повышение эффективности управления обществом, реализацию государственной власти наиболее *целесообразными* способами, достижение поставленных целей с наименьшими затратами “управленческой энергии”, независимо от того в чьих интересах (личных или определенных социальных слоев) это осуществлялось. Поэтому *сравнительное изучение* позитивного и негативного опыта различных государств имеет и теоретическое, и практическое значение. Оно делает наши выводы более обоснованными, весомыми. По существу, создание любой общетеоретической концепции государствоведения не может обойтись без предварительного сравнительного изучения, сопоставления и анализа имеющегося опыта; не всегда удачные реформы государственных структур в нашей стране в период перестройки, опиравшиеся иногда на устаревшие подходы, не учитывавшие новых явлений современности, это показали достаточно хорошо. С практической точки зрения сравнительное государствоведение может подсказать путь, формы и методы, которые целесообразно использовать в сложившейся ситуации при реформировании государства. Сейчас, когда не только некоторыми партиями, но и парламентом России выдвигаются предложения об изменении конституции (предполагается, что они будут связаны именно с реформированием системы некоторых высших органов и перераспределением их полномочий), сравнительные исследования государственности, изучение этой дисциплины в некоторых гуманитарных вузах приобретает особое значение.

Разумеется, позитивные и негативные выводы должны быть сделаны с учетом конкретно-исторических условий каждого отдельно взятого государства. Нельзя механически переносить чужой опыт в иные условия, а они всегда будут в большей или меньшей степени различными. Задача создания “современного государства”, эффективных государственных структур, форм, методов управления, процедур не может быть решена только путем заимствования (хотя и с изменениями) тех или иных зарубежных образцов. Видимо, невозможно сформулировать какие-то сугубо практические рекомендации, одинаково пригодные для всех государств, времен и народов.

Любая модель государственности реализуется отнюдь не в вакууме, она неразрывно связана с другими элементами политической системы,

уровнем развития страны, экономикой, культурой, массовым сознанием народов. Лишь творчество самих народов, их практический опыт могут стать основой для использования в преобразованном виде зарубежных моделей государственных структур и создания новых. Каждый народ вносит свой вклад в общечеловеческие ценности, в том числе и в сферу поисков оптимальных структур государственного управления обществом (включая негативный опыт, отвергающий для будущего непродуктивные модели).

Сравнительное исследование моделей государственности, различных институтов государства может вестись на основе неодинаковых подходов: на микроуровне, когда детально рассматриваются, например, организация и деятельность различных форм постоянных комиссий парламентов ряда стран, и на макроуровне, когда исследователь изучает ту или иную структуру в целом (например, феномен так называемого постколониального государства в развивающихся странах). Данная книга опирается на теории среднего уровня. В ней в сравнительном плане исследуются прежде всего (но не только) *институты государственности*, взятые в их структурном и функциональном аспектах (например, различные формы федерации — с одной стороны, и институт ответственности правительства — с другой). Вычленение таких институтов осуществлено прежде всего по признаку регулирования их в конституциях — основных законах государств. Однако в отличие от формального юридического подхода автор не ограничивается только правовым материалом. В реальной жизни роль, весомость того или иного государственного института может быть иной, чем это предусмотрено конституционными нормами (например, роль президента Индии, федерализма в Венесуэле). Поэтому в данной книге использован преимущественно политико-юридический подход.

Исходя из того, что данная работа призвана выполнять также учебные задачи, автор намеренно ограничил число отсылок на документы и литературу. В 200 государствах мира действует огромное количество законов и иных актов, неисчерпаема деятельность парламентов, президентов, правительств, других многочисленных органов государства. Существует океан книг, где описываются различные органы многих государств, методы их деятельности. Все это невозможно, да и нецелесообразно включать в такое издание. Автор видел свою задачу не в детализации (эта задача в одной книге неосуществима), а, скорее, в широте подхода, в показе сходства и различий основных институтов государственности стран мира, особенно репрезентативных стран, на опыте которых более выпукло видны общие черты и уникальные особенности тех или иных структур, а также неповторимые институты государственности.

В данной работе автор ссылается на труды многих предшественников. Зачастую эти ссылки сделаны на исследования родоначальников той

или иной концепции, хотя в современном взаимозависимом мире нередко довольно сложно установить авторский приоритет. Во многих случаях, однако, ссылки намеренно делаются не на работы создателей гипотез, а на исследования тех их последователей, в трудах которых данная теория получила наиболее яркое, выпуклое выражение.

Глава 1. МНОГОАСПЕКТНОЕ ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВА

Изучение различных понятий государства, его возникновения, процессов развития и его будущего, обобщенные характеристики сущности, содержания, форм организации, создание типологии — предмет теории государства (в ряде стран эти же проблемы, хотя и со своих позиций, изучают: политическая наука, политическая социология, дисциплина конституционное право и политические институты и некоторые другие отрасли знания). Они исследуют проблемы государственности преимущественно с общетеоретических, социологических, а иногда правовых позиций.

Задачи сравнительного государствоведения более практичны, “заземлены” Многие вопросы, детально рассматриваемые в общетеоретических дисциплинах (возникновение государства и др.), имеют для него лишь вводное значение, а некоторые практически не имеют отношения к данной отрасли знания (например, поставленный в марксизме вопрос об отрицании государства и неполитическом безгосударственном самоуправлении). Тем не менее, в данной книге нельзя обойтись без обращения к многим принципиальным вопросам теории, и, приступая к изучению проблем сравнительного государствоведения, необходимо прежде всего уточнить суть понятия “государство”

§ 1. Современные концепции государства

Понятие государства тесным образом связано с вопросом о его возникновении. Существует множество доктрин, с разных позиций объясняющих возникновение в человеческом обществе этой политической организации, политического института. Среди них — теории вечности и богоустановленности государства; теории насилия и завоевания, рассматривающие возникновение государства с точки зрения внутреннего насилия (одних групп над другими) или внешнего (завоевание одних племен другими и создание государства для управления покоренными народами); теории общественного договора (создание государства для общей пользы); классовые теории (появление частной собственности, раскол общества на классы и создание экономически господствующим классом особого аппарата подавления сопротивления угнетенных классов в виде государства).

Последние в известной мере повлияли на взгляды большинства политологов, в результате чего в научной литературе сложились взгляды о трех основных путях образования государства: военном (война как способ перераспределения общественного продукта и выделения правящей элитарной верхушки среди военачальников), аристократическом (отделение правящей аристократии от народа и сосредоточение в ее руках властных функций), плутократическом (сосредоточение власти в руках отдельных

лиц, главным образом из-за их выдающегося имущественного положения, вокруг которых собираются их многочисленные сторонники, поддерживающие властные притязания первых). Эти способы использовались в ходе создания государства в разных частях мира и ситуациях, но третий из них, как свидетельствуют источники, был сравнительно редким.

Указанные пути возникновения государства представляют собой разные стороны господствующей ныне в науке концепции **олигархического (элитарного) возникновения государства**. Согласно ей во главе всякого человеческого сообщества (племени, общественной организации, общества той или иной страны) стоит олигархия, элита. “Когда олигархи берут на себя функции всего общества, появляется политическая власть и рождается государство”¹³ Такой, самый общий подход к проблеме возникновения государства, предполагающий в качестве необходимого условия социальную асимметрию в обществе, оказался пригодным для разных современных научных направлений, включая и некоторые классовые подходы. Лишь в науке стран тоталитарного социализма, использующей ортодоксальный марксистско-ленинский подход, господствует классовая теория происхождения государства в ее “чистом виде”, изложенная в работе Ф. Энгельса “Происхождение семьи, частной собственности и государства” более столетия тому назад.

Однако, хотя олигархическая концепция возникновения государства более или менее утвердилась в науке, она все же является односторонней. Эта концепция учитывает только одну, хотя и определяющую, сторону сложного процесса рождения государства — выделение слоя властвующих, но во всех трех ее разновидностях она игнорирует другой параллельный процесс, а именно постепенное создание обществом необходимой ему *организации для выполнения общих дел*. Такая организация начала появляться еще до выделения элиты — в виде различных племенных советов и вождей, иное дело, что выполнение подобных задач перехватила со временем властвующая элитарная группировка. Это было естественно: только наиболее мощная сила в обществе могла успешно выполнить их, не забывая, конечно, о своих личных и социальных интересах.

В истории политической мысли было предпринято огромное количество попыток определить, что такое государство. Многие из предложенных концепций (например, органические теории, исходившие из аналогий с человеческим организмом или с колониями пчел, муравьев и т.д.) почти целиком относятся к прошлому и не оказывают влияния на современную литературу, но некоторые другие, хотя и были сформулированы иногда столетия, а то и тысячелетия назад, широко используются в науке.

¹³ Chantebout В. Droit constitutionnel et science politique. P., 1982. P. 8.

В современном государствоведении можно, видимо, выделить пять основных подходов к определению государства: теологический, арифметический (или классический), юридический, социологический и новейший — кибернетический. Во всех рожденных ими школах в той или иной мере присутствует функционалистский элемент, характеризующий роль и задачи государства в обществе (от осуществления божественных заветов и обеспечения общего блага, до классового насилия и подавления). Зачастую разное понимание этого элемента определяет своеобразие названных подходов.

Средневековое теологическое направление времен Фомы Аквинского (1225—1274), исходившее из богоустановленности государства, практически не пользуется влиянием в западной литературе (кроме изданий католических университетов), хотя на некоторые другие положения трудов Ф. Аквинского можно встретить ссылки. Однако это направление, правда, возникшее на базе совсем другой религии, сохраняет определенное, а иногда безраздельное влияние в ряде стран Востока, что нашло свое выражение и в некоторых конституциях (например, конституция Ирана 1979 г. провозгласила страну исламской республикой, конституция Непала 1990 г. — индуистским королевством).

Особенно сильное влияние теологическое направление имеет в мусульманских, прежде всего арабских странах, где понятие государства неразрывно связано с идеей халифата — идеальной формы организации мусульманской общины в соответствии с заветами пророка Мухаммеда (VI—VII в.н.э.), изложенными в Коране, а также в соответствии с преданиями о его жизни и деятельности (Сунна)¹⁴ Согласно поучениям пророка, идея о создании такого государства была внушена Мухаммеду Аллахом, и пророк осуществил ее. Он сосредоточил в своих руках высшую законодательную, исполнительную, судебную, контрольную власть, принимая решения обычно после совета с наиболее авторитетными мусульманами (иджма).

По представлениям мусульманских авторов, в том числе бывшего президента Ирана А. Банисадра, каждое мусульманское государство должно стремиться к подобной идеальной государственной организации, которая воплощала бы интересы единоверцев Корана¹⁵ Иногда считают, что в современных условиях к этой концепции ближе всего государственный строй Ирана, где реальная власть сосредоточена в руках высшего духовенства, возглавляемого “руководителем государства”, другие мусульманские

¹⁴ См.: Сюкияйнен Л.Р. Теория мусульманского государства и современность // Советское государство и право. 1983. № 9.

¹⁵ Banisadr A. The Fundamental Principles of Islamic Government. Lexington, 1981. P. 47—51.

авторы видят образец в Саудовской Аравии или Объединенных Арабских Эмиратах.

Теологическая концепция государства не соответствует историческим фактам: государство создано не богом, а людьми. Пророк Мухаммед, даже действовавший (как он утверждал) по воле Аллаха, все же сам повел своих приверженцев в Медину из Мекки, сам создал довольно крупное по тем временам войско (10 тыс. человек), с которым он захватил Мекку (с согласия некоторых слоев ее населения), и был провозглашен правителем, наместником бога на Земле.

Вместе с тем, эта концепция в ее практическом осуществлении не лишена некоторых интересных аспектов. К ним относятся институт аш-шура (консультации и поиски консенсуса), маджлиса (открытый, по идее, доступ любого мусульманина к правителю, членам его семьи), закята (особый государственный налог с имущества богатых для поддержания бедных), идея отбора руководящей элиты не путем всеобщих выборов, а в соответствии с естественным авторитетом тех или иных лиц среди населения и др. Кстати сказать, последнее положение нашло свое специфическое и частичное закрепление во многих современных конституциях, причем не только мусульманских стран (например, в Италии, Индии, где наряду с избранными членами парламента (их подавляющее большинство) президент вправе назначить в его состав нескольких лиц, имеющих заслуги в сфере науки, культуры, искусства, других сферах жизни общества, граждан, пользующихся влиянием, авторитетом в обществе).

Арифметический (классический) подход к понятию государства также коренится в далеком прошлом (в сочинениях мыслителей Древней Греции, которые рассматривали государство как объединение для цивилизованной жизни), но в отличие от теологического он и сейчас широко используется в трудах многих западных исследователей, политологов, специалистов по международному праву. Согласно этому подходу, государство — совокупность, как правило, трех основных элементов: территории, населения и власти¹⁶ (французский политолог Б. Шантебу говорит о третьем слагаемом как о “политической организации”, поясняя однако, что имеет в виду “суверенную власть”¹⁷). Разные авторы делают акцент на том или ином из этих слагаемых (Ж.С. Кабанн подчеркивает, например, роль нации, которая, по его утверждению создает государство¹⁸), но обычно в качестве решающего элемента отмечается роль власти. Некоторые исследователи расширяют число элементов. Индийский политолог Р.Л. Гупта к

¹⁶ Ardant Ph. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. P., 1998. P. 16.

¹⁷ Chantebout B. *Droit constitutionnel et science politique*. P., 1980. P. 8.

¹⁸ Cabanne J.C. *Introduction à l'étude de droit constitutionnel et de la science politique*. Toulouse. 1981. P. 25.

трем, упомянутым выше, добавляет суверенитет и международное признание, а власть заменяет правительством¹⁹ Да и упомянутый выше Б. Шантебу, перечисляя (с уточнениями) три элемента, говорит, что их недостаточно для раскрытия природы государства, которая, по его мнению, заключается в политической власти олигархии (стр. 9).

Трактовка государства как совокупности трех или более элементов в какой-то мере отражает объективную действительность. Государство невозможно вне территории (правда, она может быть подвижной, как у монголов-кочевников). То, что называют иногда “государством без территории”, не государство, а организация определенных религиозных сект, хотя и с отдельными элементами публичной власти (например, секта исмаилитов во главе с их властителем). Естественно, где нет государства и без населения, но территория и население — это лишь условия существования государства, причем часть населения (граждане, находящиеся за рубежом) может проживать за пределами его территории. Власть является, конечно, необходимым признаком государства (хотя во время смуты она может ослабнуть до состояния анархии, а во время национально-освободительной борьбы или гражданской войны власть данного государства не распространяется на освобожденные повстанцами территории (как это было в Анголе или Китае) или она отсутствует фактически на оккупированных, захваченных противником территориях). Однако термин “власть” без уточнения ее характера мало помогает созданию понятия государства. Существуют разные формы власти, ее неодинаковые разновидности (например, родительская власть, социальная власть старейшин племен и т.д.).

Положение Б. Шантебу о политической власти олигархии вносит в этот вопрос необходимую определенность, но в данном случае оно недостаточно. Политическая власть определенной социальной группы (групп) не всегда реализуется как власть государства. Так было, например, в освобожденных (красных, советских) районах Китая до провозглашения Китайской Народной Республики в 1949 г. Политической, но не государственной властью была реальная власть повстанцев в освобожденных от португальских колонизаторов районах Анголы, Мозамбика, Гвинеи-Бисау до создания государств в 1974—1975 гг.

Арифметический подход поверхностен, он характеризует только видимую, внешнюю сторону явления государственности, не проникая в ее существо. Три упомянутые элемента с определенными особенностями применимы к характеристике партий, строящихся по территориальному признаку, имеющих свой численный состав (“население”), обладающих корпоративной властью над добровольно вступившими в них членами, обязавшимися подчиняться требованиям устава. С точки зрения арифмети-

¹⁹ Gupta R.L. Political Theory. New Delhi. 1980. P. 13.

ческого подхода характеристика государства в определенной мере применима к штатам в федерациях, формам политической автономии и даже к некоторым административно-территориальным образованиям. Все они обладают территорией и населением, а их органы осуществляют властные функции. Таким образом, на этом пути трудно дать понятие государства как особого политического учреждения. Тем не менее классический подход имеет свои плюсы. Он впервые обратил внимание на условия государственности, характеризуется четкостью, определенностью.

Более позднее происхождение имеет **юридический подход** к понятию государства. Он связан с юридическим мировоззрением, которое Ф. Энгельс назвал классическим мировоззрением буржуазии. Оно зародилось и крепло среди интеллектуалов молодого буржуазного класса, стремившегося к политическому господству, требовавшего ликвидации феодальных привилегий под лозунгом свободы, равенства и братства. Эти идеи имели важнейшее прогрессивное значение, заложили основы многих общечеловеческих ценностей, но тогда, хотя говорилось и о братстве, их осуществление вовсе не означало социального равенства: акцент делался на равноправие.

Сторонники юридического подхода (немецкий автор Г. Еллинек, француз Ж.-П. Эсмен, итальянский юрист В. Орландо, русский государствовед Ф. Кокошкин и др.), который господствовал в науке до первой мировой войны (1914—1918 гг.), не отвергали возможности социологического понятия государства, но заявляли, что их задача — исследование государства с юридических позиций. По их мнению, государство представляет собой юридическое лицо, определенное правоотношение, совокупность правоотношений. Крупным представителем этой школы уже после первой мировой войны был австрийский автор Г. Кельзен (1881—1953). Немецкие исследователи, характеризуя суть кельзеновского “чистого учения о государстве”, говорят, что он определял государство как специфическое нормативное единство²⁰ Правда, в работах позднего Кельзена (не без влияния политологии США, где он жил тогда) был значительно усилен социологический аспект.

В работах сторонников этого направления правильно выявлены некоторые элементы государственности. Государство выступает как особое юридическое лицо, субъект прав и обязанностей во многих внутрисостоятельных правоотношениях, в международном общении. В гражданско-правовых отношениях, в финансовом праве оно выступает в виде казны, оно может быть ответчиком (например, по искам граждан к Президенту США, при материальной ответственности правительства за вред, причиненный гражданам в случае нарушения законов), является стороной в кон-

²⁰ Klug U. Prinzipien der reinen Staatslehre. Krefeld, 1974. S. 20.

ституционно-правовых отношениях и т.д. Однако положение о государстве как особом юридическом лице мало продвигает исследователей в познании сущности государства как специфического политического учреждения. Конструкция государства как совокупности правоотношений имеет в значительной степени формализованный характер.

Наиболее широкое распространение в современной науке получил социологический подход к понятию государства. Он представлен множеством различных школ, которые в советской литературе, да и в некоторых других изданиях, было принято делить на марксистские и немарксистские. Это деление сохраняется и теперь, хотя различия между многими школами на основе выдвижения на первый план общечеловеческих ценностей в определенной мере стираются. В западных либеральных учениях восприняты, хотя и с изменениями, некоторые положения из работ К. Маркса и Ф. Энгельса (выше мы видели это на примере подхода к вопросу о возникновении государства), отдельные марксистские идеи усвоены левыми радикалами (правда, как правило они были извращены), так называемыми революционными демократами в развивающихся странах. С другой стороны, многие положения марксизма-ленинизма подверглись корректировке в современной марксистской мысли, а от многих положений ленинизма по вопросу о государстве современные марксисты отказались. Еще до второй мировой войны это нашло свое выражение в концепциях итальянского коммуниста А. Грамши (1891—1937), а позднее — в программах компартий Италии, Франции и многих других европейских стран, отказавшихся от “главного в марксизме” (В.И. Ленин) — идеи диктатуры пролетариата, от конституционно закрепляемой руководящей роли коммунистической партии в обществе и государстве, от советов как единственных органов государственной власти и т.д. Появились промежуточные течения — евромарксисты и неомарксисты, взгляды которых на государство отличаются от классических марксистско-ленинских. В отечественной литературе, в постсоциалистических странах осуществляется радикальный пересмотр государствоведческих концепций. Даже в сохранившихся странах тоталитарного социализма есть определенные сдвиги, да и на практике они, допуская частную собственность (“социалистическую рыночную экономику”) значительно отходят от концепций большевизма (прежде всего в хозяйственной сфере, но не в политике и идеологии).

Все эти обстоятельства необходимо учитывать при характеристике современных социологических школ и течений, но в принципе различие двух главных подходов к государству — марксистского и немарксистского — сохраняется.

С точки зрения марксистского направления в социологии, государство — многоаспектное явление, но прежде всего это — существующий в условиях антагонистического общества аппарат (машина) в руках эконо-

мически (а следовательно, и политически) господствующего класса, призванный обеспечивать условия такого господства, подавлять сопротивление классовых противников и построить новое социалистическое, а затем и коммунистическое общество. Впоследствии в связи с идеей общенародного социалистического государства, которое, как считалось, постепенно складывается в обществе после ликвидации классовых антагонизмов, приходя на смену государству диктатуры пролетариата, в эти взгляды были внесены уточнения, но концепция государства как орудия строительства социализма и коммунизма, выражающего общенародные, а в конечном счете классовые интересы, была сохранена.

В современной марксистской литературе государство обычно определяется как универсальная политическая организация в обществе данной страны, регулирующая классовые отношения путем применения государственным аппаратом (слоем людей, специально занимающихся управлением) власти особого рода (публичной власти). Среди признаков государства (наряду с основным признаком — публичной властью) обычно называют: распределение населения по административно-территориальным единицам, налоги и сборы (принудительные платежи в пользу государства), суверенитет (независимость государственной власти от любой другой) и право (особая система общеобязательных норм). Даже при отказе от концепции диктатуры пролетариата (а она сохраняется, например, в конституции КНДР) государство всегда рассматривается как главное орудие для создания, сохранения и развития такого общественного строя, который отвечает классовым целям и интересам трудящихся независимо от того, являются они “угнетаемым большинством”, “господствующим большинством” или объединяют весь народ, но опять-таки “трудовой народ”. С позиций такого подхода государство не может быть арбитром в обществе, а всегда стоит на стороне определенной социальной группы, если даже эта группа имеет всеобъемлющий характер: весь трудовой народ.

Эти общие положения по-разному применяются в марксистской теории к досоциалистическим государствам (рабовладельческому, феодальному, буржуазному) и государству социалистическому, которое, как считается, предшествует безгосударственному коммунистическому самоуправлению в будущем (первоначально такое самоуправление считалось весьма близким будущим, теперь — неопределенно далеким). Заметим лишь, что подлинного социализма и подлинного социалистического государства, как они мыслились некоторыми представителями марксистской мысли, никогда не существовало. То, что было создано сначала в России в результате революции 1917 г. (которая, конечно, в значительной степени выражала народные чаяния), а затем в СССР, странах Европы, Азии и Латинской Америки (Куба) — это тоталитарный социализм, тоталитарные социалистические государства. Поэтому, применяя указанную выше марксистскую

характеристику государства, необходимо учитывать данное обстоятельство.

Рабовладельческое, феодальное, буржуазное государства в марксистской классификации объединяются общим термином “эксплуататорское государство”, которое рассматривается как машина, дубина, аппарат в руках меньшинства эксплуататоров для того, чтобы подавлять сопротивление эксплуатируемых, держать в узде трудящихся (рабов, зависимых крестьян, рабочих и крестьян). Социалистическое государство характеризуется вначале как орган подавления большинством трудового населения, лишенного власти, но еще не ликвидированного меньшинства эксплуататоров (диктатура пролетариата после победы социалистической революции) и поэтому считается высшим типом демократии по сравнению с буржуазно-демократическим государством, а затем — как орган власти всего народа (общенародное государство, формирующееся после нескольких десятилетий перерастания диктатуры пролетариата в общенародную власть). Считается, что общенародное государство постепенно развивается в безгосударственное общественное коммунистическое самоуправление, и с течением времени государство отомрет.

Сказанное выше относится лишь к принципиальному подходу к понятию государства. В марксизме, как и в других социологических школах, есть много других положений, относящихся к различным сторонам государственности: функциям, форме, государственному аппарату, методам деятельности и т.д. Мы не рассматриваем их в данном параграфе, ограничиваясь самим понятием государства.

Кроме “марксистов” социологический подход к понятию государства используют и многие другие школы. Более того, в том или ином виде элементы такого подхода были известны задолго до марксизма, который, как известно, воспринял многие достижения предшествующей научной мысли, зачастую переработал их и поднял на новую ступень, но отдельные важные положения догматизировал, низвел до узких классовых и партийных интересов (последнее особенно относится к ленинизму).

Немарксистские социологические школы занимают разные позиции по вопросу о понятии государства, иногда они очень непохожи друг на друга, но всем им свойственны некоторые общие черты, отличающие их от марксизма-ленинизма. Государство рассматривается ими не как диктатура класса, а как официальный представитель общества, хотя оно и не является полностью беспристрастным, в большей мере выражая интересы определенных социальных групп, “групп давления”. Главная его роль — выполнение общественных дел, а нередко и арбитража между различными социальными слоями. Государство должно иметь демократическую организацию, основанную, в частности, на равенстве прав всех граждан; оно не отомрет в будущем, поскольку государство — единственный институт,

осуществляющий регулятивную роль в обществе в целом, а такая роль всегда будет необходима обществу, независимо от уровня его развития. Конечно, при общности этих подходов в главном, между разными школами есть существенные различия, есть разные трактовки признаваемых ими положений.

В древнем мире социологические элементы в учении о государстве были наиболее полно представлены в сочинениях древнегреческого автора **Аристотеля** (384—322 г. до н.э.), рассматривавшего афинское государство в связи с борьбой “партий” равнины, горы и прибрежной полосы. В средние века особое место занимала работа “Пролегомены”, написанная арабским автором **Ибн-Хальдуном** (XIV—XV вв.), которого иногда называют марксистом до Маркса. Он полагал, что государство возникает в связи с переходом от равенства к господству и вырастает из власти собственников. Он характеризовал государство как объединение (группу людей), обладающее собственностью, а также вооруженных профессионалов.

Первые концепции государства, содержавшие элементы социологического подхода, в условиях нового времени были связаны с деятельностью буржуазных просветителей, выражавших общенародные интересы. (Термины “буржуа”, “бюргер” происходят от слов, обозначавших жителей города (в отличие от селян), они не имели той отрицательной оценки, которая была придана им марксизмом. Следовательно, термины “буржуазные просветители”, “буржуазные революции” в принципе не имеют негативного значения). Представители этой группы просветителей связывали происхождение и существование государства не столько с социальными факторами, сколько с личными качествами человека. Нельзя забывать, что большинство из них прежде всего руководствовались концепцией естественных прав человека. Это была в своей основе **личностная концепция государства**, хотя ее разные последователи подходили к объяснению феномена государственности с различных, а иногда и прямо противоположных позиций. Одни утверждали, что человек по природе зол, в обществе происходит борьба всех против всех. Для того, чтобы ограничить ее, ввести в определенные рамки, необходимо государство (Гоббс, 1588—1679). Другие полагали, что человек добр, но для того, чтобы жить по законам, люди заключают между собой гипотетический общественный договор и создают государства (Ж.Ж. Руссо, 1712—1778). В обоих подходах есть, видимо, элементы истины. С одной стороны, государство, действительно, вводит определенные ограничения в борьбе различных социальных групп за свои интересы с тем, чтобы предотвратить общество от анархии и распада, с другой — государство необходимо для выполнения “общих дел”, не зависящих от классовых интересов (самый простой пример — ликвидация стихийных бедствий). Тем не менее, личностная концепция государства однобока. Сводя проблемы государственности к индивиду, она не учиты-

вает многих связей и опосредований, прежде всего отношений государства и различных социальных групп общества, выступающих со своими интересами, часто отличающимися от интересов отдельно взятого индивида.

В современных условиях социологические концепции государства безраздельно доминируют в науке, особенно после возникновения (в США — до первой мировой войны, в Европе — после нее) и оформления (официально на конгрессе политологов в Париже в 1949 г.) новой научной и учебной дисциплины — политическая наука.

Одна из первых политологических школ связана с именем французского профессора Л. Дюги (1859—1928). Он положил начало **концепции солидаризма**, которая затем получила широкое распространение и отражена в нормах некоторых конституций (Египта, ФРГ и др.). Л. Дюги рассматривал право и государство как результат социальной солидарности различных классов и слоев населения, как средство примирения социальных конфликтов. Государство, по его мнению, было призвано примирять противоречия различных социальных слоев, заинтересованных групп. В связи с этим он развивал идеи синдикалистского государства (т.е. профессионально-корпоративного представительства в государственной власти всех слоев населения). Конечно, государство может служить и действительно служит и таким целям. Однако его роль отнюдь не ограничивается задачами социальной солидарности. Зачастую государство выступает как орган неприкрытого классового насилия (рабовладельческое, феодальное государство, государство на ранних ступенях капиталистического развития, государство диктатуры пролетариата и др.). Концепция солидаризма может быть в какой-то мере применена к некоторым разновидностям демократического государства, но она не пригодна для характеристики авторитарного государства, которое не заглушает конфликты путем переговоров, не примиряет путем поисков консенсуса противоборствующие социальные группы, а подавляет оппозицию.

Свое определение государства предложили **институционалисты**. Эта школа связана прежде всего с именем М. Ориу (1856—1929) и в настоящее время пользуется некоторым влиянием во Франции, Италии, отдельных странах Латинской Америки (например, в Мексике). Есть приверженцы такого подхода и в Германии (А. Геленц). Странники этой школы характеризуют государство как особую институцию, по существу однопорядковую с другими институциями: церковью, банками, семьей, профсоюзами и т.д. Его своеобразие, по мнению институционалистов, состоит в том, что государство — инструмент для достижения равновесия частных и публичных интересов.

С точки зрения институционалистов, институт (институция) — это юридическая организация определенной социальной группы, которая приобретает определенную независимость от своего численного состава. Все

институции создают свое право как определенные правила поведения, государство — институция, создающая более общие правила. Такой подход к государству, понимаемому в известной мере как юридическая абстракция, сближает институционалистов с юридической школой. Но, с другой стороны, институционалисты изучают государство в связи с другими социальными институтами. Это сближает их с социологическим направлением.

В подходе институционалистов есть рациональное зерно: действительно, государство является политическим институтом, хотя на деле вовсе не равноценным семье или банкам, и право, создаваемое им, отнюдь не является однопорядковым с “правом” (нормами поведения) профсоюзов или церкви.

Сторонники этой школы преувеличивают значение организованности, юридической институционализации при подходе к понятию государства. Для них государство существует лишь в том случае, если оно достигло высокой степени организованности. Французский автор М. Глеле, отражая, видимо, влияние этой школы, говорит, что в Тропической Африке государство не является еще институтом, оно представляет собой идентификацию одного лица или группы.²¹

Значительным влиянием в современной западной науке пользуются взгляды немецкого ученого М. Вебера (1864—1920), который рассматривал государство как эманацию одной из властей в человеческих коллективах и уделял особое внимание государственной бюрократии как необходимому слагаемому для поддержания порядка и жизнедеятельности общества. В науку вошла веберовская характеристика государства как легализованного насилия.

Одно из наиболее частых определений государства в современной зарубежной науке отражает **юридикко-экономический** подход. Акцент делается на юридическую организацию нации (под ней понимается все население страны) и необходимость совместной централизованной экономической деятельности. Согласно такому подходу государство есть юридическая персонификация нации, которая (персонификация) коренится в централизации экономической жизни нации. Одним из вариантов такой характеристики является “структурная теория государства”. В докладе “Структурная власть и теория государства” английский политолог Дж. Черный на XIII конгрессе МАПН (1985 г.) говорил, что понятия власти и класса являются слишком общими для того, чтобы через них определять государство. Он полагает, что “центральная особенность государства... проистекает из его самого характера как политической структуры, которая выступает от

²¹ Glelé M.A. Pour l'état de droit en Afrique. - L'état moderne: horizon 2000. P., 1985. P. 182.

имени всего общества” Государство не нейтрально, не определяется экономикой даже в конечном счете, это — структура, как и другие, но исторически уникальная по причине ее централизованности²²

Широко используется также **социально-политическое** определение государства, но оно, отражая влияние институционалистов, остается абстрактным. Согласно этому определению, государство есть тотальное социально-политическое образование, которое выполняет те же функции, что и другие такие образования, но выполняет их путем более специализированных агентств²³

В зарубежной науке есть много других определений государства, которые обычно акцентируют внимание на тех или иных его сторонах. В характеристике плюралистического государства подчеркивается его готовность служить всем социальным слоям общества, термин “партийное государство” отмечает зависимость высших эшелонов государственного аппарата от партий, победивших на парламентских или президентских выборах, понятие правового государства отражает его связанность правовыми нормами, есть понятия “пост-индустриальное”, пост-колониальное”, “социальное”, “социально-правовое” и т.д. государство. На отдельной стороне государства (его деятельности) сосредоточивают внимание сторонники функционального подхода. В прошлом использовалась описательная характеристика “государства — ночного сторожа”, означавшая требование его невмешательства в экономику, затем ее сменила (особенно в социалистических странах) идея государства—творца новых экономических и социальных отношений, в настоящее время широко распространена рассматриваемая ниже концепция государства-арбитра.

В последние десятилетия в науке имели место попытки дать характеристику государства с **кибернетических позиций**. Еще в 1960 г. немецкий ученый Е. Ланг в работе “Государство и кибернетика” писал, что государство — это институт, имеющий целью устанавливать порядок в непрерывно меняющемся обществе, и его особенности как саморегулирующейся системы могут быть изучены лишь средствами кибернетики²⁴

Сторонники кибернетического подхода (американский автор К. Дойч и др.) рассматривают государство как структуру, связанную с информацией, с прямыми и обратными связями: информация вводится в “государственные рецепторы”, после чего следует “вывод” авторитетных (государственных) решений. Они воспринимаются населением по-разному, информация об этом вновь поступает в рецепторы, начинается новый цикл, и т.д. без перерыва. Есть и другие оригинальные взгляды, авторы которых пы-

²² Cerny Ph.G. Structural Power and State Theory. P., 1985. P. 5,19.

²³ King P. Society, State Formation and Modernisation. Montreal, 1973. P. 5.

²⁴ Lang E. Staat und Kybernetik. München, 1960. S. 50—51.

таются привлечь к объяснению государства данные технических и естественных наук (технотронные концепции, атомные теории и др.).

Из сказанного выше видно, что почти все современные школы в науке исходят из того, что государство — это определенная *организация*, что она обладает властными полномочиями, имеет особый аппарат специализированных агентств и ведомств. Говорится и об универсальном характере этой организации. В некоторых определениях подчеркиваются другие стороны этой организации — ее политический характер, социальное или классовое содержание, качества арбитра и т.д.

Критически суммируя сказанное, можно, на наш взгляд, констатировать следующее. Прежде всего, государство — это *единственная универсальная организация* в обществе, охватывающая все население страны в соответствии с административно-территориальным делением (лишь в нескольких очень мелких государствах мира нет такого деления).

Этой организации в какой-то мере присущи элементы добровольности (например, можно выйти из гражданства, хотя и с разрешения главы государства, иностранцы и лица без гражданства могут свободно покинуть страну, хотя и 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. Освободиться от этой зависимости они могут, либо выйдя из гражданства данного государства (да и то лишь частично, если они продолжают жить на территории государства), либо покинув страну, и опять только частично: если лицо продолжает оставаться гражданином, на него по-прежнему распространяются законы государства, он продолжает быть связанным с этим государством (например, по вопросам налогообложения).

Правда, в некоторых странах Тропической Африки (Гвинее, Заире и др.) под руководством “пожизненных президентов” в 60—80-х гг. создавались другие универсальные организации — партии-движения, провозглашалось, что они включают все население страны (в Гвинее одно время с 7-летнего возраста, в Заире не было и таких ограничений). Возникали единые, партийно-государственные структуры, а членские карточки, сроком на год, покупались у государственных чиновников (обычно в городах у мэра). На деле эти партии-движения не стали подлинными организациями, их деятельность ограничивалась немногочисленной верхушкой партийно-государственного, бюрократического аппарата. По существу, на единственную партию были распространены тоталитарные методы государственной организации.

Государство — это организация *политическая*, обусловленная, с одной стороны, социальной асимметрией любого общества: существованием

классов (в разном значении этого термина), социальных слоев, так называемых заинтересованных групп общества, которые представлены партиями, общественными организациями, группами давления, защищающими интересы этих слоев, а с другой — необходимостью выполнения общих для общества дел, одинаково необходимых всем классам и социальным слоям. Выполнение общих дел — важнейший признак государства как особой организации, но и “общие дела” понимаются разными группами по-своему. Государство представляет прежде всего интересы тех социальных сил, которые обладают наибольшими возможностями давления на государственную власть в целях обеспечения своих интересов. Это экономически, социально и политически господствующий класс, в современном цивилизованном государстве — “средний класс”, имеющий неплохие условия жизни и заинтересованный в стабильности (далее мы более подробно рассмотрим эту проблему, а здесь лишь отметим, что в странах Европы и Америки он составляет 65—70% населения). Данный класс, а также другие слои общества для регулирования своих отношений теоретически нуждаются в беспристрастном арбитраже. Государство всегда, хотя и в разной степени, выступает как **арбитр** в обществе. Осуществление политических арбитражных функций — важнейшее качество государства как организации.

На деле, конечно, абсолютно беспристрастного арбитража государства в обществе с различными, а то и с противоположными социальными интересами быть не может, но среди всех политических институтов такая роль лучше других может выполняться государством, которое в представлениях общества существует, в частности, и для того, чтобы выполнять “общие дела” Государство должно умерять столкновения классов (это признавали Ф. Энгельс и В.И. Ленин), чтобы классы не пожрали друг друга в бесплодной борьбе. Социальный арбитраж в обществе — важный функциональный признак государства.

Степень “классовости” государства и качества арбитра, их соотношение в разных государствах, на разных стадиях развития одного и того же государства неодинаковы. Положение о единстве классовости государства и его арбитраже представляется противоречивым, а эти два момента взаимоисключающими. Но такова реальная диалектика действительности: правящий социальный слой через посредство государства вынужден по объективным условиям своего существования выполнять в той или иной степени (в авторитарных государствах — в минимальной) роль арбитра. Он действует всегда в свою пользу, что не исключает и существенных уступок, чтобы не довести ситуацию до крайней черты, предотвратить жестокую междоусобную борьбу, анархию и распад общества.

С другой стороны, как отмечалось, уже само возникновение государства было связано с необходимостью выполнения в обществе “общих дел”:

охраны природных ресурсов племени, борьбой со стихийными бедствиями, сохранением генофонда населения, разделом добычи, использованием труда пленных, сооружением необходимых племени объектов, обороной своей территории и т.д. В настоящее время подобных обязанностей у государства стало несоизмеримо больше. На нем лежит ответственность за связь, пути сообщения, международные отношения, борьбу с эпидемиями, космическую деятельность и т.д. Для осуществления многих из этих задач необходима особая организация, которая может осуществлять разнообразные специализированные функции, обладает возможностью в необходимых случаях применять принуждение от имени всего общества. Поэтому государство и является легализованным, а в ряде случаев и легитимным **насилием** (если в последнем случае его принудительные действия на деле опираются на поддержку большинства населения, как, например, в случае борьбы с преступностью). Словом, государство всегда в большей или меньшей степени является организацией для выполнения общих для социума дел, но и при выполнении таких дел оно не перестает быть организацией легализованного насилия, что составляет неотъемлемый признак государства.

Важнейшим признаком государства является особая публичная, **государственная власть**. Эта власть распространяется на всех членов общества данной страны и граждан государства, проживающих за границей, пока они остаются таковыми. Эта власть юридически независима от любой власти внутри и вне страны: каждое государство обладает государственным суверенитетом.

Всякая власть получает свое наиболее действенное выражение в возможности психического или физического принуждения. Немецкий политолог М. Вебер, использовавший в ряде своих положений идеи К. Маркса и Ф. Энгельса, характеризовал государство как легализованное насилие. В современных условиях слово “насилие” по отношению к цивилизованному государству может показаться слишком резким, но всегда легальная, то есть соответствующим образом узаконенная и легитимная, то есть оправданная в представлениях населения возможность принуждения со стороны государства как органа по осуществлению общих дел, является важным признаком государственной власти и, следовательно, государства. Необходимо заметить при этом, что принуждение существует и в других человеческих коллективах, об этом еще будет идти речь, но государственное принуждение имеет особый характер. Оно не ограничивается лишением некоторых благ, как, например, наказание в семье или исключением из состава коллектива, как, например, в политической партии. Государственное принуждение распространяется на имущество, свободу и даже на саму жизнь лица (некоторые системы права предусматривают уголовное наказание и для юридических лиц).

Автоматическая легализация государственного принуждения (она осуществляется прежде всего конституциями, актами, изданными государственной же властью) не снимает проблемы легитимации государственной власти, то есть признания населением самой государственной власти и принуждения, осуществляемого ею в необходимых случаях, обоснованными, справедливыми, необходимыми. Право может быть способом не только легализации, но и легитимации государственной власти, хотя легитимация может осуществляться и вопреки правовым нормам. Тогда в обществе складываются иные социальные нормы поведения.

Наиболее яркий пример — социальные нормы поведения, складывающиеся в ходе народных революций. Так, разрыв североамериканских колоний с метрополией и их отделение от Великобритании в XVIII в. были легитимированы сложившейся в американском обществе (но не в метрополии) социальной нормой, провозгласившей право народа на сопротивление угнетению. Она вошла в первый конституционный документ США — Декларацию независимости 1776 г.

Существует множество различных форм легитимации (референдум, поддержка действиями и т.д.), причем самое сложное в оценке способов легитимации — разграничение их общенародного (общечеловеческого) и социально ограниченного характера, даже если легитимация осуществляется в интересах сил, олицетворяющих общественный прогресс. Конечно, критерий общечеловеческих ценностей может быть использован в данном случае в качестве глобального подхода. Но это слишком общий критерий. Он требует конкретизации и уточнения, которые в государствоведении пока не найдены. Небезразличны и пути, методы реализации этих ценностей: насильственное “осчастливливание” человечества уже породило неисчислимое множество страданий.

Свидетельством легитимации государственного принуждения могут быть данные общественного мнения, репрезентативных опросов, плебисцитов, голосований, общегосударственных и местных обсуждений и т.д. Однако принципиально важно установить, насколько государственное принуждение (его меры, относящиеся к обществу в целом или определенным социальным группам) соответствует интересам общества (причем не только с позиции его большинства, но и с точки зрения охраны прав меньшинства), сочетается с общечеловеческими ценностями. К тому же методы индикации легитимности государственного принуждения требуют осторожной оценки. Известно, например, что референдумами освящались гитлеровские захваты чужих территорий. Не бесспорны и опросы общественного мнения. Тут — широкий простор для профессиональных подтасовок, которые порою трудно выявить. Легитимация такими общественными действиями, как выборы, тоже требует тщательного анализа. В Гане, Гвинее, Бенине и некоторых других странах население путем голосования

оказывало неоспоримую поддержку существующим режимам (иногда данные выборов превышали 90% голосов “за”), оно оказывало эту поддержку и действиями, борясь против попыток иноземного вмешательства, но тот же народ остался фактически безучастным во время военных переворотов, свергавших эти режимы.

Мы говорили уже о разных направлениях в изучении государственности, разных концепциях и сторонах государства. В соответствии с этим в литературе существует множество попыток дать определение государства. Одно из наиболее распространенных определений государства в современной зарубежной науке отражает юридико-экономический подход. Акцент делается на юридической организации нации (под ней понимается все население страны) и необходимости совместной централизованной экономической деятельности. Государство трактуется как юридическая персонификация нации, которая (персонификация) коренится в централизации экономической жизни нации. Существует иная, “структурная” теория государства, согласно которой понятия власти и класса являются неподходящими (слишком общими), чтобы через них определить государство. Сторонники такого подхода полагают, что центральная особенность государства проистекает из его характера как политической структуры, которая выступает от имени всего общества. С точки зрения “структуралистов” эта организация не определяется экономикой, она уникальна по причине ее централизованности.

Итак, мы назвали четыре ипостаси государства, которые могут служить для создания наиболее общего понятия о нем: **единственная универсальная организация в обществе, институт по выполнению “общих дел”, социальный арбитр и организация легализованного и легитимного принуждения.** Конечно, эти качества не в одинаковой мере и формах присущи всем государствам. Мусульманскую умму (общину правоверных на всей планете) нередко рассматривают как не менее универсальную организацию, объединенную религиозными убеждениями (хотя на деле единой организации нет); выполнение “общих дел” государством иногда минимально; в Бутане социальный арбитраж нередко выливается по существу только в организацию общих трапез знатных и простолюдинов, на которых присутствует сам король; государственное принуждение, например, в США и Китае осуществляется в разных формах и по неодинаковым процедурам.

Помимо указанных есть и другие признаки государства. Обычно к их числу относят **налоги и сборы** (кратковременная попытка в единичных странах тоталитарного социализма отменить налоги, да и то только с граждан, не удалась), **разделение граждан по административно-территориальным единицам** (в настоящее время “кочевых государств” не существует, и лишь в очень малых островных государствах, например, Науру и

Тувалу, где население составляет 8—9 тысяч человек, нет административно-территориальных единиц). К числу признаков государства относят **суверенитет** (независимость от любой другой власти) и существование **права** — особой системы норм, обеспечиваемых государственным принуждением, хотя до сих пор в единичных государствах (например, султанат Оман) право заключается в основном в религиозных предписаниях Корана и сунны, обеспечиваемых не столько государственным, сколько морально-религиозным и уголовно-религиозным принуждением.

Вряд ли можно дать краткое, но всеобъемлющее определение государства, этого весьма сложного, многоаспектного явления. Однако, суммируя указанные выше признаки, можно создать хотя бы “рабочее” **понятие государства**. Оно, конечно, схематично, упрощает и огрубляет действительность, но им можно пользоваться в качестве инструмента дальнейшего познания (“инструментальное определение”).

Современное государство — это универсальная политическая организация в обществе, обусловленная его социальной асимметрией и необходимостью выполнению “общих дел”, обладающая особой публичной (государственной) властью и специализированным аппаратом управления обществом, выражающая прежде всего (но не только) интересы экономической, политической и идеологически доминирующего социального слоя (класса) и выполняющая в определенной степени функции арбитража между различными слоями общества. Эта организация строится прежде всего на основе разделения населения по административно-территориальным единицам и на институте гражданства.

§ 2. Государство, личность, коллектив, общество

Государство находится в тесных связях и опосредованиях с другими общественными явлениями и именно в отношениях с ними — личностью, различными коллективами, обществом в целом — наиболее выпукло обнаруживает свои качества. Такие взаимосвязи чаще всего опосредуются правом — системой правил поведения, установленных или санкционированных самим же государством, его органами, но нередко эти отношения имеют неформализованный, фактический характер. Степень правовой урегулированности, с одной стороны, и значимости фактически складывающихся отношений — с другой, зачастую очень неодинакова: например, участие граждан в формировании органов государства детально урегулировано избирательным правом, тогда как в отношениях государства и групп давления превалирует значение фактической расстановки сил.

Для конкретного человека, пожалуй, наиболее осязаемое значение имеют **отношения государства и личности**. Хотя выше говорилось, что личностная концепция государства односторонняя, не учитывает многих

связей и опосредований, нельзя сбрасывать со счета того, что само возникновение государства начинается с той или иной группировки личностей, а возникнув, государство играет в нашей жизни огромную роль от рождения и до смерти. Правда, мы не всегда это замечаем, а иногда и не знаем о скрытой опеке государства.

Прежде всего государство устанавливает принадлежность или непринадлежность лица к данному государству или, лучше сказать, особый характер связей личности и государства. В первом случае — это граждане (в монархиях — подданные), во втором — иностранцы и лица без гражданства. Состояние гражданства, в том числе множественного гражданства, то есть одновременного гражданства двух или нескольких государств порождает определенные права, которых не имеет иностранец или лицо без гражданства (например, участие в выборах парламента или право состоять в политических партиях), но возлагает на гражданина и определенные обязанности, которых не несут иностранцы и лица без гражданства (например, обязанность воинской службы). Положение граждан в государстве тоже может быть неодинаковым. Натурализованные граждане (принятые в гражданство данной страны по их ходатайству) имеют не всегда одинаковые права с гражданами, которые приобрели гражданство в силу рождения от родителей-граждан или рождения на территории данного государства. Например, в ряде стран натурализованные граждане не могут баллотироваться на должность президента республики, в некоторых странах натурализованные граждане могут быть лишены гражданства (в Австрии, Испании, Мексике и др.), а урожденные — нет.

Правовые связи данного государства с иностранцами и лицами без гражданства тоже существуют, они также порождают взаимные права и обязанности; неверно утверждение, что права и обязанности порождает только состояние гражданства. Иностранцы пользуются социально-экономическими правами (например, на труд, на образование), на них распространяются законы страны пребывания, они должны их знать и выполнять. За нарушение законов они, как и граждане, несут ответственность. Государство также обязано защищать жизнь, свободу, имущество иностранцев, охранять их личные права. Вместе с тем, иностранцы и лица без гражданства, как правило, не могут участвовать в выборах центральных органов государства (в некоторых странах участвуют в выборах местного самоуправления), не могут быть приняты на государственную службу, их трудовые и имущественные права могут быть ограничены законом, (например, они не могут быть капитанами морских судов, приобретать землю в собственность в некоторых странах, в Латвии по Закону 1996 г. они не могут даже руководить аптеками).

Таким образом, независимо от того, является или нет индивид гражданином, установлены взаимные права и взаимная ответственность лично-

сти и государства. Личность имеет прирожденные, естественные, неотчуждаемые права по отношению к государству (жизнь, свобода и др.), которые теперь включены в конституции практически всех стран мира, а также права, которые предоставлены государством. Последние тоже не могут быть отобраны государством по его прихоти, набор таких прав, условиях их осуществления должны соответствовать 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.). В последние десятилетия добавлены также права “новых поколений”: на достойное человека существование, на чистую окружающую среду и др. Закрепляя эти права в конституциях, государство берет на себя обязанность защищать личность, гарантировать осуществление ее прав. Индивид может обратиться в суд (это право имеют также иностранцы и лица без гражданства) с иском против государства, иногда иск подается против президента как конституционного представителя государства с требованием о восстановлении нарушенного права и возмещении ущерба. Такая практика обычна в некоторых англосаксонских странах, она является общим правилом в США, но и в России в последние годы имели место подобные иски, (например, в 1996 г. суд удовлетворил иск мэра Владивостока гражданина Черепкова о восстановлении в должности, поскольку он был смещен ранее указом Президента). Пройдя все стадии в своем государстве и будучи неудовлетворенным, гражданин (теперь и российский гражданин после ратификации парламентом ряда документов Совета Европы) может обратиться в международный суд.

С другой стороны, личность несет определенные обязанности по отношению к государству. В самом общем виде это положение сформулировано как конституционное требование: исполнять конституцию и законы государства. Сюда относятся также общепризнанные нормы международного права и ратифицированные государством международные договоры, поскольку в соответствии с многими современными конституциями они составляют часть права страны или даже имеют приоритет над внутренним законодательством. Есть и другие, сформулированные в менее общем виде, конституционные обязанности граждан: платить налоги, служить в армии или на альтернативной службе и др. Некоторые конституции устанавливают, что гражданин обязан защищать конституционный строй и свободный демократический порядок.

Государство имеет определенные права по отношению к личности. Оно вправе требовать от индивидов соответствующего поведения, которое предусмотрено правовыми нормами, и при отклоняющемся поведении вправе применять различные санкции. При совершении индивидом преступлений могут быть применены весьма суровые наказания, вплоть до смертной казни. Государство вправе требовать от личности оплаты уста-

новленных законом налогов и сборов, которые идут на затраты для выполнения “общих дел” (оборону государства, расходы по управлению обществом и др.). В отношении некоторых граждан, занимающих высокие должности (например, министров), государство, его органы вправе требовать соблюдения не только юридических, но и этических норм. Их нарушение не грозит наказанием, но нарушитель должен оставить свой пост, свое высокое положение в обществе.

Обладая правами, государство также несет обязанности по отношению к личности. Система прав и обязанностей должна иметь отнюдь не однолинейный характер, как это бывает в тоталитарных государствах, где индивид рассматривается в качестве простого винтика в обществе, в государственной машине, а двусторонний характер. Организуя охрану общественного порядка, используя подчиненные его органам полицию, внутренние войска, другие свои “материальные придатки”, государство обязано защищать жизнь, свободу, достоинство индивида, его собственность. В соответствии с конституционными формулировками о “социальном государстве”, оно должно предоставлять гражданам социальные услуги (образование, здравоохранение и др.), принимать меры по улучшению качества жизни граждан.

Не всегда отношения личности и государства складываются только в правовых формах. Индивид нарушает законы (преступления, административные проступки, причинение гражданского ущерба государственному имуществу и др.), государство не обеспечивает необходимых гарантий личности (например, длительные задержки выплаты жизненно необходимых для человека заработной платы и пенсий в России), а в условиях тоталитарных систем органы государства применяют массовые репрессивные меры, вплоть до разгонов и расстрелов демонстраций протеста.

Многообразный характер имеют отношения государства и коллектива. В любом обществе существуют самые разные коллективы. Это — партии (лишь в отдельных мусульманских и некоторых иных странах, например, в Бутане или Науру нет политических партий), социально-экономические организации различных классов и социальных слоев (предпринимательские союзы, профсоюзы, крестьянские союзы и др.), женские и молодежные объединения, научно-технические и культурные общества, объединения лиц свободных профессий (например, журналистов), кооперативы, артели старателей, акционерные общества, органы общественного самоуправления, избирательные блоки и др. Есть коллективы, подлежащие регистрации в соответствующих государственных органах (например, партии), достаточно формализованные, имеющие свои уставы и фиксированное членство, и коллективы, складывающиеся объективно, фактически (например, целые социальные слои); объединения устойчивые (предпринимательские союзы) и временные, преходящие (например, демонстрации

граждан, выступающих под лозунгами оппозиции). Отношения государства с коллективами определяются тремя обстоятельствами: природой самого коллектива, его социальным характером, его позицией по отношению к государству, прежде всего — к правительству. Ко многим коллективам, не выступающим с политических позиций (например, объединения филателистов или обществ рыболовов) государство относится нейтрально, иногда безразлично. Установив в законе общие правила, оно практически не интересуется их деятельностью, протекающей в соответствии с их уставами. Это же относится к различным органам общественной самодеятельности (например, уличные или школьные родительские комитеты), которые не имеют централизованного характера и не подлежат регистрации со стороны органов государства. Более внимательно государство, его соответствующие органы, регистратор, наблюдают за соответствием законодательству и их уставам деятельности женских и особенно молодежных, студенческих организаций, которые нередко выступают инициаторами различных массовых движений. Во многих странах такие организации создаются при политических партиях, иногда в качестве их отделений, в некоторых странах (Сирия) политическая работа среди молодежи (а также в армии) в соответствии с уставами патриотических фронтов, объединяющих массовые организации под руководством правящей партии, может проводиться только последней, в других странах создание при партиях женских и молодежных организаций вообще запрещено. В странах тоталитарного социализма они поставлены под руководство правящей коммунистической партии, которая, согласно конституции, является руководящей силой общества и государства.

Социально-экономические организации всегда привлекают пристальное внимание государства, но отношение к предпринимательским союзам, профсоюзам и крестьянским союзам со стороны государства не всегда одинаково. Хотя их правовое положение однотипно, на деле предпринимательские союзы скорее выступают как советники органов государства, прежде всего по вопросам экономической политики, как его партнеры. Многие экономические решения принимаются, а некоторые законы издаются по совету или по проектам общенациональных предпринимательских организаций. Это неоднократно имело место, например, в США и Германии. Профсоюзы чаще всего рассматриваются как группы давления. Во многих демократических странах им, как и другим социально-экономическим объединениям, запрещено заниматься политической деятельностью: для этого есть партии.

Напротив, в странах тоталитарного социализма, в некоторых других тоталитарных государствах, социально-экономические организации 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 иные объединения, делая их в высокой степени централизованными, в том числе и для удобства руководства всеми этими движениями. Правда, крестьянские организации в силу распыленности крестьян труднее поддаются такой централизации. Для объединения массовых организаций под общим руководством правящей партии нередко применяется форма народного, национального, патриотического фронта. В его состав включаются все партии (если они сохраняются в тоталитарном государстве) и массовые общественные организации, а председателем фронта является обычно руководитель или один из руководителей правящей партии. Деятельность коллективов, выступающих в оппозиции к тоталитарному государству, подвергается ограничениям, некоторые из них, в том числе социальные коллективы, ликвидируются путем организованных государством насильственных мер (например, кулачество в СССР в ходе сплошной коллективизации).

В демократических странах предпринимаются иные объединяющие меры. Под лозунгами сотрудничества государства, труда и капитала создаются общегосударственные совещательные советы (экономические и социальные советы и др.), иногда (например, во Франции, Италии) их задачи фиксируются в конституциях. Эти консультативные для правительства органы создаются для обсуждения и выработки рекомендаций по экономическим и социальным вопросам. Эффективность таких организаций не очень велика, хотя они и рассматриваются как играющие важную роль в выработке условий “социального контракта” в обществе. Представители государства и предпринимателей обычно занимают в этих организациях ведущую роль, а профсоюзы выступают в роли стороны, добивающейся уступок, хотя нередко представители государства выполняют арбитражную роль, пытаясь умерить требования и предпринимателей, и профсоюзов.

Государство — неотъемлемая часть современного общества, и, вместе с тем, оно отделяется от общества, отчуждается от него, приобретая собственное бытие и тенденции развития. Проблема отчуждения государства уже столетие продолжает оставаться актуальной, равно как продолжают и поиски мер, имеющих целью “вернуть” государство в гражданское общество.

Марксистско-ленинское направление в государствоведении видит причину отчуждения государства в том, что “буржуазное государство” представляет собой власть эксплуататорского меньшинства, и считает, что социалистическое государство, которое возникает после социалистической революции и представляет собой власть “подавляющего большинства — трудящихся”, само по себе ликвидирует основы отчуждения, хотя и признает, что полностью отчуждение ликвидировано быть не может: государственный аппарат не совпадает и не может совпадать с населением стра-

ны. Поэтому делается вывод, что всякое отчуждение государства от общества может быть ликвидировано только с упразднением самого государства — в условиях безгосударственного коммунистического самоуправления.

Иные школы в государствоведении подходят к данной проблеме более прозаично и “заземленно”. Общепринятой является позиция, согласно которой современное цивилизованное государство выражает общие интересы народа, выкристаллизовавшиеся в результате воздействия различных групп давления на государственную власть, поэтому проблема отчуждения не связана с отношениями “эксплуататорского меньшинства” и “эксплуатируемого большинства”. Суть ее видят в неизбежном существовании бюрократического аппарата, необходимого для управления делами общества (при этом бюрократия понимается не как зло, а, в духе М. Вебера, как необходимая “разумная бюрократия”). Поэтому считается, что преодолению отчуждения государства от общества способствует развитие партиципации — всемерного участия представителей населения и самого населения (в том числе в неорганизованных формах, например, путем общественного самоуправления или самостоятельного выполнения населением публичных работ по благоустройству) на различных ступенях организации и осуществления государственной власти, управления государством.

Один из дискуссионных аспектов **отношений гражданского общества и государства** — степень вмешательства государства в дела общества. Выше уже говорилось, что государство всегда, хотя и в разной степени и неодинаковыми методами, осуществляет регулятивную роль в обществе. В условиях тоталитарной системы, когда вся жизнь общества огосударствлена, это регулирование приобретает запредельный характер. На первых порах такой подход может дать определенный эффект, мобилизуя все силы общества, его материальные ресурсы на выполнение неотложных общегосударственных задач, но в дальнейшем это приводит к стагнации, тупику общественного развития и часто — краху, как это произошло со странами тоталитарного социализма и с многими тоталитарными государствами в Африке (как капиталистической, так и социалистической ориентации) на рубеже 80—90-х гг.

В условиях демократического строя неизбежность вмешательства государства в дела общества в настоящее время также признается практически всеми течениями общественной мысли и на практике осуществляется во всех странах. Проблема связана с тем, что и личности, и социальные группы имеют завышенные притязания на долю общественного продукта, 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 и организации) оказывают влияние на государственную власть. В результате те или иные социальные слои добиваются

существенных материальных уступок, получают непропорционально большую долю при распределении общественных ценностей (в данном случае речь идет также и о не чисто материальных ценностях, например, образовании, здравоохранении). Если такую излишне непропорциональную долю общественных благ 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 и к революциям. Если же добиваются непропорционально больших уступок, превышающих реальные возможности общества удовлетворить их, иные социальные слои, охватывающие большинство населения, то производство может оказаться в данной стране малорентабельным. Начнется бегство капитала, усиливается безработица, возрастают трудности с выплатой провозглашенных государством различных социальных пособий, даже возникают очереди в детские садики. Так неоднократно было при правлении социал-демократов в Швеции, Испании и некоторых других странах, что приводило к поражению этих партий на выборах.

Теоретически поставленный вопрос решается довольно просто: следует соблюдать меру вмешательства государства, что не нарушало бы естественной саморегуляции общества и вместе с тем позволяло бы исправлять недостатки стихийного развития. Свое выражение в западной литературе это нашло, в частности, в концепции “социетальной политической системы”, которая призвана соединять естественное развитие общества и применение мер по регулированию социальных отношений со стороны государства. Однако общий теоретический рецепт может быть применен в каждом отдельном случае только конкретно, а это крайне сложно, ибо следует учесть множество слагаемых, находящихся к тому же в постоянной динамике: жизненный уровень населения, размер доходов верхних, средних, нижних его слоев, расстановку социальных сил, возможности различных групп давления, традиции, психологические характеристики различных групп населения и т.д.

Свои способы регулирования применяет государство по отношению к различным сторонам общества: экономической, социальной, политической системам, его духовной жизни. Эти способы неодинаковы в странах с демократическим и тоталитарным строем. В демократических странах государство путем принятия соответствующего законодательства в той или иной степени регулирует экономические отношения, устанавливает равноправие всех форм собственности, свободу распоряжения ею, свободу предпринимательской деятельности (некоторые виды имущества, например, яды, оружие могут быть изъяты из гражданского оборота, а некоторые формы предпринимательской деятельности законом могут быть запрещены). Вместе с тем, в современных условиях общественное мнение пришло к решению обеспечить социальную роль частной собственности (публич-

ная собственность имеет именно такое назначение). Теперь уже почти нигде в новых конституциях не говорится о священной и неприкосновенной частной собственности, напротив, провозглашается, что собственность обязывает, что она должна служить общему благу, допускается национализация частной собственности (обращение ее в собственность государства), но обычно только при соблюдении трех условий: в интересах общества (а не отдельных социальных групп), на основе закона, принятого парламентом (а не путем декретов правительства или комиссаров), при условии равноценного, а иногда и предварительного возмещения, размер которого в спорных случаях устанавливается судом (а не по усмотрению должностных лиц). Специальная поправка такого рода внесена в 1995 г. в конституцию Швейцарии: частная собственность рассматривается как *гражданское* право с соответствующим обращением в суде, но ее регулирование осуществляется государством, в том числе с учетом публичного интереса²⁵ Государство обеспечивает свободу конкуренции, путем антимонопольного законодательства предотвращает захват рынка и установление монопольных цен. Применяется теперь и планирование (прогнозирование) экономического развития со стороны государства. Пятилетние и иные планы принимались в Великобритании, Франции, Индии, Японии, многих других странах. Однако они обычно не устанавливают каких-либо заданий по номенклатуре продукции (по отношению к частным предприятиям это и невозможно, а именно они доминируют в экономике), а представляют собой систему финансовых рычагов и поощрительных мер, призванных обеспечивать экономический прогресс (инвестиции в определенные отрасли, налоговые льготы и др.). В целом это социально ориентированная рыночная экономика.

В странах с тоталитарными системами (особенно это относится к государствам тоталитарного социализма, в прошлом к странам социалистической и капиталистической ориентации, преимущественно в Африке) создается огосударвленная (государственная) экономика (завершенные формы она приняла, однако, не во всех странах, в наибольшей степени это имело место в СССР, в Румынии, Болгарии и некоторых других странах Восточной Европы, а в настоящее время более всего характерно для КНДР и (в меньшей степени) для Кубы). Частная собственность рассматривается как эксплуататорская и подлежит ликвидации путем различных мер, осуществляемых государственной властью (ограничение и вытеснение, национализация, добровольное, а на деле принудительное кооперирование крестьян, кустарей и ремесленников и т.д.). Устанавливается неравнопра-

²⁵ Hottelier M. La garantie constitutionnel de la propriete en droit federal suisse: fondements, contenu et fonction // Revue internationale de droit comparé. 1997. № 1. P. 138—139.

вие форм собственности (высшей считается государственная социалистическая собственность), в праве предусмотрены неодинаковые наказания за один и тот же вид преступлений, совершенных в отношении государственной и иных форм собственности, некоторые институты гражданского права (например, приобретательская давность) не распространяются на государственную и иную общественную социалистическую собственность (например, кооперативную). Предпринимательская деятельность частных физических и юридических лиц рассматривается как эксплуатация человека человеком и запрещается (в некоторых странах тоталитарного социализма ремесленникам и мелким предпринимателям было разрешено нанимать нескольких наемных рабочих и учеников), но так называемая частная трудовая собственность допускалась (именно это слово употреблялось в советских конституциях) — собственность крестьян и ремесленников, которые должны были вести хозяйство силами своей семьи. Правда, в настоящее время в сохранившихся странах тоталитарного социализма, особенно в Китае и Вьетнаме, ситуация изменилась, частная собственность и предпринимательство разрешены, они развиваются быстрыми темпами, в связи с чем в обеих странах наблюдается быстрый экономический рост. Для регулирования экономики в странах тоталитарного социализма принимаются государственные планы экономического и социального развития. Они имеют не индикативный, как в демократических странах, а директивный характер: установлена номенклатура продукции, за невыполнение планов грозят наказания, вплоть до уголовных в отношении руководителей предприятия, а работники подвергаются экономическим санкциям (лишение премий и др.). В последние годы, правда, осуществлен отход от такого жесткого планирования. В конституцию Китая в 1993 г. внесены изменения, в соответствии с которыми принцип государственного планирования потеснен “экономическим макрорегулированием”, которое должно сочетаться с “социалистической рыночной экономикой” (на деле, в Китае действует очередной пятилетний план). В результате подобных изменений в некоторых странах тоталитарного социализма экономика приобрела по существу уже полутоталитарный характер. В других тоталитарных странах экономика может иметь еще более свободный характер.

Прямые и обратные связи государства с социальной системой общества также неодинаковы в демократических тоталитарных странах. В условиях любого общества определяющее воздействие на государство, его принципиальную политику оказывает, как уже говорилось, экономически, политически и идеологически доминирующий класс, социальный слой, хотя на эту политику влияют и другие социальные общности через свои группы давления. Поэтому главный вопрос во взаимосвязях государства и социальной системы общества состоит в том, кто является доминирующим классом и какова реальная сила давления других социальных слоев? В

авторитарных и особенно в тоталитарных государствах доминирующим социальным слоем может быть полуфеодалная группировка вместе с крупной буржуазией, выросшей на базе государственных привилегий (например, доходы от нефти, находящейся в государственной собственности), что имеет место в настоящее время в некоторых странах Востока. Доминирующей социальной группировкой может быть так называемая национальная буржуазия (это было характерно для Индии, хотя в настоящее время положение изменяется), партийно-государственная номенклатура, занимающая особое место в социальной системе тоталитарных стран (в том числе пробуржуазная автократия в странах капиталистической ориентации в Африке) благодаря установленным для нее государством экономическим, политическим, личным и иным привилегиям. В этих условиях сила давления других слоев на государственную власть может быть минимальной или даже оно вообще исключено: свободного предпринимательства и соответствующего слоя не существует, оппозиция запрещена. Ее выступления рассматриваются как антигосударственная деятельность и жестоко караются в соответствии с Уголовным кодексом, а то и путем прямых расправ: в начале 90-х гг. в Таиланде полиция и войска жестоко расправились с демонстрацией молодежи и студентов, около 400 человек было убито и более 1000 ранено. Известны кровавые расправы с демонстрантами и бастующими в СССР (Новороссийск), при тоталитарном строе в Польше (Гданьск), в Китае (Пекин) и др. В нефтедобывающих странах Персидского залива основная часть их населения (рабочие-иммигранты) живут в специально отведенных местах, их политическая деятельность и любые выступления запрещены, за малейшее неповиновение грозит немедленная высылка из страны, где они за свой труд имеют неплохие заработки, подписав контракт на несколько лет.

В условиях демократического строя государство вынуждено прислушиваться не только к требованиям доминирующего класса, но учитывать и давление других социальных слоев, которые могут составлять и “социальное большинство”, и “социальное меньшинство”. Если доминирующий социальный слой — это “средний класс”, составляющий большинство в ряде развитых стран Европы и Америки (хотя и за его пределами остается приблизительно треть населения), то политика государства соответствует прежде всего требованиям этого класса, имеющего неплохие условия жизни и заинтересованного в стабильности, исключении всяких революционных потрясений. Если доминирующий социальный слой — это значительное, но все же меньшинство населения, политика государства менее стабильна, она может зигзагообразно изменяться в результате давления заинтересованных групп.

Отношения различных социальных слоев общества и государства в современных условиях связаны с концепцией “социального государства”

Как уже говорилось, этот термин фигурирует во многих конституциях, имея прямое отношение к социальной поддержке государством личности. Но в еще большей степени он относится к поддержке государством определенных социальных слоев: лиц с низкими доходами, пенсионеров, детей, молодежи, одиноких женщин с детьми, безработных и др. Степень такой социальной поддержки зависит не только от силы групп давления, представляющих различные слои населения, но и от материальных условий общества. В России ветераны добились принятия специального закона, улучшающего их положение, еще в 1995 г., но исполнительная власть его не выполняет из-за отсутствия материальных возможностей.

Государство — часть политической системы, которая включает разные компоненты (элементы): институциональный (наряду с государством также партии и иные организации, занимающиеся политической деятельностью), регулятивный (политические нормы и прежде всего право в той части, где оно имеет политический характер или может применяться в политических целях), функциональный (политический режим) и идеологический (политическая идеология). Между этими компонентами и внутри них складываются политические отношения, прямые и обратные связи, которые скрепляют единство политической системы как таковой, даже если она состоит не только из разнородных, но и из противоположных элементов (например, правящие и оппозиционные партии).

Государство занимает в политической системе особое место в условиях любого общественного строя. С одной стороны, будучи частью этой системы, оно действует в общей структуре связей и отношений, система оказывает и не может не оказывать определяющее влияние на свой элемент, который подчинен общей схеме связей и отношений. Современное государство, за исключением немногих стран, где нет политических партий (либо общественное развитие еще не дошло до этой ступени, либо попытки создания партий задушены в зародыше), не может не учитывать в своей деятельности роли различных партий, в том числе и запрещенных, подпольных (например, в Саудовской Аравии или Бахрейне). Оно тем или иным способом реагирует на политическую роль общественных организаций (во многих странах политическая деятельность общественных организаций, например, профсоюзов, запрещена законом, но на практике даже их экономические требования могут иметь и часто имеют политический характер). Государство находится в различных связях с другими элементами политической системы. С другой стороны, государство — такой элемент, который устанавливает правила “политической игры” для других элементов системы. Оно разрешает или не разрешает деятельность определенных партий (например, в Индонезии разрешены только три партии, признающие принципы панча сила, в свое время в Бразилии военный режим разрешил деятельность двух партий, в Буркина-Фасо гражданский режим узаконил

нил три партии, в Сенегале — четыре), его органы издают общеобязательные правила поведения для других звеньев политической системы, и не только для них. Оно поддерживает одни и стесняет деятельность других политических организаций, это имеет место фактически и в том случае, если конституция признает свободу политической оппозиции. Однако в условиях демократического строя государство отнюдь не стремится ликвидировать политическую оппозицию. Только немудрая власть делает это. Проницательное государственное руководство понимает, что оппозиция полезна для общества. Она указывает на “болевы́е точки” общества, и чем успешнее будет их лечение, тем больше шансов у правительства сохраниться, избежать революционных потрясений. Иная ситуация складывается в условиях авторитарных и тоталитарных режимов, когда государство специально принятым законодательством запрещает всякую политическую оппозицию, загоня болезни общества внутрь. Последствием этого становятся революционные потрясения, как это и было на рубеже 80—90-х гг. в Восточной Европе и во многих странах Африки.

Хотя при любом общественном строе политику правительства, государства определяет правящая партия, ее отношения с государственным аппаратом не одинаковы. В условиях демократического строя решающие рычаги управления обществом принадлежат государству, поскольку партии сменяются у власти и, естественно, проводят свою политику через государственный аппарат. Партия, завоевавшая на выборах пост президента или большинство в парламенте, руководит обществом посредством государственных институтов. Свое частичное выражение это находит в том, что руководящим центром демократической партии, если она побеждает на выборах в парламент, становится на деле ее парламентская фракция, а не центральный партийный орган. Это же имеет место и в президентской республике: руководитель партии, избранный президентом, нередко на это время даже покидает свой партийный пост и действует только как руководитель государства.

Иначе складываются эти отношения в условиях тоталитарного строя, когда законодательно или фактически допущена деятельность только одной партии, которая даже в условиях мнимой многопартийности провозглашена в конституции руководящей силой общества государства. Она занимает это место “навечно”, ее нельзя сместить путем выборов: даже если и есть другие партии, как это было, например, в условиях тоталитарного строя в Болгарии, Польше, Чехословакии, ГДР или существует в современном Китае, эти партии признают в своих уставах руководящую роль одной партии (в странах тоталитарного социализма — коммунистической партии) в обществе и государстве. Они теоретически остаются самостоятельными (ими компартия не руководит), но на деле путем объединения всех партий и массовых организаций в упоминавшийся выше народный,

национальный, патриотический фронт такое руководство обеспечивается (в современных условиях, например, для партии Баас в Сирии). При тоталитарном строе именно партийные органы и особенно высший из них — “политбюро” — определяют принципиальные государственные решения и в центре, и на местах. Государственные органы зачастую лишь оформляют в качестве правовых актов партийные решения.

Однако ни в том, ни в другом случае государственный аппарат не является только проводником партийной политики. Бюрократический аппарат государства имеет свои собственные интересы, определенную самостоятельность. Это имеет место и в тоталитарном государстве, где партийная элита единственной или правящей партии, хотя теснейшим образом связана с государственной бюрократией, о чем свидетельствует совмещение партийных и государственных постов, и постоянные перемещения с высших партийных на высшие государственные должности, но все же бюрократия занимает иногда особые позиции.

§ 3. Классификация современных государств

В тысячелетней истории человеческого общества сменилось множество различных государств, которые возникали и исчезали в результате войн и революций, завоеваний, разделений и объединений. Огромные империи существовали в древнем мире наряду с небольшими государствами-номами, государствами-полисами. Среди них были и восточные деспотии, и республиканские города (Афины, Рим и др.). Феодалные монархии существовали наряду с городами-государствами (Бремен, Дубровник, Новгород) в средние века; империи, где “никогда не заходит солнце”, созданные путем колониальных захватов, разрушивших только еще складывавшуюся государственность многих народов Азии и Африки, были основаны в новое время. Молодые государства возникли на территории Нидерландов, Великобритании, Франции и других стран в результате буржуазных революций XVI—XVIII вв., государства тоталитарного социализма были созданы после социалистических революций в России в 1917 г., в Болгарии в 1944 г., в Китае в 1949 г. Изменение политической карты мира продолжается и в наши дни. В результате распада СССР, Югославии, разделения Чехословакии возникло множество новых государств. На рубеже 80—90-х гг. антитоталитарная демократическая революция одержала победу в странах Восточной Европы, во многих государствах Тропической Африки (и социалистической, и капиталистической ориентации), в результате чего в тех же самых странах возникли новые по своему социальному характеру, формам организации государства. Другая государственность создается на базе интеграции государств: стран-участниц Европейского Союза, Бело-

руссии и России и т.д. Процессы возникновения новых государств, их объединения и разделения неизбежны и в будущем.

В настоящее время в мире существует более 200 государств, учитываемые субъекты федерации, которые согласно некоторым конституциям являются государствами-республиками или государствами-монархиями (например, в Малайзии). Среди них есть промышленно развитые гиганты (например, США), страны среднего уровня развития (Аргентина), страны с более чем миллиардным населением (Китай), государства-карлики, чье население не превышает 8 тыс. человек (Науру). В них существуют разные государственные режимы, применяются различные формы правления и территориально-политического (государственного) устройства. Их классификация возможна по ряду оснований: по социальным признакам (характер государственной власти), по форме (способу организации), по видам государственного режима (методам осуществления государственной власти), способу возникновения (революция, соединение государств и образование нового единого государства, разделение федерации на несколько новых государств, как это было в Чехословакии и Югославии в 90-х гг. и т.д.).

Различные научные школы и направления подходят к классификации государств с неодинаковых позиций. Часто первостепенное значение уделяется формальным признакам (так в течение столетий было во всей западной юридической литературе), в других случаях в качестве основы классификации берется социальный характер государства. Классификация государств по социальным признакам имеет основное, даже гипертрофированное, значение в марксистской литературе, хотя в последние десятилетия применяется и в некоторых немарксистских исследованиях (в работах левых радикалов она близка к марксистской и даже еще более заострена, в исследованиях некоторых либеральных ученых также применяется марксистская терминология).

Для классификации государств по социальным признакам в марксистско-ленинской литературе ключевыми понятиями являются тип и разновидность (внутри типа) государства. Тип — это научная абстракция, включающая наиболее общие признаки государств в условиях основных градаций общественного развития, называемых общественно-экономическими формациями. Первоначально характеристика типов неразрывно связана в марксистской литературе с понятиями эксплуататорского (классового предсоциалистического) и неэксплуататорского (классового социалистического, а затем бесклассового коммунистического) общества (в условиях последнего, с точки зрения марксизма, государство отмирает). Исходя из этого, в работах государствоведов-марксистов различались два типа государства: эксплуататорское (в обществе, где эксплуатируется труд рабов, зависимых от феодалов, крестьян и наемных капиталистами рабочих) и

неэксплуататорское (социалистическое, где, как говорилось, эксплуатация человека человеком исключается). В бесклассовом коммунистическом обществе, как считалось, государства не будет, и, естественно, вопрос о его типологии отпадает.

Хотя понятия эксплуататорского и неэксплуататорского государства еще продолжают (хотя все реже) использоваться в марксистской литературе, этот подход уступил место более детализированной типологии, основанной на понятии **общественно-экономической формации**.

Точка зрения К. Маркса и Ф. Энгельса по этому вопросу изменялась²⁶ Первоначально в “Экономическо-философских рукописях” К. Маркс говорил о доклассовом, классовом и будущем бесклассовом обществе, затем в предисловии “К критике политической экономии” он выделял азиатский, античный, феодальный и “современный” буржуазный способы производства как прогрессивные стадии общественно-экономического развития. В “Критике Готской программы” он говорил также о двух фазах коммунистического общества, а в набросках писем к В. Засулич высказывал идею о первичной (архаической) и вторичной формациях, состоящих из периодов, этапов, эпох²⁷ Во вторичной формации он выделял рабовладельческое, феодальное и буржуазное общества. Хотя в работах многих марксистов, особенно в последние десятилетия, концепция общественно-экономической формации подвергалась сомнениям и даже критике, этот признак служит исходным критерием типологии государства в марксистской литературе. Различаются рабовладельческий, феодальный, буржуазный и, как считается, в принципе отличный от них — социалистический (неэксплуататорский) **типы государства**. Позднее в науке было сформулировано положение о государстве, переходном к буржуазному типу (государства капиталистической ориентации в остальных странах, где класс подлинной буржуазии еще не сложился, в частности, в Тропической Африке), и государстве, переходном к социалистическому типу (революционно-демократическая власть в так называемых странах народной демократии в Восточной Европе после второй мировой войны до провозглашения диктатуры пролетариата, а также государства социалистической ориентации в Азии, Африке).

Вопрос об азиатском способе производства, который К. Маркс отличал от других, был предметом очень длительной дискуссии, которая то затухала, то возникала вновь. Правда, в этой дискуссии почти не принимали участия государствоведы, юристы, поэтому специально вопрос о типе государства, соответствующем этому способу, не обсуждался, но некото-

²⁶ См.: Ковлер А.И. Исторические типы демократии: проблемы политико-правовой теории. М., 1990. С. 171.

²⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 230, 251, 400—421.

рые положения дискуссии имеют прямое отношение к такой классификации. Хотя дискуссия не привела к окончательным решениям, она отчетливо выявила три момента. Во-первых, представление об общественно-экономических формациях (а следовательно, и об исторических типах государства) имеет лишь общетеоретическое значение. Зачастую, хотя далеко не всегда, конкретное государство невозможно “привязать” к определенной формации. Во-вторых, строгая градация формаций на практике невозможна, в любой из них могут быть какие-то остаточные явления пройденных этапов развития. Следовательно, совершенно “чистые” типы вряд ли возможны, это лишь научная абстракция. В-третьих, возможно такое смешение элементов различных формаций и явлений, не свойственных ни одной из формаций, которое, с одной стороны, не дает возможности выделить азиатский способ производства в особую формацию, а с другой — требует для него особых классификаций. В соответствии с этим, если выделять особый азиатский тип государства, а он может быть присущ не только Азии, но и части Африки, то по своему социальному характеру это — особый, застойный тип, где государственная власть не опирается и не может опираться на какой-либо определенный способ производства и, вследствие этого, в высшей степени автономна. Она мало зависит от господствующего социального слоя, который не обладает четкой определенностью, хотя он есть (вспомним различия между авилу и мушкелу по законам вавилонского царя Хаммурапи); она не подвержена давлению со стороны других социальных слоев (правда, революционные потрясения, как свидетельствуют некоторые египетские папирусы, например, речения Ипусера, иногда имели место). В результате этого в государстве правит крайне узкая группировка во главе с обожествленным монархом, культ которого (а не сила) прежде всего держит в повиновении управляемых. Государство выступает в форме восточной деспотии.

Таким образом, если азиатский тип государства считать наряду с рабовладельческим, феодальным, социалистическим (до сих пор — в виде тоталитарного социализма), особым типом, то это не столько переходный, сколько промежуточный, межформационный или многоформационный исторический тип. Такая ситуация и способствует сохранению его даже не столетиями, а тысячелетиями.

Как и всякая типология, типология государства в связи с общественно-экономическими формациями является в известной мере условной, что мы видели уже в связи с рассуждениями об азиатском способе производства. В рабовладельческом обществе наряду с рабовладельцами и рабами жили и свободные-нерабовладельцы. Они даже преобладали во многих античных государствах. При феодализме в обществе сохранялись элементы рабовладельческих отношений, а с другой стороны, возникали буржуазные; в современном, цивилизованном капитализме есть элементы социа-

лизма; при декларированном социализме в большинстве стран так и не были окончательно ликвидированы ни частная собственность, как ни старались это сделать, ни эксплуатация наемного труда.

Кроме того, очень редко политическая власть была принадлежностью какого-либо одного класса. В рабовладельческом Риме в определенные периоды развития доля власти принадлежала плебеям, в феодальных городах — цехам ремесленников, во многих современных развивающихся странах государственное руководство обществом осуществляется через политическую элиту буржуазно-помещичьим блоком. Не было и подлинной диктатуры пролетариата, на деле власть была сосредоточена в руках не рабочих масс, а партийно-бюрократической верхушки. Наконец, государственная власть в своих мероприятиях вынуждена учитывать позиции различных социальных сил, интересы общества в целом, и в ряде случаев ограничивать правящий класс. Поэтому, хотя социальная типология имеет важное значение, ее не следует абсолютизировать. Но, как верно констатирует Т. Скокпол, с другой стороны, нельзя принять точку зрения Н. Тилли, Л. Тилли и Р. Тилли, согласно которой государство — полностью независимый от классов субъект, интересы которого не совпадают с интересами господствующего класса²⁸ Ближе к истине, видимо, мнение Н. Пуланцаса, согласно которому государство — это классовый инструмент, но оно обладает, смотря по обстоятельствам, большей или меньшей относительной автономией от общественных классов и социальных слоев, в том числе и от господствующего класса. Таким образом, с нашей точки зрения, сам принцип классификации государств по историческим типам верен, и такая классификация является важным достижением обществоведения. В какой-то мере ее используют не только ученые-марксисты. Но она нуждается в определенных уточнениях, связанных со стоящим особняком, вне привычных формаций, азиатским типом государства. Термин “буржуазный тип”, которому придан в литературе негативный оттенок, целесообразно заменить на понятие “капиталистический тип”, а выделяя социалистический тип, важно иметь в виду, что до сих пор это был тоталитарный социализм. Это — исторический тип государства тоталитарного социализма.

Внутри каждого исторического типа государства возможны **социальные разновидности**. По объему влияния разных слоев населения на государственную власть демократическая рабовладельческая республика в Афинах существенно отличалась от аристократической рабовладельческой республики в Риме; власть в феодальных городах-государствах была иной по конкретному социальному характеру, чем в феодальных княжествах; современная Япония, где нет помещиков, существенно отличается от буржуазно-помещичьего Пакистана — также государства буржуазного типа.

²⁸ Scocpol T. States and Social Revolutions. L., 1979. P. 27.

Такие различия устанавливаются по крупным социальным мероприятиям государственной власти (характер аграрной реформы, политика в отношении труда и капитала и т.д.), затрагивающим жизненные интересы различных классов и социальных слоев, по степени влияния разных составных частей блока господствующих классов.

Градаций по социальному характеру государственной власти внутри типа можно провести очень много. Одно время в советской литературе выделялись две разновидности государства буржуазного (капиталистического) типа (государство в период “свободного”, промышленного капитализма и империалистическое государство), две разновидности социалистического государства (диктатура пролетариата и общенародное государство). В свою очередь диктатура пролетариата в России рассматривалась в ее неодинаковых разновидностях: пролетариат в союзе с беднейшим крестьянством, затем — в союзе со всем крестьянством. В Китае считалось, что диктатура пролетариата осуществляется в особой форме диктатуры народной демократии, причем в условиях такой власти на определенных этапах развития создан союз с так называемой национальной буржуазией. В отечественной литературе выдвигалась концепция государства, переходного к социалистическому типу. В связи с этим говорилось о двух разновидностях государства социалистической ориентации в современных условиях: национально-демократическом и народно-демократическом. Выдвигался также тезис о государстве, переходном к капиталистическому типу, в частности в странах Тропической Африки, и о других разновидностях государства, переходного к буржуазному (капиталистическому) типу в некоторых развивающихся странах: националистическом и проимпериалистическом.

Шведский автор Л. Рудебек считал, что в некоторых африканских странах государственная власть находится в руках “революционной мелкой буржуазии”²⁹, советский исследователь М.А. Чешков утверждал, что власть в таких странах принадлежит “первичной общности классового типа”³⁰

Не все эти градации выдержали проверку временем и не все они сохранились до сих пор: классификации с точки зрения конкретного социального содержания государственной власти гораздо более подвижны, чем членения типологические, зависящие от сущности. Но многие названные разновидности в свое время имели место.

²⁹ Rudebeck L. Problèmes du pouvoir politique et développement. Transition difficile en Guinée-Bissau. Uppsala, 1982. P. 58.

³⁰ Чешков М.А. Критика представлений о правящих группах развивающихся стран. М., 1979. С. 207.

Социальный характер является исходным не только для классификаций, связанных с общественно-экономическими формациями, историческими типами государства, разновидностями государств, но и для некоторых других классификаций. Так во многих конституциях, в том числе в Основном законе России 1993 г., содержится характеристика государства как демократического, социального, светского и правового. Эти и противоположные им характеристики (антидемократическое, асоциальное, теистическое, неправовое государство), хотя и затрагивают те или иные стороны формы государства, методов его деятельности, но прежде всего, хотя и не в одинаковой степени, связаны с социальными качествами.

Демократическое государство — это такая организация государственной власти в обществе, которая обеспечивает суверенитет народа, осуществление его воли, власть большинства при охране прав меньшинства, естественные права человека и права гражданина на уровне международных стандартов. В некоторых странах провозглашена, однако, власть определенного класса (пролетариата в КНДР), запрещена политическая оппозиция, определенная часть населения (крестьяне в Китае) подвергается политическим ограничениям (неравное избирательное право), определенные социальные меньшинства (так называемые эксплуататоры при тоталитарном социализме) преследуются, подлежат ликвидации (теоретически — путем преобразования) как определенный социальный слой. Возможны притеснения определенных групп населения по национальному признаку (например, русских в современной Прибалтике, которые составляют в некоторых из этих стран сотни тысяч человек населения). Известно, каким преследованиям подвергались евреи в фашистской Германии, коренное население (африканцы), составлявшие 5/6 населения страны, при режиме апартеида в ЮАР. Это — антидемократическое государство.

Социальное государство, как уже говорилось выше, не исключает доминирования определенной социальной группы в обществе (в наиболее приемлемом варианте это может быть средний класс, составляющий обычно в развитых странах 2/3 населения), но такое государство, во-первых, предоставляет всем членам общества социальные услуги, организуя в том или ином объеме бесплатное государственное образование, медицинское обслуживание, устанавливая максимальную продолжительность допустимого рабочего времени, обязательные дни отдыха, оплачиваемый отпуск и т.д. Во-вторых, за счет государственного бюджета и в иных формах оно поддерживает те слои населения, которые находятся в худших экономических условиях (бедных, безработных и др.), особо заботится о детях, женщинах, молодежи, инвалидах. В-третьих, социальное государство принимает меры, чтобы сгладить особенно вопиющие формы социального неравенства, однако в условиях рыночной экономики, даже социально ориентированной, осуществить это невозможно. В условиях тоталитарного социализма данная задача в какой-то мере решалась за счет

снижения жизненного уровня всего населения, но узкая прослойка правящей партийно-государственной номенклатуры имела огромные привилегии, в том числе и материального порядка. Как отмечалось, многие государства в развивающихся странах, некоторые постсоциалистические государства не имеют материальных возможностей для осуществления развернутой социальной политики. Однако это не означает, что они являются асоциальными государствами. Такими государствами являются те из них, где доминирующий социальный слой защищает лишь своекорыстные интересы и не имеет политической воли для осуществления подлинной социальной политики.

Светское государство в меньшей степени связано с социальными характеристиками, но они также присутствуют. Такое государство обеспечивает свободу совести, право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, в некоторых странах — право вести антирелигиозную пропаганду. В отдельных демократических странах есть, однако, государственная церковь. Как правило, это не связано с притеснениями или ограничениями прав других верующих, хотя, например, в Великобритании главой государства может быть только лицо, принадлежащее к англиканской протестантской церкви, в Швеции — к лютеранской, в Сирии — исповедующее ислам и т.д. Гражданские обряды признаются имеющими юридическое значение, только если они совершены в государственной церкви (или в соответствующих государственных учреждениях), но не в других церквях, государство оказывает материальную поддержку этой церкви, глава государства назначает ее высших духовных лиц. Несмотря на такие отступления государство не утрачивает светского характера. Иное дело, когда вся жизнь общества подчинена религиозным канонам единственной религии, а за отступления от них возможны суровые наказания (в том числе и со стороны религиозной полиции нравов — мутавы в некоторых мусульманских государствах). В этом случае государство является теистическим (Саудовская Аравия и др.), а когда еще и государственные посты занимают священнослужители (в том числе высшие посты), то такое государство становится клерикальным (например, Иран).

Правовое государство должно отвечать множеству условий. Важно не только то, чтобы были справедливые законы и они выполнялись, чтобы исполнительная власть занимала свое место, а суд пользовался независимостью и непререкаемым авторитетом в обществе. Нужна определенная политическая культура государственных служащих и членов общества, но главное заключается в том, чтобы государство было связано законами, несло ответственность перед каждой личностью, а личность в свою очередь соблюдала законы, подчинялась государственной дисциплине. Должностные лица должны быть отчетны гражданам либо непосредственно, либо через представительные органы. Пока это нельзя назвать портретом России. Страна только начала идти — медленно, с зигзагами и колебаниями, порою возвращаясь вспять — по пути создания правового государства. В условиях тоталитарных режимов (фашизм,

военные режимы), авторитаризма государство является неправовым. Это относится и к тоталитарному социалистическому государству.

Весьма разветвленной в юридической литературе является классификация государств по их **форме**, т.е. по способу организации и осуществления государственной власти. Различные современные формы государства детально анализируются в следующих разделах, в данном параграфе говорится лишь о существующих в науке подходах к классификации и о самих классификациях. В исследованиях западных ученых были предложены различные градации. В зависимости от распределения полномочий среди различных органов государства выделялись дуалистические, тринитарные, квадративные и иные формы. Американский автор А. Стейнер предлагал деление на три основные группы: автократия, поликратия и государственные союзы, Н. Паркинсон строил четырехчленную классификацию основных форм государства: монархия, олигархия, демократия, диктатура. Были предложены и другие членения. Некоторые из таких классификаций, как видно из приведенных примеров, основывались не только на признаках формы, а иногда и преимущественно не на таких признаках, включая прежде всего социальную характеристику государства, но их авторы называли предложенные классификации государственными формами.

В марксистской литературе классификация форм государства была особенно тесно, даже неразрывно связана с социальным характером государства, что вытекало из философских подходов марксизма, обращенных к общественным явлениям. В марксистских работах по теории государства и права различались буржуазно-демократическая и буржуазно-авторитарная (фашистская), советская, народно-демократическая, революционно-демократическая (в развивающихся странах социалистической ориентации) и иные государственные формы. Учитываемая при такой классификации неразрывная связь форм государства с его содержанием обосновывалась тем, что форма всегда есть организация содержания. Это важный позитивный момент в марксистской классификации форм государства, однако при таком подходе возникают огромные трудности, не позволяющие создать наиболее общее членение государственных форм, последнее так и не предложено до сих пор ни в западной, ни в марксистской литературе. Общеизвестные классификации формы государства осуществляются главным образом по ее элементам: форме правления (парламентарная монархия, президентская республика и др.), форме государственного устройства (унитарное государство, федерация и др.), форме государственного (политического) режима (демократические или авторитарные методы государственного управления). Эти “элементные” классификации особенно полезны для практических целей. Они будут рассмотрены далее при сравнении позитивных и негативных сторон различных государственных форм в неодинаковых условиях общественной жизни. Тем не менее, не следует отказываться от попыток создать наиболее общую классификацию государственных форм, соединяющую воедино три указанные “элемента”. На наш взгляд, в истории разви-

тия государственности и в современных условиях могут быть выделены три основные формы государства: монархическая (монистическая), сегментарная (сегмент — отрезок целого) и поликратическая (плюралистическая). Данная классификация может в какой-то степени учесть содержательную сторону формы, но главная ее задача заключается не в этом, а в необходимости создать классификацию, опирающуюся именно на признаки формы государства.

Характеристика этих трех основных разновидностей формы государства содержится в особой главе. Здесь мы лишь заметим, что **монархическая**, то есть “единовластная” государственная форма имеет высокоцентрализованный характер. Государственная власть находится в руках одного центра (лица или органа), ни разделение властей, ни подлинная автономия в территориально-политическом устройстве, ни реальное местное самоуправление не допускаются.

Поликратическая (многовластная) государственная форма характеризуется разделением властей, размежеванием ролей по управлению государством, определенной автономией различных звеньев и территориальных единиц, развитием местного самоуправления, демократическими методами государственного режима.

Сегментарная государственная форма — такая структура, которая складывается как бы из отрезков целого. Она в значительной мере имеет олигархический характер и занимает промежуточное положение между монархической и поликратической формами. Она допускает известное разделение ролей между различными органами по управлению государством, и некоторые элементы автономии и местного самоуправления, есть отдельные проявления демократии в государственном режиме, но баланса, равновесия не существует. Существует лидирующий орган или доминирующее должностное лицо, они во многом определяют способы и методы управления государством.

Глава 2. МЕТОДОЛОГИЯ И МЕТОДЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ

§ 1. К вопросу о методологии государственного управления

Методология, используемая в сравнительном государственном управлении, — это часть того или иного мировоззрения, философского подхода к объяснению мира и тенденций его развития. Исследуя различные общественные явления, ученые 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 мировой науке к изучению социальных явлений, в том числе государства, применяются три различных подхода. Многие исследователи считают, что социальная действительность задана им жестко, с набором объективно существующих закономерностей, которые ученые должны открыть и изучить¹. Таков подход и большинства российских государствоведов: они рассматривают прежде всего не конструкции государственности, создаваемые людьми, не идеи или концепции, а объективную действительность, институты государства. Другая группа ученых занимает по существу противоположные позиции. Они полагают, что социальная деятельность, ее фрагменты являются результатом творения людей и потому изучаются на деле как последствия интерпретаций, которые даются этим явлениям самими людьми, хотя интерпретации и имеют под собой объективную основу (А. Бергсон, Г. Блумер и др.)². Наконец, третья группа исследователей полагает, что социальные явления объективны, равно как объективны и представления, конструкции общества, создаваемые людьми, поэтому общественные явления изучаются в двух ипостасях: с точки зрения объективной реальности и так, как они созданы, сконструированы людьми (Р. Арон, М. Вебер)³.

В отечественной литературе при изучении государственности ранее обычно различались два, как всегда считалось, принципиально противоположных направления в методологии: марксистское и немарксистское. Первое имело значительное влияние не только среди ученых социалистических стран, но и на Западе. При ответе на вопрос, престиж какой из теорий, объясняющих жизнь общества, особенно возрос, в середине 80-х гг. из 20

¹ Гревцов Ю.И. Социология права. Статус, метод, предмет // Правоведение. 1996. № 1. С. 50.

² См.: Мойсон П. Современная западная социология. Спб. 1995. С. 162—163.

³ Новые направления в социологической науке. М., 1978. С. 30, 37, 49; Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1993. С. 517—520.

опрошенных наиболее известных ученых Запада 80% сослались на марксизм, 60% назвали марксизм наиболее перспективной среди обществоведческих теорий⁴ Однако на рубеже 80—90-х гг. в связи с крахом тоталитарного социализма и последующим крушением социалистической ориентации в развивающихся странах в большинстве государств влияние марксизма упало и продолжает падать. Помимо причин социально-экономического и политического характера это стало также следствием того, что в государственном управлении социалистических стран, равно как и в идеологической работе многих коммунистических партий развитых и развивающихся стран, марксизм (его все-таки надо отличать от большевизма, ленинизма), который содержал немало верных положений, но предусматривал необходимость постоянного уточнения и развития с учетом новых данных (этого всегда требовали Маркс и Энгельс), был догматизирован.

Любые отступления от затверженных положений Маркса, Энгельса, Ленина, хотя бы эти положения были сформулированы полтора столетия назад, в иной обстановке (Маркс писал “Капитал” еще при свете керосиновой лампы), рассматривались как антинаучные, вредные с вытекающими отсюда “оргвыводами” (вплоть до увольнения с работы, а порой и тюремного заключения диссидентов). Лишь после провозглашения перестройки в СССР в 1985 г. постепенно началась медленная ревизия многих обветшалых догм и неосуществимых коммунистических прогнозов. Было признано также, что в немарксистском направлении в государственном управлении (его называли часто антимарксистским) существуют школы, которые используют передовые научные методы и внесли большой вклад в науку. На многие из этих школ марксизм оказал, как отмечалось выше, определенное влияние.

С другой стороны, происходит обогащение марксизма, т.е. тех его положений, которые не отвергнуты в науке и политической практике, из-за несостоятельности, а продолжают использоваться. Это осуществляется на базе учета общечеловеческих ценностей, путем восприятия методов и достижений западной государственноведческой мысли. На основе соединения и “переплавки” разных методологических направлений у некоторых научных школ (особенно в отдельных постсоциалистических государствах) складывается более или менее общая методология при исследовании явлений государственности, отвечающая природе современной цивилизации, уровню накопленных человечеством знаний. Вместе с тем в сохранившихся странах тоталитарного социализма (КНДР, Куба и др.) по-прежнему государственноведами используется марксистско-ленинский подход, он присущ и тем ученым других стран, которые разделяют только такую методологию.

В отличие от прежних односторонних формально-юридических сопоставлений, использованных как исключительные некоторыми ранее

⁴ Новый мир. 1988. № 11. С. 165.

влиятельными в науке направлениями, фактически все современные школы в государствоведении учитывают содержание сравниваемых государств и их институтов. Это содержание характеризуется различным образом (в частности, во многих, в том числе немарксистских школах, используется классовый подход, хотя лишь как элемент более широкого многофакторного анализа, в других оценка содержания связана с категориями демократии и авторитаризма), но отказ от исключительно формальных сопоставлений на деле присущ всем государствоведческим направлениям современности. Формально-юридическая школа, которая еще сохранила незначительное влияние в конституционном праве, в государствоведении фактически не представлена. Сказанное отнюдь не означает отрицательного отношения к сравнениям форм, методов, процедур государственной деятельности, органов государства, учета формальных элементов. **“Формализованные” сопоставления** занимают одно из центральных мест в сравнительном государствоведении. Однако, во-первых, они представляют только одну из сторон в использовании сравнительного метода, а во-вторых, основной акцент делается на содержательной стороне, назначении, плюсах и минусах тех или иных институтов и процедур. Общие выводы в государствоведении являются более обоснованными, если они делаются с учетом этих моментов.

Современная методология сравнительного государствоведения предполагает системный подход. Реальное значение тех или иных институтов государственности, их влияние на общественную жизнь могут быть выявлены только во взаимодействии, взаимосвязи как с другими явлениями государственности, так и с институтами политической системы, экономическими, социальными, идеологическими отношениями. Системный подход, реализующий важнейшие постулаты диалектики, ныне принят всеми ведущими школами государствоведения.

Роль того или иного института (органа, процедуры, функции) может быть всесторонне оценена лишь с учетом его возникновения, развития, изменения, исчезновения. **Всесторонность анализа** предполагает также сопоставление как позитивных, так и негативных сторон того или иного явления, учета его внутренней противоречивости, конкретной ситуации, в которой проявляются его свойства. Комплексная, разносторонняя оценка сравниваемых институтов, органов, методов их деятельности и т.д., содействует наиболее достоверным выводам о целесообразности или нецелесообразности того или иного государственного органа, об эффективности или неэффективности исследуемой модели, процедуры и т.д.

При этом важно иметь в виду, что институты, формы, методы деятельности государственных органов, оказавшиеся продуктивными в одних условиях, могут оказаться непродуктивными в других (и даже в сходных) условиях, если страны имеют разные традиции или отличаются моделями

общественного сознания, политической культуры населения и т.д. Более того, антидемократические по существу институты (например, чрезвычайное положение или федеральная интервенция в субъект федерации) могут оказаться полезными и даже необходимыми для сохранения демократии, для предотвращения анархии и братоубийственных столкновений в обществе. Сказанное означает, что для сравнительного государствоведения особенно важен и необходим диалектический подход.

Сравнительное государствоведение предполагает оценку изучаемых институтов с учетом общечеловеческих ценностей, взятых в целом и особенно относящихся к проблемам государственности: демократии, социальной справедливости, социального и правового государства, единства власти и разделения властей и системы противовесов, взаимодействия всех ветвей власти — с одной стороны, с другой — ответственности личности перед государством и последнего — перед личностью, роли государства как выразителя определенных социальных интересов и одновременно как арбитра в социальнонеоднородном обществе, правления большинства и защиты прав меньшинства и т.д.

Методология сравнительного государствоведения, используемая в данной работе, как видно из сказанного, складывается из составляющих, которые ранее считались несовместимыми, и находится в процессе становления. Опираясь на идеи об общечеловеческих ценностях, мы используем и некоторые марксистские положения. Многие из них возникли отнюдь не на пустом месте и отражают предшествовавшие взгляды и учения. Такой подход еще не часто реализуется в создании фундаментальных обобщающих работ, хотя уже появились труды по конституционному праву, близкие к государствоведческой проблематике⁵ Однако нужна большая и длительная работа крупного коллектива государствоведов и ученых других специальностей, чтобы на основе новых подходов создать науку сравнительного государствоведения.

§ 2. Методы сравнительного государствоведения

Метод — это основанный на каких-то исходных (априорных) принципах способ познания прошлого, настоящего и будущего, теорий и идей, формулирование научных гипотез, проверка доказательности всего этого с помощью частных методик. Главным методом в сравнительном государствоведении, как свидетельствует название этой отрасли знания, является сравнительный метод.

Сравнение, как известно, присутствует в различных формах познания, используется во многих науках, в том числе и в теории государства.

⁵ Сравнительное конституционное право. М., 1996.

Сопоставление и выявление общего и особенного необходимы, в частности, для классификаций, для создания научных понятий. Без сопоставлений, производимых в голове ученого, были бы невозможны многие теоретические конструкции государственоведения (тип, разновидность, форма государства, законодательная, исполнительная, судебная власть, прямая и представительная демократия и т.д.).

Не во всех отраслях знания сравнение достигает уровня особого и тем более ведущего метода. В сравнительном государственоведении оно становится главным методом исследований. Более того, в отличие от некоторых общественных, естественных, математических наук, где сравнение используется в виде одного из приемов, как частная методика, в сравнительном государственоведении оно в самом себе содержит уже элементы путей решения той или иной практической задачи, включает позитивное знание, ибо предполагает подходы к ответу на вопрос: какие государственные органы, формы, методы управления могут быть применены в аналогичных или иных обстоятельствах, а какие обнаружили свою нецелесообразность в сходных условиях. На базе обобщений возникают теоретические выводы.

Однако формулирование наиболее общих теоретических выводов не относится к непосредственным задачам сравнительного государственоведения; это цель теории государства. Как отмечалось, задачи сравнительного государственоведения более конкретны и “заземлены”. Речь идет о сравнении органов, процедур, методов деятельности государственного аппарата и т.п. с целью выявления оптимальных решений для государственного регулирования в конкретных условиях и в интересах тех классов, социальных слоев, народа, которым принадлежит политическая власть. В таком сравнении неизбежно присутствуют дескриптивный, критический, эвристический и прогностический элементы.

Дескриптивный (описательный) элемент сравнения необходим для создания объективного представления о фактической стороне дела. Прежде чем сделать какие-то выводы о системах местного самоуправления, например, в Великобритании, Франции, Египте, нужно описать существующие органы, порядок их формирования, полномочия, способы государственного контроля, словом, собрать материал, прежде чем приступать к классификациям. Это же относится к выявлению способов размежевания полномочий федерации и ее субъектов в разных странах: сначала нужно эти полномочия перечислить.

Изучая полномочия главы государства по конституции и его фактическую роль, мы констатируем, с одной стороны, расхождение между конституцией и действительностью (реальным участием президента в решении важнейших вопросов) в Индии, где президент осуществляет свои конституционные полномочия только по указанию правительства (кабинета), а с другой стороны, совпадение правовых норм и практики в США. На этой

основе создается представление о парламентарной республике в Индии (хотя по конституции полномочия президента в ней столь же обширны, как и в США) и президентской республике в США, а с учетом взаимоотношений высших органов государства — общее понятие парламентарной и президентской республики.

Научная критика вскрывает позитивные и негативные стороны этих форм правления. Она отмечает, например, концентрацию власти в руках одного человека при президентской республике, возможную нестабильность правительства в условиях развитой многопартийности — при парламентарной. Свое подтверждение это находит в чертах упомянутых выше суперпрезидентских республик в Африке (до 90-х гг.), с одной стороны, и в частой смене правительств в ряде парламентарных республик. В частности, в Италии после второй мировой войны в среднем почти ежегодно формировалось новое правительство. Научная критика отмечает ограниченность местного самоуправления в условиях административной опеки (например, во Франции до реформы 1982 г.), но, с другой стороны, указывает на элементы дезинтеграции государства при отсутствии необходимого контроля государственной власти за местным самоуправлением (например, в некоторых регионах России); она указывает на авторитарные черты института президентского правления в Индии (в штатах), но, с другой стороны, отмечает позитивное значение этого института для борьбы против сепаратизма, разрушающего государство и причиняющего много бед его гражданам. Подобных примеров можно привести очень много.

Эвристический элемент сравнения (эвристика — искусство нахождения истины) связан с оценкой той или иной формы, органа, процедуры в конкретных условиях (например, левые силы Франции при реформе конституции в 1958 г. выступали за парламентарную республику, считая, что она более соответствует демократическим завоеваниям народа, тогда как аналогичные политические группировки в Чили в 1973 г., учитывая традиции президенциализма в Латинской Америке, личность президента С. Альенде и роль президента-реформатора, отстаивали президентскую республику, и обе позиции в конкретных условиях этих стран были верными.

Однако левый президент, обладавший по конституции большими полномочиями, не оправдал надежд населения страны: в ходе проводимых реформ жизненный уровень населения катастрофически снижался. В результате в стране был совершен военный переворот, а президент покончил жизнь самоубийством. Военный переворот сам по себе заслуживает крайне негативной оценки, но экономика Чили была восстановлена, жизненный уровень граждан существенно повышен, правда, за счет ущерба демократии. Можно привести другие примеры (например, введение военного положения в Польше в 1981 г., которое демократические силы в то время оценивали крайне отрицательно, а в 1997 г. считают, что именно оно по-

звонило избежать в стране хаоса и братоубийственной войны). Словом, эвристический подход к исследованию еще раз свидетельствует, что оценка явлений государственности должна быть тщательно взвешена, а истина всегда конкретна.

Прогностический элемент сравнения позволяет предвидеть возможное развитие и результаты событий. Благодаря ему сравнение может (а в целях практической эффективности исследования — должно) содержать предложения, рекомендации. Так, сравнение многопартийности и однопартийности и их значения для формы правления в развивающихся странах позволило сделать прогностический вывод, что однопартийность ведет к установлению авторитарного государственного режима, к слиянию партийных и государственных структур, к тоталитаризму. Провозглашение глав государств верховными руководителями революции (Секу Туре в Гвинее даже присвоено имя “человек-народ”), а затем и императорами (Бокасса в Центрально-Африканской Республике) подтвердило этот прогноз. С другой стороны, был сделан вывод, что чрезмерная концентрация власти вызовет на определенном этапе противодействие различных слоев населения. Если отвлечься от ранее имевших место военных переворотов, то такой прогноз оправдался впервые в Алжире в 1988 г., когда после массовых выступлений населения (преимущественно молодежи) были введены существенные элементы парламентаризма, президентская республика была заменена полупрезидентской. На рубеже 1980—1990-х гг., а затем в 1990 и 1991 гг. подобные изменения, направленные на демократизацию государственных структур, были осуществлены в подавляющем большинстве стран Африки. Элементы парламентаризма вводятся и в некоторых латиноамериканских президентских республиках (Венесуэла в 1961 г., Перу в 1979 г., Колумбия 1991 г. и т.д.), в отдельных государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР в 1991 г. после развала Союза. В 1997 г. российский парламент (Совет Федерации) предложил принять поправки к Конституции России в целях усиления элементов парламентаризма. Прогноз приводит к выводам, что эти изменения соответствуют тенденции развития современной государственности, и что введение элементов парламентаризма может снять социальную напряженность в некоторых конкретных ситуациях.

Процесс сравнения институтов государственности складывается из нескольких стадий. Прежде всего это **выбор** тех или иных явлений для их сопоставления. Он определяется методологическими установками и конкретными целями исследования. Так, изучая государственные режимы, формы правления, роль армии, другие институты государственности развивающихся стран, многие западные исследователи (Д. Эптер, Д. Лаврофф, Г. Бинен и др.) рассматривали эти явления со своих методологических позиций как однопорядковые в странах капиталистической ориентации и в

государствах, лидеры которых провозгласили ориентацию на социализм. Действительно, с точки зрения оценки демократичности этих институтов различий в той и другой группе однопартийных африканских государств практически не было: многие важнейшие институты государственности в обеих группах стран имели недемократичекий, а часто тоталитарный характер. Однако такие различия существовали, хотя на практике не очень значительные, в социальном характере сравниваемых явлений. Партийно-государственная элита, сосредоточившая власть в своих руках, была неодинаковой, разными были провозглашенные цели и проводимые этими режимами мероприятия. Недостатки методологического подхода при выборе явлений для сопоставления (сравнивались социально разнородные институты, принимавшиеся за однопорядковые) приводили к отождествлению неодинаковых структур.

Подбор явлений для сопоставления зависит также от цели исследования. Если, например, нужно создать пригодную для условий данной страны модель органов конституционного надзора при условии предварительного (а не последующего) контроля нормативных актов, то исследователь будет изучать и сравнивать не практику США, Австралии или Канады, а опыт других стран (Франции, ФРГ, Казахстана и т.д.).

Если осуществлен отбор явлений, следует стадия сопоставления. Элементы процесса сопоставления присутствуют уже при подборе явлений (отбирая явления, исследователь стремится к тому, чтобы они были сопоставимыми, сравниваемыми), но сам процесс развертывается на следующей стадии, цель которой установление общих черт и особенностей сравниваемых явлений. Сопоставляя, например, парламентарные республики (Италию, ФРГ и Индию), мы констатируем в качестве общих черт ответственность правительства (Совета или кабинета министров) перед парламентом и реальную ограниченность полномочий президента. С другой стороны, в качестве своеобразия мы отмечаем “конструктивный вотум недоверия” в ФРГ, призванный обеспечивать стабильность правительства, в результате чего в ФРГ не происходит такой частой смены правительств, как в Италии.

Из сказанного следует, что выявление общих черт и особенностей ведет к следующему шагу — оценке их полезности, к выводу об эффективности или неэффективности, целесообразности или нецелесообразности того или иного института. Так, хотя большинство стран Африки имеют многонациональный (полиэтнический) состав населения, такие признанные формы государственного устройства, как федерация и автономия, успешно используемые в Европе, Азии, Америке, во многих странах Африки оказались непригодными для решения национального вопроса. Они не способствовали сплочению населения, а иногда, напротив, стимулировали национальную вражду, трайбализм. Поэтому федеративные формы, первона-

начально установленные в некоторых странах зачастую под нажимом прежних колонизаторов, были затем упразднены (в Индонезии, Ливии, Уганде и др.). С другой стороны, федерация создана в 1994 г. в Эфиопии.

Оценка целесообразности тех или иных форм нередко связана опять-таки с различиями методологических подходов представителей неодинаковых идеологических направлений. Лидеры ряда африканских стран (Заира, Руанды, Кении и др.) долгое время рассматривали сверхцентрализацию государственного аппарата как один из решающих путей укрепления государства, тогда как так называемые революционные демократы других стран континента (Ангола, Гвинея-Бисау, Конго и др.) заявили, что государство сильно сознательностью масс, развитием демократии. Хотя это был лишь лозунг, а лидеры последней группы стран на деле также отстаивали авторитарные режимы, различия этих подходов нельзя не учитывать, ибо они вели к разным конкретным решениям, к созданию неодинаковых институтов. В перспективе демократические институты, необходимость которых провозглашали революционные демократы (не осуществляя зачастую этого на практике), оказались целесообразнее, и развитие африканских стран на рубеже 1980—1990-х гг. началось по пути демократизации, хотя и иного рода, чем этого требовали теоретические постулаты революционных демократов.

В соответствии с практическими задачами исследования может быть осуществлена мысленная (т.е. в идеальной, а не в реальной форме) экстраполяция вывода об управленческой эффективности или неэффективности, полезности или непригодности того или иного института (формы, структуры, метода), полученного на материалах одной страны, в сходных условиях другой. Цель такой экстраполяции — выработка соответствующих рекомендаций. Так, в условиях конкретного соотношения сил в Польше в 1989 г. оказалось целесообразным введение двухпалатной структуры парламента по моделям некоторых западных стран, хотя существовавшая до тех пор доктрина считала такую структуру неподходящей в условиях польского унитарного социалистического государства. В СССР, а затем в возникших на его территории государствах—членах Содружества независимых государств на основе учета зарубежного опыта в парламентах появились освобожденные депутаты, занятые только работой в этом учреждении, хотя господствовавшая десятилетиями доктрина исходила из того, что парламентарии должны совмещать эту деятельность с постоянной работой на предприятии или в ином учреждении.

На постсоциалистические страны были распространены (экстраполированы) выводы из практики организации и деятельности государственных органов, а также местного самоуправления многих стран Запада, хотя и не все они оказались пригодными в специфических условиях постсоциалистических государств (позднее была проведена некоторая, пока что не-

существенная, корректировка). Массовый характер имела экстраполяция опыта СССР на возникшие позднее так называемые страны народной демократии (“зарубежные социалистические государства”). Зачастую такая экстраполяция осуществлялась и в странах социалистической ориентации Африки, в совершенно непригодных для этого условиях.

При сравнительном изучении институтов государственности могут быть использованы различные приемы. Во-первых, это сравнение, целью которого являются подтверждающие гипотезу выводы, т.е. **“подтверждающее сравнение”**. Оно используется, например, в условиях, когда сравниваются однородные государственные структуры, но в одной из них возникли новые явления, которые трансформируют эту структуру, хотя и не до степени изменения ее качества. Путем сравнения требуется подтвердить, что основа, суть осталась прежней. Например, форму правления в Уругвае принято характеризовать как президентскую республику, как и в других латиноамериканских странах она создавалась первоначально по образцу США. Но в Уругвае согласно конституции 1966 г. были введены некоторые элементы парламентаризма. Так, допускаются интерpellации министрам, которые могут завершаться выражением недоверия. Министры либо уходят в отставку сами, либо президент увольняет их. Но он может также оставить их на прежних постах. Таким образом, существующие отличия от США вовсе не означают, что в Уругвае президентская республика заменена новой формой. Прежняя форма правления, хотя и с изменениями, сохранена. В данном случае сравнение главных характеристик президентской республики в США и некоторых странах Латинской Америки, включая Уругвай, позволило аргентинскому профессору К.С. Нино на международном симпозиуме по сравнительному конституционализму в 1988 г. подтвердить такой вывод⁶

Нередко при изучении различных государственных структур исследователь использует **“отрицающее сравнение”**. Его смысл состоит в том, чтобы несмотря на внешнее сходство изучаемых государственных институтов показать их различный характер, исключить отождествление. Такое сравнение приводит, например, к выводам, что советы, как органы местного самоуправления в США — это совсем иные органы, чем советы в бывшем СССР. Хотя последние квалифицировались в конституции в качестве органов власти (а не самоуправления), они на деле были под контролем партийной номенклатуры КПСС и не выполняли в полном объеме даже функций местного самоуправления. Народные суды в Индии, которые в ускоренном порядке рассматривают, в частности, мелкие транспортные правонарушения, — совсем не то, что бывшие народные суды в России,

⁶ Nino C.S. Transition to Democracy. Corporatism and Constitutional Reforms in Latin America. Punta del Este. 1988. P. 26—27.

которые являлись государственными судами (слово “народный” было призвано подчеркнуть “социалистический” характер власти) с правом выносить решения о применении предусмотренных законом мер наказания вплоть до смертной казни. Общим в Индии и России являлось только название. Правительство Великобритании (90—95 человек), никогда не собирающееся на заседания (на деле правительством является кабинет), не может быть отождествлено с правительством СССР 1989-го г. (146 человек), заседавшим по определенному графику, с правительством России, с Советом министров Болгарии и т.д.

Особый способ — “контрастирующее сравнение” В прошлом отечественные исследователи, включая автора данной книги, пытались найти явления противоположности в так называемых социалистических и буржуазных институтах, и этот метод ими нередко абсолютизировался. Противопоставлялись высшие представительные органы (Верховный Совет в СССР, Сейм в Польше, Государственное собрание в Венгрии и т.д.) в “социалистических” странах и парламенты (национальные собрания, конгрессы, междлисы и т.д.) в капиталистических странах, подчеркивалось принципиальное различие конституций, судов, правительств вплоть до заявлений о совершенно иной природе режима чрезвычайного положения “у нас” и “у них” Конечно, значительные различия, а то и противоположности действительно существовали (их корни лежали в иной системе экономики, в авторитарных порядках, реальном господстве партийно-бюрократической номенклатуры во многих “социалистических” странах), но эти различия и противоположности нередко видели совсем не в том, в чем они действительно заключались, многие же формы и процедуры были аналогичными.

Подобные противоречивые явления в организации, функциях, порядке деятельности государственных институтов имеют место и сейчас. Собрания народных представителей в Китае — органы типа советов, являющиеся в соответствии с марксистско-ленинской концепцией органами государственной власти, — совсем не то, что советы в Великобритании, представляющие собой органы местного самоуправления; социалистическая государственная собственность, которая по конституции КНР является высшей формой собственности, совсем не похожа на публичную собственность во Франции. Государственный совет на Кубе, действующий согласно конституции в условиях руководящей роли коммунистической партии в обществе и государстве, совсем не похож на Федеральный совет в Швейцарии и т.д. Существенные различия нередко существуют и в институтах государственности в близких по социальному характеру и правовым системам странах. Сравним, например, монархическую Великобританию, где в последние триста лет никогда не использовалось право вето главы государства, и республиканские США, где это право применяется сравни-

тельно часто. Существуют различия и в социальном характере институтов ряда стран (например, феодальная в своей основе монархия в Саудовской Аравии и монархия в Японии, где император лишь символ нации).

Контрастирующее сравнение как метод исследования имеет широкую сферу применения. Используя его, исследователь берет для сравнения или однопорядковые институты с различным, а иногда и противоположным, социальным содержанием или неодинаковые институты однопорядкового социального содержания. В первом случае при таком сравнении выявляются целевое назначение, преимущества и недостатки одного и того же института, поставленного в разные социальные условия. Например, институт чрезвычайного положения широко использовался в Парагвае. До свержения президента А. Стресснера в 1989 г. оно было, по существу, перманентным на протяжении многих десятилетий и отменялось лишь временами, в частности на несколько дней во время выборов. Этот институт активно использовался для сохранения авторитарного режима во главе с фактически пожизненным президентом, переизбиравшимся восемь раз. С другой стороны, чрезвычайное положение нередко вводится в некоторых штатах и районах Индии, где существует демократический режим. Но оно отнюдь не использовалось в целях удержания власти прежним президентом или кабинетом министров: их смена происходила на основе парламентских традиций.

Другим примером может служить сравнением однопорядковых представительных органов в полуфеодальных Объединенных Арабских Эмиратах и современном Египте — тоже арабской стране. В первом случае Национальное собрание даже не избирается гражданами, а состоит из представителей правительств эмиратов (назначается эмирами каждой из 7 частей федерации). Кроме того, оно имеет только консультативный характер, законы принимает коллективный Совет эмиров. В Египте Народное собрание создается на основе выборов гражданами государства и выполняет все функции парламента. Таким образом, контрастирующее сравнение приводит к выводу о том, что в неодинаковых социальных условиях идея парламентаризма приобретает совершенно разное воплощение, претерпевает искажения.

Контрастирующее сравнение может широко использоваться и при изучении разных институтов однородного социального содержания, как в разных государствах, так и в одной и той же стране. Так, сопоставляя институт президента в президентской республике США и в парламентарной республике Италии, мы приходим к выводу, что имеет дело с разными, по существу, институтами, сходства у них меньше, чем различий. С другой стороны, исследуя путем контрастирующего сравнения положение президента и парламента в Кении (особенно до 1991 г., при однопартийной системе), можно констатировать, что несмотря на внешнее сходство парла-

мента Кении с британским (включая те же самые парики спикера и клерков), на деле он не занимает в государственной структуре положения британского парламента, а ключевую роль играет глава государства.

Любое сравнение может быть по своим результатам, выводам и *позитивным*, и *негативным*. В первом случае, в том числе при отрицающем сравнении, исследователь демонстрирует выявленное им положительное значение того или иного института для развития общества, в целях повышения эффективности управления, для сокращения государственного аппарата и бюджетных расходов по сравнению с институтами, которые применялись ранее, могли быть использованы или предлагались по проектам. Так, при сопоставлении Верховной контрольной палаты и Прокуратуры в Польше подтверждается вывод о невозможности их отождествления, хотя во многом их деятельность совпадает, а также делается вывод о полезности создания первого органа для укрепления бюджетной дисциплины. В условиях Польши деятельность обеих, казалось бы однопорядковых структур, имеет позитивное значение. С другой стороны, акцент может быть сделан на отрицательном значении той или иной структуры. Например, сравнивая так называемую беспартийную систему панчаятской демократии в Непале (по конституции 1962 г.) с панчаятами в Индии исследователи и лидеры политических движений (фактически партий, хотя указ короля 1980 г. подтвердил их запрещение) пришли к негативной оценке института панчаятской демократии. В результате массовых выступлений народа была принята новая конституция 1990 г., которая провозгласила парламентарную монархию, упразднив прежнюю систему.

Оба приема могут использоваться и для сравнения *реально* существовавших или существующих институтов, и в *идеальной*, мысленной форме, когда исследователь рассматривает плюсы и минусы предлагаемого, воображаемого или сконструированного им или кем-то другим института. Примером может служить решение Учредительного собрания Болгарии о проведении 6 июля 1991 г. референдума о форме государственного устройства страны: сохранение республики или установление монархии. Предложение о возможном введении монархии получило негативную оценку во всех слоях населения, и под нажимом общественного мнения Собрание было вынуждено отменить свое решение, не доводя дело до референдума. Институт монархии, сконструированный в общих чертах в мысленной форме, был отвергнут⁷, но в 1997 г. его возможность была признана президентом Болгарии.

⁷ Киров В.Ц. Республика Болгария: Учредительное собрание 1990 г. // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 130.

Аналогичным примером является референдум в Бразилии о возможной замене республики монархией (1993 г.), но в данном случае монархию отвергли избиратели.

Подробная характеристика сравнительного метода, содержащаяся выше, обусловлена его главенствующим значением для данной отрасли знаний. Однако наряду с ним в сравнительном государствоведении используются многие другие методы, применяются разнообразные *частные методики* исследований.

Изучение данной сферы социальной жизни предполагает всеобъемлющую оценку различных сторон государственности, общие выводы должны базироваться на исследовании всех факторов, ибо каждому из них могут быть противопоставлены другие, а преувеличение значения данных, вырванных из общего контекста, приведет к неверным выводам.

В сравнительном государствоведении широко используется исторический метод. Он помогает вскрыть тенденции развития тех или иных институтов государственности и в какой-то мере дать их прогноз. Логический метод особенно часто применяется при анализе конституционных норм, регулирующих деятельность органов государства. Среди различных количественных методов важное значение имеет статистический метод, он, в частности, позволяет оценить степень эффективности того или иного института. Для многих выводов, особенно касающихся социальных характеристик, используются качественные методы исследования. В выработке определений важную роль играет метод формализации, при помощи которого выделяются главные, наиболее существенные стороны явления при умышленном игнорировании неглавных, второстепенных качеств и связей.

Метод моделирования (искусственное воссоздание моделей тех или иных органов, процедур и т.д.), равно как и метод социального эксперимента (практическая проверка тех или иных институтов в условиях, созданных экспериментатором) применяются почти исключительно лишь в мысленной идеальной форме, ибо реальное манипулирование многими явлениями государственности невозможно. Важное значение имеют и другие общенаучные методы: анализ и синтез, прогнозирование, конкретные социальные исследования и т.д.

Осуществляя государствоведческие сравнения, видимо, следует идти от общего к частному, сравнивая однородные явления государственности: типы, формы, институты и т.д. Только при этом условии можно сделать какие-то заключения общего характера. Сравнение разнородных явлений (например, структуры парламента и государственного режима, способа избрания президента и административного контроля представителей государственной власти за органами местного самоуправления и т.д.) никаких выводов дать не может, но оно может использоваться для дополнительной аргументации при формулировании тех или иных заключений. Так, поря-

док назначения президентом или монархом большого числа депутатов, а то и всего состава парламента (в ОАЭ консультативное Национальное собрание назначается эмирами составных частей федерации) — один из аргументов для доказательства антидемократичности элементов государственного режима или его тоталитарного, авторитарного характера в целом; при избрании президента парламентом или специальной избирательной коллегией (а это по своим полномочиям “слабый” президент) обычно не бывает назначенных им на места представителей государства (префектов, комиссаров и др.) для контроля за органами местного самоуправления, “сильный” же президент, напротив, иногда их назначает и т.д.

Сравнение включает несколько ступеней. Во-первых, это исторические типы государства, их характеристика, выявление сходства и различий с точки зрения социального характера государства. Во-вторых — государственная система, взятая в целом организация государственности, которая может быть охарактеризована в категориях демократической, авторитарной и тоталитарной системы. В-третьих, форма государства: характеристика с точки зрения способа организации и осуществления государственной власти. Четвертая ступень — институт государства — относительно обособленная организационная или функциональная структура в общей государственной системе (например, институт главы государства, гражданства, референдума). В рамках этих основных членений — множество более дробных делений, а в последних — еще более мелких, нисходящих до последней “клеточки” сопоставлений — элемента государственности, который уже неделим на другие институты или элементы. Так, внутри типа мы сопоставляем различные разновидности государства, а затем конкретные государства, которые для этой стадии сравнения выступают в качестве элемента. В рамках формы государства мы сравниваем различные формы правления, территориально-политического устройства, государственного режима; в рамках, например, республиканской формы правления — президентскую и парламентарную республику; в рамках президентской республики отдельно анализируем некоторые суперпрезидентские республики и т.д. Элементом в данном случае будет форма правления конкретного государства. Сказанное относится и к институтам государства. Сравнивая институт главы государства, мы говорим об институтах монарха и президента, сопоставляем в первом случае способы престолонаследия, говорим о разных полномочиях монарха, институте регентства и т.д., приводя аргументы о правовом положении, полномочиях, действиях конкретных монархов, выступающих в качестве элементов института монарха.

Особое место в ходе государствоведческого сравнения занимают различные концепции о государстве, а также вопросы местного самоуправления. Изучая концепции о государстве, проводят сопоставления взглядов различных мыслителей на те или иные государственные формы, институты, методы дея-

тельности органов государства. Что же касается местного самоуправления, то в большинстве стран оно не входит в систему государственной власти, занимая особое положение как проявление политической власти территориального коллектива. Однако, во-первых, оно очень близко и по характеру, и по формам деятельности к государственным органам, а во-вторых, в ряде стран на местах действуют представители государственной власти, теснейшим образом связанные с органами самоуправления (между ними и органами самоуправления разделены некоторые полномочия по управлению местными делами, кроме того эти представители осуществляют административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления). Поэтому мы изучаем и сопоставляем в данной работе и модели различных органов местного самоуправления.

Почти все направления и школы в теории государства признают, что самым существенным в феномене государственности является государственная власть, имеющая определенные формы организации и выполняющая те или иные задачи, внешние и внутренние функции государства реализуются именно путем применения государственной власти. Организация власти, ее использование по осуществлению функции государства будут рассмотрены далее. Данная же глава посвящена понятию государственной власти, разделению властей и единству государственной власти, а также современным концепциям организации государственной власти.

§ 1. Понятие государственной власти

Слово “власть” употребляется очень широко и в обыденной речи, и в научной литературе. Хорошо известна басня И.А. Крылова, где рассказывается, как повар читал нотации коту-вору Васье вместо того, чтобы “власть употребить” Мы говорим о родительской и хозяйской власти, 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

Если перейти от обыденного словоупотребления термина “власть” к попыткам вскрыть его содержание, то обнаружится не меньшее, а, пожалуй, и большее количество различных вариантов. Такие попытки предпринимались уже мыслителями далекого прошлого. В папирусах Древнего Египта, клинописях Месопотамии, индийских ведах, сочинениях древнегреческих и римских писателей содержится много высказываний о природе власти. Как правило, им присущ синкретический (нерасчлененный) подход к этому явлению, нередко объединявший “власть” сверхъестественных сил и людей-героев, природных факторов и общественную власть. Даже Аристотель, выдающийся древнегреческий мыслитель, подходивший к пониманию особенностей власти в обществе, не всегда проводил достаточно четкие различия, считая, что отношения власти присущи не только одушевленным существам, но и неживой природе.

Средневековые авторы-теологи выдвигали на первый план “божественную власть”, считая ее “человеческий вариант” лишь производным. Особенно отчетливое выражение это получило в концепциях мусульманских мыслителей, и даже в наше время подобные положения о суверените-

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

те Аллаха, который вручает власть нации, фигурируют в конституциях некоторых исламских республик.

Общественная, **социальная** власть привлекла внимание писателей— утопистов и энциклопедистов накануне буржуазных революций в западной Европе, когда в повестку дня встал вопрос о свержении власти феодалов (абсолютного монарха) и замене ее новой властью. В их сочинениях говорилось о власти народа, и эта формулировка получила закрепление в принятых тогда конституциях. На деле существовало цензовое избирательное право, не было должных ограничений эксплуатации наемного труда, отсутствовали социальные программы. Политическая власть принадлежала буржуазии, ее олигархии, что, впрочем признают и многие современные западные исследователи, заявляя, правда, что такое положение сохранялось только до введения всеобщего (без имущественного ценза) избирательного права, а после этого утвердилась действительно власть народа. Нужно заметить, однако, что имущественный ценз в разных формах существовал в некоторых развитых капиталистических странах и в XX в., а половина населения страны (т.е. народа) — женщины — получили избирательные права в некоторых западных демократиях только в период первой мировой войны или после нее, во Франции и Швейцарии — после второй мировой войны.

В наше время существует огромная научная литература по вопросам общественной власти, в Париже издается специальный журнал “Власти”, проблема власти в обществе является центральной для многих политологических, государствоведческих, а иногда и правоведческих журналов. Применяются различные качественные и количественные методы для исследования власти в тех или иных общественно-экономических формациях, группах стран (например, в Тропической Африке) и отдельных государствах (Германии, Китае, Индии, Франции и др.), об отдельных институтах государственной власти изданы специальные книги. Несмотря на это, общее понятие государственной власти, а также вопрос о социальной природе власти в конкретных государствах продолжают вызывать споры как между представителями разных научных направлений (прежде всего марксистского и немарксистских), так и внутри течений.

Прежде всего, иногда не проводится достаточных различий между влиянием, воздействием и общественной властью. На наш взгляд, видеть власть (в научном понимании этого термина) в отношениях между животными, а иногда и насекомыми (пчелами, муравьями и т.д.) — значит смешивать разные явления, о чем справедливо писал Н.М. Кейзеров² Речь скорее должна идти о влиянии, воздействии, доминировании. Это относит-

² Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. Критика буржуазных теорий. М., 1973. С. 17—19.

ся и к некоторым отношениям людей. Влияние, обусловленное природными, ценностными качествами явления или особыми свойствами людей (например, красота, ораторский талант), не определяет принудительным путем желаемое поведение, а является лишь одним из побудительных мотивов поведения³ Такие мотивы нередко действуют стихийно, не включают момент осознания их как власти. Последнее же для феномена власти необходимо. *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, любое отношение господства — это “присвоение” чужой воли.

Однако не всякое волевое отношение является признаком социальной, общественной власти. Родительская власть включает волевое отношение между членами семьи (имеются в виду дети, достигшие определенного возраста и способные оценивать свои действия), но это еще не общественная власть. Простая зависимость одного лица от другого, вопреки мнению некоторых социологов⁴, на наш взгляд, не может быть охарактеризована как проявление социальной власти. В основе последней лежит существование определенных общностей, тех или иных групп людей, коллективов, чьи связи опираются не на близкие родственные отношения (семья), а на другие факторы. Такая власть возникает в самых разных коллективах: общественных объединениях, кооперативах, старательских артелях, сектах, монашеских орденах средневековья и т.д. 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 — это существенный элемент всякой организации социальной жизни, жизни в коллективе.

Общественная, социальная власть характеризуется не только волевыми отношениями, связанными с существованием более или менее устойчивого человеческого коллектива. Она всегда содержит элемент той или иной формы *принуждения*, коренящейся в необходимости управления совместной деятельностью коллектива. Формы “присвоения” чужой воли, “методы принуждения”, пути осуществления социальной власти многообразны. В связи с этим в научной литературе различается несколько разновидностей общественной власти. Неполитическая, негосударственная социальная власть в условиях родового строя отличается от государственной, свои

³ Lustacz L. O definiowaniu władzy // Państwo i prawo. Warszawa, 1984. № 3. S. 55.

⁴ Clark R.T. Power and Policy in the Third World. N.Y., 1982. P. 6.

особенности присущи “корпоративной власти” общественной организации над добровольно вступившими в нее членами. В научной литературе выделяют экономическую власть, базирующуюся на неравенстве в обществе, идеологическую, религиозную, этическую, техническую, военную и т.д.⁵

Особое внимание в литературе уделяется политической власти. Существует два подхода к пониманию ее природы. Сторонники одного из них видят политику в любом, самом малом человеческом коллективе, даже в семье, и полагают, что она и, соответственно, политическая организация общества, политическая власть существовали уже в сегментарных коллективах примитивного человеческого стада охотников-собирателей⁶ Современный английский исследователь П. Кальверт считает, что своя политическая система (и соответственно — политическая власть) существует в каждом городе, фирме, профсоюзе, племени, клубе и т.д.⁷

Представляется, однако, что политическая власть обладает своей спецификой и не присуща любому объединению людей. Корпоративную власть коллектива, общественного объединения, организации нельзя отождествлять с политической властью. Имеется лишь один уникальный коллектив, в котором может возникнуть данная особая разновидность социальной власти — это социально асимметричное (в разных пониманиях — классовое) человеческое общество, всеобъемлющий коллектив в более или менее определенных географических границах (страна, город-государство и т.д.), а иногда — в кочующем сообществе (например, у монголов в средние века), в редчайших случаях — в освобожденных в результате борьбы от колонизаторов районах (Гвинея-Бисау, Ангола, Мозамбик). Классовым, причем классово антагонистическим, такое общество становится на определенном этапе своего развития. В дальнейшем классовые антагонизмы могут стираться, сохраняться в подспудной форме или почти исчезать, но опять-таки лишь на определенной стадии общественного развития, в условиях научно-технического прогресса, способного обеспечить материальный достаток различным социальным слоям и, что особенно важно отметить, в результате правильной социальной регулирующей роли государства. Возникнув из социальной асимметрии общества (не без участия других причин, о которых сказано выше), государство, государственная власть становятся фактором, сглаживающим наиболее острые формы асимметрии в обществе, хотя различия, а, следовательно, и противоречия в обществе остаются всегда.

⁵ Gupta A. Political Theory. New Delhi. 1980. P. 11; Пэнто Р., Гравитц М. Методы социальных наук. М., 1972. С. 136.

⁶ Подробнее см.: Дробишевский С.А. Историческое место политической организации общества и права: спорные вопросы // Правоведение. 1991. № 4. С. 84.

⁷ Calvert P. Politics, Power and Revolution. An Introduction to Comparative Politics. Brighton, 1983. P. 37.

Как и всякий коллектив, социально асимметричное общество нуждается в управлении, руководстве. В конечном счете это руководство имеет тенденцию сосредоточиваться в руках того класса, социальной группы, которая реально, в действительности владеет средствами производства. Однако единоличное руководство класса ведет к его диктатуре, что не может быть допущено в современном цивилизованном обществе, тем более что, как показал опыт, лозунг о такой диктатуре на практике приводит к господству слоя “номенклатуры” в условиях тоталитарного режима. Поэтому в условиях “распыления” собственности при использовании акционерных компаний и других форм, когда работники предприятия участвуют в его доходах, при активной деятельности групп давления различных социальных слоев доминирующий класс уступает определенную долю политической власти другим социальным слоям. Политическая власть в какой-то мере рассредоточивается, и во многих государствах принадлежит в основном “среднему классу”, состоящему из представителей различных социальных групп. В некоторых странах он достаточно многочислен. В США он включает более 70% белых и 30% цветных американцев с доходами более 35 тыс. долларов в год (при среднем доходе приблизительно 20 тыс.), в странах Европы — не менее 65—70% населения, иногда до 80%. Этот класс заинтересован в стабильности, в государственном арбитраже при распределении общественных ценностей с применением компромиссов и консенсуса. Однако в ряде стран Европы средний класс еще только формируется (например, в Чехии), а нередко его практически нет (в том числе и в России).

Выше речь шла о политической власти определенного класса (в его разном понимании), блока классов в некоторых странах (например, в Марокко), о власти первичной “прокапиталистической социальной общности” в тех чрезвычайно отсталых странах, где классы еще окончательно не сложились (например, в некоторых странах Тропической Африки и Океании), о политической власти народа в условиях цивилизованного демократического общества, хотя и в последнем случае основную опору этой власти составляет тот же средний класс, а ядром власти при всех условиях является *политическая элита*, держащая в своих руках основные рычаги политических решений. Численность этой элиты измеряется социологами разных стран неодинаково: от нескольких десятков до нескольких сотен человек.

Политическая власть неразрывно связана с властью *государственной*. При стандартной ситуации (если, например, нет революционного двоевластия или речь не идет о районах, освобожденных повстанцами от колонизаторов) политическая власть находит свое продолжение в государственной власти, последняя является главным, решающим, типичным способом осуществления политической власти. Тем не менее первую следует отличать от второй.

Во-первых, не всякая политическая власть является государственной, хотя всякая государственная власть имеет политический характер. Такое различие можно было наблюдать в условиях трехмесячного двоевластия в России 1917 г. (власть Временного правительства и власть Советов — негосударственной организации в то время). Гораздо более длительным и территориально обособленным было существование двух властей в ходе четвертьвековой (до 1949 г.) вооруженной борьбы в Китае (власть гоминдановского правительства и так называемые красные, советские, освобожденные районы). Аналогичное положение имело место в Лаосе (до 1975 г.), в освобожденных от португальских колонизаторов районах Анголы, Гвинеи-Бисау, Мозамбике (до провозглашения государств в 1974 г. и 1975 г.). Это была *предгосударственная* политическая власть борющегося народа. В этих странах она стала в итоге государственной властью.

Во-вторых, государственная власть выполняет арбитражную роль в обществе, поскольку государство осуществляет общие дела и призвано “умерять” противоборство различных социальных сил. Политическая власть определенного класса, социального слоя, иной социальной общности эти задачи выполнить не может, им такая роль несвойственна. В-третьих, политическая и государственная власть имеют разные механизмы осуществления. Государственная власть формализована, она реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды и т.д.). Политическая власть социальной общности реализуется через ее организации, а также непосредственно, например, путем политических выступлений. Если власть социальной общности реализуется через государственный аппарат, то речь идет уже о государственной власти. В-четвертых, только государственная власть уполномочена от имени всего общества применять в обществе легализованное и в большинстве случаев легитимное принуждение. Оно распространяется на всех лиц, органы, объединения, находящиеся на территории данной государственной власти. Наконец, государственная власть обладает верховенством в обществе. Она суверенна, юридически независима от любой другой власти в обществе (но не от власти народа, который является в демократическом государстве источником государственной власти). Ее суверенитет имеет свои качества. Он отличается от народного суверенитета — права народа распоряжаться своей судьбой, создавать по своему выбору такой общественный и государственный строй, какой пожелает. Суверенитет государственной власти подчинен в конечном счете народному суверенитету. Государственный суверенитет отличается и от национального — права выбрать себе определенную форму жизни. Национальный суверенитет реализуется часто путем обретения нацией государственного суверенитета, в частности путем создания своего государства (может быть создана также автономия, возможно вступление в федеративные отношения и т.д.). Выражая прежде

всего политическую волю определенного класса, доминирующего социального слоя, государственная власть имеет и самостоятельное бытие. Способы формирования политической власти, деятельность партий, групп давления, политические выступления социальных слоев во многом обусловлены теми “правилами игры”, которые установлены государственной властью, законами, принятыми государственными органами. Поэтому государственная власть по сравнению с политической более стабильна, тогда как последняя подвержена частым, хотя и несущественным, изменениям в ее содержании в связи с соотношением политических сил, вектором которых, хотя и при сохранении определяющего влияния доминирующего класса, она является.

Однако политическую и государственную власть не следует противопоставлять. В обычных условиях в рамках одной страны их социальный характер одинаков, а государственная власть представляет собой основное направление реализации политической власти класса, блока, классов, определенного социального слоя народа в государственных формах, специфическими государственными средствами и методами.

Государственная власть, даже если она представляет интересы большинства населения, — явление, содержащее элементы авторитаризма, принудительности. Но лишь немудрая государственная власть ликвидирует политическую оппозицию, разгоняет парламенты, запрещает политические партии, отвергает компромиссы, не стремится к консенсусу для достижения своих целей, делает ставку прежде всего на насилие. На деле политическая оппозиция необходима не только для гармоничного развития общества, но и для самой власти: она указывает государственному руководству на “болевые точки”, и чем успешнее будет их “лечение”, тем больше шансов у данной конкретной государственной власти продлить свое существование. В этих же целях она может использовать политический компромисс и поиски консенсуса с другими политическими силами.

Государственная власть — не только социальное явление. С юридической точки зрения это также конституционно-правовой институт, находящий свое закрепление в конституциях разных стран. Многие статьи основных законов, ряд норм характеризуют его содержание, закрепляют формы организации и осуществления государственной власти. В следующих разделах эти вопросы рассматриваются подробно. Здесь мы отметим лишь следующее. Конституции и иные законы разных стран регулируют властеотношения в различном объеме, иногда очень кратко. Но если исходить из наиболее широкого подхода, получившего отчетливое выражение в конституциях стран тоталитарного социализма (в том числе бывших), то можно констатировать, что структура данного конституционного правового института может состоять из следующих слагаемых: 1) нормы об источниках государственной власти, ее социальных субъектах (народ, класс,

классы и социальные слои); 2) положения о характере государственной власти, классовой природе властеотношений (например, положения о диктатуре пролетариата); 3) статьи о ближайших и конечных целях деятельности государственной власти (например, построение бесклассового, коммунистического общества); 4) нормы о путях, средствах, методах осуществления этих целей (например, развитие демократии); 5) нормы об органах государственной власти, т.е. ее юридических субъектах (парламент, президент и т.д.).

§ 2. Разделение властей

Рассуждения о различных сторонах деятельности государства содержались уже в памятниках Древнего Египта и Вавилона, в сочинениях мыслителей древней Греции (Аристотель) и средних веков (Марсилиус Падуанский), но возникновение теории разделения властей было связано с борьбой крепнувшей буржуазии, выражавшей политические интересы широких слоев населения, против феодального абсолютизма, за демократию (в понимании того времени). Стремясь к ограничению королевской власти, идеологи молодой буржуазии выдвинули тезис о необходимости разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Предполагалось, что первая будет вручена избираемому народом парламенту, вторая — главе государства, под которым буржуазия, стремившаяся сначала к компромиссу с феодальной верхушкой, в то время подразумевала наследственного монарха; считалось, что ему будет подчинено и правительство. Судебная власть в соответствии с представлениями идеологов “просвещения” должна была осуществляться независимыми судами с участием представителей населения (суды присяжных, суды шеффенов или иные суды). Обычно эту концепцию связывают с именами английского автора Дж. Локка (1632—1704) и французского писателя Ш.-Л. Монтескье (1689—1755).

Из изложенного видно, что речь шла об организационно-правовой концепции разделения властей. Против нее выступал другой известный французский мыслитель Ж.Ж. Руссо (1712—1778), отвергавший ее с социологических позиций и отстаивавший единство власти. Он утверждал, что вся власть должна принадлежать народу, и считал, что формой ее осуществления должны стать народные собрания (для большинства государств он допускал и существование представительных органов). Впрочем, детально вопроса о системе органов государства, об их компетенции Руссо не обсуждал. Главным для него был тезис о единстве власти народа, суверенитете народа (а не монарха, как утверждалось во французской литературе до Руссо). Это положение стало исходным, правда в другой интерпретации (единство власти трудящихся и их советы как единственные органы

государственной власти), для марксистско-ленинского подхода к этой проблематике.

Далее мы детально рассмотрим идею единства власти и прежде всего единства государственной власти. Пока заметим лишь, что разные позиции Монтескье и Руссо (были и другие авторы, мы называем лишь самых видных представителей разных позиций) послужили не только созданию разных направлений в научной литературе, но и привели к смешению двух по существу разных подходов: разделения властей, которое отстаивалось с позиций организационно-правовой точки зрения (три ветви власти, представленные различными органами) и единства власти, которое толковалось сначала преимущественно с социологических позиций (не случайно Руссо не занимался вопросом о системе органов, призванных осуществлять суверенитет народа). Лишь впоследствии вопрос о единстве власти стал трактоваться и с позиций вручения всей полноты власти определенному (и только одному) виду государственных органов.

Оба эти подхода нашли свое отражение уже в первой писаной конституции — основном законе США 1787 г. Словами “мы, народ Соединенных Штатов...” создатели конституции провозглашали его власть, его суверенитет, а устанавливая систему органов государства с разделением их полномочий (президент, конгресс, суды) они закрепляли организационно-правовое разделение властей. С тех пор эти два подхода — организационно-правовой (о ветвях власти) и социологический (о единстве власти народа) — получили отражение в большинстве конституций мира, где одновременно присутствуют и тот и другой. Иная концепция принята лишь в рассматриваемых ниже социалистических конституциях и в следующих за ними отдельных конституциях прежних стран социалистической ориентации.

С течением времени концепция разделения властей стала подвергаться модификациям. Создатели некоторых новых конституций стали полагать, что выделение трех властей не полностью отражает существующие реалии. Конституционная доктрина некоторых стран Латинской Америки, получившая отражение в их основных законах (конституция Никарагуа 1987 г., Колумбии 1991 г. и др.), исходит из существования четырех властей: дополнительно названа **избирательная** власть (граждане, обладающие избирательными правами и составляющие избирательный корпус). Свое организационное выражение эта ветвь власти нашла в создании специальных избирательных трибуналов (судов), которые одновременно выполняют роль избирательных комиссий и рассматривают споры о прямых выборах в государственные органы. Во многих странах избирательные трибуналы составляют единую систему во главе с высшим избирательным трибуналом (в Бразилии, Колумбии и др.), что дает латиноамериканским

юристам дополнительные аргументы в пользу вычленения этой особой ветви власти.

О существовании особой — **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. Ваге⁸ Эта ветвь власти мыслится прежде всего как полномочие на установление конституционных основ общественного и государственного строя, например, учредительными (конституционными) собраниями или путем референдума. В этом случае учредительная власть, в основе принадлежащая народу, осуществляется такими собраниями или корпусом избирателей.

Иногда фигурирует большее количество властей. В проекте конституции, представленном в 1986 г. в Никарагуа оппозиционной в то время (до выборов 1990 г.) социал-христианской партией, указывалось пять властей, включая наряду с тремя общепринятыми и избирательной властью также **контрольную** власть. Согласно проекту, последняя должна была осуществляться Генеральным контролером республики. Система органов Генерального контролера есть и в некоторых других странах Латинской Америки, а также в отдельных странах Азии, иные контрольные органы (счетные, контрольные палаты, парламентские комиссары, омбудсмены, инспекции и др.) существуют в различных государствах мира. Некоторые конституции и законы содержат такие формулировки, которые свидетельствуют об обособлении органов контроля, о том, что они не входят ни в одну из традиционных ветвей власти. Говорится, например, что эти органы не получают указаний ни от какой другой власти (в Испании), не подчиняются никому другому лицу или власти (в Бангладеш), что они независимы и подчиняются только закону (в Намибии) и т.д. Эти положения дают основания для обсуждения вопроса об особой контрольной власти, а если к этому присоединить конституционный контроль особых судебных и квази-судебных органов, надзорную деятельность прокуратуры в некоторых странах, то вопрос об особой ветви контрольной власти может быть решен положительно. Впрочем, мы подробнее рассмотрим эту проблему в завершающей части данной книги.

По существу, шесть властей были названы в конституции Алжира 1976 г. (действовавшей до 1989 г.): политическая (осуществлялась правящей, в то время единственной легальной партией — Фронтом национального освобождения), законодательная (парламент), исполнительная (президент и правительство), судебная (суды), контрольная (как сказано в конституции, ее осуществляли различные органы государства, не имевшие единой системы), учредительная (прежде всего принятие конституции и создание

⁸ Blanc J., Virieux F.-M., Vaguet Ph. Grands régimes étrangers. P., 1988. P. 90.

на этой базе основ нового публичного порядка). Правда, в тексте конституции по отношению к этим “ветвям власти” употреблялся термин “функции”, но раздел III основного закона, посвященный им, назывался “Об организации власти”

В научной философской и социологической литературе нередко фигурируют и многие другие виды власти: партийная, военная, корпоративная, техническая, “четвертая власть прессы” и т.д. При этом, как это отчасти имеет место и в цитированной алжирской конституции, смешиваются разные понятия: власть как таковая и государственная власть. В алжирской конституции такое смешение незначительно, ибо единственная партия на деле осуществляла верховную государственную власть, но когда о перечисленных “властях” говорится как о государственных, нередко качества одного явления переносятся на другие.

Теория разделения властей отнюдь не предполагает создания китайской стены между различными ее ветвями. Это и невозможно, поскольку речь идет о едином институте, единой государственной власти, ибо нескольких различных по своей социальной сущности властей в государстве быть не может: концепция государственного суверенитета исключает это (в условиях редкого в истории и кратковременного двоевластия, по существу, имеет место переплетение разных по социальному характеру политической и государственной властей).

В реальной жизни каждая из трех традиционных властей в какой-то мере проникает, вмешивается в сферу другой: законодательствует не только парламент, но и исполнительная власть (делегированное законодательство, издание временных актов, имеющих силу закона, и др.); в США парламент издает так называемые частные законы, относящиеся к отдельным лицам, имеющие распорядительный характер, что по идее является функцией исполнительной власти; суд, признавая закон неконституционным, по существу законодательствует (он лишает закон юридической силы, т.е. фактически, хотя и не юридически, отменяет его); с другой стороны, суд, издавая судебные приказы (например, о запрещении забастовки или освобождении обвиняемого под залог), занимается несвойственной ему административной деятельностью.

Рассмотрим поставленную проблему более подробно. Как уже говорилось, акты с названием “закон” вправе принимать, за редкими исключениями, о которых еще будет сказано, только парламент — орган законодательной власти. В условиях чрезвычайного положения возможны исключения, но и в обычных условиях предусматривается возможность так называемого делегированного законодательства и актов регламентарной власти. В первом случае (в Великобритании, Италии и др.) по уполномочию парламента в каждом отдельном случае исполнительная власть издает акты, имеющие силу закона, во втором — такие акты издаются без специального

уполномочия парламента, на основании соответствующей конституционной нормы. Наиболее типичным примером в данном случае является Франция, в ее конституции 1958 г. содержится перечень вопросов, по которым законодательствует парламент, и названы вопросы, по которым, принимают решения органы исполнительной власти. В обоих случаях (делегация парламента и собственная регламентарная власть) акты исполнительной власти не рассматриваются как законы и не называются законами (хотя есть родственные названия: декрет-законы, законодательные декреты и др.), но на деле они регулируют вопросы, относящиеся к предмету закона. В социалистических странах привился даже термин “законодательство”, получивший официальное значение. Он охватывает вместе с законами акты правительства, совместные постановления ЦК правящей (коммунистической) партии и правительства и некоторые другие акты. Этот термин, снижающий значение закона, и сейчас применяется в постсоциалистической России, в том числе с целью повышения значимости президентских указов.

В сфере законотворчества вмешивается не только исполнительная власть, но и суды — общие суды в странах с англосаксонской системой права, кроме Великобритании (окончательное решение, например, в США, принимает верховный суд), конституционные суды, конституционные советы — в некоторых других системах права. Как говорилось, они вправе объявлять законы неконституционными и тем самым лишать их юридической силы. Таким образом, суды, их решения становятся над законом и, отрицая, отменяя закон, участвуют в законотворчестве.

В свою очередь парламент тоже может осуществлять отдельные судебные и исполнительские функции. Обычно ссылаются на опыт прошлого — якобинский парламент во Франции, который своими решениями отправлял на гильотину депутатов, других должностных лиц, да и не только их. В настоящее время в некоторых странах (их число растет) предусмотрена возможность импичмента президенту, судьям, некоторым другим высшим должностным лицам за совершенные при исполнении служебных обязанностей определенные тяжкие преступления. Эта процедура (позже мы рассмотрим ее подробно) по существу представляет собой судебный процесс в парламенте или формулирование им своего рода обвинительного заключения (в этом случае дело рассматривает специально создаваемый суд, как это, например, предусмотрено во Франции, Польше, Молдове или Иордании). Правда, в парламенте речь идет лишь об отстранении от должности в результате такого процесса, уголовный процесс в суде может иметь место уже после отстранения, как над обычным гражданином.

В 1993 г. импичменту были подвергнуты президенты Бразилии и Венесуэлы, но в России в том же году попытка досрочного смещения президента была неудачной: проект постановления IX чрезвычайного Съезда

народных депутатов России не собрал при тайном голосовании необходимого числа голосов. Неудачной оказалась также попытка импичмента президента Румынии (не было собрано даже необходимого количества голосов для предъявления обвинения).

Попытка парламента присвоить себе широкий объем исполнительских функций была осуществлена в 1991—1993 гг. двумя органами парламентского характера в России — Съездом народных депутатов и избираемым им Верховным Советом. Она окончилась неудачей: деятельность этих органов была приостановлена указом президента в 1993 г. (фактически они были распущены и заменены вновь избранным парламентом).

Дело, однако, не только в фактическом вторжении разных ветвей власти в сферу деятельности друг друга. Уже при первой попытке воплощения теории разделения властей в конституционные нормы (в США в 1787 г.) перед “отцами конституции” встал вопрос об уравнивании властей. Проблема сводилась к тому, чтобы ни одна из ветвей власти даже в своей сфере не оставалась бесконтрольной, чтобы она не действовала в этой сфере произвольно. Вопрос был решен введением *системы сдержек и противовесов* (баланса ветвей власти): президент не мог распустить конгресс, но и последний не мог сместить президента (кроме случаев импичмента), президент мог задержать закон конгресса путем отлагательного вето, но конгресс преодолевал его 2/3 голосов, министры (члены кабинета президента) подчинялись президенту, и конгресс не мог уволить их путем вотума недоверия, но само назначение министров президентом нуждалось в утверждении сената и т.д. Контроль за соответствием действий государственных органов конституции был поручен судам, что было окончательно завершено путем создания в 1803 г. судебного прецедента о праве судов (в конечном счете Верховного суда США) объявлять законы конгресса неконституционными, но само назначение членов Верховного суда производилось президентом с согласия Сената.

В современных условиях система сдержек и противовесов в том или ином виде вошла во многие конституции. Конечно, в условиях “мягкого разделения властей” (например, в парламентарной республике, в парламентарной монархии) эта система отличается от условий “жесткого” разделения властей (например, в президентской республике или дуалистической монархии), но те или иные ее элементы всегда существуют при демократической системе управления, даже если признается верховенство парламента и отсутствует орган конституционного контроля (например, в Великобритании, где при вотуме недоверия правительство, действуя от имени главы государства, тем не менее может распустить парламента с обязательным назначением новых выборов).

Наряду с идеей о балансе властей, системой сдержек и противовесов теория разделения властей получила теперь еще одно новое дополнение:

тезис о необходимости *взаимозависимости и взаимодействия* различных ветвей власти. Теоретически это требование вытекает из необходимости общего направления государственной политики. Это не исключает различий в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства, не отменяет возможных конфликтов властей (какие-то различия и, следовательно, противоречия между ними неизбежны уже в силу самого факта существования нескольких “ветвей” власти), но оно требует не доводить разногласия до противоположностей и борьбы. По принципиальным вопросам государственной политики все ветви власти должны действовать согласованно, иначе невозможно управление обществом, альтернативой чему является анархия и распад.

Тезис о необходимости одновременного разделения и взаимодействия властей был подчеркнут Верховным судом США по делу президента США Р. Никсона. В решении суда говорится: “Конституция предписывает, чтобы ветви власти были одновременно отделены друг от друга и взаимозависимы, являлись автономными и взаимодействующими друг с другом”⁹

Примером негативных последствий противоборства различных ветвей власти (за которыми стояли различные элитарные группы) является конституционный кризис в России, особенно обострившийся в декабре 1992 г. — марте 1993 г. Постоянное противоборство высшего представительного органа — Съезда народных депутатов и Верховного Совета — с одной стороны, президента и правительства — с другой, вовлечение в эту борьбу Конституционного суда, который, по идее, должен был бы соблюдать роль беспристрастного арбитра, привело (наряду с другими, нередко более важными факторами) к неуправляемости экономики, расцвету коррупции и организованной преступности, к хаосу в народном хозяйстве, катастрофическому снижению жизненного уровня и к обнищанию большинства населения. Формулировки о необходимости взаимодействия ветвей власти теперь все чаще включаются в новые конституции, особенно в постсоциалистических государствах (Казахстане, Молдове и др.).

Наряду с положениями о системе сдержек и противовесов (балансе властей), их взаимодействия и взаимозависимости в позднейших конституциях появился отчетливо выраженный третий аспект: формулировки о **единстве государственной власти**, сочетаемые с тезисом о разделении властей. На первый взгляд, это противоречиво, но это противоречие только кажущееся. Появление таких отчетливых формулировок в конституциях постсоциалистических государств связано с преодолением той эйфории, которая имела место в первое время после крушения режима тоталитарного социализма. Излишнее увлечение разделением властей стало приводить

⁹ The Living US Constitution. Story.Text. Leading Supreme Court Decisions. N.Y., 1983. P. 739.

к отрицательным результатам, а неумелое использование этой концепции на практике выливалось в действия, ведущие к ослаблению государства и даже к его распаду. Поэтому в новейших конституциях постсоциалистических стран говорится не только о разделении властей, но и о единстве государственной власти. Эта проблема в ее современном понимании рассматривается далее.

Сказанное, однако, отнюдь не означает негативного отношения к концепции разделения властей. Некоторые американские авторы (Е. Гроссмэн, Ф. Садтейн и др.), верно констатируя, что она не может быть в “чистом” виде осуществлена на практике в силу переплетения, взаимопроникновения, взаимодействия различных ветвей власти, приходят к выводу, что она искажает реальную картину, не позволяет правильно описать, как функционирует современное государство, особенно федеративное¹⁰. Но такой вывод может быть принят только при формалистическом подходе к этой концепции. На деле теория разделения властей имеет огромный демократический потенциал, и он еще далеко не исчерпан за прошедшие века, как особенно отчетливо свидетельствует опыт постсоциалистических государств. Она вовсе не имеет в виду непроницаемые перегородки между ветвями власти, это невозможно в силу единства функций государственной власти, которые лишь по-разному осуществляются ее органами. Концепция разделения властей имеет *ориентирующий* характер, и в этом отношении ее значение не только с социологических или политических позиций, но и с точки зрения юридического подхода к структуре органов государства, размежеванию их полномочий неисчерпаемо.

Ранее говорилось о горизонтальном разделении властей, о ветвях власти, присущих и унитарному, и федеративному государству. Но с течением времени развитие федеративных государств выдвинуло новую проблему **вертикального** разделения властей. Она решается путем применения иных юридических механизмов, прежде всего путем использования разных способов размежевания полномочий федерации и ее субъектов, поскольку и федерация, и субъекты обладают государственной властью.

Вопрос о размежевании властных полномочий федерации и входящих в ее состав государственных образований (штатов, республик, эмиратов, провинций и т.д.) решается путем распределения сфер компетенции (предметов ведения) между федерацией и штатами. В конституциях предусмотрены различные способы размежевания (исключительная компетенция федерации, штатов, совместная компетенция, по-разному решается вопрос об остаточных полномочиях), существует неодинаковый подход к

¹⁰ См.: Разделение властей: история и современность: Спецкурс. М., 1996. С. 55—56.

вопросу о верховенстве федерального закона и т.д. Все эти проблемы рассматриваются в специальной главе данной книги.

Появление представительных органов на местах, которые подобно нижним палатам парламента и президенту в некоторых странах также непосредственно избираются населением (советы общин, мэры городов и т.д.), поставило в повестку дня вопрос о размежевании не только полномочий центра и мест, но и о *“разделении” власти центра и властей на местах*. Как отмечалось выше, эта проблема была решена в конституционном праве путем создания юридических конструкций государственной власти и публичной власти *“территориального коллектива”* (местного самоуправления): считается, что государственную власть осуществляют лишь центральные органы и их представители на местах, а местные выборные органы занимаются местным самоуправлением.

Подробно местные органы самоуправления рассматриваются далее. Здесь лишь важно отметить, что наряду с рассмотренным имеется другой подход к вопросу о местном самоуправлении — *“государственная теория”*. С этих позиций органы местного самоуправления рассматриваются не как проявление власти территориального коллектива, а как продолжение государственной власти, ее *“агенты”* на местах. Кроме того, нужно учесть, что наряду с выборными органами местного самоуправления в некоторых странах существуют назначенные *“сверху”* (президентом, правительством, министром внутренних дел и т.д.) должностные лица (губернаторы, префекты, начальники районов), которые осуществляют на местах государственную власть и контролируют деятельность местного самоуправления.

§ 3. Единство государственной власти

Единство государственной власти в его юридическом и особенно практическом аспектах было известно задолго до возникновения теории разделения властей. В памятниках древневосточных деспотий провозглашалась исключительная власть монарха, как правило, не только политическая, но и духовная. Тираны городов Древней Греции, цари этрусков Рима, эмиры и султаны мусульманских стран, императоры—сыны Неба Китая и Японии, абсолютные монархи Европы, российские цари-самодержцы и главы многих других государств сосредоточивали в своих руках всю полноту власти. Соответствующие законы, другие акты исключали любое разделение властей, хотя на деле власть обожествленного монарха подвергалась корректировке со стороны жрецов или иного его окружения.

Теоретическое обоснование необходимости единства государственной власти началось задолго до идей Дж. Локка и Ф. Монтескье о разделении властей и имело *персонализированный*, индивидуалистический характер. Отстаивали ли богословы исключительную власть наместника Аллаха

на Земле или правоведа (например, Ж. Боден) говорили о принадлежности суверенитета одному лицу — монарху, речь долгое время шла об индивидуалистической трактовке единства власти. Впоследствии такой подход возродился в фашистских концепциях вождизма, в теократическом Иране — в положениях конституции 1979 г. о Руководителе государства, которым должно быть высшее духовное лицо (наряду с Руководителем есть должность президента республики). В некоторых отношениях сходная практика существовала и в тоталитарных коммунистических режимах (реальная власть Генерального секретаря правящей партии), хотя в отличие от фашистских учений марксистская теория в принципе отрицала индивидуалистический подход во всех его проявлениях.

В наше время использовались и другие организационные формы обеспечения единства государственной власти. В некоторых странах Африки и Азии до недавнего прошлого были пожизненные президенты (почти все они были удалены со своих постов в результате военных или государственных переворотов), в отдельных постсоциалистических странах вместо выборов президента использовалось продление сроков его полномочий до 2000 года путем референдума избирателей по единственной кандидатуре (результат в этих странах Азии можно было предсказать заранее), в Туркмении официально используется титул “туркменбаши” (вождь туркмен) и т.д.

Иной подход к единству власти — ее *коллективистская* трактовка — был связан с сочинениями упомянутого Руссо, хотя, конечно, задолго до него человечество использовало коллективные формы осуществления власти, в том числе государственной (например, народные собрания). К тому же, такие формы появились, видимо, за десятки тысяч лет до возникновения титулов королей или императоров, вырастая из форм общественной а затем предгосударственной власти. Уже говорилось о том, что Руссо подходил к идее единства государственной власти не столько с юридических, организационно-правовых, сколько с социологических, а в современном понимании — политологических позиций. Он рассматривал законодательную, исполнительную, судебную власть лишь как особые проявления единой верховной власти народа. Руссо считал, что все “члены государства” (взрослые граждане) должны участвовать в управлении им через формирование “общей воли”, как правило, на народных собраниях.

Подход Руссо, хотя и в измененном виде, был воспринят и буржуазно-либеральной, и марксистской традицией. В первом случае, как отмечалось, он ограничился провозглашением в конституциях власти, суверенитета народа. Во втором случае наряду с суверенитетом, которому было придано классовое истолкование (власть не народа в целом, а власть трудящихся, причем первоначально речь шла о пролетариате), были осуществлены и поиски того вида органа (органов), которым могла бы быть полно-

стью вручена государственная власть. Такой орган 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) под руководством пролетариата.

Лозунг “Вся власть — Советам!” был повторен во время “перестройки” в СССР, на первом Съезде народных депутатов СССР в 1989 г., но тогда он имел совсем другое назначение: он был направлен против застоя КПСС, которая, пользуясь в том числе и конституционным положением о ее руководящей роли в обществе и государстве, на деле узурпировала государственную власть. Все важнейшие решения в центре принимались Политбюро ЦК КПСС, на местах — партийными бюро, а на практике часто их первыми секретарями. Пытаясь возродить идею советов как единственных органов государственной власти, молодая российская демократия требовала сначала исключения из конституции положений о руководящей роли КПСС, а затем — ликвидации ее монополии, свободы образования других партий, многопартийности, представительства всех политических сил в советах.

Таким образом, идея единства государственной власти неоднозначна. Она имеет три различных аспекта: социальное единство власти, что должно проистекать из единства природы господствующих в обществе социальных групп; единство принципиальных целей и направлений деятельности всех государственных органов, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом, без чего оно может быть ввергнуто в состояние анархии и распад; организационно-правовое единство, когда отвергается разделение властей и органами государственной власти признается только определенный вид органов.

Вопрос о социальном единстве государственной власти в немарксистских концепциях (особенно государствоведами и юристами) или вообще не ставится, или ответ ограничивается ссылками на принадлежность власти народу. Для доказательства этого используются обычно положения о всеобщем избирательном праве, об отсутствии каких-либо цензов по имущественному, социальному и иным признакам. Политологи, социологи, сторонники кибернетического подхода к государству иногда связывают социальную основу государственной власти с результатами “выхода” политического процесса, итогами борьбы противоборствующих сил. Некоторые из них считают такой основой “средний класс”, но в целом и эта группа исследователей проблемами социального единства государственной власти почти не занимается, отвергая саму постановку такого вопроса как излишнего.

С точки зрения марксистской концепции социальное единство государственной власти обеспечивается принадлежностью политической вла-

сти в социалистических странах трудящимся. Упомянутая выше первая социалистическая конституция — Основной закон РСФСР 1918 г. к трудящимся, трудовому народу относил пролетариат (под этим термином понимался рабочий класс) и крестьянство. Конституция СССР 1936 г. при определении характера государства добавила также интеллигенцию (в то время она классифицировалась как “социальная прослойка” общества). Конституция СССР 1977 г. устанавливала, что вся власть принадлежит народу (ст. 2) и определяла СССР как “социалистическое общенародное государство”. В теории считалось, что эксплуататорские классы и элементы в ходе социалистического строительства ликвидированы, власть принадлежит всему народу, за исключением “антиобщественных элементов”. На деле единства природы господствующих в обществе социальных групп в социалистических странах достигнуто не было: реальная власть находилась в руках партийно-государственной “номенклатуры”, занимавшей привилегированное положение в обществе. Сохранились и классовые противоречия, что отчетливо показали дальнейшие события (например, забастовки рабочих), ситуация в государствах СНГ, где борьба приобретала даже вооруженные формы.

В ранее существовавших странах социалистической ориентации социальное единство власти получало обычно более широкую трактовку. Как отмечалось, конституции устанавливали, что власть принадлежит широкому блоку патриотических сил, в состав которого включались не только трудящиеся, но и часть нетрудящихся, поддерживавших проводимые правительством преобразования в общественном строе. Считалось, что в патриотическом блоке, составлявшем опору государственной власти, существуют два союза: союз рабочих и крестьян, который составляет основу блока, и союз трудящихся с прогрессивно настроенными нетрудящимися, складывающийся в результате давления рабочих и крестьян. Таким образом, эта трактовка социального единства власти, по существу, допускала конституционно признанные противоречия в этом единстве, что находило выражение в принятой формулировке: союз и борьба одновременно.

Что же касается практического осуществления этой концепции, то, как уже отмечалось, в странах социалистической ориентации, как и в странах тоталитарного социализма, реальная власть принадлежала немногочисленной правящей элите, характеризовалась еще большим персонализмом.

Второй аспект единства государственной власти — **единство принципиальных целей и направлений деятельности** всех государственных органов — признается и исследуется различными школами в государственном управлении. В конституциях демократических стран он находит свое выражение в положениях о демократическом, социальном, правовом государстве, в нормах о специальной защите обездоленных слоев населения, в положе-

ниях о стремлении государства обеспечивать занятость населения и даже о мерах по ликвидации эксплуатации (последнее относится к некоторым конституциям развивающихся стран). В конституциях говорится об основных направлениях и целях внешней политики государства (например, сотрудничество с другими народами в обеспечении мира). Особенно много норм о различных направлениях деятельности государства содержится в бразильской конституции 1988 г. Такие положения обязывают все органы государства действовать в едином русле по принципиальным вопросам государственной политики.

Особенно детальное выражение единство принципиальных целей и направлений деятельности государственной власти получило в конституциях стран тоталитарного социализма и в основных законах бывших стран социалистической ориентации. В качестве наиболее общих целей в них говорилось о задачах строительства социализма и коммунизма, а главным орудием осуществления этих задач считалось “государство трудящихся”, “государство блока всех демократических и патриотических сил”

Этот аспект единства государственной власти имеет огромное значение во всех странах, независимо от характера общества. Без единой государственной политики по принципиальным вопросам невозможно целенаправленное управление обществом, а наряду с естественным саморегулированием такое руководство существует — в той или иной степени, теми или иными методами — всегда.

Однако единство принципиальных целей и направлений деятельности государственной власти, государственных органов нельзя представлять себе как абсолютную величину. Между государственными органами имеет место борьба за то или иное “прочтение” конституционных целей, за способы их достижения. Особенно отчетливо свидетельствует об этом противостояние Съезда народных депутатов и Президента в России в 1992—1993 г., отстаивавших принципиально разные пути для осуществления единой цели — выхода страны из глубокого структурного кризиса.

Третий — организационно-правовой аспект единства государственной власти практически не получил научной разработки в трудах ученых Запада, исходивших из совершенно противоположной концепции разделения властей. Некоторые из них, как уже говорилось ранее, отмечали несовершенство этой концепции, ее практическую неосуществимость, если понимать ее в формальном плане, но проблемой организационно-правового единства государственной власти в демократическом обществе они не занимались. Эта проблема выдвигалась на первый план только при совершенно справедливом осуждении тоталитарных режимов: сосредоточение полноты власти в руках какого-либо лица или органа служило свидетельством антидемократических порядков. Такой подход является совершенно верным и в настоящее время.

Организационно-правовой аспект единства государственной власти получил наиболее детальное закрепление в конституциях тоталитарного социализ-

ма, а доктринальную разработку — в марксистско-ленинском правоведении. Как уже отмечалось, была принята концепция советов как единственных органов государственной власти снизу доверху. Статья 2 Конституции СССР 1977 г. устанавливала, что народ осуществляет государственную власть через советы народных депутатов, которые составляли политическую основу государства. Это была единая система от верховного органа государства (Верховного совета) до самых низовых сельских советов. Согласно законодательству и доктрине, все другие органы государства прямо или косвенно формировались советами (исключение составляли суды первой инстанции, избравшиеся гражданами), находились под контролем советов, были подотчетны им. Советы не рассматривались как органы местного самоуправления, такой подход отвергался, советы считались единственными органами государственной власти на всех уровнях.

Аналогичные положения содержались в конституциях Болгарии 1971 г., Польши 1952 г., Чехословакии 1960 г., Вьетнама 1980 г., в настоящее время они присутствуют в конституциях КНДР, Китая, Кубы. Концепция полновластия советов была воспринята в большинстве стран социалистической ориентации (конституция Анголы 1975 г., Мозамбика 1975 г., Алжира 1976 г., Эфиопии 1987 г. и др.). Только органы типа советов рассматривались как органы государственной власти в масштабах страны и в каждой административно-территориальной единице. Они имели разные названия, например, Верховный совет, народное собрание, национальное собрание (в центре), народные советы, национальные комитеты, собрания народных представителей, собрания депутатов (на местах). Другие органы государства с позиций конституционной доктрины считались лишь органами государственного управления, правосудия и т.д., но не власти.

Реальная действительность находилась, однако, в вопиющем противоречии с самой концепцией и конституционными нормами. В социалистических странах, независимо от того, существовала одна партия или их было несколько (например, Вьетнам, Польша, Чехословакия), реальная власть находилась в руках руководства правящих коммунистических партий, узкой группировки практически несменяемых руководителей, объединенных в высший партийный орган, называвшийся обычно Политбюро (по уставу высшим органом партии считался Съезд, но фактически он имел парадный характер и созывался, как правило, для единогласного утверждения решений, принятых Политбюро). Советы, в том числе парламент, лишь одобряли, возводили в форму закона решения, принятые Политбюро. К тому же, последний орган зачастую принимал решения по важнейшим вопросам государственной жизни и без оформления их правовыми актами, и они неукоснительно исполнялись (например, указания Государственному банку в СССР о выдаче валютных средств для поддержки зарубежных коммунистических партий).

Еще до крушения социалистических режимов в системе советов в некоторых странах наметились определенные изменения. В частности, в Венгрии советы стали создаваться не во всех звеньях административно-территориального деления (в районном звене был только уполномоченный областного совета); в Болгарии, Чехословакии была принята характеристика советов как органов местного самоуправления, но одновременно сохранялась и концепция советов как органов государственной власти.

В странах социалистической ориентации практически нигде концепция советов как единственных органов государственной власти так и не была применена в полном объеме. Наряду с избираемыми советами центральные органы государства, а чаще — правящая (революционно-демократическая) партия назначали администраторов (например, комиссаров областей в Конго), которые обладали партийными и государственными полномочиями, сосредоточивали на деле в своих руках полноту власти в административно-территориальной единице. Система избираемых на всех уровнях советов в странах социалистической ориентации почти нигде не была создана (в некоторых звеньях советы назначались, в других их вообще не было). Что же касается “общегосударственного совета” (парламента), то его роль была еще более незначительной, чем в социалистических странах: отсутствие демократических традиций, персонализм власти президента (он же глава правящей партии), влияние трайбализма делали значение парламента в государственном механизме номинальным.

Идея единства государственной власти в ее организационно-правовом значении имеет авторитаристский характер, на практике ее осуществление ведет к широкому использованию принуждения, а иногда и насильственных мер в государственном управлении. Однако не все из отмеченных выше аспектов имеют только негативный характер. Требование социального единства власти может служить целям поисков консенсуса и согласия в обществе, когда власть становится определенной “равнодействующей” соревнующихся сил и тенденций (если соблюдены условия “честного” соревнования при плюралистической демократии). Единство власти как единство принципиальных целей и направлений в деятельности государственных органов может иметь позитивное значение в обществе, сосредоточивая усилия государственного аппарата на решении стоящих перед обществом проблем. В отличие от этого, единство власти как сосредоточение всей полноты государственной власти в руках какого-либо органа или определенного вида органов (не имеет значения, будут это советы или президент) в принципе не является плодотворной идеей. В частности, она порождает бесконтрольность в деятельности государственных органов, хотя в определенных условиях общественного развития (острейший структурный кризис, распад государственности, анархия, иностранное военное вторжение и др.) единство власти, как и авторитаризм в целом, могут способствовать улучшению управляемости обществом, стабилизации положения, пре-

одолению анархии. Такая ситуация допустима, однако лишь на определенный период (например, объявление чрезвычайного положения, предоставление исключительных полномочий) и в принципе имеет мало общего с марксистско-ленинской концепцией единства власти, предполагающей постоянное единовластие определенного вида органов.

Из сказанного следует, что две основные модели организации государственной власти — разделение властей и единство государственной власти — не имеют исключительного характера. Разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам, единства действий всех ветвей в русле основных целей и задач государства. С другой стороны, концепция единства государственной власти не исключает размежевания различных органов, выполнения ими различных функций по осуществлению единой государственной власти. Как известно, возражая против концепции разделения властей с социологических позиций (“власть определенного класса общества”), К. Маркс не подвергал сомнению необходимость “прозрачного разделения труда” между различными органами государства, ветвями власти.

Правильное понимание этих двух концепций свидетельствует, что они вовсе не противоречат друг другу, а являются *взаимодополняющими*. Такое мнение утверждается в настоящее время в постсоциалистических странах (в том числе в России) после определенного периода эйфории, когда преувеличенное внимание придавалось разделению властей. Это повлекло за собой негативные политические последствия, включая снижение управляемости государством, преувеличенные претензии местных элит; “парад суверенитетов”, проблемы с местным самоуправлением, вышедшим из-под контроля государства. Акцент на разделении властей был легко объясним после десятилетий тоталитарного господства, это явление можно понять, но “разделенческие настроения”, разрушающие государство, необходимо преодолевать. Теоретически же преувеличенное внимание к разделению властей является односторонним, искажает реальную картину организации государственной власти. В новых постсоциалистических конституциях отмеченные недостатки преодолеваются. Может быть, наиболее отчетливое выражение это получило в конституции Казахстана 1995 г. Здесь содержится синтезированная формулировка, объединяющая положения о единстве государственной власти и разделении властей с уточнениями, относящимися к последней концепции. Ст. 3 п. 4 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”.

Глава 4. ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВА

В отличие от теории государства, которая прежде всего оперирует понятиями, ключевой категорией сравнительного государственоведения является институт, т.е. обособленная организационно-функциональная структура государственности (например, институты главы государства, местного управления¹, референдума и т.д.). Сопоставляя институты государственности различных стран или одной и той же страны на разных ступенях ее исторического развития, исследователь выявляет их позитивные и негативные стороны, степень их управленческой эффективности, их роль в обеспечении общечеловеческих ценностей и групповых (в том числе классовых) интересов как в теоретической постановке вопроса, так и в связи с национально-специфическими, конкретно-историческими условиями данной страны. Наряду с общетеоретическими выводами делаются практические рекомендации, обращенные к настоящему и будущему, либо безотносительно к конкретной стране, либо (чаще всего) в адрес определенного государства.

§ 1. Понятие института государства

Понятие института давно используется в юридических науках. В гражданском праве говорится, например, об институте собственности, в административном — об институте государственной службы, в трудовом — об институте коллективного договора и т.д. Правда, обычно имеются лишь упоминания о тех или иных институтах, их классификация в подавляющем большинстве отраслевых юридических дисциплин не осуществлена. Тем не менее существующие наработки могут использоваться в сравнительном государственоведении для создания понятия института государственности, подходов к вычленению таких институтов.

В работах по общей теории права есть определение правового института (в исследованиях по теории государства понятие института не используется). Он характеризуется как совокупность норм, регулирующих обособленную группу общественных отношений в пределах определенной отрасли права. Подход общей теории права может служить некоторым ориентиром для сравнительного государственоведения. Однако в общей теории права речь идет о правовых нормах, для государственоведения же важны реально существующие структуры. Они не всегда урегулированы правом, а иногда их реальное значение отличается, причем в ряде случаев существенно, от правовых характеристик. Примером может служить институт

¹ Во многих странах местное самоуправление не считается институтом государства, в эту группу входят только важнейшие центральные органы.

президента в парламентарной республике: обширные права, принадлежащие президенту по конституции, использует вместо него правительство (кабинет). К тому же термин “совокупность”, употребляемый в теории права, не очень удачен: он не акцентирует внимания на внутренней согласованности, единстве этих норм.

Более продуктивным для сравнительного государственоведения представляется подход, используемый в политологии и в государственном (конституционном) праве. В марксистском направлении политологии применяется термин “политический институт” Такие институты охарактеризованы как “организационно оформленные способы осуществления политической деятельности и политической власти”² К их числу отнесены само государство, политические партии, общественные организации, участвующие в политической жизни. Акцент на организационную оформленность институтов, включение в определение функционального элемента (политическая деятельность, осуществление политической власти) могут быть использованы для конструирования понятия государственного института. К сожалению, однако, в упомянутой работе политический институт трактуется крайне широко, на макроуровне. Более детальной классификации политических институтов в ней не дается.

В теории конституционного права понятие института стало утверждаться в первых десятилетиях XX в. в связи с работами французского юриста М. Ориу, положившего начало упомянутой выше школе институционализма. Затем это понятие было усвоено западной политической наукой (особенно французской, итальянской), но в англосаксонской политологии оно не получило широкого распространения.

М. Ориу считал, что ряд правовых институтов (государство, церковь, профсоюзы и др.) является не только средством юридической техники (конструкцией на основе норм), но и элементом организации общества. Он утверждал, что всякая общественная группа становится институтом (институцией), как только у этой группы будет юридически признано наличие особой воли.

После второй мировой войны идея М. Ориу об институционализации общественных явлений при помощи права была подхвачена группой итальянских государственоведов (С. Романо, К. Черети и др.), заявлявших, что государство представляет собой не только своеобразное юридическое лицо, но и правовой порядок, главным же элементом правового порядка служит не норма права, а институт как “действующая организация общественной группы”

² Политические системы в странах социалистической ориентации. М., 1985. С. 104.

Ни М. Ориу, ни его последователи не отождествляли общественную группу с ее институтом. Первая являлась как бы только материальным субстратом 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 государства, а институтами общества, урегулированными правовыми нормами. Об этом свидетельствует вычленение ими крупных институтов (государство, профсоюзы, церковь, банки и т.д.).

Идеи институционалистов восприняты некоторыми современными конституциями (особенно франкоязычных стран), но в более конкретном выражении. Они используют не просто понятие “институт”, а термин “институт государства” В гл. 3 Конституции Мадагаскара 1975 г. (заменена в 1992 г.), озаглавленной “Структура государства”, говорилось о шести “институтах республики” Ими являлись: президент республики, Верховный революционный совет (высший орган государственной власти, совместно с которым или в присутствии которого президент принимал важнейшие решения), национальное народное собрание (парламент), правительство, Военный комитет развития (этот орган занимался, главным образом, организацией трудового использования вооруженных сил на стройках, в сельском хозяйстве и т.д.) и Высший конституционный суд (ст. 43). Из анализа этого перечня можно сделать вывод: создатели конституции исходили из представления, что институтами государства являются лишь определенные центральные органы, действующие в масштабах всего государства. В списке отсутствуют, например, не только местные органы самоуправления (это можно объяснить), но и местные органы государственной власти (назначаемые из центра чиновники, являющиеся на местах представителями президента и правительства); не нашли своего отражения судебная власть (Высокий конституционный суд — это своеобразный орган), проблемы формы правления, формы государственного устройства и т.д. Понятие института государства оказалось сведенным только к некоторым организационным формам, к отдельным, хотя и важнейшим органам государства. Функциональных институтов (например, референдума) в этом перечне нет. Такой ограниченный подход, на наш взгляд, не может быть безоговорочно использован для создания теоретического понятия института государства.

В упомянутой конституции, что вполне естественно, нет определения понятия института государства. Нам не удалось найти такого определения и в малагасийской литературе, в трудах французских авторов, в том числе посвятивших Мадагаскару специальные монографии³ Однако, опираясь на имеющиеся в обществоведческих науках подходы, представляется воз-

³ Chaigneau P. Un état á orientation socialiste. Madagascar. P., 1985.

возможным выделить некоторые основные характеристики института государства и предложить соответствующее определение.

Во-первых, институт государства — это не система норм, как это имеет место в отношении правового института, не юридическое, а фактическое явление. Речь идет не о статьях конституций, регулирующих, например, правовое положение президента, а о самом институте президентства, не о законодательстве, регулирующем референдум, а о самом явлении референдума, его роли в определении основных вопросов государственной политики и т.д. Конечно, при изучении институтов государства отнюдь не исключается анализ правовых норм, обычаев, традиций, но акцент делается не на них, не на явлении *de jure*, а на явлении *de facto*.

Во-вторых, хотя роль и место любого института могут быть полностью поняты только в структуре, с учетом всех ее элементов (так роль монарха в Великобритании может быть объяснена лишь с учетом сложившейся *de facto* формы правления), в тесной связи с другими общественными явлениями (например, федеративное государственное устройство, созданное в 1993 г. в небольшой Бельгии может быть понято лишь в связи с национальным вопросом в данном обществе). Институт государства — всегда относительно обособленная часть государственной структуры, обладающая определенной “автономией” Свою сферу деятельности имеет, например, институт правительства, специфические задачи выполняет институт чрезвычайного положения, своя роль у института административной опеки (теперь — административного контроля) и т.д.

В-третьих, институт государства всегда является тем или иным способом организации определенных связей и отношений, а также “материального субстрата”, являющегося реальной основой института. Конечно, степень “организационности” и качества “материального субстрата” у разных институтов неодинаковы: они отчетливо заметны у парламента — организации избираемых народом представителей, являющихся его “материальной основой”, и слабее выражен у института референдума, представляющего прежде всего материализацию воли избирателей. Однако эти качества присутствуют всегда. Референдум не только нуждается в организациях, способных его провести (избирательные комиссии и др.), но и сам есть организованное выражение коллективной воли избирателей, которые являются его “материальным субстратом”

В-четвертых, любой институт государства всегда имеет функциональное назначение. Такие институты и создаются именно для того, чтобы выполнять какие-то задачи по государственному управлению обществом, понимая это управление в самом широком смысле слова (включая, например, охрану прав граждан).

Резюмируя сказанное, можно констатировать: институт государства (государственности) — это фактически сложившаяся относительно обособ-

ленная организационно-функциональная структура в целостной системе государственного управления обществом. Она регулируется различными социальными нормами (правом, моралью, обычаями, традициями, в том числе основанными на компромиссах и консенсусе) и выполняет частичную функцию по государственному управлению.

§ 2. Классификация институтов государства

Классификация институтов государства может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения структурно-функционального подхода можно условно выделить **организационные** и **функциональные** институты. К первым относятся, например, институт президента, как одного из высших органов государства в большинстве стран мира. Он находит выражение в существовании высшего должностного лица государства, подчиненного ему аппарата управления (в президентских республиках), администрации президента (в президентских и полупрезидентских республиках), канцелярии президента (в парламентарных республиках), резиденции, государственных знаках отличия (флаг над президентским дворцом, штандарт на транспортных средствах передвижения и т.д.). Функциональные институты представлены, например, государственной властью, которая, как обычно сказано в конституциях, исходит от народа, принадлежит народу. Она находит свое выражение прежде всего в связанности воли субъектов, на которые распространяется государственная власть: государство (в лице его различных органов) делает свою волю общеобязательной под угрозой особого (государственного) принуждения.

Можно привести много примеров, характеризующих различия организационных и функциональных институтов. Таковы институт делегированного законодательства (совокупность полномочий по созданию нормативных актов с силой закона и порядок контроля за этими актами (этими полномочиями правительство наделяется парламентом)) и институт правительства; организационный институт парламента и функциональный институт референдума (как и в парламенте, путем референдума могут приниматься законы); институт представителей государственной власти на местах (губернаторы, префекты, администраторы, назначаемые президентом и правительством в административно-территориальные единицы) и институт административного контроля (право контроля назначенных центром представителей за законностью деятельности органов местного самоуправления).

Вместе с тем, не существует непреодолимых барьеров между категориями институтов. Функция всегда связана с деятельностью какой-то субстанции (в наших примерах — организации), а последняя существует, живет лишь постольку, поскольку она действует. Функциональный институт

исполнительной власти предполагает существование исполнителей (например, правительства), а организационный институт парламента своей важнейшей функцией имеет законодательство, законодательную власть. Деятельность конституционного суда неразрывно связана с особыми процедурами проверки конституционности законов и иных актов. Поэтому мы разделяем названные два вида институтов только на уровне научной абстракции, с целью более полного проникновения в действительность. В реальной же жизни перед нами зачастую предстают “спаянные”, единые организационно-функциональные институты: парламентаризма, президентства (президентонализма), правительства (правительственной власти), конституционного контроля и т.д.

С точки зрения уровня сложности можно различать **простые** (элементарные) и **комплексные** институты государства. В первом случае институт представляет собой элементарную единицу и не может быть, как правило, разделен на более мелкие институты. Таков, например, институт чрезвычайного положения. Он обычно лишь упоминается в конституции и регулируется специальным законом (как правило, органическим), в котором установлены условия объявления чрезвычайного положения, его длительность, указаны допустимые ограничения прав граждан и т.д. Едиными, целостными институтами, исключающими дробление на другие институты, являются институты административного контроля, референдума и т.д.

Комплексные институты состоят из других подинститутов, которые в свою очередь могут быть институтами для нисходящего дробления. Так, институт формы государства (термин “форма государства” употребляется в некоторых новейших конституциях)⁴ включает подинституты формы правления, формы государственного устройства, формы государственного режима. В свою очередь, например, форма государственного устройства (подинститут) становится институтом, включающим подинституты унитаризма, федерализма, автономии. Такое дробление иногда может продолжаться довольно долго, вплоть до последнего “института-элемента”, который уже не может быть расчленен.

Разделение на простые и комплексные институты тоже в определенной мере условно. Имея целевую установку, в простом институте можно все же выделить группу норм, обособив ее. Так, в связи с институтом чрезвычайного положения могут быть обособлены нормы парламентского контроля за чрезвычайным положением (обязательный созыв парламента при объявлении чрезвычайного положения, утверждение парламентом актов, изданных в связи с чрезвычайным положением и т.д.). При желании эта группа норм может быть названа особым институтом конституционно-

⁴ См.: Конституционное право развивающихся стран. Основы организации государства. М., 1992.

го права, хотя на деле ей недостает определенной целостности, завершенности. Сказанное можно распространить и на другие “простые” институты.

Осуществляя членение, можно заметить, что некоторые институты являются как бы **основными**, а другие — **примыкающими**, принадлежащими первым. Так, к институту государственной власти примыкает институт государственного суверенитета — независимости, неограниченности государственной власти внутри страны и на международной арене (в настоящее время в связи с созданием разного рода сообществ, союзов, содружеств государств появились концепции самоограниченного суверенитета); институт представителя государства на местах (губернатор, префект и т.д.) в ряде стран связан с правом контроля за деятельностью органов местного самоуправления (институт административного контроля); институт парламентарной республики находит продолжение в институте ответственного (перед парламентом) правительства (парламентское правительство) и т.д.

Классификация институтов может быть осуществлена и по группам однородных явлений. Так, если принять четырехчленную концепцию разделения “властей” (государственной власти) на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную, то в пределах каждой сферы можно выделить несколько однопорядковых институтов: институт парламентаризма и институт делегированного законодательства — в первой, президентства и президентского правления — во второй, судебной власти и судебной ответственности — в третьей и т.д.

Классификация институтов государства исторически изменчива, она не является одинаковой для всех времен и народов. Некоторые институты исчезают (например, институт абсолютной монархии используется теперь в качестве анахронизма в единичных небольших странах), возникают другие (например, институт партиципации, участия граждан в управлении государством). Своеобразные институты существуют в мусульманских странах (аш-шура — разные формы консультаций главы государства при принятии решений, маджалис — порядок обращения к правителю любого члена мусульманской общины), в других государствах (советы вождей, участвующие в принятии государственных решений, например, в Свазиленде и Соломоновых островах); особые формы местного самоуправления применяются в кибуцах Израиля и т.д.

Тем не менее, можно попытаться создать общую схему институтов государства, которая использует градации конституционного права, но не совпадает с правовыми институтами последнего. Представляется, что такая схема должна исходить не из классификаций организационных и функциональных, простых и комплексных, основных и примыкающих и т.д. институтов (все это — лишь отдельные характеристики явлений), а из установления их главного качества. Несомненно, что главное качество любого

государственного института, характеризующего его основное содержание, — осуществление в особой форме и специфическими методами единой государственной власти. Содержание формировано, форма содержательна. На основе такого двуединого подхода и должна быть, по нашему мнению, построена классификация институтов государственности.

Единая государственная власть проявляется по-разному. С этой точки зрения мы можем различать институты законодательной власти (парламент, чрезвычайные органы — военные и революционные советы, референдум и др.), институты исполнительной власти (монарх, президент, коллегия главы государства, правительство, институт регламентарной власти), институты судебной власти (обычные, чрезвычайные, специальные суды, судебная ответственность), институты контрольной власти (конституционный контроль, генеральный контролер, омбудсман, прокуратура, институт аудита). В рамках этих классификаций возможны более подробные членения.

Проблема институтов, характеризующих содержание государства, нуждается в некоторых пояснениях. В научной литературе к числу явлений, характеризующих содержание государства, как правило, относят его социальную природу, иногда уровень демократии, реже — состояние государственного суверенитета. О двух последних элементах сказано выше: они составляют соответственно характеристики государственного режима и государственной власти. Что касается социальной характеристики государства, то несмотря на происшедшие и происходящие в мире изменения такие характеристики, как феодальное или полуфеодальное государство (например, в Омане) или государство социалистической ориентации (в том числе ориентирующееся на отвергнутые жизнью формы государственной социализации) не утратили своего значения. Однако в настоящее время с точки зрения взаимосвязи содержания и формы государства на первый план выдвигается концепция социально-правового демократического государства, с одной стороны, и асоциального авторитарно-бюрократического государства, с другой. Между этими полюсами есть различные градации, названия которых еще предстоит определить.

Оба эти явления не могут быть охарактеризованы как особые институты государства, они представляют собой слишком крупные категории для этого. Речь должна идти, по существу, о двух основных государственных структурах, которые находят свое проявление во множестве рассматриваемых далее институтов государственности.

Мы отметим здесь лишь принципиальные черты той и другой государственной структуры. Движение к социально-правовому демократическому государству является долговременной тенденцией в развитии человечества. Эта тенденция реализуется, хотя в начальные эпохи неосознанно и частично, в течение тысячелетий. Первоначально она воплощалась

в различные религиозные учения и попытки создать “справедливые” государственные образования либо силами восставших рабов и крестьян (“царство рабов” в Сицилии, государство тайпинов в Китае и др.), либо населением уединившихся коммун (кармелиты и др.). Впоследствии эта тенденция получила свое развитие в социальных революциях нового времени, а в последние десятилетия в героических попытках поднявшихся на революцию рабочих и крестьян ряда стран создать справедливое социалистическое государство, и не их вина в том, что борьба народа за лучшее будущее была узурпирована в своих корыстных интересах совсем другими силами. Идея создания социально-правового демократического государства пробивает дорогу с трудом, движется с поворотами и зигзагами, с трагическими откатами назад, иногда протекавшими под флагом борьбы за национал-социализм или коммунизм. Полностью структура социально-правового демократического государства еще нигде не сложилась, ближе всего к ней в настоящее время государственный порядок в некоторых странах, длительное время возглавлявшихся социал-демократическими правительствами.

В современном мире, полном трагических опасностей, такая структура может и не сложиться окончательно, если человечество даст погубить себя в братоубийственных национальных распрях, в ракетно-ядерной войне. Но повторяем, само движение к такой государственности в принципе необратимо. Оно опирается на прогресс производства, науки, техники, культуры, позитивные сдвиги в человеческих отношениях, на восприятие все большим числом людей и государств идеи общечеловеческих ценностей.

На наш взгляд, основные черты структуры социально-правового демократического государства (такой термин получил закрепление в новейших конституциях некоторых государств) выражаются в следующем:

выполняющее “общие дела” общества, ограниченное и ответственное государство сочетается с ответственностью граждан и их объединений (ограничивается в необходимой мере вмешательство государства в экономику, социальную сферу, духовную жизнь, устанавливается судебная ответственность государства и его должностных лиц перед гражданами, обеспечивается независимость суда, осуществляется ответственность любого гражданина, независимо от его должности и общественного положения, за нарушение конституции и законов и т.д.);

правление большинства, осуществляемое в демократических формах и в полном соответствии с законодательством, основанным на общечеловеческих ценностях (парламентаризм, периодические “честные” выборы, ограничение совмещения должностей и сроков занятия высших государственных постов, верховенство закона и т.д.);

защита прав меньшинства (соответствующее законодательство и реальное обеспечение свободы партийной деятельности и политической оппозиции, свобода слова, печати, неприкосновенность личности, демократическая кон-

ституция и конституционный контроль, ответственность исполнительной власти и т.д.);

государство — политический арбитр, относительно независимый от тех или иных классов и групп населения (полной независимости от экономически господствующих слоев быть не может, но политический арбитраж в рамках права, общечеловеческих ценностей до известной степени может быть обеспечен с тем, чтобы не доводить дело до анархии и распада общества из-за политического противостояния);

социальная государственная поддержка наименее обеспеченных слоев населения прежде всего за счет наиболее обеспеченных, причем такая поддержка должна составлять не менее прожиточного минимума (пенсии и пособия по старости, инвалидности, болезни, безработице, лечение, дешевое муниципальное жилье, гуманитарная помощь и т.д.).

Асоциальное авторитарно-бюрократическое государство представляет собой, по существу, полное отрицание названных выше положительных черт. Оно характеризуется:

тоталитаризмом государства во всех областях общественной жизни (вплоть до обязательной государственной идеологии), что реально проявляется во всевластии государственной бюрократии, особенно органов государственной безопасности, поставленных вне контроля общества, командовании партийно-государственной или иной, в том числе теократической, верхушки;

насилием (хотя и в разных формах) со стороны группировки меньшинства, на деле не связанной правовыми нормами и фактически творящей законы, содержание которых лишено многих общечеловеческих ценностей;

политической пассивностью большинства, устраненного или самоустранившегося по ряду причин (в силу материального положения, неверия в государственную справедливость и т.д.) от участия в действительном управлении государственными делами, хотя могут существовать бутафорские институты, призванные символизировать такое участие;

отсутствием действительного политического арбитража (хотя государство иногда может предпринимать подобные меры, если ситуация грозит выйти из-под контроля, привести к анархии и распаду общества);

игнорированием действенной государственной социальной политики (крайне низкий уровень оплаты труда, обеспечивающий искусственную занятость, мизерное пенсионное обеспечение, принудительная коллективизация, призванная организовать потребление на равном для большинства населения низком уровне и т.д.).

Ранее говорилось о содержательной стороне различных институтов государства, которые, будучи частью той или иной государственной структуры (социально-правового демократического государства или асоциального авторитарно-бюрократического государства), подчинены общим связям и отношениям системы. Отмечалось также, что всякое содержание обладает своей фор-

мой. Основными институтами, характеризующими форму государства, являются форма государственного правления, форма государственного устройства и форма государственного режима. Конкретную характеристику та или иная государственная форма получает в категориях республики (президентской, парламентарной), монархии (абсолютной, дуалистической, парламентарной), унитаризма, федерализма, автономии, демократического или авторитарного режима, прямой и представительной демократии. Каждая из этих разновидностей может в свою очередь являться институтом, состоящим из подинститутов, или даже комплексным институтом, чье членение на мелкие институты и подинституты может осуществляться довольно долго. Все эти формы детально будут рассмотрены позже.

В завершение данной главы, которая как бы заключает “общую часть” работы, сделаем последнее замечание. Теоретический анализ свидетельствует, что существовавший долгое время в литературе тезис об отсутствии “лучших” и “худших” государственных форм, институтов государственности, методов государственного управления, о том, что нет абстрактно плохих и хороших государственных структур, что каждая из них может быть подходящей в конкретных условиях, требует уточнений. Конечно, введение чрезвычайного положения — это плохо, ибо оно всегда ведет к ограничениям прав граждан, но это хорошо, если чрезвычайные меры кладут конец смуте, анархии, разгулу терроризма. Такое же суждение можно вынести при оценке роли административного контроля, который ограничивает права местного самоуправления, но может способствовать единству правопорядка в государстве. Референдум, проведенный недолжным образом (референдумами освящались, в частности, гитлеровские территориальные захваты), может иметь крайне отрицательное значение, хотя по своей сути это одно из наиболее ярких проявлений прямой демократии народа.

И все же есть институты государственности, которые заслуживают только однозначной оценки в любых конкретных современных условиях: положительной, если они соответствуют общечеловеческим ценностям (например, конституционный контроль), отрицательной, если противоречат им (абсолютная монархия). Ссылкой на то, что истина всегда конкретна, нельзя оправдать антидемократические институты, нарушение прав человека, номенклатурные привилегии отдельных категорий населения.

Хотя главное в государстве — его содержание, а не форма, анализ институтов государственности мы начинаем не с различных “ветвей” власти, а с государственных форм. Такой выбор определяется двумя обстоятельствами: традицией, нашедшей выражение прежде всего в системе науки конституционного права, стоящей ближе других отраслей к государствоведческой проблематике, и практической целесообразностью, ибо анализ и сопоставление отдельных институтов могут быть более продуктивными, если уже имеется общее представление о структуре государственности в целом. Такое представление в значительной мере создается характеристикой формы государства.

§ 1. Понятие формы государства

Термин “форма государства” употребляется в различных значениях. Во многих науках — это понятие, используемое для выделения данного явления (формы государства) из других явлений государственности; в понятии взятые в виде абстракции признаки отражают существенные стороны формы государства в их взаимосвязях, образующих определенную целостность.

Для действующего права той или иной страны, прежде всего для ее конституционного права, форма государства — это правовой институт (в разных характеристиках — комплексный институт или комплекс институтов), система внутренне согласованных норм данной отрасли права, регулирующих реальное явление (форму), в их правовых взаимосвязях.

В политических науках, государствоведческих дисциплинах форма государства понимается как один из институтов государства (государственности) в соответствии с различными подходами к понятию института, отмеченными выше. Она изучается этими отраслями науки как фактическое явление, существующее зачастую в соответствии с конституционными нормами, а в ряде случаев без такого соответствия и даже в противоречии с ними. В государствоведении форма государства изучается как конкретный комплексный институт, имеющий свои особенности в каждой стране, даже если для характеристики такого института или его составных частей используется одно и то же название. При одинаковом названии президентские республики США и Кении — не одно и то же явление, индийский федерализм отличается от канадского, методы управления в парламентарной монархии Таиланде во многом не похожи на методы управления в парламентарной монархии Великобритании и т.д. Для сравнительного государствоведения все эти особенности имеют первостепенное значение.

Более конкретная характеристика формы государства связана с дискуссией об элементах этого института. Создавая понятие формы государства, различные авторы оперировали четырьмя составляющими. Это форма правления, форма государственного устройства, политический (с другой точки зрения — государственный) режим, политическая динамика. Рассматриваемое понятие конструировалось на основе сочетания четырех, трех, двух элементов. Отдельные авторы сводили его к одному из них (к политическому режиму). В настоящее время в отечественной науке обычно используется трехэлементная характеристика: форма государства рассматривается как совокупность форм правления (структура и взаимоотношения трех высших органов государства — главы государства, парламента и правительства), государственного устройства (унитаризм, федерализм, автономия) и государственного режима (методы осуществления государственной власти).

Элементный подход к форме государства имеет практическое значение и широко применяется в учебных целях. Используя его в научных исследованиях, обращают внимание на единство (а не просто совокупность) элементов, составляющих форму государства. Но на деле это единство часто предстает все же как механическое соединение элементов, а не как единство целостной системы, обусловленное ее внутренними связями и ее отношениями со средой (прежде всего социальной, национальной, социокультурной средой и т.д.). Характеристика формы государства нередко дается лишь через ее элементы, определения же формы в целом обычно ограничиваются общефилософскими понятиями. Такой подход не может быть признан безупречным, тем более, что в последние десятилетия некоторые конституции (например, Турции 1982 г., Сальвадора 1983 г., Никарагуа 1987 г. и др.) не ограничиваются упоминанием о формах правления и государственного устройства, а содержат более общий термин — “форма государства”.

Правда, такая терминология используется обычно лишь в заголовках соответствующих глав основных законов. Эти главы включают нормы о формах правления и государственного устройства, реже — о политическом режиме, иногда содержат другие важные положения (например, характеристику республики как социально-правового государства, принцип национальной солидарности и уважения прав человека в турецкой конституции 1982 г.), но определения формы государства как комплексного института в них нет. Тем не менее, включение в конституции обобщающего понятия “форма государства” дает дополнительную аргументацию о необходимости ее определения не только через совокупность элементов, но и как особого института, особой структуры.

Системный подход предполагает учет не только элементов с их качествами, но и связей между ними, образующих единое целое (форму госу-

дарства), а также связи элементов с этим целым, ибо целое вступает вовне как новое образование, а не только через свои элементы. Связи элементов играют огромную роль в возникновении данной совокупности, ее было бы невозможно получить путем обычного примыкания друг к другу двух, трех, четырех элементов. Более того, путем таких связей создается *новое качество*, присущее форме государства, которое не принадлежало ни одному из ее элементов, взятых отдельно.

С этой точки зрения, не только форма государства составляется из элементов, но и традиционно называемые три элемента представляют собой лишь главные стороны формы государства, в которых она проявляется, не исчерпывая своих качеств до конца. Наряду со структурой и взаимоотношениями трех высших органов государства (форма правления), федерализмом и унитаризмом (форма государственного устройства), методами государственного режима (разными в условиях демократии, авторитаризма, тоталитаризма) форма государства находит свое проявление в организации и порядке деятельности органов государства на местах (без учета роли префектов до 1982 г., имевших большие полномочия и контролировавших всю местную жизнь, трудно было бы адекватно понять форму государства во Франции), в системе и деятельности органов правосудия (существование особой системы административных судов, рассматривающих жалобы граждан по вопросам управления, накладывает особый отпечаток на деятельность всего государственного аппарата), в существовании или отсутствии специальных органов контрольной власти, в характере “материальных придатков” государства (существование воинской обязанности и альтернативной службы или только системы волонтерского набора в армию). Таким образом, мы подходим к пониманию формы государства с более *широких позиций*, чем это нередко принято в литературе.

Форма государства, как и любая форма, определяется его содержанием, ибо форма всегда есть *организация содержания*. Таким содержанием является государственная власть: та или иная форма государства создается и изменяется с тем, чтобы наиболее эффективно осуществлялась государственная власть. Для этой цели образуются органы государства, устанавливается определенное административно-территориальное деление, применяются те или иные методы осуществления государственной власти.

Вместе с тем, форма государства определяется не только содержанием “первого порядка” — государственной властью как таковой, но и зависит от конкретного социального содержания последней. Сохранившаяся в некоторых странах полуфеодалная власть тяготеет к авторитарным формам ее выражения (существует монархия с обширными полномочиями главы государства, роль парламента принижена, он превращен в консультативный орган или не существует вовсе, наблюдается сильная централизация или даже “сверхцентрализация”, местное самоуправление практиче-

ски отсутствует, используются авторитарные методы управления). Демократическая власть, опирающаяся на средние слои населения, национальную (прежде всего промышленную) буржуазию в том или ином объеме проводит в жизнь концепцию разделения властей и систему сдержек и противовесов, осуществляет децентрализацию и деконцентрацию управления, применяет демократические методы: регулярные выборы, ротацию, референдум, различные формы участия граждан в управлении. Связи социального содержания государственной власти и формы государства, признаваемые и марксистскими, и немарксистскими исследователями (первые, правда, преувеличивали их, а вторые зачастую игнорировали) нельзя недооценивать, анализируя институт формы государства в различных странах. Термин “социально-правовое государство”, включаемый теперь в некоторые конституции, лишь отчасти учитывает эти связи.

Вместе с тем следует отметить, что жесткой зависимости содержания и каждого из элементов формы не существует. Излишняя детерминированность, на которой настаивают сторонники марксистско-ленинского подхода, не всегда оправдана. Социальное содержание может определять (например, в абсолютной монархии), а может и не определять те или иные элементы формы (например, тоталитарный режим может существовать в условиях политического властвования различных социальных сил). Связи содержания и формы, зависимость последней от содержания отчетливо обнаруживаются в деятельности органов государства на местах (губернаторы в Саудовской Аравии (как правило, родственники монарха) сильно отличаются своим положением от безвластных, по существу, губернаторов штатов в Индии), в структуре и функционировании третьей власти — правосудия (без учета роли мусульманских судов, например, в Омане вряд ли удастся адекватно понять форму государства в этой стране), в порядке формирования верхушки государственного аппарата (без этого не понять теократическую форму государства в Иране, где многие высшие государственные посты могут занимать только священнослужители, имеющие определенный духовный сан), в деятельности контрольной власти (в том числе конституционных судов, некоторые решения которых, например, в России, имеют политический характер, отражают особенности социальной природы власти, этнического состава страны и др.). Такие связи иногда обнаруживаются в структуре федерации (например, в Бельгии она определяется одной из сторон социального фактора — отношениями различных этнических общностей). Напротив, трудно усмотреть доминанту социального содержания в федеративной форме Коморских островов, которая определяется прежде всего географическими факторами (каждый остров — субъект федерации). При разном социальном содержании государства федерациями являются Россия и Пакистан, не определяется социальным содержанием частое применение референдумов в Швейцарии, от-

ражающее обратные связи государственной власти с населением, и неприменение этой формы связей в США (на федеральном уровне в США не проводилось ни одного референдума).

В высокоразвитой Великобритании и полуфеодальном Непале существует одна и та же форма правления — парламентская республика, в ФРГ и Пакистане, где в политической власти доминируют разные социальные слои, существует федерация, демократический режим существует в США и Индии при неодинаковом содержании государственной власти и т.д. Различия в социальной природе оказывают нередко влияние, как видно из сказанного, не на сами основы формы государства, правления или территориально-политического устройства, а на их особенности (абсолютная монархия может существовать при одной расстановке классовых сил, а парламентская — только при другой, но все равно это — монархия).

Рассматривая связи содержания и формы, исследователи нередко ограничиваются социальным содержанием. Такой подход долгое время существовал в отечественной литературе, его использовал и автор данной работы. Более внимательный анализ, однако, свидетельствует, что содержание государства имеет и другие стороны. Оно включает такие отношения, которые связаны с наличием управленческой элиты и необходимого кадрового состава для выполнения организационных задач, отношения, вытекающие из экологических проблем, из взаимосвязей с другими государствами и т.д. Да и само социальное содержание нельзя сводить только к отношениям классов и социальных слоев, как это нередко бывало. Социальное содержание включает национальные, этнические отношения, отношения территориальных коллективов — определенных регионов государства даже при одинаковом этническом составе их населения, проблемы, связанные с положением женщин и т.д. Все эти моменты в той или иной степени могут оказывать свое влияние на различные стороны формы государства. Наличие необходимого кадрового состава дает возможность построить государственный аппарат на иных началах, чем там, где этого нет, отношения этносов и регионов самым тесным образом связаны с вопросами территориальной и национально-культурной автономии, экологические проблемы вызывают к жизни создание особых округов со специфическими формами управления, эти округа не входят в общую систему административно-территориального деления ни в США, ни в Японии, равно как не входят в нее школьные или медицинские округа в Великобритании. Ситуация, связанная с социальными отношениями мужчин и женщин, порождает особенности формы государства в мусульманских странах (например, лишение избирательных прав женщин и запрет занимать пост главы государства). Не менее важным фактором содержания оказывается религия. Наиболее яркий пример этого — клерикальная государственная форма в Иране. Есть и другие стороны содержания государства, которые необходимо

исследовать, в том числе прямые и обратные связи не только государства и общества, но и связи внутри аппарата самого государства.

Во многих случаях те или иные стороны государственной формы не зависят от социального содержания государства или вообще от его содержания, а определяются другими факторами — географическими условиями, традициями, общественной психологией, а иногда и волюнтаристскими действиями правящих личностей-диктаторов (таково было, например, провозглашение президентом Бокассой империи в Центрально-Африканской республике в 1976 г.).

Понятие формы государства в юридической литературе обычно дается путем перечня тех трех слагаемых, о которых говорилось выше. Иногда добавляется четвертый элемент — политическая динамика. Этот “перечневый подход” воспринят и в политологии, но определение формы государства принимает там все же более синтезированный характер. Еще короче оно в некоторых философских работах, где акцент делается прежде всего на связи содержания и формы. Видимо, необходимо каким-то образом обобщить перечневый характер определения, а с другой стороны, не утратить его позитивных моментов, сведя определение к очень общей формулировке. Представляется, что можно было бы охарактеризовать **форму государства**, как особый комплексный институт государственности, следующим образом: это — обусловленная содержанием государства (прежде всего социальным, но не только им) организационно-функциональная структура государственности, выражающая способ организации и осуществления государственной власти в совокупности всех ее ветвей, включая методы прямой и обратной связи с населением.

§ 2. Классификация современных форм государства

Элементный подход, отсутствие обобщенного понятия формы государства предопределили недостатки существующей классификации. В теории государства отсутствует “сквозная” классификация форм государства, она проводится только по трем упомянутым выше элементам, а нередко — только по двум¹. Лишь для некоторых режимов (развивающиеся страны) и отдельных разновидностей (государства социалистической ориентации и государства капиталистической ориентации) в отечественной литературе предпринимались попытки создать обобщенную классификацию форм. Эти попытки были не очень удачными главным образом потому, что основной акцент делался на содержании, а качества формы как таковой почти не принимались во внимание. Выделение революционно-демократической государственной формы и пробуржуазно-авторитар-

¹ См.: Ardant Ph. Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1989. P. 34.

ной формы (соответственно в так называемых странах социалистической и капиталистической ориентации), а затем подразделение первой на национально-демократические и народно-демократические республики социалистической ориентации, выделение пробуржуазно-монархической и пробуржуазно-националистической республики в странах капиталистической ориентации внутри пробуржуазно-авторитарной государственной формы и т.д. основывались прежде всего на требованиях идеологического подхода, а не на анализе собственно формы, хотя некоторые качества этих форм были проанализированы в отечественной юридической литературе верно.

Другие классификации, применявшиеся в литературе, также исходили прежде всего из качеств содержания, а не собственно формы. Различались буржуазно-демократическая, фашистская, буржуазно-авторитарная и т.д. государственные формы и противоположные им формы социалистического государства: республика советов, народно-демократическая республика. При этом опять-таки прежде всего по социальному содержанию различалась, например, советская республика в условиях диктатуры пролетариата и в тот период, когда она считалась формой общенародного государства.

Сложности, связанные с классификацией форм государства имеют не только объективный характер (в отечественной литературе они были связаны с определенной господствующей идеологией, отклонение от которой во времена тоталитаризма не допускалось), но и обусловлены субъективными причинами. Данная классификация требует очень высокой степени генерализации, ибо если даже не учитывать опыт далекого прошлого, а ограничиться лишь событиями нового времени, нужно проанализировать структуры сотен государств (в результате революционных событий на смену прежнему приходило новое государство). При классификации в кратком термине необходимо не просто объединить, а “спаять” неоднородные явления, характеризующие модификации каждого из трех основных элементов (даже если не учитывать остальные). Для формы правления таких модификаций по крайней мере пять (три разновидности монархии и две — республики), три — для формы государственного устройства, три — для режима. С учетом модификаций социального характера власти (в современных условиях — не менее трех типологий с различными разновидностями внутри них и несколько переходных состояний) число различных комбинаций на основе математических правил сочетаний и перестановок возрастет видимо до нескольких сотен тысяч (в гуманитарных науках возможности перестановки терминов ограничены смысловыми значениями).

Тем не менее попытки создать общую классификацию государственных форм, исходя прежде всего из признаков собственно формы, как говорилось в первой главе, предпринимались и в отечественной, и в зарубежной литературе. Критически рассмотрев их, мы предложили выделить три главные государственные формы: монархическую (монистическую),

сегментарную (сегмент в переводе с латинского — отрезок целого) и поликратическую (плюралистическую). Характеристика этих форм дана в первой главе. К сказанному следует лишь добавить положения, вытекающие из особенностей этих форм в различных странах. **Монократическая**, т.е. единовластная государственная форма характеризуется высочайшей степенью централизации власти в руках по существу единственного лица или органа. Для характеристики формы несущественно, кто будет этим лицом или органом: им может быть и теократический монарх в султанате Оман, и фюрер в условиях фашистской Германии, военно-революционный совет, а чаще — его глава после переворота в развивающихся странах, военная хунта, состоящая из командующих родами войск, как это было в Аргентине, Бразилии, в некоторых других странах Латинской Америки, “коллективный монарх” (Совет эмиров в ОАЭ) и т.д. В любом случае такая форма является монократической, хотя систем осуществления единовластия в той или иной стране имеет огромное значение, в том числе и для населения государства, а ее содержательная характеристика важна еще более. Несмотря на эти крайне важные различия, повторяем, что с точки зрения основных параметров формы, взятых в их наиболее обобщенном виде, это всегда будет монократическая государственная форма. Из приведенных примеров видно, что она возможна и в странах высокого уровня экономического развития, и в отсталых странах, в странах “богатых”, с высоким уровнем доходов населения (например, ОАЭ) и в государствах очень бедных (например, Свазиленд или в прошлом Малави). Условия, в которых возникает эта форма, также разнообразны и требуют в каждом случае конкретного анализа, но если попытаться дать какие-то обобщающие характеристики, то следует отметить, что монократическая государственная форма обычно возникает в условиях экстремальных ситуаций (это не относится к абсолютным монархиям в мусульманских государствах). Она утверждается главным образом при слабости “среднего класса”, значительном влиянии помещиков, полуфеодальной титулованной элиты, недостаточном развитии класса буржуазии. Нередко она существует в отсталых странах (особенно это имело место в Тропической Африке), когда узкий слой предбуржуазии использует государственную власть в целях собственного обогащения и первоначального накопления капитала. Эта форма характерна для условий экстремистских, фашистских режимов, когда власть сосредоточивается в руках агрессивной социально-политической группировки, эксплуатирующей шовинистические устремления различных слоев населения. Она всегда связана с установлением обязательной идеологии (иногда — государственно-обязательной), зачастую — с огосударствлением экономики и жизни общества в целом, с крайне элитарным характером государственной власти.

При данной форме разделение властей не признается, парламент отсутствует (например, в Саудовской Аравии), считается лишь консультативным учреждением (например, в Катаре) или служит внешней декорацией (например, в Уганде при режиме президента-диктатора Иди Амина), в государственном управлении существует высокая степень централизации и даже “сверхцентрализации”, самоуправление на местах практически отсутствует, в государственном режиме доминируют авторитарные методы, в политическом строе действует тоталитарная система.

Государство может официально называться федерацией (например, СССР или Чехословакия), иметь автономные национальные образования (Иракский Курдистан), но это не изменяет высокой степени централизации государственной власти и способов ее осуществления.

Монократическая государственная форма может быть прикрыта парламентской оболочкой, конституционными институтами, на низовом уровне могут присутствовать даже некоторые демократические институты. В Кувейте есть парламент, в который только мужчины избирают только мужчин; президенты-диктаторы Уганды, Эфиопии, Экваториальной Гвинеи, Пакистана, Бангладеш и многих других стран “организовывали” свои выборы (при единственной кандидатуре), выборы в местные советы проводились в условиях военных режимов в Алжире, Нигерии и некоторых других странах. В странах тоталитарного социализма существовала, как существует и сейчас в сохранившихся социалистических государствах, система выборных органов — советов, объявленных единственными органами государственной власти. В Бразилии в условиях военного режима было разрешено даже действовать двум партиям.

Большим своеобразием обладает эта форма в странах тоталитарного социализма и в следовавших их худшим примерам странах социалистической ориентации в условиях командно-административной системы при господстве партийно-бюрократической элиты. Обычно она складывается в условиях однопартийности и провозглашения коммунистической партии (например, в бывшем СССР, в Румынии) или партии революционно-демократической (в прошлом в Бирме, Конго, Мозамбике и других странах) руководящей силой в обществе и государстве. Аналогичная ситуация может быть и в условиях формально существующей многопартийности, как это имело место в Болгарии, ГДР, Польше, Чехословакии, в КНДР и т.д., где так называемые “союзные” партии, мелкие и невлиятельные, представляли нередко лишь “филиал” коммунистических организаций. Несколько партий существовало также в отдельных странах социалистической ориентации (например, в Народной Демократической Республике Йемен до объединения всех партий в одну в 1978 г., в Мадагаскаре), но их влияние на государственную власть было ничтожным (в Мадагаскаре ситуация изменилась в связи с начавшимися процессами демократизации в 90-х гг.).

При данной форме провозглашается власть “трудящихся”, рабочих и крестьян, а иногда блока сил, в котором участвует национальная буржуазия или мелкая буржуазия, при доминирующей роли трудящихся (например, в прошлом в НДРГ). Иногда даже принимаются законы, предусматривающие преимущественное представительство “трудящихся” (иногда — рабочих) в органах государства, и действительно обеспечивается такое представительство (в прошлом СССР, Алжир, Танзания и др.). Однако представительные органы (в том числе парламенты), “народные советы”, “советы трудящихся города и деревни” являются лишь внешней оболочкой на деле существующего всевластия партийно-государственной бюрократической номенклатуры. На практике никакого разделения властей не существует, партийные руководители в центре и на местах непосредственно вмешиваются даже в отправление правосудия. К тому же “советы трудящихся”, излишне многочисленные и бюрократизированные, находящиеся в зависимости от номенклатуры, являющиеся приложением командно-административной системы, не обладали необходимым профессионализмом и не смогли бы осуществлять власть, если бы она на деле принадлежала им в соответствии с провозглашениями конституций.

Демократические права и свободы граждан, фигурировавшие в законах, на деле отрицались всей практикой государственного управления, принудительной экспроприацией, коллективизацией крестьян, изгнанием со своей земли целых “опальных” народов, психическими лечебницами для инакомыслящих, тюрьмами для диссидентов.

Из сказанного видно, что монархическая государственная форма может, в свою очередь, иметь различные разновидности. Классификация их, выбор соответствующей терминологии, видимо, дело будущего, но уже сейчас видно, что такая необходимость назрела: некоторые черты такой формы стали обнаруживаться и в отдельных постсоциалистических странах.

Сегментарная государственная форма, как отмечалось, в определенной мере — промежуточная форма. Она предполагает известное разделение ролей между разными институтами государства по управлению обществом. Однако здесь нет “равновесия” элементов управления, системы взаимных сдержек и противовесов. Решающая роль принадлежит либо монарху (дуалистическая монархия, полупарламентарная монархия, например, в Иордании, а также формально парламентарная монархия в Непале), либо президенту (“суперпрезидентские” республики в Латинской Америке и в Тропической Африке). Федерация (если она существует) характеризуется ограниченностью полномочий субъектов федерации или их реальной роли (например, в Венесуэле), административно-территориальные единицы не имеют выборных представительных органов или находятся под “административной опекой” назначенных центром чиновников. В государст-

венном режиме доминируют авторитарные методы управления, хотя провозглашаются и отчасти осуществляются демократические права и свободы (например, разрешена ограниченная многопартийность в Индонезии). В условиях, когда складывается эта форма, политическое руководство обществом принадлежит сравнительно широкому слою олигархии, но элита, стоящая во главе его, сравнительно немногочисленна (во многих странах Латинской Америки), а иногда по существу замыкается на одном должностном лице — президенте (в Египте) или монархе (в Марокко, Иордании).

Здесь существует соревновательная или ограниченно соревновательная, но не социопримирительная политическая система, государственная власть открыта для частичного и неодинакового давления на нее со стороны различных заинтересованных групп, общество характеризуется достаточно полным или ограниченным идеологическим плюрализмом (существует официально признанная идеология).

Сегментарная форма всегда предполагает наличие конституции и парламента, признается разделение властей, определенная степень местного самоуправления. Конституция, однако, распределяет полномочия высших органов государства таким образом, что решающую роль на всех ступенях управления играют не выборные коллегиальные органы, а органы единоличные, хотя и выборные (например, президент) или назначенные (чиновники, действующие наряду с выборными органами местного самоуправления или без такового). Доминирует исполнительная власть.

Как и монархическая, данная форма также предполагает существование разновидностей. Сегментарная государственная форма, скажем, в Венесуэле или Египте существенно отличается от формы, существующей в Марокко или в Иордании. Особняком стоит Индонезия с ее сильными чертами авторитаризма.

Поликратическая государственная форма характеризуется разделением властей (размежеванием ролей по управлению), системой взаимных сдержек и противовесов, существованием нескольких центров власти в масштабе государства (президент, парламент, суды, а иногда и специальные контрольные органы) и на местном уровне (создание сравнительно децентрализованного, “кооперативного” федерализма, органов местного самоуправления, неподконтрольных назначенным чиновникам, или подконтрольных только в отношении соблюдения законов, и то через посредство административных судов). В государственном режиме (кроме случаев чрезвычайного положения) преобладают демократические методы управления, связанные с регулярными и “честными” выборами, партиципацией граждан, поисками консенсуса и компромиссов, гарантиями демократических прав граждан. Данная государственная форма может иметь своими составными элементами и простое унитарное государство с автономными образованиями (Дания), и федерацию (Швейцария). Она совместима и с

президентской (США), и с парламентарной (Италия), и с полупрезидентской республикой (Франция). Во многих странах при данной форме государства существует монархическая форма правления (Великобритания, Испания и др.), но это может быть только парламентарная монархия.

Поликратическая государственная форма складывается в ряде капиталистически развитых стран, а также некоторых других странах, где “средний класс” пользуется значительным влиянием на государственную политику, где у власти стоит “национальная буржуазия”, сохраняющая демократические потенции (например, в Индии, особенно на ранних ступенях ее развития). Система управления государством строится с учетом концепций “разделения властей” и “системы сдержек и противовесов”, административно-территориальные единицы и субъекты федерации (там, где она существует) пользуются значительной степенью автономии, существует местное самоуправление, применяются демократические методы государственного режима. Существует соревновательная (например, в США), а в ряде стран — социопримирительная политическая система (в Швеции, Норвегии, Финляндии и др.), несколько центров принятия решений, государственная власть открыта для давления на нее со стороны различных заинтересованных групп, общество характеризуется идеологическим плюрализмом. Примеры можно найти на всех континентах: Франция и ФРГ в Европе, Индия и Япония в Азии, Бразилия и США в Америке, Египет и Сенегал в Африке, Австралия и Новая Зеландия в Океании. Такая государственная форма постепенно складывается и в ряде новых государств — бывших республиках прежнего СССР, а также в странах Восточной Европы — ранее тоталитарных социалистических государствах. Однако, как отмечалось, в постсоциалистических странах процессы создания поликратической государственной формы идут со многими сложностями, отклонениями, а иногда и попятными явлениями: в некоторых из них черты авторитаризма никогда не были преодолены до конца и нередко возрождаются в том или ином виде.

Одной из современных тенденций развития формы государства является возникновение разного рода гибридных и смешанных форм. В республике появляются, по существу, монархические черты (например, пожизненные президенты, а в КНДР сын Ким Ир Сена даже при жизни этого президента был объявлен наследником его дела и будущим руководителем государства), в монархии возникают черты, присущие на деле республике (выборность главы государства). Происходит смешение, соединение различных черт формы правления, возникли полупрезидентские полупарламентарные республики, президентские республики с некоторыми чертами парламентарных, и наоборот. Намечается все более широкий отход от “чистых” форм правления, создатели новых конституций пытаются соединить позитивные черты различных форм и вместе с тем отбросить их не-

достатки. Сказанное относится и к форме территориально-политического устройства государства. Возникла новая форма регионалистского государства, вся территория которого состоит из автономных образований, а не из административно-территориальных единиц. В этой форме есть и черты унитарного государства, и характеристики федерации. В ряде случаев трудно провести границы между политической и административной, территориальной и культурно-национальной автономиями; черты обеих форм проникают друг в друга (в России законом 1996 г., а также в некоторых других странах последние две формы автономии разграничены очень четко).

Еще большие сложности, связанные с классификацией государственных форм, возникли в результате создания разнообразных межгосударственных содружеств, сообществ, союзов. С заключением Маастрихтского договора 1992 г. и внесением в связи с этим изменений в конституции стран-участников, федеративные черты в этом союзе стали очень заметными, а в последующие годы они еще более укрепились. Создание в 1996 г. сообщества России и Белоруссии, прием в 1996 г. России в Совет Европы внесли определенные изменения в структуру государственных органов, в законодательство России. Примеры этого рода можно умножить, они свидетельствуют о все более широком применении **комбинаторных** государственных форм.

Глава 6. ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Названные выше три основные формы государства дают лишь самое общее представление о государственных структурах. Для более детального анализа, сопоставлений и выводов о предпочтительности тех или иных институтов в различных ситуациях необходимо исследование *элементов* формы.

С точки зрения формы правления (т.е. структуры и характера взаимоотношений высших органов государства) принято выделять монархию и республику. Основное различие между ними состоит в порядке и условиях замещения поста главы государства: монарх (король, император, эмир, султан и т.д.) занимает свой пост по наследству и пожизненно (в ряде стран (в Марокко, Непале, Японии) наследуют трон только мужчины, в других странах (в Великобритании, Нидерландах, Швеции) и женщины, но среди одинаковых по степени родства наследников мужчины имеют преимущество); президент республики избирается на определенный срок из числа граждан, отвечающих необходимым требованиям (обычно 35—40-летний возраст, обладание политическими правами, рождение от граждан данного государства). Монарх является неприкосновенной особой, никакой ответственности не подлежит и не может быть досрочно смещен. Исключения составляют лишь Бутан, где парламент по закону о Национальном собрании 2/3 голосов может сместить короля (что практически неосуществимо) да некоторые арабские абсолютные монархии (например, в Саудовской Аравии, смещение прежнего короля и замена его новым из той же семьи были осуществлены по решению семейного совета правящего клана). Президент несет ответственность.

Правда, известны искаженные формы монархий и республик (выборная монархия в Малайзии, когда глава государства избирается на 5-летний срок, но из числа султанов составных частей государства и только ими, республики с президентами, провозглашавшими свою власть пожизненной в Югославии, Уганде, Тунисе и некоторых других странах), но в принципе указанное выше деление принято в науке.

В развитых странах различия между монархией и республикой практически не имеют значения: по степени демократичности порядка управления монархия Великобритании мало чем отличается от республики Франции. Однако в развивающихся странах такие различия могут быть существенными. (Парламентские формы в Марокко по нормам конституции несущественно отличаются от Египта, но королевская власть, реальное влияние короля в первой из этих стран, несмотря на многопартийность и оппозицию, ведут к созданию такой структуры государственности, которая не схожа с египетской. Еще большие различия существуют между абсолютной арабской монархией Саудовской Аравии и арабской республикой в

Алжире). Во многих развивающихся государствах замена монархии республикой ведет, как правило, к демократизации политического строя. В развитых же странах население видит в монархе только символ нации (соответствующие положения имеются в японской конституции 1946 г.) и сколько-нибудь заметного движения за упразднение монархии не существует. Даже коммунистические партии некоторых стран Европы в период особой “революционности” коммунистического движения (например, в Нидерландах) заявляли, что и в случае победы социалистических революций при определенных условиях не будут ставить вопроса о замене монархии республикой при соблюдении законности и соответствующем поведении королевского дома¹ (другие партии, например, в Великобритании, предусматривали такую замену в своих программах).

§ 1. Современная монархия

Монархическая форма правления имеет три разновидности. Абсолютная монархия в ее “чистом” виде (безконституционная монархия) является достоянием прошлого, будучи связана с условиями рабовладельческой и феодальной формаций. В настоящее время она сохранилась в “чистом” виде лишь в единичных странах (например, султанат Оман). Абсолютная монархия характеризуется сосредоточением всей полноты власти (законодательной, исполнительной, высшей судебной, а иногда религиозной, духовной) в руках монарха. В идеальной абсолютной монархии конституция отсутствует (считается, что ее заменяет священная книга мусульман — Коран), парламента не существует. Однако в современных условиях, когда во многих монархиях, особенно в нефтедобывающих странах, феодальная знать перерастает в крупную буржуазию (класс предпринимателей формируется и другим путем), абсолютная монархия подвергается существенным изменениям. Во многих странах приняты конституции и созданы парламенты (Бахрейн, Катар, Кувейт и др.). Однако, со существу, такие монархии продолжают оставаться абсолютными: конституции, принятые без участия избирателей или парламентов, а дарованные монархами (последняя — в Саудовской Аравии в 1992 г.), устанавливают, что вся власть исходит от монарха, а парламенты имеют лишь консультативный характер (по некоторым конституциям последние и официально называются консультативными собраниями), да и они вскоре после создания были распущены (например, в Бахрейне через полтора года). Даже если они избираются (например, в Кувейте), парламенты выполняют по мусульманской

¹ См.: Крылов Б.С. Ленинское учение о формах перехода от капитализма к социализму на современном этапе // Ученые записки института международных отношений. Вып. 2. М., 1960. С. 196.

традиции роль аш-шура (консультативного совета при правителе). В Саудовской Аравии, некоторых других странах члены такого консультативного органа назначаются монархом (по принципу подбора авторитетных людей в общине), в ОАЭ они назначаются эмирами каждой из 7 частей федерации. В последнем случае Национальное собрание существует даже не при Совете эмиров (высший орган государства), а при правительстве, назначаемом теми же эмирами. Таким образом, современная абсолютная монархия, хотя и отличается от средневековой, но на деле она лишь “обшита” конституционно-парламентской оболочкой. По своему существу она остается абсолютной монархией, что находит свое отражение и в упомянутых выше конституционных нормах.

Современная абсолютная монархия, как и раньше, является прежде всего формой господства феодальной и полуфеодальной знати, хотя сама эта знать существенно изменилась, превращаясь в крупную, преимущественно финансовую буржуазию (огромные суммы вложены в иностранные банки и приносят большой доход). Кроме того, в отличие от прошлого, полуфеодальная знать выступает теперь в союзе с буржуазией, складывающейся иными путями, что естественно: в нефтедобывающих странах теперь часто бывает трудно отличить полуфеодала от крупного буржуа, хотя такие лица предпочитают получать доходы не от предпринимательской деятельности, а в результате крупных торговых и финансовых операций. Полуфеодальная элита обладает и той особенностью, что ее политическое господство связано теперь не с обладанием землей и властью над зависимым крестьянством, а с присвоением с помощью государственного аппарата ренты на уникальные минеральные ресурсы (нефть), объявленные государственной собственностью.

Развитие и усиление класса буржуазии, выступления широких слоев народа против абсолютизма уже в XVIII—XIX вв. в Европе привело к ограничению власти монарха и замене абсолютной монархии дуалистической. Последняя стала воплощением компромисса между растущей буржуазией и еще сильным дворянством. В дуалистической монархии создается парламент, который обладает законодательной властью; законы не могут издаваться помимо парламента. Управление государством возглавляет король, он формирует правительство (совет, кабинет министров), ответственный только перед ним, парламента не может путем вотума недоверия или иным способом уволить правительство в отставку. Король к тому же обладает определенными полномочиями, его указы могут регулировать многие сферы жизни и не нуждаются в одобрении парламента. Король имеет право отлагательного вето по отношению к законам парламента и право роспуска последнего.

Такая форма правления существовала в Германии, Турции, Таиланде, Ливии, многих других странах. В настоящее время с точки зрения консти-

туционных норм ее в “чистом” виде уже нет (если не считать небольшой Бутан, в котором, правда, нет конституции, хотя некоторые конституционные положения содержатся в законе о парламенте, а также султанат Бруней и королевство Тонга, где есть некоторые положения, напоминающие дуалистическую монархию). Если судить только по конституциям, то последняя дуалистическая монархия была упразднена в 1980 г. в Непале в связи с поправкой к конституции об установлении ответственности правительства перед парламентом, а последняя в 1991 г. в Иордании в связи с провозглашением королем Национальной хартии. Но фактически пережитки дуалистической монархии сильны во многих странах. Так, хотя устанавливается двойная ответственность правительства (перед парламентом и перед королем), на деле реален лишь второй вид ответственности, тем более, что часто король на многие годы распускает парламент и осуществляет беспарламентское правление (например, в Марокко). Кроме того, подлинного дуализма, соответствующего разделению ролей парламента и короля, в развивающихся странах не существует. Последний господствует в государственной структуре, что частично признается в разных формах конституциями: в состав парламента по должности нередко входят назначенные королем высшие чиновники (Бруней, Тонга). В Бутане, заседа в парламенте, король часто прерывает ораторов, дает свои указания.

Укрепление позиций буржуазии, рост численности и влияния “среднего” класса, требования народных масс приводят к установлению парламентарной монархии. В условиях данной формы в развитых странах (в Европе и Японии) помещиков уже нет, а если и сохранились некоторые аристократические элементы, то как особый слой общества они полностью утратили влияние на государственные дела, господствует принцип юридического равенства всех граждан. Монарх является главой государства, символом нации, но не возглавляет государственное управление и не занимается им. Правительство (лидера правительства, премьер-министра) он назначает по указанию парламента (из состава партии или коалиции партий, имеющих большинство в парламенте или его нижней палате), права вето по отношению к актам парламента он не имеет или не применяет его в течение длительного времени (почти триста лет в Великобритании, в связи с чем сложилась норма обычного права о неприменении вето).

В странах Азии и Африки (в Непале с 1990 г., Марокко, Иордании с 1991 г. и др.) парламентарная по тексту конституций монархия обладает значительными чертами дуализма, а то и королевского абсолютизма. Например, когда король распускает парламент, заменяя его законосовещательным учреждением (как это было в Иордании, где король распустил парламент почти на три десятилетия) или выборы в парламент длительное время не проводятся (как это было в Марокко). Вследствие существующих традиций наделения короля элементами духовной власти, реального осу-

ществления им тех полномочий, которые по конституции принадлежат королю, но не используются им в странах Европы, монарх в парламентарных монархиях Азии (кроме Японии) и в Африке занимает центральное место в государственной структуре.

Процесс развития современного мира свидетельствует о сокращении числа монархий, после второй мировой войны провозглашены республики в ранее монархических Болгарии, Румынии, Венгрии, Греции, Италии, Афганистане, Эфиопии и некоторых других странах. Восстановление монархии в Испании, Камбодже провозглашение президентом Бокассой себя императором в Центрально-Африканской Республике (затем — империи) являются исключением из общего процесса. Однако и сейчас, несмотря на общую тенденцию развития, монархиями являются не менее шестой части государств мира (если учитывать многих членов британского Содружества). Время от времени вопрос о восстановлении монархии поднимается и в других государствах мира (в Албании, Бразилии, Болгарии, Румынии и др.), монархия после республиканского периода восстановлена в Испании. Достоинством данной формы правления нередко считают то, что монарх является беспартийным, его положение не зависит от политических событий. Время от времени идея восстановления монархии обсуждается в средствах массовой информации в России, но, по общему мнению, является нереальной. В 1993 г. на основе переходных положений конституции 1988 г. избиратели голосовали по вопросу о восстановлении монархии в Бразилии, но результаты референдума были отрицательными.

Начавшийся на рубеже 80—90-х годов бурный процесс демократизации авторитарных режимов не обошел стороной и монархии в развивающихся странах Азии и Африки. Более демократическая конституция была принята в Непале в 1990 г., Национальная хартия, которую провозгласил король Иордании в 1991 г., привела к демократическим сдвигам в этой стране, с определенными зигзагами позитивные изменения происходят в Кувейте, Йемене, более широкие полномочия предоставлены парламенту Марокко. Однако ряда стран Персидского залива, Брунея, Бутана, Тонга новые веяния фактически не коснулись.

Три разновидности монархической формы правления представляют только основную классификацию. Наряду с ними, а также в их рамках существуют и другие. Выше уже упоминалось о “выборной монархии” в Малайзии, где пост главы государства выборный, но его фактически занимают по очереди в соответствии с особым списком султаны 9 штатов из 13 (в четырех штатах нет султанов, и их представители участия в коллегии выборщиков не принимают). Отчасти похожий порядок существует в ОАЭ, но здесь во главе государства находится “коллективный монарх” — совет правителей (эмиратов) семи членов федерации, которые выбирают своим председателем тоже на 5-летний срок одного из них. В отличие от Малай-

зии на практике постоянно избирается правитель крупнейшего эмирата Абу-Даби. По конституции он выполняет главным образом представительские функции от имени ОАЭ, но в реальной жизни его роль гораздо весомее, если учесть, что Абу-Даби — крупнейший эмират, он занимает 86% территории федерации.

Особая форма монархии, существующая в ряде мусульманских стран, связана с концепцией халифата — справедливого государственного строя, который, по преданию, был основан пророком Мухаммедом. В замещении поста монарха здесь особая роль принадлежит семейному совету правящей семьи — неофициальному, но очень важному учреждению. Он определяет правопреемника монарха (не всегда это старший сын), может заставить монарха отречься от престола (это имело место в последние десятилетия в Саудовской Аравии). В управлении государством применяется концепция аш-шура (консультации правителя с авторитетными людьми, ибо в мусульманской доктрине считается, что выборы не самый надежный институт: выбранными могут быть не самые достойные). Характерными чертами этой формы являются: институт маджлиса — право доступа любого мусульманина со своими нуждами к правителю (практически это осуществляется не всегда, раз в неделю, а иногда ежедневно просьбы принимает особый чиновник, хотя нередко сам правитель и особенно члены его семьи выслушивают посетителей); неравноправие граждан в отношении занятия государственных должностей (некоторые важнейшие посты могут быть заняты только правоверными мусульманами, а женщины в ряде стран ограничены в политических, а зачастую и личных правах); закят — обязательный 2,5% налог с имущества богатых в пользу бедных. Многие стороны этой монархии имеют цель укрепления единства уммы — мусульманской общины. Этому служит и тот факт, что монарх, как правило, является высшим духовным лицом государства — имамом. Данная форма монархии в своей основе — теократическая монархия.

Своеобразная разновидность монархии существует в странах Тропической Африки и Океании, где сильны пережитки патриархального строя. В этих странах (Свазиленде, Тонга и др.) особое значение имеют различные советы племенных вождей, а общегосударственный совет вождей определяет преемника монарха. Хотя по традициям племени свази в Свазиленде никто не может быть наследником престола по рождению, совет всегда выбирает нового монарха из числа многочисленных сыновей покойного (в последний раз — из числа более 100 сыновей). В связи с пережитками матриархата особую роль (в том числе в определении политики) в Свазиленде играет королева-мать, используются многие ритуалы, призванные символизировать различные преобразования короля (облачение короля в костюм чудовища, обнажение, сожжение костюма короля и т. д.).

Наконец, особая разновидность монархии существует в некоторых государствах—членах британского Содружества (многие его члены — республики). Обычно это мелкие островные государства, бывшие колонии (Антигуа и Барбуды, Барбадос, Ямайка и др.), которые имеют своим главой монарха Великобритании, представленного в этих странах генералом-губернатором. Последний практически назначается правительством не Великобритании, а данного государства, хотя это назначение подтверждается британским монархом. По существу, это своеобразная форма парламентарной монархии.

В целом институт монархии — это феодальный пережиток, а для некоторых стран — пережиток еще более древних традиций. Однако, как отмечалось, в развитых странах сколько-нибудь существенного влияния на политическую жизнь этот институт не оказывает, хотя и здесь при соответствующих условиях могут быть использованы в тех или иных целях резервные, “спящие” полномочия короля — такие, которые перечислены в конституции, но им не используются. Примером может быть поведение короля Румынии в 1946—1947 гг., когда он всячески тормозил демократические преобразования, отказываясь подписывать законы (такие “королевские забастовки” длились иногда до пяти месяцев). Другую линию поведения выбрал король Испании в 1981 г., когда он, будучи по конституции главнокомандующим, сыграл решающую роль в ликвидации путча правых офицеров, стремившихся восстановить фашистские порядки. Таким образом, использование этой формы правления в тех или иных целях зависит не столько от конституционных положений сколько от личности монарха, от традиций страны, от отношения ее населения к монарху.

§ 2. Республиканская форма правления

Республиканская форма правления использовалась в древнем мире (например, демократическая республика в Афинах и аристократическая — в Риме), республиками являлись многие города-государства (с прилегающими районами) в средние века (Дубровник в Югославии, Бремен — в Германии, Новгород — в России). Но наиболее широкое распространение эта форма получила в новое время, после победы буржуазных революций. Первой республикой, связанной с такими революциями, стали США.

В республике глава государства — президент, избираемый на определенный срок (обычно от 4 до 7 лет, в Латвии — на 3 года) из среды граждан государства (в Аргентине, Ирландии, Исландии, Филиппинах, Шри Ланке и некоторых других странах на этот пост избирались не только мужчины, но и женщины). Переизбрание на очередной срок в некоторых странах допустимо без каких-либо ограничений (например, в Египете), в других допускается лишь на два срока (как в России), в третьих президент не

может быть избран на следующий срок (Мексика). Эти положения направлены против возможного президентского авторитаризма.

Согласно нормам конституций ряда стран, президентом может быть лицо, родившееся от граждан данного государства (т.е. натурализованный гражданин президентом быть не может), достигшее определенного возраста (обычно 35 или 40 лет) и не превысившее возрастной барьер (обычно 65 лет), обладающее политическими и гражданскими правами (по некоторым конституциям — обладающее необходимыми квалификациями, т.е. цензами для избрания в парламент).

Президент избирается: путем прямых выборов гражданами государства (во Франции, Шри Ланке, России, Бразилии, Египте и др.); косвенными выборами (в Аргентине, США граждане избирают выборщиков, а последние — президента, до 90-х гг. так было и в Финляндии); парламентом (Ливан, Турция, Израиль, Мальта, Сингапур, Суринам) или специальным надпарламентским органом (народным консультативным конгрессом в Индонезии, в прошлом — Великой джиргой в Афганистане); избирательными коллегиями, состоящими из членов парламента и представителей законодательных собраний штатов либо местных органов самоуправления (в Италии, Индии, Франции, ФРГ и др.). В последнем случае избрание президента в отдельных странах (например, в Италии) нередко требует значительного времени, проводится несколько туров, чтобы один из кандидатов набрал требуемое большинство, но наиболее затяжной процесс бывает при избрании президента парламентом (в Турции в соответствии с прежней конституцией 1961 г. в 1980 г. было проведено более 100 туров, теперь число туров ограничено).

Во многих развивающихся странах после военных и государственных переворотов практикуется избрание президента из своего состава членами хунты, военного революционного совета. Это имело место в очень многих странах Азии (в Афганистане, Ираке, Сирии и др.), Африки (в Алжире, Мадагаскаре, Эфиопии и др.), Латинской Америки (в Аргентине, Бразилии, Чили и т.д.). Практиковалось также совмещение избрания президента, уже провозглашенного президентом после переворота, с референдумом (плебисцитом), на котором ставился вопрос об одобрении реформ, начатых лицом, провозглашенным (провозгласившим себя) президентом. Устанавливалось, что положительный ответ избирателей на референдуме будет тем самым означать народное избрание президента (в Бангладеш, Пакистане).

Президент обычно по конституции обладает исполнительной властью (иногда наряду с правительством), но на практике в парламентарной республике эту власть реализует за него правительство. Во многих странах президент охарактеризован конституциями только как глава государства, а исполнительная власть, по точному определению основного закона, принадлежит правительству (Белоруссия, Россия, Украина и др.). На деле та-

кое положение существует лишь в немногих парламентарных республиках (например, в ФРГ). Что же касается постсоциалистических государств, то почти везде президент обладает на деле исполнительной и распорядительной властью, и не только ею. Он издает огромное количество нормативных актов, заменяющих законы.

В последние четыре десятилетия наметилась начатая французской конституцией 1958 г. тенденция превращения президента в арбитра над другим публичными властями, государственными органами и даже в отношениях федерации и ее субъектов (согласительные процедуры по конституции России). Эта тенденция присуща не всем республиканским формам правления и рассматривается далее при характеристике особенностей этих форм, их разновидностей.

Принято различать две основные формы республики: президентскую и парламентарную. В обеих главой государства является президент, но в первой правительство (Совет, кабинет министров) и отдельных министров (в ряде стран они образуют правительство лишь под председательством президента, а в других министры вообще не образуют коллегиального органа) он назначает по своему усмотрению, и они несут ответственность перед ним, а не перед парламентом (в некоторых странах, например в США, такие назначения нуждаются в согласии верхней палаты парламента). Даже если есть должность премьер-министра (иногда его обязанности выполняет вице-президент или первый вице-президент, если их несколько), юридически, а тем более фактически главой правительства является президент. Он может быть досрочно смещен со своей должности либо в результате незаконного государственного, военного переворота (что весьма частое явление в развивающихся странах), либо путем обвинения в государственной измене и особой судебной процедуры и рассмотрения дела в специальном высшем суде, либо импичмента (особой процедуры смещения парламентом, но на практике весьма редкой: в США было несколько попыток импичмента, в двух процедуры дошли до парламента, но ни одна не осуществилась).

Эта форма республики отличается стабильностью, поскольку парламент не вправе сместить правительство, но и президент не может распустить избранный парламент ("система сдержек и противовесов"). Таким образом, на период полномочий президента страной управляют лидеры из его партии, хотя в парламенте большинство может принадлежать другой партии или партиям. В развитых странах такая система работает на базе установившихся десятилетиями, а то и столетиями процедур, поисков компромиссов и консенсуса. В развивающихся странах иногда принимаются специальные меры для обеспечения стабильности. Конституции предусматривают такие механизмы выборов, чтобы пост президента и парламентарное большинство принадлежали одной и той же партии (например, в

Ботсване президентские выборы совмещаются с парламентскими: каждый кандидат в депутаты обязан указать, кого из кандидатов в президенты он поддерживает, и избранным на пост президента оказывается лицо, сторонники которого завоевали большинство мест в парламенте). Такой порядок служит усилению власти президента, который обычно является лидером партии большинства в парламенте, ведет к ограничению демократического принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов.

В большинстве президентских республик в развивающихся странах такие меры не предусмотрены законодательством, существуют даже внешние атрибуты взаимных ограничений власти президента, парламента, суда, но система сдержек и противовесов фактически не действует или действует в очень слабой степени. В странах Латинской Америки власть президента на практике значительно сильнее, чем это предусмотрено правовыми нормами, в связи с чем они получили название суперпрезидентских республик. Фактически неограниченной была власть президента в монархических республиках Африки в условиях однопартийной системы, когда президент возглавлял партию, весь партийно-государственный аппарат (на рубеже 80—90-х гг. в большинстве этих стран введена многопартийность).

В парламентских республиках единство действий президента и правительства обеспечивается отмеченным выше правилом, согласно которому президент действует по указанию правительства (далее об этом и о связанном таким образом правилом контрассигнатуры будет сказано подробнее). В полупрезидентских, полупарламентских республиках такое единство обусловлено тем, что министров (но не премьер-министра, в отношении которого существуют особые конституционные правила) назначает президент, а министры, занимающие наиболее важные посты (так называемые силовые министры, а также министр иностранных дел) подчинены непосредственно президенту; премьер-министр фактически не руководит их деятельностью. Такой порядок существует в ряде постсоциалистических государств, в том числе и в России.

Парламентских республик в мире существует гораздо меньше, чем президентских и полупрезидентских. В результате применения смешанных характеристик довольно трудно вычлнить формы “чистой” парламентской республики, но, видимо, их насчитывается в мире не более одной пятнадцатой части всех государств с республиканской формой правления. Наиболее крупными государствами среди них являются Индия, ФРГ, Италия. При данной форме правления правительство лишь формально назначается президентом, а на деле оно формируется партией (партиями), располагающими большинством мест в парламенте: в противном случае оно не получит вотума доверия в данном органе (исключение составляет рассматриваемое далее “правительство меньшинства”). Оно несет политиче-

скую ответственность только перед парламентом. Здесь существует “слабый” президент.

Достоинством этой формы является то, что состав и политика правительства непосредственно отражают соотношение сил в парламенте — органе народного представительства. Однако это же становится крупным недостатком: при отсутствии прочного большинства у какой-либо одной партии (устойчивого союза нескольких партий), при переходе депутатов парламента из одной партии в другую (в ряде стран это запрещено, такой депутат теряет место в парламенте), при расколах правящей партии и появлении фракции (фракций), голосующих вместе с ее противниками, правительство утрачивает стабильность, его часто “свергают” путем вотума недоверия (резолуции порицания и т.п.), принятой парламентом (его нижней палатой). За послевоенные полвека в Италии сменилось 50 составов правительств, каждое управляло страной в среднем менее года. В Индии в 1989—1991 гг. несколько “правительств меньшинства” (поддерживаемые в парламенте членами других партий, не желающими, однако, вступать в коалицию) действовали менее года, затем часто менялись коалиционные правительства.

Как говорилось, в современных условиях “чистые” формы президентских и парламентарных республик сравнительно редки. С одной стороны, в президентских республиках предусматриваются некоторые ослабленные формы политической ответственности министров (но не кабинета в целом, поскольку его возглавляет президент, не несущий ответственности перед парламентом), с другой стороны, возникают гибридные формы полупрезидентских, полупарламентарных республик. Первый путь характерен для отдельных стран Латинской Америки (это Венесуэла, Перу, Уругвай, Колумбия и др.), где конституциями предусмотрена ответственность министров перед парламентом: он может выразить им недоверие, порицание. Вопрос о смещении министра (министров) решается либо президентом (т.е. отставка министра зависит от усмотрения президента, хотя на практике последний, не желая обострять отношений с парламентом, иногда идет на эту меру), либо отставка является обязательной. Но опять-таки фактическому и, как правило, юридическому главе правительства — президенту — вотум недоверия и связанная с ним отставка не угрожают. Кабинет в полном составе парламентом быть уволенным в отставку не может, да и в парламентах латиноамериканских стран “разделенное правление” — редкость. Как правило, в парламенте также доминирует партия президента (никаких исключений не было, например, в Мексике за последние семь десятилетий).

Второй путь создания смешанных, гибридных форм был указан французской конституцией 1958 г. и со значительными изменениями воспринят Грецией (1975 г.), Португалией (конституция 1976 г. до последующих изменений), рядом развивающихся стран (отчасти Мадагаскаром по конституции 1975 г., замененной в 1992 г., Алжиром по конституционной реформе 1988 г. и консти-

туции 1989 г., замененной в 1996 г., и др.). Во Франции, в прошлом (до конституционных реформ 80—90-х годов) в Португалии, в Мадагаскаре (до 1992 г.), в Белоруссии, России, Украине, Армении и других странах фактическим руководителем правительства является президент, что сближает эти гибридные формы с президентской республикой (под его председательством в некоторых странах созываются так называемые официальные заседания правительства (Совет министров), на которых решаются наиболее существенные вопросы), но есть также конституционная должность премьер-министра (в ряде президентских республик такая должность то вводилась, то упразднялась по усмотрению президента). Это — административный премьер, он ведает организационной работой, председательствует на менее важных заседаниях правительства (совет кабинета), но не он определяет политику правительства, это делает президент.

Премьер-министра и членов правительства назначает президент, правительство несет ответственность перед парламентом. Последнее отличает данную форму от президентской республики и сближает с парламентарной. Однако ответственность правительства перед парламентом крайне затруднена. Во Франции резолюция порицания может быть принята большинством всего состава Национального собрания и может быть внесена для обсуждения только в трех случаях: в двух случаях, когда требование доверия исходит от самого правительства и в одном — от депутатов, но проект должен быть подписан не менее, чем 1/10 состава нижней палаты. Если резолюция не будет принята, депутаты, внесшие ее, лишаются права вносить другую резолюцию порицания вплоть до окончания сессии. На практике за все время действия конституции 1958 г. такая резолюция была принята лишь один раз (в 1962 г.), но это повлекло не отставку правительства, а роспуск нижней палаты президентом. В Мадагаскаре политическая ответственность правительства по конституции 1975 г. была возможна только в одном случае: при отклонении парламентом плана развития, предложенного правительством. В условиях безраздельного господства партии президента в парламенте до 90-х гг. это было нереально. К тому же в случае недоверия президент вправе решать: увольняет он правительство в отставку или распускает парламент с назначением новых выборов. Сам же президент — реальный глава правительства — в отставку не уходит. Фактическое отсутствие политической ответственности правительства перед парламентом сближает эти гибридные формы с президентской республикой.

Еще сильнее проявляются черты президентизма в некоторых постсоциалистических государствах. Мы уже упоминали о “туркменбаши”, о референдумах по продлению срока президентства до 2000 г. (по единственной кандидатуре). В других полупрезидентских республиках ведущее положение президента в структуре власти обеспечивается иными конституционными механизмами (фактическая роль, как правило, выходит за их пределы).

В России, Белоруссии, Украине парламент может выразить недоверие правительству, но это не влечет правовых последствий: решение об отставке правительства принимает президент. Он вправе не согласиться с парламентом. В России нижняя палата парламента неоднократно оценивала работу правительства как неудовлетворительную, и никаких последствий это не влекло. Если же в России парламент попытается настаивать и в течение трех месяцев вторично выразит недоверие правительству (именно такой срок установлен конституцией), то тем самым поставит себя под удар: президент вправе выбрать — уволить правительство в отставку или распустить нижнюю палату парламента. Правда, на Украине по конституции 1996 г. парламенту достаточно принять один раз резолюцию недоверия, премьер-министр в связи с этим обязан подать президенту заявление об отставке кабинета, но все же из смысла этих статей не вполне ясно, обязан ли президент удовлетворить это заявление. В белорусской конституции 1996 г. отставка правительства возможна в результате выражения ему недоверия (такой проект могут внести только не менее третьей части членов палаты, что является наиболее жестким условием среди конституций мира) и в результате отклонения вопроса о доверии правительству, который ставится по инициативе правительства премьер-министром. Но опять-таки, и в том, и в другом случае вопрос об увольнении правительства решает президент. Конституциями установлена двойная ответственность министров: перед президентом и парламентом, но реален только первый вид ответственности.

В некоторых странах элементы “гибридности” выражены крайне слабо. Так, в ФРГ для того, чтобы укрепить позиции правительства перед парламентом, предусмотрен “конструктивный вотум недоверия” канцлеру (судьбой других министров распоряжается лично канцлер). В предложении о недоверии канцлеру должен быть назван его преемник, на практике замена одного канцлера другим имела место один раз — в 1982 г. Сам канцлер также может поставить вопрос о доверии. Отклонение этого предложения дает возможность президенту республики распустить нижнюю палату.

Гибридные формы республики обладают определенными позитивными чертами: они обеспечивают стабильность правительства, противостоят его замене по разным конъюнктурным, партийным соображениям, исключают министерскую чехарду, свойственную некоторым парламентарным республикам. С другой стороны, есть и определенные минусы: нарушается разделение властей, система сдержек и противовесов, усиливается президентская власть, и ее носители иногда обнаруживают тенденции к авторитаризму.

Тем не менее, начатое Францией создание гибридных форм — устойчивая тенденция развития в течение последних десятилетий.

Глава 7. ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ УСТРОЙСТВО ГОСУДАРСТВА

Для характеристики территориальной организации государства, организации государственной власти в связи с территориальной группировкой населения в юридической литературе долгое время употреблялся, да и сейчас используется (особенно в работах по теории государства и права) термин “государственное устройство”. Он применяется в неодинаковых значениях в обыденной речи, политической литературе, юридических исследованиях. В первых двух случаях ему придается обычно очень широкое значение: речь идет о государственном, а иногда и общественном строе в целом. В юридической литературе имеется в виду лишь устройство территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями. Это политико-территориальное деление (унитарное государство и федерация, национальные и иные государственные образования — субъекты федерации: штаты, султанаты, земли, кантоны и др.), автономные образования (автономные республики, области и др.) и административно-территориальные единицы (провинции, районы, округа и т.д.).

В силу его многозначности, неодинакового истолкования термин “государственное устройство” неоднократно подвергался критике в юридической литературе. Поэтому в последние годы он все чаще заменяется понятиями “территориальная организация государственной власти”, “организация государственной власти”, “организация публичной власти” и др. Такая терминология употребляется и в конституциях некоторых зарубежных федераций. Мы используем понятие, содержащееся в заголовке: территориально-политическая организация государственной власти. Оно представляется предпочтительнее словосочетаний об организации государственной власти в связи с указанием на территориальные и политические стороны этого явления и предпочтительнее термина “организация публичной власти” (или территориальная организация публичной власти), поскольку публичная власть — это и власть местного самоуправления, которая не является государственной властью. В данной же главе, как и в других главах (кроме главы о местном самоуправлении), речь идет только об организации государственной власти.

Что же касается конфедераций, сообществ, союзов, содружеств государств, то строго говоря, они к проблеме территориально-политической организации государства не относятся: речь в данной главе идет о внутренней организации государства, а перечисленные формы — это межгосударственные, международные объединения государств. Но вопросы касаются государствоведческой проблематики, хотя они изучаются не в конституционном (государственном), а в международном праве. В государствоведении они практически не исследуются. Но, учитывая процессы

интеграции в современном мире, появление различных форм союзов такого рода, большой интерес к их развитию, мы касаемся в данной главе и некоторых сторон таких межгосударственных образований.

§ 1. Унитарное государство

Понятие “унитарное государство” происходит от латинского слова “*unus*”, что значит один, единственный. Унитарное — это слитное государство, не разделенное на более мелкие государственные образования, а состоящее, как правило, из административно-территориальных единиц. Унитарные государства бывают двух видов: простые и сложные. Простые состоят только из административно-территориальных единиц (Польша, Таиланд, Алжир, Колумбия, Вануату и др.), сложные имеют в своем составе те или иные формы автономии (Италия, Филиппины, Никарагуа и др.).

Административно-территориальное деление в разных странах строится по неодинаковым принципам и включает разное число *ступеней, звеньев*. Обычно это области, провинции, губернаторства и т.д., на которые непосредственно делится территория государства; районы, уезды, округа и т.д., из которых состоят единицы областного звена; общины — как низовая единица. Во многих странах таких ступеней три, в некоторых существует двухзвенное административно-территориальное деление (Болгария, Коста-Рика и др.), в других — четырехзвенное (Колумбия, Камерун, Сенегал, Франция). Есть очень мелкие государства, где нет административно-территориального деления (Науру и Тувалу в Океании, Бахрейн в Персидском заливе, Мальта в Средиземном море, Аруба в Карибском бассейне), существуют и страны, в разных частях которых административно-территориальное деление неодинаково (например, в Уэльсе и Шотландии в Великобритании).

Единицы административно-территориального деления обычно совпадают с так называемыми территориальными коллективами, в которых избираются местные представительные органы. Но иногда такого совпадения нет: во многих странах единицы среднего звена не имеют представительных органов, а управлением ведают назначенные представители правительства (в Венгрии и др.), в других странах представительных органов нет в высшем (областном) звене административно-территориального деления (например, в воеводствах в Польше).

После второй мировой войны в ряде стран наметились два направления изменений в территориальном делении. Во-первых, стали создаваться крупные единицы, охватывающие несколько областей — *регионы*. Они создаются не актами центральных органов, а снизу, путем соглашений, и их создание прежде всего преследует цель экономической координации различных частей страны. Такие объединения, каждое из которых охваты-

вает несколько штатов, играют значительную роль в Бразилии. В России тоже создаются региональные объединения субъектов федерации (например, в Поволжье, Сибири и др.). Хотя они задуманы для координации экономики, на деле они играют и другую роль, выступая с определенными политическими требованиями. Это имеет место и в России, и голос таких объединений гораздо более весом, чем выступления отдельных субъектов федерации, когда они предъявляют свои требования к президенту и правительству, особенно по вопросам экономической политики.

Вторая тенденция связана с опытом заокеанских стран (прежде всего США), где уже давно создавались *специальные округа* (по вопросам образования, водоснабжения, санитарии и др.). Теперь эта тенденция воспринята в Европе (медицинские и другие округа в Великобритании), а иногда и в других частях света (например, в Индии). Управление этими округами специализировано, осуществляется назначаемыми ими избираемыми по конкурсу чиновниками (агентствами), являющимися профессионалами в данной области. При них существуют разного рода консультативные советы, иногда формируемые населением путем выборов.

В государствах, которые провозгласили себя социалистическими, после революции было кардинально изменено административно-территориальное деление, старые единицы ликвидированы, часто вместе с прежними названиями. Новая власть провозгласила, что в основу административно-территориального деления положены принципы экономического районирования (разумное сочетание промышленности, сельского хозяйства и других отраслей в пределах административно-территориальной единицы), приближение государственного аппарата к населению, участие трудящихся в управлении государством снизу доверху через избираемые советы, которые рассматривались не только как органы самоуправления, но и органы государственной власти в любой, самой низовой административно-территориальной единице. Особо были выделены города (города республиканского, областного, районного подчинения и т.д.).

В целом система административно-территориального деления в социалистических странах была приспособлена к нуждам тоталитарного государства и характеризовалась бюрократическим централизмом, несмотря на создание выборных советов, которые в какой-то мере вносили демократический элемент. В сохранившихся социалистических странах это можно наблюдать и сейчас. Такая система сыграла свою роль в мобилизации ресурсов для преобразований, проводившихся государством, а в ряде стран (в союзных республиках СССР, к ведению которых относилось административно-территориальное деление, в Китае и др.) — для создания мощного военно-промышленного комплекса. В постсоциалистических государствах Восточной Европы (в Чехословакии, Венгрии и др.) и новых государствах, созданных после распада СССР, прежние звенья админист-

ративно-территориального деления зачастую оставляли, приспособливая для целей реформ. В некоторых же странах (в Армении, Польше, Румынии) система была изменена.

В капиталистических государствах после буржуазных революций территориальное деление, унаследованное от прошлых времен, нередко сохранялось (например, графства в Англии, земли в Германии, которые до 1949 г. не были субъектами федерации, созданной с образованием ФРГ). В ряде стран (например, в Италии, Франции и др.) были введены новые принципы деления территории. Те или иные изменения происходили и происходят постоянно. (Например, создание в 1982 г. во Франции регионов, более крупных единиц по сравнению с вошедшими в их состав департаментами). Эти процессы связаны с поисками лучших моделей управляемости.

Особое положение занимают *столицы* государств или столичные округа (столица с прилегающими окрестностями). Нередко полномочия избираемого в столице муниципалитета ограничены по сравнению с другими местными представительными органами (Вашингтон в США, Дели в Индии и др.). Такие ограничения означают больший контроль со стороны центра и в ряде стран преследуют цель уменьшить роль населения столицы в событиях, которые могут произойти вследствие противостояния различных социальных и политических группировок. Центром таких событий, оказывающих решающее влияние на политику государства, обычно оказываются столицы. В других странах, напротив, полномочия органов самоуправления столичного города шире, а положение председателя выборного органа столицы — ступенька к более высоким постам. Столица России Москва одновременно является и субъектом федерации, ее положение отражает те и другие качества.

Во многих зарубежных странах принято доктринальное 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 выросли затем в крупнейшие мегаполисы, вторые же представляют собой результат административной деятельности государства, которое “сверху” провело районирование территории. Такой доктринальный подход имеет существенное значение для системы местного управления и самоуправления. Подробнее об этом будет сказано далее, здесь лишь отметим, что в “естественных” единицах в условиях демократических режимов по традиции всегда создаются выборные органы местного самоуправления (советы, комитеты, муниципалитеты), иногда выборы в эти органы проводятся и в условиях военных режимов (например, трижды в Алжире в 1965—1976 гг., неоднократно в Нигерии в условиях длительных военных режимов). В искусственных единицах соз-

дание таких органов не считается обязательным, управление ими могут осуществлять должностные лица, назначенные центром (президентом, правительством, министром внутренних дел). Но в ряде случаев они все же создаются, особенно если искусственные единицы имеют статус *территориальных коллективов*.

Государство, территория которого состоит только из административно-территориальных единиц, — *простое* унитарное (Польша, Непал, Кения, Гватемала, Фиджи и др.). В нем могут быть использованы разные системы административно-территориального деления, каждая из которых имеет свои плюсы и минусы. Множество ступеней административно-территориальных единиц предполагает, как правило, создание соответствующих ступеней выборных представительных органов, т.е. расширяет участие населения на каждой ступени управления. С другой стороны, это увеличивает административный аппарат, усложняет и делает более громоздкой систему управления. Обычно этот недостаток пытаются преодолеть путем сокращения звеньев выборных органов. Нередко в среднем звене административно-территориального деления они не создаются, а существуют лишь назначенные центром уполномоченные (администраторы). Иногда таких органов нет в высшем (областном) звене. Но в этом случае сокращается участие населения в управлении не только государством, но и местными делами.

Если в государстве имеется лишь одна ступень административно-территориальных единиц или совсем нет административно-территориального деления (в очень небольших странах), то это тоже создает определенные трудности, поскольку высшие органы государства имеют свою компетенцию и им трудно сочетать ее с задачами местного управления. В результате все же приходится создавать какие-то промежуточные звенья. Поэтому обычно оптимальным считается двух- или трехзвенное деление. Однако решение этого вопроса зависит от конкретных условий страны. В небольшой Албании при “социализме” было 4 ступени, тогда как в соседней Болгарии, значительно превосходящей по территории Албанию, только две.

Устройство *сложных* унитарных государств, имеющих в своем составе территориальную автономию, может быть различным в зависимости от формы автономии. В тех странах (Китай, Никарагуа и др.), где она является административной (издание газет, радиовещание, судопроизводство на местном языке и т.д.), отношения между составными частями государства являются иными, чем в том случае, когда создается политическая, законодательная автономия (право издания местных законов по определенным вопросам, точно зафиксированным в конституциях или иных законах). Автономия такого рода существует в Финляндии (Аландские острова, населенные преимущественно шведами), в Дании (Гренландия, Фарерские

острова), в Португалии (Азорские острова и др.), во Франции (Корсика), на Украине (автономная республика Крым, положение которой изменено конституцией 1996 г.), в Азербайджане (автономное государство Нахичевань по конституции 1995 г.), в Узбекистане (республика Кара-Калпакия) и др. Политическая автономия предусмотрена конституцией Филиппин 1987 г. для областей Минданао и Кордильера, законом 1974 г. для Иракского Курдистана, указами президента 1972 г. для юга Судана и др., хотя на практике в большинстве развивающихся стран она не осуществляется, а в некоторых из них ведутся длительные войны против национальных меньшинств страны. Подробнее вопросы территориальной и национально-культурной автономий рассматриваются в завершающем параграфе данной главы. Создание таких образований при территориальном делении государства связано с компактным проживанием национальных меньшинств, историческими, лингвистическими, культурными, бытовыми особенностями населения, географической отдаленностью некоторых территорий государства.

Унитарное государство — наиболее централизованная форма государственного устройства. Однако имеются определенные градации. В некоторых странах унитарное государство является **относительно децентрализованным**, где в большинстве звеньев административно-территориального деления имеются органы, выбираемые населением, а в некоторых звеньях (в общинном звене) — только такие выборные органы. Они обладают широкими полномочиями по решению местных вопросов. Правда в единицах, которые считаются лишь географическими, а не административно-территориальными и не представляют собой так называемых территориальных коллективов (например, кантоны во Франции), такие органы не создаются. Они не создаются и в некоторых (не во всех) “искусственных” единицах.

Децентрализованным является унитарное государство, если во всех звеньях административно—территориального деления имеются только избираемые органы и нет назначенных из центра чиновников общей компетенции, призванных осуществлять административный контроль за местными органами самоуправления (например, в Великобритании, Японии). Такая же система существует в субъектах многих федераций (США, Канады, России и др.). Сказанное, однако, не означает, что в таких странах отсутствует контроль центра за *законностью* деятельности органов местного самоуправления. Существует финансовый, судебный контроль (в том числе и через общие, и через специальные административные суды), на места посылаются инспекции министерства, ответственного за местное самоуправление, с соответствующими министерствами согласовываются кандидатуры ведущих чиновников (например, в области охраны общественного порядка, противопожарной безопасности и др.).

Наиболее централизованным является такое унитарное государство, где существует вертикальная система назначенных органов управления сверху донизу. В настоящее время такая система создается только в условиях военных режимов, ибо в нормальных условиях в городах и общинах (селах) всегда имеются выборные советы или общие собрания граждан, достигших совершеннолетия (обычно 18 лет). Эти собрания принимают решения по вопросам местного самоуправления.

Форма унитарного государства дает возможность более полной концентрации ресурсов в руках центра, она может способствовать ускорению развития страны в целом. Она удобна для бюрократических структур, ее предпочитают обычно авторитарные режимы. Если государство небольшое по размерам и в нем нет компактно проживающих групп населения с какими-то особенностями или для таких групп создается территориальная автономия, унитаризм широко применяется при демократических режимах. В иных случаях унитаризм представляет собой недемократическое явление, противоречит коллективным правам человека, праву этнических групп на самоопределение.

§ 2. Федерация

Слово “федерация” происходит от латинского “foedus”, что значит союз, объединение. Федеративное государство — *сложное государство*, состоящее из частей-государств или государственных образований, не рассматриваемых как государства. В связи с этим между федерациями есть существенные различия, но в обоих случаях их обычно характеризуют как союз, союзное государство. Термин “союз” применялся в официальном названии СССР, где союзные республики по конституции наделялись суверенитетом и правом выхода из союза, он используется и в конституции Индии, где штаты таких прав не имеют. В федеративном государстве вся территория состоит из государств или государственных образований (в некоторых случаях имеются также территории или владения, столичные округа, не являющиеся субъектами федерации). Этим оно отличается от унитарного государства, которое состоит главным образом из административно-территориальных единиц (могут существовать одно или несколько автономных образований). Указанное обстоятельство отличает федерацию также от регионалистского государства, нового явления современности, вся территория которого состоит из автономных единиц (Испания, Италия, Шри Ланка), хотя в данном случае различия проводить сложнее, не случайно регионалистское государство на международных конференциях специалистов все чаще характеризуется как форма, переходная к федерализму.

Число федераций в мире довольно велико: к 1997 г. — 24, что составляет, правда, лишь восьмую часть общего числа государств без учета тех

субъектов в некоторых федерациях (например, в России), которые провозглашены в их конституциях государствами. По оценке югославского автора М. Йовича, в 1970-х годах в федерациях проживала половина человечества¹, в настоящее время — более трети.

Известны две основные формы федерации: на основе союза и на основе автономии субъектов федерации, причем в обоих случаях важно различать их историческое происхождение, юридический статус и фактическое положение.

Впервые федерации возникли в результате *союза* их субъектов (штатов в США, кантонов в Швейцарии и др.), хотя процесс создания этого союза, его формы были различны. В XX в. на основе союза были созданы федерации на территории бывшей царской России (образование СССР в 1922 г.), в Югославии (создание Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) после второй мировой войны), в 1964 г. была образована Объединенная Республика Танзания в результате союза Республики Таганьики и Народной Республики Занзибар в Африке, в 1971 г. возникли Объединенные Арабские Эмираты в Азии. Некоторые элементы “союзного процесса” имело образование Объединенной Республики Камерун (существовала до 1972 г.), Федерации Малайзии (1963 г.) и некоторых других стран.

Юридически федерациями, основанными на союзе государств-членов, были СССР и Югославия (СФРЮ). СССР первоначально состоял из четырех государств-членов (Россия, Украина, Белоруссия и Закавказская Республика), затем их число увеличилось до 15. СФРЮ включала в свой состав 6 республик (Сербия, Хорватия, Словения и др.). Юридически в обоих случаях субъекты федераций сохраняли суверенитет, имели свои конституции, собственное гражданство (в СССР помимо самого Союза две республики — Украина и Белоруссия с 1945 г. были членами ООН), право выхода из состава союза (в условиях жесточайшего кризиса, охватившего СССР, этим правом воспользовались в 1991 г. прибалтийские республики Латвия, Литва, Эстония, а в Югославии в том же году вооруженную сепессию осуществила сначала Хорватия, а затем некоторые другие республики, в том числе мирным путем). Фактически обе федерации были высоко централизованными государствами (особенно СССР), где существовала административно-командная система, возглавлявшаяся единственной партией (КПСС в СССР, Союзом коммунистов в Югославии). В 1991 г. обе федерации, юридически основанные на союзе, распались, прежние республики провозгласили независимость, на месте прежнего СССР было создано Содружество независимых государств (СНГ), в которое вошли одиннадцать прежних республик Союза. В бывшей Югославии республики Серб-

¹ Jovičić M. Savremeni federalizam. Beograd, 1973. С. 295.

бия и Черногория также создали новую форму объединения, федерацию. В 1993 г. был осуществлен мирный “развод” Чехии и Словакии, ставших самостоятельными государствами. Федерация Чехо-Словакия прекратила существование. Правда, она была создана юридически “сверху”, путем изменения конституции 1960 г., а не на основе союза государств.

В конституциях некоторых развивающихся стран было записано, что федерации состояли из государств-членов: Объединенная Республика Камерун (до 1972 г.), Бирма (часть ее субъектов в 1947—1962 гг. считалась государствами). Однако отаковыми они являлись лишь на словах, никаких атрибутов государственности они не имели. Как видно из указанных дат, они также прекратили существование в связи с изменением государственной формы.

Таким образом, федерации, состоявшие из государств-членов, где провозглашался “двойной суверенитет” (сочетание суверенитетов федерации и членов) исчезли (некоторое исключение составляют Объединенные Арабские Эмираты, созданные на совершенно иной — однонациональной основе).

Большинство федераций, созданных первоначально на основе союза, с течением времени в ходе процессов централизации превратилось фактически в федерации, основанные на автономии штатов, не имеющих права выхода из ее состава. Это относится в том числе и к США, что было подтверждено решениями Верховного суда США. Правда, в Канаде, союз провинций которой, в отличие от США, был создан сверху, право сепарации, по крайней мере в отношении одной из провинций — Квебека — признается. В 1985 и 1995 гг. в провинции были проведены два референдума о независимости Квебека, на последнем для утвердительного решения не хватило лишь немногим более 40 тысяч голосов.

В распаде большинства федераций, основанных на союзе государств, помимо тоталитарной, недемократической структуры государства важным фактором было то, что они создавались по национальному (национально-территориальному) признаку, националистические тенденции одержали верх над интеграционными процессами и экономической необходимостью. Национальный фактор приобрел центростремительное значение, стал дезинтегрирующим обстоятельством. В связи с этим, видимо, возможна новая оценка тех преимуществ и недостатков, которые влечет за собой национально-территориальный принцип построения федерации.

Не оправдала себя и доминировавшая в отечественной науке концепция сочетания двух суверенитетов в одном государстве: суверенитета союза и его членов, государств внутри государства. Конституция была далека от действительности: вначале существовало фактически централизованное государство в условиях командно-административной системы, а затем, после ослабления центральной власти, оно распалось.

Подавляющее большинство существующих в мире федераций построены не на основе национально-территориального признака. Проживающие в них национальности, этнические группы либо разрознены и не составляют компактных групп (например, в США), либо они разделены между разными государственными образованиями внутри федерации (Нигерия), либо федерации существуют в фактически однопациональных государствах (ФРГ). Во всяком случае, нигде не принят так догматически, как в прежнем СССР, национально-территориальный признак, когда считалось, что каждой более или менее крупной национальной группе должна соответствовать определенная форма национальной государственности (союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ). В большинстве государств мира федерация рассматривается не как форма решения национального вопроса (что тоже неверно, ибо ее следует использовать и в таких целях, где это необходимо, как об этом свидетельствует пример небольшой Бельгии, где в 1993 г. была создана федерация по национальному признаку), а как форма децентрализации управления. Поэтому нигде число субъектов федерации не соответствует числу национальных групп (в США 50 штатов, хотя одна нация, в Канаде 10 провинций, хотя есть две нации: англо-канадцы и франко-канадцы, в Нигерии 30 штатов, хотя более сотни этнических групп, в Мексике — 31 штат (индейское население и прогрессивные силы Мексики не ставят вопроса о национально-территориальном обособлении индейцев), в Малайзии 13 штатов, тогда как в одном Сабахе имеются 23 этнические группы и т.д.).

Попытки образовать федерации на основе союза государств предпринимались и другими странами, хотя на иной — однопациональной основе (федерации арабских стран Египта и Сирии, Египта, Сирии и Ливии и т.д.). Были объединения стран с многоплеменной основой (Федерация Мали, Объединенная Республика Камерун и др.). Однако все они были непрочными и вскоре прекратили существование, тем более, что создание двух последних было в значительной степени связано с колониальным наследием.

Существуют лишь несколько федераций, которые в некоторой степени являются исключением из отмеченной тенденции ликвидации или распада федераций, основанных на союзе государств; отметим, что ни одна из них не опирается на концепцию “двух суверенитетов” Первая — это Объединенные Арабские Эмираты, созданные в 1971 г. Государство ОАЭ возникло в результате добровольного объединения семи эмиратов (абсолютных монархий) Персидского залива. Высшим органом ОАЭ является совет правителей, в котором доминирует монарх эмирата Абу-Даби; как отмечалось, его территория охватывает 86% страны. Парламента ОАЭ не имеет, есть назначаемое эмирами консультативное Национальное собрание, в котором эмираты представлены неодинаковым количеством мест. Члены

федерации — мелкие, а то и очень мелкие эмираты — лишь с большой натяжкой могут рассматриваться как государства, хотя ОАЭ и обладает некоторыми чертами конфедерации. Нужно учесть также, что это однонациональное объединение, в котором нет центристремительных тенденций, порожаемых национальными противоречиями.

Второе исключение — федерация Малайзия, соглашение о создании которой было подписано между малайской федерацией, Северным Борнео, Сараваком и Сингапуром в 1963 г. в Лондоне. Однако среди объединявшихся субъектов в то время только один был государством (малайская федерация), другие — колониальными владениями, которым предоставлялась независимость в связи с созданием федерации. Таким образом, нельзя говорить о добровольном союзе государств при создании этой федерации (кстати, Сингапур через два года вышел из ее состава и образовал самостоятельное государство).

Третий пример — образование Объединенной Республики Танзании в 1964 г. на основе объединения Республики Таганьика и Народной Республики Занзибар. Однако субъекты данной федерации после создания ОРТ не рассматриваются как суверенные государства.

Конечно, речь идет лишь о тенденции, прокладывающей себе дорогу в сложном сплетении различных факторов. Создание федерации с государствами-членами может стать возможным не благодаря одному лишь факту соответствующего договора, а в результате процесса длительного “приспособления” Возможно, по этому пути пойдет рассматриваемый далее Европейский Союз.

Существующие в настоящее время федерации (за частичным исключением упомянутой ОАЭ и Российской Федерации) основаны на той или иной степени политической автономии их субъектов, хотя в конституционных документах такие положения встречаются редко (об автономии говорится в преамбуле конституции Пакистана, а официальное название “автономная республика” широко использовалось в конституции Российской Федерации (до принятия новой конституции в 1993 г.), хотя начиная с 1990 г. многие из них провозгласили себя суверенными республиками и исключили упомянутый термин из официального названия).

Субъектами федераций, основанных на автономии, юридически являются не государства, а государственные образования. Они могут иметь или не иметь свои конституции (например, в Мексике все штаты имеют свои конституции, а в Индии из 26 штатов — только один Джамму и Кашмир, в Пакистане же их не имеет ни одна из четырех провинций), могут иметь свое гражданство (США) или не иметь такового (Нигерия), но они всегда имеют право собственного законодательства и свои высшие органы власти и управления (губернаторов, парламенты, правительства). Штаты (США), провинции (Канада), султанаты (Малайзия), Чешская и Словацкая

республики в созданной в 1968 г. Чехословацкой федерации также не обладали суверенитетом, не являлись субъектами международного публично-го права. Правда, действующая конституция Мексики 1917 г. упоминает о суверенитете штатов, но она ограничивает его только “внутренними делами” штата (ст. 40). Такие упоминания есть также в конституции Швейцарии 1874 г., в некоторых других конституциях, но их формулировки тоже имеют ограничивающий характер. Правда, есть факты, когда субъекты федерации, например, земли в ФРГ, вступают в соглашения с другими государствами или субъектами федераций других государств, но такие соглашения относятся к сфере культуры и по существу не имеют публично-правового характера. Штаты США (всего около 20) имеют иногда свои представительства в зарубежных государствах, особенно в Японии, аналогичные представительства имеет Российский Татарстан. Но каждый раз это делается с согласия федеральных органов, а эти представительства ограничивают свою деятельность в основном вопросами торговли. Пожалуй, единственным случаем квази политических соглашений субъектов федерации с другими государствами являются договоры канадской провинции Квебек с близкой по языку Францией. Правда, в последние годы некоторые субъекты бельгийской федерации создают за рубежом свои представительства, больше похожие на посольства, как отмечает это зарубежная печать.

В одном и том же государстве субъекты федерации могут быть неодинаковыми, различной может быть и степень их самостоятельности. В некоторых странах субъектами федерации считаются только штаты (провинции, земли и т.д., в Исламской Федеративной Республике Коморские острова субъектом является каждый крупный остров), а территории (союзные территории), которые в ряде случаев представляют собой сравнительно мелкие прибрежные острова, исключены из их числа. В России имеются только субъекты (их 89), но неодинаковые: республики, края, области, два города (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, автономные округа, причем большинство последних субъектов (автономных округов) входят в состав других субъектов (краев). Конституции некоторых государств можно истолковать так, что территории и даже муниципии, федеральный округ также являются субъектами федерации, поскольку имеет место соответствующее размежевание компетенции (конституция Бразилии 1988 г., хотя после ее принятия территории преобразованы в штаты, соответствующие положения в конституции сохранились). Такая “расширенная” трактовка федерализма может оказаться целесообразной для смягчения национальных и региональных конфликтов внутри федерации, для устранения недовольства некоторых мелких народностей, государственные образования которых исключаются из числа субъектов федерации.

Субъекты федерации могут быть неодинаковы и по форме правления, хотя это бывает крайне редко (в настоящее время лишь в Малайзии, где девять из 13 штатов возглавляют наследственные султаны, а во главе других стоят избранные правители). Одно время вопрос о введении некоего подобия монархической формы правления дискутировался в отдельных субъектах Российской Федерации (местные президенты — авторы этих идей — ссылались на традиции этносов), но был снят с обсуждения после того, как было указано на его противоречие федеральной конституции.

Создание, упразднение, слияние штатов в разных странах осуществляется неодинаково. В Индии это прерогатива парламента. Правда, до принятия соответствующего закона должно быть заслушано мнение штата (штатов), но оно не имеет обязательной силы. В Бразилии до решения парламента (Национального конгресса) должен быть проведен плебисцит в заинтересованном штате (штатах), и закон Конгресса может быть принят только в соответствии с волей населения. Наиболее сложный порядок создания новых штатов установлен в Нигерии. Соответствующий закон может быть внесен в парламента (Национальное собрание), только если этого требуют 2/3 членов, представляющих данную территорию в Сенате или Палате представителей. Затем это предложение выносится на референдум и должно быть одобрено 2/3 населения, которое требует создания нового штата. Результаты референдума должны быть одобрены простым большинством голосов в каждом совете округа (единица административного деления) данного штата и простым большинством всех советов округов. После этого в принятии решения участвует законодательный орган штата, местные советы округов, большинство членов Национального собрания от данного района и т.д. Лишь затем соответствующий закон может быть принят парламентом. В таком же порядке применяются и границы между штатами (ст. 9 конституции 1989 г.).

Штаты крайне редко создаются с учетом национальных моментов, т.е. по национально-территориальному признаку, с учетом национальной принадлежности проживающего в них населения. Лишь в Бельгии в 1993 г. при создании федерации, в России для части субъектов (республик), в Союзной Югославии (Сербия и Черногория), в Канаде для Квебека (одной из десяти провинций) используется национальный (этнический) признак. В Индии ряд штатов в определенной мере построен с учетом национально-лингвистического признака. Напротив, в некоторых новых федерациях Африки (Нигерия) в целях борьбы с трайбализмом деление на штаты специально проведено так, чтобы соединить несколько племен в одном штате или разделить крупное племя (народность) по разным штатам. Это — учет национального момента “наоборот” Такой подход может оказаться полезным в определенных условиях не только для Африки. В частности, он возможен там, где национализм, апеллирующий к своей государственности,

раздирает на части сложившееся государство, ведет не только к постоянной напряженности, но и вооруженным конфликтам.

Права сепаратизма в федерации, основанной на автономии субъектов, последние не имеют (об уникальном положении Квебека сказано выше). Попытка южных штатов отделиться от США была пресечена военной силой в результате гражданской войны 1861—1865 гг. В этих же целях применение вооруженных сил имело место в Швейцарии, в 1938 г. армией была пресечена попытка выхода из федерации одного из штатов Мексики. В 1960-х гг. длительные военные действия велись в Нигерии против нескольких штатов-сепаратистов, провозгласивших создание самостоятельного государства Биафры.

Однако сепаратизм и мирная, и вооруженная все же имела место и в данной форме федерации. В 1965 г. Сингапур вышел из Малайзии и образовал самостоятельное государство, используя мирные средства. В 1970-х гг. началась вооруженная борьба за выход Восточной Бенгалии из Пакистана, в результате чего было образовано государство Бангладеш. В 90-х годах Эритрея после длительной вооруженной борьбы, но затем уже с согласия нового правительства Эфиопии вышла из состава последней и стала самостоятельным государством.

Роль тех или иных штатов в федерации неодинакова. Она может зависеть от размеров их территории, численности населения (например, штат Уттар-Прадеш в Индии, насчитывающий более 100 млн. жителей, оказывает значительное влияние на федеральные дела), от их экономического потенциала (особая роль Калифорнии в США определяется тем, что этот штат производит по стоимости почти половину промышленной продукции страны). Особую роль играют Пенджаб в Пакистане, Квебек в Канаде и т.д.

Субъекты федерации могут иметь неодинаковое положение, они иногда неравноправны. В Индии, например, с этой точки зрения можно выделить три группы штатов: штаты “среднего уровня” (их подавляющее большинство); штаты, обладающие дополнительными полномочиями (например, штат Сикким, по отношению к которому индийский парламент может принимать законы только с согласия законодательного собрания штата, штат Джамму и Кашмир, на который многие положения федеральной конституции не распространяются); штаты, полномочия которых ограничены (мелкие штаты Нагаленд, Трипура, Мегхалая). В ОАЭ эмираты имеют неодинаковое представительство в некоторых центральных органах, неодинаковый вес при принятии федеральных решений. Так, решение Высшего совета эмиров по ряду вопросов может быть принято только в том случае, если за него голосуют Абу-Даби и Дубай. В упомянутой выше Малайзии тоже, по существу, имеет место неравноправие: четыре штата, возглавляемые губернаторами, занимают более низкое положение в федерации. Главы их администрации лишены права участия в выборах главы государства, который избирается

только из числа султанов самими султанами на 5 лет. В России Конституция 1993 г., с одной стороны, провозглашает равноправие всех субъектов федерации, а с другой, содержит иные положения. Так, республики имеют свои конституции и собственное гражданство, они названы в конституции государствами. Другие субъекты ничего этого не имеют. Что же касается фактического влияния на федеральные дела, то оно зависит иногда не столько от экономического и иного потенциала субъектов, сколько от предприимчивости национальной элиты республик, от умения номенклатуры того или иного субъекта, в том числе и путем угроз, вырвать себе больше различных благ. Юридически это оформляется, в частности, заключением договоров о размежевании совместных (по конституции) полномочий между федерацией и субъектами (договоры называются несколько иначе, но суть дела именно в этом). Начиная с 1994 г. (впервые это сделал Татарстан) таких договоров подписано около тридцати.

Среди федераций значительным своеобразием обладает Танзания. Она характеризуется асимметрией ее двух составных частей. Материковая Танзания (Таганьика), превосходящая Островную Танзанию (Занзибар) примерно в полсотни раз по населению и в 360 раз по территории, своих высших органов власти и управления не имеет: ее органами являются общенациональные органы (президент и его кабинет, парламент), тогда как Островная Танзания выбирает своего президента и парламент (Революционный совет). Замещение должностей президента и вице-президента основано на принципе паритета: если президент — выходец из материковой Танзании, то вице-президент должен быть от Островной, и наоборот. Паритет распространяется и на состав Специального конституционного суда, но по-иному: половина членов назначается правительством Танзании и половина — правительством Занзибара. Он рассматривает споры не между двумя частями федерации (у Таганьики нет своих органов), а между федерацией и Занзибаром. Принцип своеобразного паритета касается принятия некоторых важных законов (согласно приложению к конституции), нужно, чтобы за их принятие голосовали 2/3 членов парламента от Материковой части ОРТ и 2/3 — от Островной. Этот порядок так называемой майоризации применялся в прошлом и в чехословацкой федерации, также состоявшей из двух частей. Но применить его к “многосоставным” федерациям вряд ли возможно практически. У Танзанийской федерации есть и некоторые другие особенности, например, преимущественное по сравнению с численностью населения представительство небольшого Занзибара в парламенте. Впрочем, такой подход используется в некоторых других федерациях.

Для размежевания компетенции федерации и ее членов используются неодинаковые способы. Число таких вариантов, если иметь в виду различные особенности и оговорки, затрудняющие классификацию, довольно

значительно, но в целом их можно свести к пяти основным способам. Во-первых, устанавливается исключительная компетенция федерации, а все остальные вопросы относятся к ведению штатов. Так определена, в частности, в Танзании по конституции 1977 г. компетенция федеральных органов (“вопросы общего значения”). Однако при этом в некоторых странах (например, в СССР) исключительная компетенция федерации могла беспредельно расширяться, поскольку после перечня вопросов, относящихся к ведению союза, следовали слова: “и другие”. Такой же способ использован в конституции Эфиопии 1994 г. Кроме того, действовал принцип федерального приоритета во всеобъемлющем виде: поскольку исключительная компетенция субъектов федерации не определена, союзный закон мог быть принят по любому вопросу и всегда имел верховенство. Во-вторых, может быть установлена исключительная компетенция штатов (обычно это вопросы культуры, быта, образования и др.), а все остальные вопросы отнесены к ведению федеральных органов. Этот способ дает определенные гарантии субъектам, но сфера федеральной компетенции очень широка. В настоящее время эта система не применяется. В-третьих, устанавливается две сферы компетенции: федерации и штатов (в Аргентине, Канаде, Мексике и др.), а остаточные (не перечисленные) полномочия относятся к ведению либо федерации, либо штатов. В-четвертых, могут быть указаны три сферы компетенции: кроме названных двух еще сфера конкурирующих (совпадающих) полномочий (в Индии и др.). Если федеральный закон и закон штата по-разному регулируют вопросы, относящиеся к сфере конкурирующей компетенции, то действует федеральный закон.

Пятый способ, получающий все большее распространение в новых конституциях, присущ Пакистану, Нигерии, России, некоторым другим странам. Он заключается в том, что конституции дают перечень только двух сфер: федеральной и совместной компетенции. Вопросы, не вошедшие в эти два перечня, относятся к исключительному ведению субъектов, и закон субъекта по этим вопросам, если он не противоречит федеральной конституции и федеральным законам, имеет верховенство. Этот способ по сравнению с предыдущим представляется более предпочтительным. Он учитывает невозможность предусмотреть все заранее, дать исчерпывающие классификации.

Остаточные полномочия, не упомянутые ни в одном из списков, разными конституциями могут быть отнесены либо к ведению федерации (в Индии), либо к ведению субъектов (в России). Мы назвали лишь главные способы, взятые в обобщенном виде. Есть страны, где конституции устанавливают перечень вопросов, по которым федерация устанавливает лишь основы законодательства, а штаты конкретизируют в своих законах эти основы (например, в Австрии). В некоторых странах федеральная конституция перечисляет вопросы, которые штатам запрещено принимать к сво-

ему ведению. В конституции Бразилии 1988 г. есть особая рубрика: совместная компетенция федерации, штатов и муниципий (единиц административно-территориального деления), состоящая из 12 пунктов. В их числе такие важные вопросы, как наблюдение за исполнением конституции и законов, охрана общественной собственности, забота о здоровье граждан и охране их прав и т.д. В Приложении № 2 к конституции Нигерии 1989 г., напротив, число рубрик сокращено: указаны лишь исключительная компетенция федерации и совместная компетенция федерации и штатов. Такой же подход использован в Пакистане, хотя в тексте основного закона теоретически допускается выделение исключительной компетенции штатов.

Оценка этих способов размежевания компетенции связана с конкретными условиями той или иной страны, но возможны и некоторые общие выводы. Если ставится задача повышения самостоятельности субъектов федерации, расширения их прав, то предпочтителен первый способ, причем список вопросов, относящихся к исключительной компетенции федерации, должен быть кратким (в ФРГ по конституции 1949 г. он включает лишь 11 вопросов, в Танзании по конституции 1977 г. — 17). В Индии же он состоит из 97, в Пакистане — 67, в Нигерии — 66 позиций. Второй способ преследует, как правило, цель ограничить полномочия штатов точно фиксированным перечнем вопросов. Этот способ служит обычно целям создания высокоцентрализованной федерации, но с другой стороны, он обеспечивает самостоятельность штатов в резервированной для них сфере.

При третьем способе важное значение имеет вопрос об остаточных полномочиях. Если имеется в виду цель усилить федерацию, они отнесены к ведению ее органов, если же штатам удастся отстоять больше самостоятельности — к ведению штатов. Четвертый способ с выделением трех сфер компетенции используется по-разному. Как отмечалось, в ФРГ перечень вопросов, отнесенный к федеральной компетенции, узок, а в Индии, напротив, очень широк. Индийская конституция содержит наиболее детальный перечень. К исключительной компетенции штатов отнесены 66 вопросов, конкурирующая компетенция включает 47 вопросов.

Недостаток этого способа в том, что предлагая исчерпывающий перечень всех трех сфер, он ведет к ряду юридических сложностей и к еще большим трудностям на практике. Исчерпывающий перечень дать невозможно, жизнь богаче любых схем, а вопрос об остаточных полномочиях (которые могли бы войти в одну из сфер) конституцией решен не всегда. Поэтому при данной схеме многое зависит от усмотрения федеральных органов, а в лучшем случае от судов (конституционных советов), осуществляющих конституционный надзор.

В связи с этим в новейших высокоцентрализованных федерациях появилась новая тенденция. Дается перечень вопросов только двух сфер: федеральной и конкурирующей, остаточные полномочия отнесены обычно

к ведению штатов, а исключительная компетенция последних не перечисляется. Такое решение (при сохранении принципа приоритета федерального закона в сфере конкурирующих полномочий) избавляет от некоторых юридических сложностей, но в то же время способствует усилению федерации за счет штатов.

Существует множество способов контроля центра за деятельностью членов федерации, равно как и способов участия субъектов федерации в решении общенациональных вопросов. Среди первых различаются обычные и чрезвычайные. Первые связаны с действием федерального законодательства, ставящего штаты в определенные рамки, с ролью исполнительных и судебных органов, чья компетенция по вопросам федерального значения распространяется на всю территорию. Особое значение имеет финансовый контроль: многие штаты 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.

Среди чрезвычайных способов контроля важнейшее значение имеют четыре: введение чрезвычайного положения на территории субъектов федерации, институт интервенции, президентское правление и приостановление собственного управления субъектов федерации. Возможность введения чрезвычайного положения предусматривается большинством федеральных конституций, в том числе конституцией 1977 г. бывшего СССР с поправками 1990 г. Согласно ст. 127² президент СССР имел право в интересах обеспечения безопасности граждан вводить чрезвычайное положение в отдельных местностях с согласия субъектов федерации, а при отсутствии такого согласия — вводить его с немедленным представлением данного акта на утверждение союзного парламента. В конституции было указано, что при введении чрезвычайного положения с согласия субъекта федерации (республики) не должны нарушаться ее суверенитет и территориальная целостность.

Возможность введения чрезвычайного положения (оно вводится, как правило, президентом, но в парламентских республиках по существу правительством, по совету которого действует президент) предусматривается и в других федерациях в случае стихийных бедствий, массовых беспорядков и т.д. В отличие от бывшего СССР в других странах не упоминается о сохранении суверенитета субъектов, ибо, как отмечено выше, субъекты федерации не считаются суверенными государствами. Введение чрезвычайного положения предусматривает ограничение политической деятельности, возможность превентивного задержания некоторых лиц, роспуск местных органов и замену их уполномоченными из центра и т.д. Довольно

часто оно вводилось в некоторых штатах и иногда даже на всей территории Индии, в Малайзии, на Коморах, в Пакистане.

Институт интервенции в дела штатов предусмотрен конституциями латиноамериканских федераций (Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Мексики). В случае возникновения массовых беспорядков, исчезновения в штате конституционных властей и других чрезвычайных обстоятельств президент, привлекая армию, вправе сместить любые органы штата, назначить для управления им своего представителя. В истории федераций Латинской Америки было много случаев интервенции, лишь в Аргентине с 1853 г. более 200. Однако в XX в. этот институт использовался все реже и почти исчез в настоящее время. Конституция Бразилии 1988 г., однако, допускает вмешательство федерации в дела штатов, хотя и в точно обозначенных восьми случаях (угроза публичному порядку, защита основных конституционных принципов, необходимость исполнения судебного решения, неуплата в течение двух лет налогов в федеральный бюджет и др.).

Некоторыми федеральными конституциями (бывшего СССР, Индии, Пакистана и др.) предусмотрена возможность президентского правления. В СССР эта новелла введена в 1990 г. и не применялась на практике. В Индии институт президентского правления используется очень широко: после принятия конституции с 1950 г. было более сотни случаев введения президентского правления. В Индии оно вводится актом президента, принимаемым по совету кабинета министров. Законодательное собрание распускается (с назначением новых выборов) или его деятельность приостанавливается, все министры штата смещаются (их полномочия приостанавливаются), власть переходит к губернатору штата, назначенному президентом (губернатор назначается в обычных условиях в каждый штат опять-таки по совету Кабинета министров, но большой роли не играет, являясь в обычных условиях лишь номинальным главой штата).

Приостановление собственного (провинциального) управления предусмотрено конституцией Папуа-Новая Гвинея 1975 г. В отличие от трех ранее рассмотренных способов это делается не главой государства — президентом (в данном государстве нет этой должности), а правительством с последующим утверждением парламента. В этом случае управление провинцией переходит к правительству (министру, ответственному за местное управление), а провинциальное собрание распускается, его исполнительный орган увольняется. Такая мера возможна при коррупции в органах провинции, развале управления, несоблюдении конституции. Приостановление провинциального управления не может превышать 9 месяцев, в течение этого срока должны быть проведены выборы в новое собрание. Однако парламент может продлить этот срок еще на 6 месяцев.

Чрезвычайное положение, президентское правление могут быть введены только на определенный срок (обычно не более нескольких месяцев,

иногда до 30 дней). Это же относится и к приостановлению провинциального управления, в данном случае, как упоминалось, до 9 месяцев. Многие конституции устанавливают, что при объявлении чрезвычайного положения в целом по стране должен быть немедленно созван парламент. Если он не утвердит эту меру, чрезвычайное положение отменяется. Лишь парламент вправе продлить это положение. В принципе правовое регулирование такого института в федерациях не отличается от унитарных государств.

Наряду с контролем центра в федерациях используются различные способы участия субъектов федерации в решении федеральных вопросов. Организационной структурой для этого во всех федерациях является прежде всего формирование особой палаты федерального парламента, обычно называемой сенатом. В нем представлены все субъекты федерации (иногда — территории, но меньшим числом представителей и лишь с правом совещательного голоса). Представители субъектов федерации избираются либо на паритетных началах (по 2 представителя в США и Мексике, по 3 — в Бразилии, где такое же представительство имеет федеральный округ, а кроме того каждому сенатору избираются по 2 заместителя, по 14 — в Пакистане, по 3 — в Нигерии, причем здесь один сенатор избирается также от федеральной территории, которой является столичный округ), либо имеют неравное представительство в зависимости от численности населения и других факторов (Индия, где число представителей штатов в верхней палате парламента колеблется от 34 до одного). Неодинаково представлены в назначаемом консультативном Национальном собрании эмираты ОАЭ. Два из них имеют по 8 мест, два — по 6, и самые мелкие — по 4. Закон принимается, как правило, только в том случае, если его текст в одинаковом варианте утвержден обеими палатами (исключение в некоторых государствах составляют финансовые законы).

В бывшем СССР высшие должностные лица различных органов союзных республик (субъектов федерации) входили по должности в различные федеральные органы: председатели президиумов верховных советов республик — в состав Президиума Верховного совета СССР, председатели советов министров — в состав Совета министров СССР, председатели верховных судов республик — в состав Верховного суда СССР. Это было демократично, но делало союзные органы излишне громоздкими.

Для участия штатов в федеральных делах создаются также различные смешанные комитеты и комиссии, иногда представительство субъектов федерации имеет резервированную долю в парламенте (Танзания), но особое значение в ряде стран (в Индии, Канаде, Пакистане, Папуа-Новой Гвинее и др.) имеют регулярно созываемые совещания премьер-министров федерации и штатов. На таких совещаниях нередко удается координировать экономическую политику, преодолевать трения между федерацией и штатами, между отдельными штатами.

Особое положение в федерациях занимают федеральные (союзные) территории, владения, федеральный округ, резервации для коренного населения. Эти территориальные образования есть не везде. В подавляющем большинстве стран нет резерваций, в Мексике, России нет федеральных территорий, в Пакистане место таких территорий занимает федерально управляемая Полоса племен (она имеет 5 представителей в Сенате). Число территорий невелико: 9 — в Австралии, 6 — в Индии, 3 — в Бразилии, 2 — в Венесуэле и Малайзии, несколько территорий имеют США (Американское Самоа, Гуам, Виргинские острова и др.). Это небольшие, часто островные территориальные единицы, малонаселенные или ненаселенные (например, в Австралии таких 4 из 9), нередко находящиеся на более низкой ступени развития. Иногда в них есть избранные местные легислатуры, которые принимают даже законы (Индия), но на деле они всегда управляются из центра, федеральными органами или назначенными ими чиновниками (губернаторами и др.). По мере экономического развития могут быть преобразованы в штаты. С 1950 г. более 10 автономных образований и территорий Индии преобразованы в штаты, в США Аляска получила статус штата. В Мексике в 1974 г. последняя территория стала штатом в связи с празднованием 150-летия федерации, все территории преобразованы в штаты в Бразилии после принятия конституции 1988 г. Огненная Земля стала субъектом федерации в Аргентине.

Институт федеральной территории оценивается в литературе двояко. С одной стороны, он может быть формой дискриминации части населения страны, с другой, непосредственное управление со стороны федерации часто способствует экономическому подъему, повышению уровня развития, а затем — преобразованию в штат.

Наряду с территориями в некоторых федерациях имеются и так называемые федеральные владения, которые и в перспективе из-за крайне малой численности населения (иногда вовсе необитаемые), ничтожного экономического потенциала не могут быть преобразованы в штат (острова в Карибском море, являющихся владениями Венесуэлы и др.).

Особое положение занимают в некоторых федерациях резервации для коренного населения (аборигенов в Австралии, индейцев в США и Канаде и т.д.), существующие также и в некоторых унитарных государствах. Они обычно управляются традиционными племенными советами, но под контролем федеральных властей, а не властей штатов. В США действует даже весьма объемистое “индейское право”, включающее несколько тысяч актов федерального бюро по делам индейцев, регулирующих различные стороны жизни племен. Институт резерваций также заслуживает неоднозначной оценки. Безусловно, это форма дискриминации коренного населения, иногда крайне жестокая. Но, с другой стороны, договоры племен с правительством федерации в какой-то степени ограждают племенные земли от гра-

бительских appetитов монополий, стремящихся к разработке обнаруженных полезных ископаемых на этих, в общем бесплодных землях, куда ранее было оттеснено коренное население. Резервации в какой-то степени способствуют сохранению традиционной культуры, хотя она подвергается разрушению под воздействием отрицательных сторон современной цивилизации.

Наконец, особой территориальной единицей является столичный (федеральный) округ, столица государства с прилегающими к ней окрестностями. Эта территория не входит ни в один из штатов. Иногда столичный округ рассматривается как союзная территория с соответствующим управлением (например, в Индии ее столица Дели — наиболее крупная по населению союзная территория). Чаще всего столица имеет свой выборный муниципалитет, как и другие городские административно-территориальные единицы, но полномочия такого совета, как и полномочия его мэра, избираемого прямым голосованием (иногда он назначается центром), являются более узкими.

От федерации как формы устройства государства следует отличать конфедерацию — союз государств. Это в своей основе международное объединение, хотя обладающее в то же время чертами общей государственности. В настоящее время в мире нет конфедераций, последней была Сенегамбия, возникшая в 1981 г. в результате объединения Сенегала и Гамбии в сложных условиях участия сенегальской армии для подавления восстания в Гамбии. Был заключен договор, согласно которому президентом Сенегамбии стал президент Сенегала, вице-президентом — президент Гамбии. Однако и Сенегал, и Гамбия продолжали оставаться самостоятельными членами ООН. В 1988 г. конфедерация распалась, страны возвратились к прежнему состоянию.

В последние десятилетия в мире возникает множество форм экономического, культурного и иного объединения государств. Они не относятся к предмету нашего анализа. Однако есть такие объединения, которые имеют элементы публично-правового характера. К их числу относится британское Содружество, которое первоначально возглавлял британский монарх, но в настоящее время многие члены Содружества являются республиками и, таким образом, данное объединение не имеет общего главы. Его основным органом являются регулярно созываемые конференции премьер-министров (в ряде случаев на них присутствуют президенты государств), но эти конференции принимают рекомендательные решения. Существует также Секретариат Содружества, возглавляемый Генеральным секретарем, но этот орган выполняет преимущественно технические функции.

Более централизованным является Европейский союз (ранее он назывался Экономическим сообществом, затем — просто Сообществом). Он имеет Европарламент, члены которого теперь избираются прямыми выбо-

рами в государствах-членах по избирательным округам (ранее они избирались парламентами государств), имеет свой Совет министров, комитеты и комиссии, которые могут принимать обязательные решения. По ряду вопросов принимаются и “европейские” правовые акты, которые имеют обязательную силу (государства-члены обязаны привести в соответствие с ними внутреннее законодательство). В настоящее время тенденции к интеграции в ЕС значительно усилились, с 1993 г. ЕС обладает многими федеративными чертами (единая денежная единица в перспективе, ликвидация таможенных постов и т.д.). Иногда в дискуссиях речь идет даже о создании Соединенных Штатов Европы и об избрании президента США, но, видимо, до этого еще очень далеко.

Новая форма содружества возникла в 1991 г. в результате распада СССР. Содружество независимых государств — бывших союзных республик СССР — включает 11 членов. В качестве его органов функционирует Совет глав государств, Совет премьер-министров, другие органы. Было создано объединенное командование стратегических вооруженных сил. Содружество развивается в сложных условиях, остаются противоречия между его многими членами.

Наконец, есть форма “ассоциированных” или “присоединившихся” государств. Для США такими ассоциированными государствами являются остров Пуэрто-Рико и остров Гуам, ранее в эту группу входили подопечные территории США в Океании, но теперь они преобразованы в самостоятельные государства и в 90-х годах приняты в ООН (Республика Палау, Соединенные Штаты Микронезии и др.). Правда, фактически они продолжают находиться под контролем США. Форма ассоциированных государств используется и унитарными государствами. В Новой Зеландии таковыми объявлены острова Кука и Ниуэ, Франция провозгласила ассоциированным государством Новую Каледонию. Теоретически ассоциированные члены должны лишь согласовывать свою внешнюю политику с “основным” государством, но на деле они находятся в зависимости от него.

§ 3. Территориальная и культурно-национальная автономия

Автономия — это учет национальных, культурных, исторических, географических и иных особенностей в государственном строительстве. Такие особенности могут быть учтены по-разному: либо путем выделения особых территорий, которым предоставляется специфический режим по вопросам местного управления, либо путем создания особых органов, ведающих вопросами культуры и некоторыми другими аспектами жизни тех или иных национальностей, живущих разрозненно. Если в первом случае во внимание принимается национальный признак компактно проживающих на той или иной территории групп населения, то создается националь-

но-территориальная автономия (по этому признаку были созданы все 38 автономных образований в бывших союзных республиках СССР; более ста двадцати автономных единиц в Китае; пять автономных областей в Эфиопии в соответствии с конституцией 1987 г. (она теперь заменена конституцией 1994 г., по которой Эфиопия стала федерацией); два автономных района в Никарагуа, созданные на основе конституции 1987 г. и т.д.). Во многих случаях учитываются не национальные, а исторические особенности, своеобразие быта и некоторые другие факторы. Такая автономия имеет лишь *территориальный* характер, хотя частично могут учитываться и некоторые этнические моменты (подавляющее большинство автономных областей в Италии, многие автономные единицы в Испании и т.д.).

Возможна **национально-культурная автономия**, не связанная с обособлением территории. Этот способ применяется, когда та или иная этническая группа разрозненно проживает в различных частях страны или есть сравнительно компактные группы в отдельных местностях, но они живут попеременно с другими национальными группами. Национальность создает свои органы из делегированных (избранных) ею представителей (обычно они избираются или делегируются культурно-общественными организациями). Эти органы имеют консультативные полномочия на общегосударственном уровне, представляют и защищают интересы национальности, а на местах занимаются вопросами охраны и развития национальной культуры, прессы, языка и т.д.

В марксистской литературе долгое время истинной автономией признавалась только национально-территориальная. Допускалась и так называемая областная автономия, которая понималась по-разному: как синоним национально-территориальной и как форма закрепления самостоятельности административно-территориальных единиц (областей, районов и т.д.) в решении местных вопросов (на практике не было независимости от центра даже в местных делах). Культурно-национальная автономия отрицалась под тем предлогом, что она разделяет рабочий класс национальными перегородками, ослабляя тем самым его силы (сначала в борьбе против капитала, затем — в строительстве нового социалистического общества).

Практика, однако, свидетельствует, что в разных условиях целесообразными могут оказаться разные формы. В Испании после принятия конституции 1978 г., которая подвела черту под ликвидацией авторитарного франкистского режима, сочетается в разных районах страны территориальная автономия, имеющая некоторые черты национально-территориального характера (например, Арагон, Андалузия) и областного районирования. В Италии 5 выделенных автономных областей имеют определенные особенности национального, лингвистического, бытового характера, остальные пятнадцать созданы по территориальному признаку. Автономия Северной Ирландии в Великобритании в какой-то мере связана с

национально-религиозным фактором, Юга Судана — с племенными, этническими характеристиками населения, создание в Румынии в условиях тоталитарного социализма общегосударственного совета, а в некоторых уездах также местных советов трудящихся тех или иных национальностей (венгров, немцев и др.) было проявлением национально-культурной автономии. В настоящее время различные культурные общества народов, населяющих Россию, существуют во многих крупных городах (в Москве, Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и т.д.). В 1996 г. в Российской Федерации принят закон о культурно-национальной автономии. Она охарактеризована в ст. 1 данного Закона как “форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры” В России могут быть созданы федеральные, региональные (в масштабах двух и более субъектов федерации), местные национально-культурные автономии (в масштабах одного субъекта федерации, города, района и т.д.). Местные национально-культурные автономии учреждаются на общих собраниях или на конференциях делегатов национальных общественных объединений, региональные — на конференциях делегатов, федеральные — на съездах делегатов. Национально-культурные автономии учреждают свои органы, они могут создавать средства массовой информации, развивать национальные ремесла, организовывать образовательные, научные, культурные учреждения и т.д. Закон устанавливает, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Впрочем, иногда национально-культурная автономия может приобретать отдельные территориальные черты (например, в Швеции, Норвегии, Финляндии для саамов в связи с определением районов для выпаса оленей). Баян-Улегейский аймак в Монголии официально не объявлен автономным образованием, но некоторые издания местной печати, определенные передачи местного радио осуществляются на казахском языке.

С точки зрения компетенции территориальных автономных образований их можно разделить на две группы: политическую (законодательную) и административную автономию. Высшие органы *политической* автономии имеют право издавать местные законы в пределах своей компетенции (автономные республики бывшего СССР, автономные края в Югославии, Аландские острова в Финляндии, Иракский Курдистан, автономный район Минданао на Филиппинах и т.д.). Представительные органы *административной* автономии (автономные провинции, округа, уезды в Китае, автономные округа гагаузов в Молдавии, автономные округа в Никарагуа, прежние 8 автономных областей и 10 автономных округов в различных

союзных республиках бывшего СССР и др.) издают постановления и иные акты, не имеющие официального названия законов, их полномочия обычно ограничены сферой языка, культуры, образования.

В свою очередь политическая и административная формы автономии имеют свои разновидности. Юридически наибольшей самостоятельностью в прошлом обладали 20 автономных республик в СССР (16 — в РСФСР, 2 — в Грузии и по 1 в Азербайджане и Узбекистане). Они имели свои конституции, собственное гражданство, создавали всю систему высших органов власти и управления, охраны общественного порядка (парламенты, советы министров, верховные суды, прокуратуру), территория автономных республик не могла быть изменена без их согласия. Как отмечалось, в связи с происходящим распадом СССР в 1990—1992 гг. многие из них провозгласили суверенитет, избрали своих президентов. Некоторые из них в Грузии, России притязают на полную независимость от союзных республик (теперь — независимых государств), в состав которых они входили и на непосредственное участие в Союзе независимых государств (СНГ).

Широкими правами пользуются теперь автономная республика Каракалпакия в Узбекистане (вплоть до права выхода из государства, правда, с разрешения общегосударственного парламента), республика Нахичевань в Азербайджане, охарактеризованная конституцией Азербайджана 1995 г. как автономное государство. Автономная республика Крым существует на Украине.

Меньшими полномочиями обладали автономные края в Югославии: Воеводина и Косово (в Республике Сербия). В настоящее время они, как и раньше, не имеют конституций, но принимают особый закон (конституционный статут), их высшие органы издают законы по местным вопросам. В связи с процессами дезинтеграции в Югославии положение этих краев изменяется.

Значительными полномочиями обладают 17 автономных исторических областей в Испании, каждая из которых имеет свой “автономный статут” (Арагон, Андалузия и др.). Они вправе принимать местные законы по сравнительно широкому кругу вопросов. Внутри них тоже могут быть организованы автономные районы (они существуют, например, в Арагоне).

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.

Законодательными полномочиями обладают Фарерские острова и Гренландия (автономные единицы в составе датского королевства). Так, последняя путем местного референдума отказалась войти в некоторые международные организации, членом которых является Дания. Издают свои законы Северная Ирландия (в Великобритании), Аландские острова в

Финляндии, Курдистан в Ираке. В 1990 г. законодательную автономию получила Корсика во Франции, ею обладают области в Италии, состоящий из трех провинций Южный регион Судана, Минданао и Кордильеры на Филиппинах, Северо-Восточная провинция (с преимущественно тамильским населением и другие девять областей, населенные преимущественно сингалами) в Шри Ланке.

Нужно, однако, отметить, что во многие автономные единицы, которые пользуются законодательными полномочиями по наиболее широкому кругу вопросов (Аландские острова, Азорские острова, Фарерские острова, имеющие даже свое гражданство и др.), назначается губернатор, комиссар или иной представитель президента (правительства), который контролирует работу местного законодательного собрания.

Кроме того, юридические нормы и фактическое положение во многих случаях существенно, и даже драматически расходятся. Почти все время после провозглашения автономии Курдистана (1974 г.) и Судана (1972 г.) здесь идет война, причем в Ираке правительственные войска осуществляют массовую депортацию курдов в другие районы, против повстанцев было применено и химическое оружие. Вооруженные конфликты периодически возникают в Минданао, лишь в 1996 г. было заключено соглашение мусульманских повстанцев с правительством Филиппин о прекращении боевых действий. В Северной Ирландии на протяжении четверти века автономия по существу отменена, введено прямое правление из Лондона (есть специальный министр по делам Северной Ирландии), на ее территории размещены войска, не прекращаются террористические акты.

Неодинаковы и полномочия административной автономии. В бывших союзных республиках СССР права автономной области были несколько более широкими, чем полномочия национального округа. Закон об автономных областях (о каждой в отдельности) принимался парламентом республики по их представлениям, а для автономных округов должен был быть принят единый законодательный акт. В Эфиопии по конституции 1987 г. (заменена конституцией 1994 г.) полномочия автономных областей (Эритрея, Тыграй и др.) мало отличались от прав административных областей, хотя между самими автономными образованиями тоже были различия: по закону 1989 г. полномочия Эритреи были шире прав других четырех автономий (затем Эритрея вышла из состава Эфиопии и стала самостоятельным государством). В Китае у автономных образований есть дополнительные полномочия по сравнению с административно-территориальными образованиями (они принимают собственные положения об автономии, могут не применять некоторые федеральные законы, не соответствующие местным условиям, правда, с разрешения вышестоящих органов и др.). Созданные в 1987 г. два автономных округа в Никарагуа — Северная и Южная Атлантика — имеют полномочия главным образом в вопросах

языка и культуры. Здесь избирается на 4 года совет, избирающий в свою очередь районного координатора, который назначает административные органы округа, других должностных лиц.

Специфические формы племенной автономии существуют в некоторых африканских странах. Такова, например, административная автономия для кочевников-туарегов в Мали, созданная в 1991 г. Ее особенности состоят в том, что она охватывает районы передвижений кочевников, хотя в некоторых из них живет и оседлое население. Автономия как бы вклинивается языками кочевий в административно-территориальные единицы. Выделение этой автономии было связано главным образом с традициями пользования пастбищами, а также с особенностями языка и культуры.

С проблемами автономии тесно связана концепция **регионалистского государства**. В унитарных государствах — сначала в Италии, затем в Испании, в конце 70-х годов в Шри Ланке — территория была разделена на автономные единицы. В Италии этот процесс занял несколько десятилетий, в Испании он проходил несколько быстрее, еще меньше времени понадобилось для принятия соответствующей (XV) поправки к конституции Шри Ланки (в 1978 г.). В настоящее время Италия делится на 20 автономных образований — областей, в Испании их 17, в Шри Ланке — 10. Во всех случаях при создании автономий учитывались этнические, бытовые, географические и иные особенности территорий. Автономные единицы имеют законодательное право по местным вопросам, их компетенция зафиксирована в конституциях (поправках, специальных статутах в том числе конституционных). Но у них нет совместной компетенции с центральными органами, как это имеет место в федерациях. Большинство исследователей рассматривают эту форму как переходную к федерализму. В отличие от тех унитарных государств, где есть автономии, занимающие лишь часть (иногда — большую, как в Дании) территории государства, территория регионалистского государства целиком состоит из автономных образований.

Глава 8. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЖИМА

Третий элемент формы государства — форма государственного режима. Термин “режим” употребляется в некоторых конституциях (Катара 1972 г., Таиланда 1978 г., Никарагуа 1987 г., Бразилии 1988 г.), но смысл его не раскрывается. Обычно это лишь упоминание о политическом, демократическом, правовом и т.д. режимах.

В научной литературе понятию “режим” дается неодинаковая трактовка. Немецкий юрист К. Левенштейн связывал это понятие с численностью партий, французский политолог К. Бурдо — с существованием или отсутствием правительственной оппозиции, Е. Хамауи (Франция) — с конституционными взаимоотношениями органов государства, американский политолог Д. Истон понимает режим как стиль правления и совокупность процедур и урегулирований, другой американский ученый К. Бекстер — как систему (форму) правления, аргентинский автор Н. Ботана — как функциональный процесс концентрации и перераспределения власти. Есть взгляды, связывающие это понятие со степенью централизации государственного аппарата, с наличием политических свобод, с практикой выборов, с совокупностью ролей, посредством которых осуществляется власть и управление¹ В обыденном словоупотреблении, в периодической печати под режимом нередко понимается весь государственный строй: говорилось о режиме апартеида в ЮАР, сеульском режиме (по названию столицы Южной Кореи), режиме Пол Пота (в прошлом в Камбодже), причем обычно с негативной оценкой.

Словом, понятие режима (а в приведенных выше положениях обычно отождествляются политический и государственный его виды) продолжает оставаться предметом длительной полемики в научной литературе.

§ 1. Понятие государственного режима

Рассмотренные выше формы правления и форма государственного устройства характеризуют преимущественно структурную (организационную) сторону формы государства. Но эта форма отнюдь не является лишь соединением различных органов и способов устройства государства. Органы государства, территориальные структуры живут и действуют. Как и любая система, форма государства имеет свою *функциональную* сторону, чем и отличается, в частности, от простого набора элементов.

¹ См.: Чиркин В.Е. Революционно-демократическое государство современности. М., 1984. С. 231—232; Конституционное право развивающихся стран: общество, власть, личность. М., 1990. С. 231—233.

Длительное время для характеристики функциональной стороны формы государства употреблялся и сейчас употребляется (хотя иногда с некоторыми оговорками) термин “политический режим”, впервые предложенный в отечественной литературе И.Д. Левиным в начале 1940-х годов. Это понятие использовалось им и его последователями для характеристики методов осуществления государственной власти — либеральных или насильственных. Включение третьего элемента в научную категорию формы государства было заметным продвижением вперед, оно выводило государствоведческую науку за рамки анализа организационных сторон формы государства, акцентируя внимание на методах деятельности политических институтов, на осуществлении основных прав человека, на состоянии демократии и на “политическом климате” в стране. Характеристика формы государства была обогащена новым знанием.

Дальнейшие исследования, однако, показали, что содержание термина “политический режим” гораздо шире его характеристики в качестве элемента формы государства. Политический режим не может быть сведен к одной из сторон этой формы, он складывается в той или иной стране как равнодействующая многих факторов, не только деятельности государственных органов, но и политических партий, массовых движений, других объединений, преследующих политические цели, а иногда в результате непосредственной политической деятельности различных слоев населения, их массовых выступлений. Ясно, например, что без учета деятельности КПСС в бывшем СССР характеристика политического режима была бы односторонней, а потому неверной, деятельность исламских фундаменталистов во многих арабских странах, выдвигающих лозунг создания халифата, придает политическому режиму определенные особенности (в Иране, Саудовской Аравии, Пакистане и др.), а в Алжире в 1992 г. послужил причиной введения по существу военного положения. Длительная с перерывами более двух десятилетий (до 1949 г.) гражданская война в Китае, в ходе которой создавались так называемые красные, советские, освобожденные районы, наложила решающий отпечаток на политический режим в стране в тот период, ее последствия (особый режим в Тайване, отношение к нему КНР) остаются и сейчас. Однако все эти факторы (роль партий, движений, массовая вооруженная борьба и др.), хотя и оказывают значительное воздействие (иногда — решающее, как это отмечено в отношении Алжира), на государственный режим, на деятельность государства, его органов, они все же не входят составной частью в понятие методов осуществления именно государственной власти.

Политический режим характеризует состояние демократии в стране, осуществление в ее внутренней политике общечеловеческих ценностей, “политический климат” Это гораздо более широкое понятие, чем режим государственный, хотя последний, как правило (например, за исключением

периодов гражданской войны, связанных с образованием обширных освобожденных районов), составляет главное в политическом режиме, его суть, сердцевину, доминанту. Поэтому мы считаем, что термин “политический режим” неадекватно используется многими государствоведами. На наш взгляд, элементом, характеризующим функциональную сторону формы государства является понятие “государственный режим”

Наряду с ним в науке предлагались другие определения: государственно-правовой, политико-правовой, государственно-политический режим² Авторы первого предложения считали, что политический и государственный режимы трудно разграничить, поэтому акцент следует делать на правовые (закрепленные в праве, в законе, т.е. в государственных актах) методы осуществления власти и назвать режим государственно-правовым.

Во взглядах сторонников такого подхода есть рациональное зерно: связывая режим нормами права, они придают этому понятию значительную определенность. Однако существующие минусы более весомы. Во-первых, термин “государственно-правовой” обычно трактуется как производное от одной отрасли права — государственного (конституционного) права, но при осуществлении власти используются методы, урегулированные не только государственным, а и другими отраслями права (например, административная ответственность гражданина, стимулирование производства новых видов товаров пониженным налогообложением и т.д.). Во-вторых, государственный режим не ограничивается только правовыми методами. В реальной жизни (а задача государствоведения изучать явления государственности всесторонне, а не только через призму права) государство, его органы используют методы, не урегулированные правом (существует определенная сфера “усмотрения” должностных лиц), а иногда и противоправные методы (например, известный “уотергейт” в США, повлекший отставку президента Никсона в 1974 г.). Таким образом, термин “государственно-правовой режим” не охватывает всей сложности методов осуществления государственной власти.

Это же следует сказать и о термине “политико-правовой” режим. Что же касается определения “государственно-политический режим”, то он тавтологичен. Явления государственности уже сами по себе есть явления политические, поэтому второй элемент в этой характеристике излишен. Поэтому мы пользуемся понятием “государственный режим”, которое получает все большее распространение в отечественной литературе.

Конкретные методы осуществления государственной власти исключительно многообразны. К их числу относятся регистрация и разрешение деятельности тех или иных политических партий или отказ в этом, утвер-

² См.: Конституционное право развивающихся стран: общество, власть, личность. М., 1990. С. 233.

ждение в парламенте государственного бюджета или отклонение соответствующего проекта, принятие временного конституционного акта военным советом после победоносного переворота, консультации с политическими партиями, профсоюзами, предпринимателями при выработке правительством определенной политики, установление продолжительности рабочего дня и минимума почасовой заработной платы, разгон полицией с применением слезоточивого газа и других средств демонстраций и митингов, признанных незаконными, массовое увольнение определенных рангов служащих за участие в забастовке, применение химического оружия против повстанцев — национальных меньшинств, организованные спецслужбами тайные убийства лиц, выступавших в оппозиции к данному режиму и т.д.

Все разнообразие этих методов принято объединять в две большие группы: методы либерализма, уступок политическим противникам и методы насилия, “подавления” в отношении классов, групп, слоев, отдельных лиц, выступающих в оппозиции к данной власти³ Такой подход справедлив, но он акцентирует внимание на одной стороне вопроса — отношении власти к ее оппонентам. Но методы осуществления государственной власти обусловлены не только данной категорией групп и лиц. Она обращена также к классам, социальным слоям, группировкам, лицам, поддерживающим существующую государственную власть или относящихся к ней нейтрально (безразлично). По отношению к обеим этим частям населения вряд ли правильно вести речь только об уступках или подавлении. Взаимоотношения в данном случае, как впрочем и с политическими противниками, могут быть гораздо сложнее и разнообразнее. Следовательно, классификация методов может быть расширена. Видимо, следует различать следующие методы: поддержки, нейтрализма (балансирования интересов), либерализма (уступок) и насилия.

Методы *поддержки* государственная власть (ее органы) использует в отношении тех классов, социальных групп, слоев, этнических групп, на которые она опирается, а также “дружественных” классов и слоев, своих и “союзных” политических партий, объединений, движений. Власть поддерживает, способствует формированию, а нередко и создает такие экономические, политические, духовные отношения в обществе, которые способствуют усилению роли “своих” социальных слоев и объединений.

Конкретные методы поддержки могут быть разными: экономическими, политическими, идеологическими и т.д. В монархическом Катаре до 1970-х годов все принадлежавшие к высшей феодальной элите (правящей семье) мужчины получали с двенадцатилетнего возраста особое пособие, а

³ Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М., 1988. С. 208; Государственное право буржуазных и развивающихся стран. М., 1990. С. 171.

четвертая часть доходов от нефти миновала государственную казну и непосредственно шла правящему семейству. Подобный порядок существовал и в других “нефтяных монархиях” М. Аль-Румайи констатирует, что Бахрейн ежегодно треть доходов от нефти отчислял в резервный фонд, но “такая же доля шла в карман шейхов каждый год”⁴ Из государственной казны до 1990-х гг. в бывшем СССР частично финансировалась деятельность КПСС, а иногда и зарубежных коммунистических партий (Италии, Финляндии, Франции и др.).

Политическая поддержка оказывается главным образом путем предоставления “своим” социальным группам, партиям, движениям более благоприятных условий в политической борьбе. Для этого используется законодательное запрещение всех партий, кроме правящей (такая ситуация имела место до рубежа 1980—1990-х гг. в большинстве стран Африки), введение ограниченной многопартийности (в Нигерии по конституции 1989 г. разрешены лишь две партии, в Индонезии закон 1975 г. разрешает три), проправительственные профсоюзы допускаются к участию в трехсторонних переговорах (государство, предприниматели, рабочая сила), в результате чего получают более благоприятные условия, законодательство устанавливает такую избирательную систему (не говоря о различных махинациях), которая дает преимущества “своему” электорату и т.д.

Методы поддержки распространяются на область идеологии. В условиях однопартийных (в Гане при правительстве Кваме Нкрума, Гвинее — при Секу Туре, Заире до 1992 г.), а иногда и многопартийных режимов (в Индонезии, Малайзии) государство законом устанавливает единственную обязательную идеологию (в некоторых странах — государственную). В ряде стран она сформулирована как идеология правящей партии ее лидером (мобутизм в Заире, нкрумаизм в свое время в Гане, панча-сила в Индонезии и т.д.), но становится обязательной для всех граждан. Нарушение ее постулатов может караться государственными органами. Особенно это относится к канонам ислама, освящающего сохранение полуфеодальных порядков в некоторых странах (Саудовская Аравия, Оман и др.).

Методы *нейтрализма* используются государственной властью в двух случаях: когда состязание, происходящее между различными социальными силами, безразлично для государственной власти либо когда она не может оказать поддержку той или иной группировке или выступить против другой по причинам внешнеполитического или внутривнутриполитического характера. Первое обычно имеет место в условиях внутриклассовой борьбы разных фракций экономически и политически господствующего класса. Такая борьба постоянно идет на Юге Италии, в Иране, Египте, Бразилии и других

⁴ Al-Rumaihi M.G. Bahrein. A Study of Social and Political Changes since the First World War. Kuwait, 1975. P. 322.

странах между аграрной буржуазией, заинтересованной в высоких ценах на сельскохозяйственное сырье, и промышленными предпринимателями, стремящимися к снижению этих цен, а также между обеими этими группировками, с одной стороны, и сохранившимися крупными землевладельцами, использующими, хотя и частично, полуфеодальные методы эксплуатации рабочей силы — с другой. Государственная власть пытается сбалансировать борьбу этих сил, принимая законы, удовлетворяющие то одну, то другую сторону, то обе в определенной пропорции.

О методах нейтралитета (балансирувания) свидетельствует развитие событий в Пакистане, Индонезии, Марокко, Колумбии, Филиппинах, Бразилии после неоднократно провозглашавшихся аграрных реформ. Парламент нередко с популистских позиций штамповал законы, направленные на ослабление земельных собственников, но реальных мер для их осуществления государственной властью не предпринималось. Буржуазно-феодальная государственная власть (или буржуазная власть с определенным влиянием латифундистов) пыталась сохранить “хорошие отношения” с обеими составляющими данного блока. Реформы затухали, сохранялся по существу статус-кво.

Примером второго рода (нейтралитет по причинам внутри- и внешнеполитического характера) может служить соперничество в ЮАР между Африканским национальным конгрессом и группировкой Инката в конце 80—90-х гг. Правительство белого меньшинства по причинам внутривнутриполитического и внешнеполитического характера долгое время стремилось не вмешиваться в этот конфликт, стремясь извлечь для себя выгоды из своего нейтралитета.

Методы *либерализма* (уступок) используются государственной властью прежде всего в противостоянии с антагонистическими силами. Путем забастовок и других коллективных акций работники вырвали множество уступок (сокращение рабочего дня, оплачиваемый отпуск, пенсионное обеспечение и т.д.). Крестьянство, капиталистические фермеры добились в ряде стран осуществления кардинальной земельной реформы. После опытов с диктатурой пролетариата, хотя и проведенных в других странах, во многом изменился и менталитет предпринимателей. С одной стороны, они поняли, что без уступок могут потерять все, а с другой, стали приходиться к выводу, что методы “человеческих отношений”, забота о рабочих могут лучше служить целям повышения эффективности труда и принести большую прибыль, чем безудержная эксплуатация. В результате всех этих сдвигов к концу XX в. совершенно изменилось лицо современного капитализма в развитых странах.

Метод либерализма используется и в отношениях с дружественными силами. Делая уступки одной из сторон противоборствующих группировок “своего” класса, государственная власть ставит такую группировку в при-

вилегированное положение, имея целью добиться какого-то положительного для себя результата. Так, в ряде стран Тропической Африки государственная пробуржуазная власть, представляющая элиту бюрократического капитала, партийно-государственную верхушку, тем не менее оказывает поддержку предпринимательскому слою, осознавая, что только он может стать основой стабильной государственности, избавляя общество от частых переворотов, в которых нередко гибнет (в том числе и физически) господствующая элита.

Методы *насилия* опять-таки могут использоваться двояко. Прежде всего, они обращены против оппозиционных, особенно антагонистических сил, — противников режима. Крайние формы такого насилия: расстрел массовых выступлений трудящихся (они имели место и в странах с демократическими режимами, например, в Индии); разгром оппозиционных профсоюзов (так в 1981 г. в США был полностью в отместку за стачку разгромлен профсоюз авиадиспетчеров); разгон демонстраций с применением оружия, водометов, слезоточивых газов и т.д.; судебные процессы и тюремное заключение лидеров оппозиционных партий (в том числе в США); массовое уничтожение в лагерях противников режима (после попытки переворота в 1965 г. в Индонезии была полностью разгромлена трехмиллионная компартия, а казни ее некоторых лидеров осуществлялись еще и в 80-х гг.).

Насилие может применяться государственной властью и по отношению к своим союзникам, особенно если те или иные фракции, группировки, партии проявляют, с точки зрения государственных органов, недальновидность, способную повредить господствующему классу в целом и самой государственной власти. Вопреки сопротивлению части белых в ЮАР проводилась политика демонтажа апартеида; несмотря на подписанную кровью клятву некоторых депутатов парламента Филиппин не допустить земельной реформы, президент Филиппин К. Акино все же подписала соответствующий исполнительный декрет (правда, как отмечалось, практически он не был выполнен, как и довольно радикальный закон, принятый пятнадцатью годами ранее, при президенте Маркосе). Сопротивление помещиков в Пакистане, на которых в значительной степени опиралась и опирается государственная власть, не смогло предотвратить принятие в разное время трех законов о земельной реформе (правда все они имели весьма урезанный характер), во многих развитых странах (Италии, Франции, Великобритании и др.) проводилась национализация ряда важнейших объектов экономики (электротехнической промышленности, банков, угольных копей и др.), несмотря на сопротивление значительной и мощной части промышленных и финансовых кругов. Количество подобных примеров велико.

В государственном режиме любой страны, в каждое данное время переплетаются, иногда самым причудливым образом, методы поддержки и насилия, уступок и нейтрализма. В принципе не существует такого режима, который всегда использовал бы лишь один из методов. Свирепый гитлеровский фашизм не мог обойтись без социалистической (национал-социалистической) демагогии, без частичных уступок (программа очищения арийской расы не была выполнена до конца, среди крупных промышленников и окружения фюрера были лица, не отвечающие стандартам арийца). С другой стороны, более или менее либеральный режим во Франции, Японии, Египте, Канаде, Папуа-Новой Гвинее использует насильственные методы. Без этого власть не была бы властью. Кроме того, любой режим изменчив, непостоянно соотношение различных методов. Поэтому при определении характера режима, его классификации важно определить его ядро, *доминанту*, его существо. Изменчивый в частностях режим, пока он существует в данном качестве, более или менее статичен в главном. Из этого и исходят его любые классификации.

§ 2. Разновидности государственного режима

Государственный режим можно классифицировать по разным основаниям. В марксистском государствоведении было принято выделять в современных условиях режим социалистической демократии, с одной стороны, режимы буржуазной демократии и буржуазного (буржуазно-помещичьего) авторитаризма, с другой. Утверждалось, что социализм неразрывно связан только с демократическими методами, основу чего видели в провозглашаемой власти большинства населения страны — трудящихся. Буржуазно-демократический режим по сравнению с авторитарным оценивался как “меньшее зло”, поскольку считалось, что власть принадлежит хотя и либеральному, но меньшинству населения — эксплуататорам. Буржуазный авторитарный режим обычно отождествлялся с крайней формой его выражения — фашизмом. После второй мировой войны в связи с образованием зарубежных социалистических стран (Чехословакии, Вьетнама, Кубы и др.) эта классификация была дополнена понятием народно-демократического режима в двух его разновидностях: на предсоциалистической и социалистической стадиях.

Более детальными, хотя, как правило, не учитывающими социальную сторону режимов, были классификации в западной науке. В ней различались демократические, авторитарные, тоталитарные режимы, однопартийные, двухпартийные, многопартийные, военные и гражданские, применялись особые оценки для некоторых видов режимов (например, говорилось о президентализме в Латинской Америке). Однако, хотя иногда имелись упоминания о других континентах, до 1960-х гг. основная классификация

режимов и в марксистском направлении в государствоведении, и в работах западных ученых была ограничена, как правило, евроцентристским подходом. Кроме того, как отмечалось выше, в классификациях обоих направлений не различались политический и государственный режимы, что видно уже из их названий, перечисленных выше.

Изучение опыта развивающихся стран, а затем постсоциалистическое развитие в дальнейшем государств СНГ и стран Восточной Европы привели к выявлению новых разновидностей режима, к гораздо более сложным классификациям. Уже в 60—70-х гг. XX в. в западной литературе стали анализировать революционно-централистский режим (преимущественно в той группе стран, которая в марксистской литературе получила название государств социалистической ориентации), прагматически-плюралистский, меркантилистский, секуляристско-либеральный, священно-коллективистский и другие режимы, а также производные от этих основных классификаций (например, от секулярно-либерального — примирительный, а от священно-коллективистского — мобилизационный)⁵

Пополнилась новыми понятиями отечественная литература. Были выделены революционно-демократический режим (в странах социалистической ориентации)⁶ в двух его вариантах: национально-демократическом и народно-демократическом; полуфеодально-теократический режим (в частности, в группе “нефтяных монархий”); буржуазно-либеральный (в некоторых странах Азии, Северной Африки, Латинской Америки, где капиталистическое развитие достигло среднего уровня); пробуржуазно-либеральный в отсталых странах капиталистической ориентации в Тропической Африке и Океании (последний в свою очередь подразделялся на конституционно-авторитарный в его различных модификациях и военный).

Пестрота, многоликость “третьего мира” порождает своеобразие государственных режимов. Однако излишняя дробность классификаций в ряде случаев не проясняет, а затемняет наиболее существенные признаки и различия. К тому же некоторые классификации не оправдали себя на практике, а стремление всегда “привязать” классификации к социальному, классовому признаку вызывало иногда искусственные градации (например, военные режимы в странах с социалистической фразеологией различали от иных военных режимов, хотя сами методы осуществления государственной власти в обоих случаях были сходными). С другой стороны, нельзя полностью отказаться от учета социального признака: тоталитарный полуфеодально-теократический режим в условиях полуфеодального султаната Омана существенно отличается от тоталитарного фашистского режима в условиях развитой Германии; авторитарный режим в патриархальной мо-

⁵ Государство в странах капиталистической ориентации. М., 1982. С. 126.

⁶ Государство социалистической ориентации. М., 1975.

нархии Свазиленд — от авторитарного режима апартеида в соседней ЮАР (до начала демонтажа апартеида на рубеже 80—90-х гг. и последующей ликвидации); демократический режим в Финляндии иной, чем в африканском Сенегале, где “средний класс” не оказывает существенного влияния на политику; тоталитарный режим в однопартийном Заире до 90-х гг. с его обязательной государственной идеологией мобутизма и обязательным (по конституции) превращением государственных органов в институты партии-движения существенно отличался от тоталитарного режима в соседнем Конго (тоже до 90-х гг.), марксистская идеология последнего содержала положения о развитии демократии, участии трудящихся в управлении и т.д., которые пусть как видимость (кажимость), но находили отражение в практике деятельности государственного аппарата. Ряд подобных сопоставлений, свидетельствующих о необходимости учета социального признака при характеристике некоторых разновидностей режима, можно продолжить. Однако, классифицируя режимы, не нужно делать этот признак во всех случаях определяющим: ведь речь идет все-таки о методах, формах, приемах, способах деятельности. Из сказанного следует также, что при классификации режимов невозможно использовать какое-то одно основное деления, должен быть применен совокупный комплекс оснований.

Используя знания, накопленные в марксистских и немарксистских исследованиях, представляется возможным предложить следующую классификацию основных государственных режимов в современном мире (внутри этих основных градаций могут быть выделены различные разновидности).

1. Полуфеодально-теократические режимы (Саудовская Аравия, Иран, Бутан и др.).

2. Тоталитарные режимы, которые возможны в странах различной социальной ориентации. Часто они сходны по методам, но противоположны по существу, по социальным целям.

3. Авторитарные режимы в странах различной социальной ориентации (Индонезия, Марокко, Алжир после государственного переворота 1992 г., Чили при правлении Пиночета и т.д.).

4. Полудемократические (либеральные) режимы, существующие обычно в условиях переходных состояний общества (Румыния, Шри Ланка, Гвинея-Бисау, Никарагуа, Папуа-Новая Гвинея и др.).

5. Демократические режимы в странах свободной, рыночной экономики (Великобритания, Япония, Бразилия, Австралия и др.).

При выделении этих основных классификационных единиц учитывается прежде всего доминанта в методах режима. Кроме того, принята во внимание социальная среда, в которой государство действует и которая во многом определяет допустимость тех или иных методов, а также природа государственной власти там, где деятельность государства преследует

отчетливо выраженные социальные (классовые) интересы. Последние особенно заметны при анализе отдельных разновидностей режима внутри главных классификационных единиц.

Рассмотрим различные виды режимов.

Полуфеодально-теократические режимы сохранились в небольшом количестве стран, которые можно объединить в две группы: "нефтяные монархии" (Оман, Бруней, ОАЭ и др.) и аграрные королевства (Непал, Бутан и др.). Там остаются значительные пережитки феодализма, существует, как правило, абсолютная монархия (даже если есть конституции, дарованные "сверху"), политическая власть находится в руках близких к монарху привилегированных слоев или духовенства (в Иране), промышленность не развита, рабочий и "средний" классы невлиятельны или даже еще не сложились. Среди методов осуществления власти активно используется градация населения по разным категориям с различным объемом прав (благородные и простые племена, граждане и неграждане, "правоверные" и сторонники других религий, мужчины и женщины, благородные и простолюдины, коренные жители, пользующиеся благами от государства, и иностранцы и их потомки, которые этих благ лишены). Деление жителей по сословиям и другим признакам, осуществляемое государственной властью, используется для укрепления господства знати.

К числу важнейших методов данного режима (особенно в "нефтяных монархиях") относится использование религии как инструмента государства. Речь идет не только об идеологическом воздействии, а и о том, что нарушение религиозных догм рассматривается как правонарушение и может влечь наказание со стороны государства. Важную роль среди методов играет харизма (особая власть монарха, являющегося в ряде стран одновременно религиозной главой), а также использование исламских и иных традиций (аш-шура, маджилис, закят, вакуф, общие трапезы простолюдинов и знатных во главе с королем в Бутане и т.д.).

Насилие в условиях данной разновидности имеет в основном скрытый характер: это духовное, племенное, в известной степени коллективистское принуждение, оно осуществляется как бы от имени общины (уммы в исламе). Разумеется, есть и непосредственное принуждение, и не только по отношению к иностранным рабочим, которые составляют в ряде монархий большинство населения и наиболее эксплуатируемую его часть; оно применяется не только против забастовщиков (а они имели место даже в самых благополучных "нефтяных монархиях"), но и по отношению к состоятельным "неправоверным" и даже к "правоверным", в том числе осуществляемое полицией нравов (мутава).

Полуфеодально-теократические режимы неодинаковы в "нефтяных монархиях" и аграрных королевствах. В последних религия используется в методах осуществления государственной власти в гораздо меньшей степе-

ни, а в связи с этим слабее харизма монарха. Существенные сдвиги имели место в 1990 г. в Непале, где конституция провозгласила парламентарную монархию. Между нефтяными монархиями тоже есть свои различия: в Кувейте, Катаре, Бахрейне есть консультативные парламенты (правда, они в некоторых из них давно распущены, в других — то распускаются, то восстанавливаются), в Саудовской Аравии, Омане, ОАЭ необходимость создания парламентов в соответствии со взглядами ислама на институт представительства отрицается (парламенты заменены принципом аш-шура). Есть и другие различия: полуфеодально-теократический государственный режим принимает конкретную форму в каждой стране.

Тоталитарный режим (от лат. *totus* — весь, целый) характеризуется крайне централизованным характером. Фактически, а в некоторых странах юридически (по конституции Заира в редакции 1980 г., по конституции Народной Революционной Республики Гвинеи 1982 г. и др.) создавались слитные партийно-государственные структуры, объединявшие единственную разрешенную партию и органы государства, провозглашалась единственная государственная идеология. Какая-либо автономия различных органов государства отрицается: провозглашается руководящая и направляющая роль правящей партии. Естественные права граждан отрицаются, признаются только дарованные государством, но и те не соблюдаются. Разделение властей не признается, местное самоуправление отвергается, эти методы не используются.

Тоталитарный режим использует насилие как главный метод управления, это насилие может быть и идеологическим, но и идеологические расправы могут принимать государственные формы (осуждение диссидентов к различным срокам тюремного заключения в бывшем СССР, суды над диссидентами в современном Китае).

Тоталитарные режимы неодинаковы. Они сходны по методам, но часто противоположны по сути. Фашистский режим в Германии коренным образом отличался от режима в странах тоталитарного социализма, военный режим, устанавливавшийся в странах Африки после военных переворотов, был непохож на тоталитарный гражданский режим в странах этого же континента. В условиях последнего действовала партия (хотя и единственная, возглавляемая к тому же президентом), проводились выборы парламента и президента (хотя нередко списком в парламент и по единственной кандидатуре на должность президента), принимались конституции и т.д. Военный тоталитарный режим существовал после переворотов в большинстве стран Африки и Латинской Америки, во многих государствах Азии (в Сирии, Пакистане, Бангладеш и др.), в некоторых государствах Океании (Фиджи и др.). На протяжении полутора столетий (со времени образования независимых государств Латинской Америки) военные режимы в разных странах устанавливались более 600 раз, в последние 30 лет —

не менее 150 раз. Управление государством в этом случае осуществляется военными методами, систему органов государства возглавляет военный (революционный) совет, созданный в итоге переворота, на места в качестве губернаторов и других начальников назначаются офицеры, из гражданских учреждений сохраняются обычно лишь суды, но их компетенция ограничивается тем, что наиболее важные дела передаются в компетенцию вновь созданных военных трибуналов, которые рассматривают дела не только военных, но и гражданских лиц. В условиях военного режима нет политических партий, нет конституций (иногда принимаются временные акты конституционного характера). Правда, иногда проводятся выборы в местные представительные органы, а военные образуют при правительстве консультативные советы из среды технократов. В некоторых странах Латинской Америки практикуется создание не только хунт, но и военно-гражданских правительств.

В условиях гражданского тоталитарного режима возможна ограниченная многопартийность. Несколько партий существовали в некоторых социалистических странах, в государствах социалистической ориентации (иногда они провозглашались “союзными”, как это было в Болгарии, Польше, КНДР, Вьетнаме, включались в общую организацию — народный, национальный фронт, что имело место например, в Мадагаскаре), но у них не было возможности встать у власти. Руководящей и направляющей силой в тоталитарном обществе и государстве конституционно провозглашается одна партия (коммунистическая, революционно-демократическая). Лишь верхушка некоторых разрешенных партий участвует вместе с партийно-государственной номенклатурой в дележе “общественного пирога” Свое завершение этот порядок находит в провозглашении пожизненных президентов (один из них — Бокасса в Центральной Африке — был в 1976 г. объявлен даже императором).

Эти методы управления активно использовались в 1960—1980-х гг. как в отсталых странах Африки, провозгласивших ориентацию на капитализм или социализм (Габоне, Алжире, Бенине и др.), так и в “социалистических” государствах (таких как Куба, КНДР и др.); в обоих из них лидер правящей партии фактически являлся пожизненным главой государства (если он не был свергнут в результате переворота).

Авторитарный режим часто существует в форме конституционно-авторитарного. Имеются конституции, процедура принятия и содержание которых в целом соответствуют общедемократическим стандартам, общечеловеческим ценностям. Внешне управление осуществляется на конституционных началах, существует весь набор законодательных, исполнительных, судебных и иных органов государства, но на практике разделения властей нет. Управление осуществляется бюрократическими ме-

годами, властвует так называемая номенклатура (бюрократическая, военная, партийная элита).

В условиях авторитарного режима при осуществлении государственной власти акцент делается на методы пристрастной, открытой поддержки близких режиму социальных слоев и организаций, на методы насилия, замаскированные нередко показным дозволением. Конституции провозглашают свободу образования партий, но государственная власть принятыми специальными законами допускает деятельность только некоторых из них. Оппозиция может быть разрешена только в определенных пределах, не затрагивающих существование данного правительства. Выборы и референдум используются, но не имеют решающего значения для смены партий и должностных лиц у власти, их результаты в пользу существующего правительства предопределены политической и идеологической ситуацией. Местное самоуправление может провозглашаться, но его полномочия ограничены: контроль за его деятельностью принадлежит назначенным сверху чиновникам, иногда они же отбирают должностных лиц местного самоуправления из числа кандидатов, выдвинутых местными представительными органами. Разделение властей может быть упомянуто в конституциях, но этими же конституциями главенствующие позиции предоставлены исполнительной власти. К компромиссу и консенсусу государственная власть не прибегает, упор она делает на силовые методы. Демократические права и свободы обычно упоминаются в конституциях, но на практике доминирует заявительный или даже разрешительный порядок их использования. Часто вводится чрезвычайное или иное особое положение. Теоретически ограничения при его введении на равных основах распространяются на все организации, но на практике они направлены именно против врагов режима.

Авторитарные режимы могут существовать в самых разных по уровню развития странах, с различной идеологической ориентацией (на капитализм, на социализм, на возрождение исламского халифата, на “третью мировую теорию”, осуществление которой по утверждению лидера Ливии М. Кадаффи ведет к созданию общества, соединяющего достоинства и избавленного от пороков социализма и капитализма).

Авторитарный режим тоже неодинаков. В Индонезии, например, при признаваемой законом политической роли армии он не тот, что в Марокко, где решающую роль в системе власти играет король, в Непале — иной, чем в Сирии, в конституции которой провозглашаются идеи арабского социализма и т.д.

Переходные полудемократические (либеральные) режимы возникали в результате ликвидации тоталитарного, авторитарного режимов, командно-административной, бюрократической системы в постсоциалистических странах Восточной Европы, в некоторых государствах СНГ, обра-

зовавшихся на месте прежнего СССР. Они складываются в условиях перехода к рыночной экономике, осуществляемого “сверху” государственной властью, что уже само по себе предполагает элементы авторитаризма. Такие элементы порождаются и остатками административно-командной системы, ибо многие прежние кадры, привыкшие к старым методам управления, остались на своих постах. С другой стороны, возникающая многопартийность (партий излишне много, иногда на выборах в парламент участвуют десятки, а на местных выборах более сотни партий, но подлинная многопартийность еще не сложилась), рождение нового слоя предпринимателей, слоя лиц, экономически не зависящих от государственной заработной платы (ранее все граждане согласно доктрине рассматривались как трудящиеся единого большого синдиката на службе у государства), влечет за собой новые факторы в методах осуществления государственной власти, во многом складывающиеся под влиянием стран с демократическим режимом. Однако демократические методы осуществления государственной власти в постсоциалистических странах еще не получили необходимого развития.

Либеральные, полудемократические режимы существуют не только в постсоциалистических странах. Они сложились в Египте, Шри Ланке, Никарагуа, многих других странах Азии, Африки, Латинской Америки после крушения тоталитарных и авторитарных режимов. В некоторых из этих государств, как и в постсоциалистических странах, они еще очень молоды, процессы демократизации сопровождаются различными поворотами и зигзагами.

Демократические режимы обычно присущи странам с рыночной экономикой, где существует значительный “средний класс”, оказывающий через выборы, прессу, другие виды общественного мнения существенное влияние на государственную власть. Методы осуществления государственной власти применяются в учете концепций разделения властей, системы сдержек и противовесов, признания и реального осуществления прав граждан, поисков компромиссов и консенсуса с противоборствующими силами, идеей правового государства. Насилие (государственное принуждение) может иметь место, но оно играет второстепенную роль.

Проблемы дальнейшего развития демократии, ее облик в XXI в. вызывают оживленную дискуссию в мировой литературе. Она нашла отражение в сборнике статей “Демократия опять на перепутье” (1996), который представляет различные точки зрения⁷ Его авторы сильной стороной западной демократии считают способность к экономическому развитию, к самосовершенствованию, обеспечение прав личности, разделение властей,

⁷ Demokratie am Wendepunkt. Demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Hrsg. W. Weinfeld. Berlin, 1996.

создающее невозможность узурпации власти, ее моральные (а не идеологические) ценности. Но, как отмечают авторы сборника, в западной демократии есть и слабости, которые отчетливо обнаружились сейчас, после краха тоталитаризма, но были незаметны при сопоставлении с ним в предшествующий период. Во-первых, западная демократия подменяет гражданина потребителем, который ориентируется прежде всего на удовлетворение различных своих потребностей и утрачивает гражданскую ответственность за состояние общества. Это находит свое выражение, в частности, в слабом участии граждан в выборах, падении численности и роли общественных объединений. Во-вторых, свободный рынок не защищает интересы тех, кто проигрывает в экономическом соревновании, на которое постоянно ориентированы члены общества в борьбе за более высокий уровень потребления. Рынок утверждает право сильного, вытесняет и подрывает вечные нравственные нормы. В-третьих, многие личные, государственные, национальные ценности, с одной стороны, растворяются в процессах глобализации (теряют свою специфику), а, с другой, частная собственность обособляет личность, отгораживает друг от друга граждан и объединения людей. В результате авторы сборника констатируют, что в условиях западной демократии нет гармонии личности и общества. Они считают также, что демократия начинается с низов, а не с парламентов. Для того, чтобы ее развивать, нужны самые разные, формальные и неформальные объединения людей, участвующих в общественной жизни, в делах государства.

Статьи сборника, хотя и косвенно, отражают признание того, что при решительном отвержении системы тоталитарного социализма в социалистической идее могут содержаться некоторые элементы, которые целесообразно использовать в преобразованном виде на путях создания новой демократии. Да и само словосочетание “западная демократия” симптоматично, оно не исключает других форм, что ранее решительного отвергалось либерально настроенными учеными: только демократия Запада считалась эталоном демократии. После крушения тоталитарных систем появились новые веяния.

Глава 9. ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Понятия “государственный аппарат” и “государственный механизм” являются предметом длительной дискуссии о точности формулировок. Для данной главы различие этих понятий (обычно считается, что первое уже, а второе, употребляемое в специальных работах все реже, — шире) не имеет особого значения. Существует также двоякое понимание государственного аппарата. В широком смысле речь идет о всей совокупности государственных органов, в узком — о собственно управленческом аппарате. В данной главе мы рассматриваем основные модели государственного аппарата с позиций широкого подхода, как всю систему органов государства. Что же касается собственно бюрократического аппарата государственного управления (слово “бюрократический” в данном случае не имеет отрицательного значения), подчиненного президенту и правительству, то оно рассматривается в главе, посвященной исполнительной власти.

Данная глава имеет вводный характер, обозначает некоторые исходные, “установочные” позиции для последующего анализа различных органов государства. В ней предлагается сначала основная классификация современных систем государственных органов в целом, а затем — систем центральных и местных органов.

§ 1. Основные разновидности современных систем государственных органов

В науке имеется много различных классификаций органов государства: представительные и исполнительно-распорядительные, единоличные и коллегиальные, центральные и местные и т.д. Каждый такой вид органов образует особую систему, что при всей условности типологий дает возможность полнее проанализировать роль, значение того или иного органа, ибо последний явственнее обнаруживает свои качества именно в системе.

Цель данной главы — выявить основные модели систем государственных органов. С этих позиций в последующих главах рассматриваются органы различных ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной и контрольной (тенденции последних десятилетий свидетельствуют об обособлении этой власти, не предусматривавшейся в классификациях Ш. Монтескье три столетия тому назад).

Системы государственных органов в разных странах неодинаковы. Они зависят от географических факторов (в тех малых государствах, где нет административно-территориального деления, выпадает наиболее массовое звено — местные органы); от национального состава населения (в ряде стран создаются национально-государственные единицы и, следова-

тельно, особые органы); от федеративной или унитарной структуры государства (в федерациях есть особая система органов штатов); от политического режима (например, особая система органов управления в условиях военных режимов) и т.д.

Важнейшее значение имеет господствующая в стране идеология, политическая доктрина и конституционно-правовая концепция, которыми руководствуются лица, стоящие у рычагов руководства обществом. С этой точки зрения можно различать три основные современные модели систем государственного аппарата: централизованно-сегментарную, моноцефальную ("цефале" по-древнегречески — голова) и монотеократическую.

Централизованно-сегментарная система неразрывно связана с концепцией разделения властей и системой сдержек и противовесов, с постулатом, согласно которому органами государственной власти являются только основные центральные органы, действующие в масштабе всего государства (глава государства, парламент, правительство и др.), а также их представители (назначенные губернаторы и др.) на местах. Выборные же органы на местах рассматриваются лишь как органы местного самоуправления. На облик этой системы оказывают влияние и другие факторы: принципы правления большинства и защиты прав меньшинства, правового государства и др.

Централизованно-сегментарная система складывается из нескольких видов различных органов, формируемых неодинаковыми способами, имеющих определенную компетенцию и особенности функционирования. Эти различия, обособления, коренящиеся в идее разделения властей, определяют сегментарную сторону системы. В то же время это вовсе не разрозненный набор элементов. Органы государства объединяются общими задачами, целями и методами управления обществом, основанных на единых принципах, только все вместе взятые, они составляют целостную систему. Это обуславливает централистскую сторону системы.

В данной системе существует множество различных органов, их можно классифицировать по четырем видам, каждый из которых является в свою очередь определенной подсистемой. Первый — это органы законодательной власти. Поскольку закон распространяется на все население страны (а также граждан государства, проживающих за границей), и поскольку только законодательный орган вправе принять государственный бюджет, состоящий в основном или в значительной мере из налогов на граждан, указанный орган (или его нижняя палата) в обычных условиях формируется путем выборов ("без представительства нет обложения"). В подавляющем большинстве стран путем выборов формируются и верхние палаты (там, где они есть). Главной формой работы законодательного органа является сессия, в ходе которой члены парламента обсуждают и

большинством голосов принимают решения, осуществляют контроль за деятельностью правительства (Совета, кабинета министров).

Вторая, весьма разнообразная и многочисленная группа органов в условиях централизованно-сегментарной системы — органы исполнительной власти. Сюда относится глава государства, правительство, главы министерств и ведомств (министры, государственные секретари и т.д.), уполномоченные главы государства, правительства, министров на местах (губернаторы, префекты, чиновники, ответственные за различные участки работы: промышленность, образование и т.д.), полиция, налоговый аппарат и т.д. При формировании органов исполнительной власти применяется различный порядок: выборы (например, президента, а в Израиле с 1996 г. — и премьер-министра), назначение (например, правительства), конкурсный порядок (например, для ряда чиновничьих должностей). Большинство органов исполнительной власти назначается. Основная форма деятельности этих органов — исполнительно-распорядительная в целях исполнения законов.

Третья группа — органы судебной власти. Суды формируются тоже по-разному, и путем избрания (присяжные заседатели всегда избираются или отбираются каким-либо способом из среды граждан), и путем назначения (президентом, министром юстиции). Суд независим при осуществлении правосудия (рассмотрении уголовных и гражданских дел) и подчиняется только закону, через суд предъявляются иски самому государству, его органам, которые несут ответственность за нарушение законов, равно как и граждане и юридические лица. Суд действует в особой процессуальной форме, нарушение последней влечет за собой недействительность решения или приговора суда.

Четвертая группа — органы контрольной власти. Эта группа выходит за пределы традиционной триады разделения властей, но в конституционном праве и на практике давно наметилось ее обособление. Она характеризуется разнообразным порядком формирования (выборы, назначение) и большим числом разновидностей (органы конституционного надзора, контрольные и счетные палаты, омбудсмены, генеральные контролеры государства, многочисленные инспекции и т.д.). Данные органы не обладают нормотворческими, исполнительными, распорядительными или судебными функциями (конституционные суды выполняют особую задачу). Деятельность их состоит в проверке соответствия актов и действий государственных, хозяйственных органов, должностных лиц как с точки зрения законности, так в ряде случаев и целесообразности. Выявленные нарушения докладываются соответствующим органам (парламенту, правительству и др.), но иногда контрольные органы сами вправе давать указания об устранении нарушений и привлекать к материальной ответственности виновных.

Осуществить абсолютное разделение властей, равно как и отделить друг от друга эти четыре вида органов государства на практике, как уже говорилось, невозможно: все они имеют какие-то контрольные функции, осуществляют в какой-то степени исполнительно-распорядительную деятельность, принимают акты или решения, имеющие более или менее общий характер. Поэтому выделение указанных разновидностей органов в централизованно-сегментарной системе имеет значение общего принципа.

Централизованно-сегментарная система может существовать только в условиях гражданских режимов. Она особенно эффективна в развитых странах в условиях политической стабильности, прочного политического плюрализма, высокого уровня политической культуры. Попытки ввести ее в ряде развивающихся стран оказывались неудачными, хотя в отдельных из них, при особенно благоприятных условиях (определенный уровень политической культуры, соответствующие традиции, длительный предшествующий опыт использования некоторых ее элементов и др.) она существует, хотя и в усеченных вариантах.

На противоположных принципах основана **моноцефальная** система государственных органов. Концепция разделения властей, система сдержек и противовесов в данном случае отвергается (хотя в некоторых конституциях, например, в индонезийской, есть следы разделения властей — “триас политикас”), исходным началом служит принцип единства государственной власти сверху донизу, единовластие. Во главе этой системы стоит один орган (должностное лицо), облеченный всей полнотой власти, он наделяет ею другие органы. Соподчиненность органов по вертикали — характерная черта данной системы. Моноцефальная система обычно характеризуется однопартийностью, ограниченной многопартийностью и беспартийностью, отказом от политического плюрализма, преувеличением роли государства, которое “сверху” наделяет граждан правами, гипертрофированной ролью “большинства” (об охране прав меньшинства вопрос не ставится), преобладанием назначаемости при формировании органов государства, как правило, единоличным, а не коллегиальным решением вопросов. Система власти в значительной мере персонализирована, во главе ее пирамиды находится на практике одно лицо (президент, обычно являющийся лидером правящей партии, фюрер, руководитель государства, председатель военного совета, монарх и др.), решения которого считаются непререкаемыми.

В обычных условиях парламент, как правило, существует и при этой системе. Но он не выполняет своей роли, а во многих случаях имеет декоративный характер. Сессии, созываемые два раза в год, продолжались в бывших социалистических странах 2—3 дня и были посвящены формальному одобрению уже принятых номенклатурным руководством решений.

Моноцефальная система имеет различные варианты. В социалистических странах она связана с идеей полновластия представительных органов

типа советов, которые, от парламента (общегосударственного совета) до низшего звена рассматривались как единственные органы государственной власти (а не местного самоуправления). Все остальные органы государства получали свои полномочия прямо или опосредованно (например, через назначение органами, созданными советами) от последних. Это относится к коллегиальным органам (президиумам, государственным советам), выполняющим функции коллегиального президента, к единоличным президентам, правительствам, в ряде случаев к судам (местные суды тоже, как правило, избирались местными советами, а верховный суд страны — высшим представительным органом).

Классификация органов была иной, чем при использовании принципа разделения властей: органы государственной власти, государственного управления, суда, прокуратуры, а иногда и иные органы (например, система органов народного контроля).

На практике, однако, представительные органы не играли той роли, которая им предписывалась теорией. Реальные рычаги управления государством находились в руках партийно-государственной номенклатуры, возглавляемой лидером, занимавшим одновременно высший партийный и государственный пост.

Еще большим централизмом моноцефальная система обладает в условиях фашизма и военных режимов. В первом случае фюрер (дуче, каудильо) официально провозглашается носителем всей полноты власти, хотя существует парламент, формируемый на основе корпоративного представительства. При военном режиме общегосударственный представительный орган упраздняется (распускается), а власть сосредоточивается в руках военного (революционного) совета, хунты, директории (фактически — в руках руководителя военного переворота, провозглашаемого президентом, руководителем государства, главным военным администратором и т.д.). На места назначаются военные губернаторы (уездные начальники, мэры городов) — офицеры, обязанные действовать по директивам совета (хунты), создаются военные трибуналы (гражданские суды с усеченными полномочиями могут сохраняться), конституционный надзор, как любые контрольные действия в отношении военного управления, запрещаются. Из изложенного выше видно, что моноцефальная система может существовать в условиях и гражданского, и военного режимов, в странах тоталитарного социализма и в государствах, отнюдь не ориентирующихся на социалистический идеал. Во многих странах, где президентом является бывший генерал (полковник и т.п.), избранный к тому же в основном назначенным им специальным полупредставительным органом (например, в Индонезии) существует такая же система.

Моноцефальная система складывается обычно в условиях политической нестабильности, в послереволюционные периоды, в результате воен-

ных переворотов, когда на первый план в политическом режиме выдвигается насилие. Для осуществления массового насилия она является наиболее удобной. Но эта система имеет не только огромные минусы. Она может обеспечить некоторую стабильность в обществе (за счет подавления демократии и применения насилия), аккумулировать и централизовать ресурсы общества и способствовать, хотя и недолговременно, высоким темпам экономического роста. Так было на Тайване, в Южной Корее, Бразилии, Чили и т.д. Моноцефальная система управления обществом позволила бывшему СССР сконцентрировать все ресурсы и за счет невероятного напряжения сил обеспечить ракетно-ядерный паритет с Западом, хотя экономический потенциал СССР был значительно меньше, чем потенциал НАТО (по некоторым данным в два с половиной раза).

Монотеократическая система органов государства в ее более или менее развитом виде существует в ряде государств (не во всех), где ислам провозглашен официальной идеологией (например, в Иране, Саудовской Аравии, Кувейте, Катаре, ОАЭ, Бахрейне, Брунее и др.). Ее элементы присутствуют в некоторых других странах, исламских республиках (Пакистане, Коморских островах и др.) или монархиях (например, в хашимистском королевстве Иордания), и в меньшей степени в государствах, где официальной является другая религия (Непале, Бутане). Монотеократическая система сочетает два элемента: единовластие, основанное прежде всего на догмах религии, и сохранение некоторых пережиточных, видоизмененных общинных порядков.

Основой духовно-государственного единовластия является совмещение в одном лице поста главы государства и имама — высшего духовного лица страны (в большинстве монархий) или особая роль поста президента, который выступает как проводник, защитник, верховный представитель новой официальной религии (в Пакистане, особенно при президенте Зия-уль-Хаке, в Бангладеш при президенте Эршаде и др.). Монарх обладает всей полнотой власти даже там, где есть конституция и предусмотрен парламент, поскольку конституция сама провозглашает, что вся власть исходит от монарха (отнюдь не от народа), а парламенты имеют консультативный характер и к тому же нередко распущены. Будучи имамом, монарх может быть также высшим судьей. Он назначает своих представителей на места, министров. Статистика свидетельствует, что наиболее важные должности занимают члены правящей семьи, принадлежащие к одному и тому же “благородному” племени, объединенные общим религиозным толком. Только семья на практике может ограничить роль монарха (известны случаи смещения монарха правящей семьей и водворения на этот пост другого мужчины из семьи). Монотеократическая система государственных органов существует только в условиях гражданского режима, духовное принуждение достаточно обеспечивает ее стабильность.

Второй элемент данной системы органов, который поддерживает ее в течение веков — это сохранение таких институтов, которые представляют собой видоизмененные общинные порядки прошлого, освященные религией. Наиболее отчетливо заметно это в мусульманских странах. Догмы шариата исходят из того, что представительство (избрание своих депутатов народом) — не лучший способ формирования органов государства. Поэтому существует институт аш-шура — консультаций правителя (ныне — монарха или президента) с кругом наиболее авторитетных, уважаемых лиц. Консультативные парламенты в известной степени также рассматриваются как одна из модификаций аш-шуры. Важное значение в монотеократической системе имеет институт маджлиса — доступ любого мусульманина к правителю и членам его семьи. Хотя в настоящее время ходоков принимает обычно чиновник, а не монарх, этот институт используется для укрепления теократической системы. Можно упомянуть также закят (особый налог с имущества богатых в пользу бедных), вакф — имущество, специально завещанное для благотворительных целей.

Монотеократическая система обеспечивает стабильность в стране, дворцовые перевороты, замена одного монарха другим не влекут за собой политических и социальных конфликтов. В большинстве стран эта стабильность в настоящее время поддерживается и благодаря высокому уровню жизни населения (отчасти и рабочих-иммигрантов) за счет “нефтяной ренты” Монотеократическая система действует за счет духовного, как правило, неосознанного членами общества принуждения. Это — пережиточная модель системы государственных органов и, несмотря на развитие во многих странах исламского фундаментализма, она не имеет будущего. Тем не менее, некоторые ее элементы в преобразованном виде могли бы использоваться в других странах (например, маджлисы при совершенствовании права петиций, социальные аспекты — в поисках различных форм социальной справедливости).

Рассмотренные выше три основные модели систем государственных органов не исключают других разновидностей. Кроме того, каждая система существует не в вакууме, элементы одной, другой, третьей системы видоизменяются и взаимопереплетаются. Во многих мусульманских странах восприняты некоторые стороны разделения властей, в ряде стран с моноцефальными системами существуют теократические элементы, в некоторых государствах с централизованно-сегментарными системами используется исходящая от ислама практика назначения в парламенты небольшого количества выдающихся граждан и т.д. В связи с этим возникают смешанные, переходные, гибридные системы. Поскольку одной из современных тенденций является взаимовлияние, взаимообогащение государственных институтов опытом разных народов, видимо, гибридным системам принадлежит будущее. Но это только в том случае, если они будут опираться

на общечеловеческие ценности и воспринимать, соединять, совершенствовать такие элементы государственности, которые соответствуют социальному прогрессу.

§ 2. Модели систем центральных и местных органов

Модели систем центральных и местных органов государства подчиняются тем же принципам, которые заложены в системе в целом. Их особенности связаны опять-таки с географическими факторами, характером политического режима, структурой государства и другими обстоятельствами. Вместе с тем, системы центральных и местных органов в чем-то могут отходить от той модели, которая характерна для системы в целом. Существенные особенности в эту структуру вносятся формой правления (в президентской республике полномочия органов государства иные, чем в абсолютной монархии), формой государственного устройства (федерализм обуславливает появление промежуточных звеньев в структуре органов государства).

Центральные органы — это те органы государства, полномочия и деятельность которых распространяются на всю территорию государства, а также на его граждан, находящихся за рубежом.

С формальной точки зрения структура центральных органов может быть сходной, даже если государственная власть руководствуется принципиально отличающимися концепциями. В обычных условиях парламент (независимо от того, принимается или нет этот термин), глава государства (коллегиальный или единоличный), правительство, верховный суд и т.д. существуют и там, где господствует теория разделения властей, и там, где принята концепция единства власти. Однако за этим скрываются такие различия, которые подрывают внешнее сходство. В первом случае действуют такие центральные органы, которые исключаются во втором (например, экономические и социальные советы — институты трехстороннего сотрудничества правительства, труда и капитала), во втором — используется так называемый прокурорский надзор, неизвестный в первом.

При *системе разделения властей* центральные органы государства могут быть построены неодинаково в зависимости от трех моментов: полномочий парламента, роли главы государства и конституционного надзора. Парламент может иметь абсолютно неограниченную компетенцию (например, в Великобритании, Индии, Египте, Бразилии, Австралии) или его полномочия могут быть ограничены регламентарной властью: он издает законы и устанавливает принципы (законы-рамки) только по кругу вопросов, которые указаны в конституции, по остальным вопросам нормы общего характера принимает исполнительная (регламентарная) власть — президент, правительство, министры (во Франции, Сенегале и др.). Конституци-

онные полномочия президента могут осуществляться им самим, и тогда во главе государства будет стоять “сильный” президент (США) или последний осуществляет полномочия только по совету правительства (фактически по указанию премьер-министра), и в этом случае президент будет “слабым” Правительство не ответственно перед ним, оно несет ответственность лишь перед парламентом (Италия). То же самое можно сказать о монархе, например, в дуалистической и парламентарной республиках, в последнем случае он является безвластным символом нации. В стране может существовать особый орган конституционного надзора (ФРГ), он может отсутствовать, но конституционный надзор осуществляется общими судами (США), последнего может не быть (Великобритания). Положение органов конституционного надзора также является различным в зависимости от того, осуществляют они лишь предварительный (т.е. по существу консультативный) контроль или последующий контроль (имеют право лишать юридической силы акты, в том числе законы парламента, уже вступившие в силу).

Каждый из этих вариантов имеет свои достоинства и недостатки. Абсолютно неограниченные полномочия парламента могут привести иногда к так называемой “диктатуре парламента”, за которой скрывается всевластие политиков, а иногда и политиканов. Кроме того, такой парламента принимает на себя часть полномочий исполнительной власти и решает профессиональные вопросы большинством голосов без должной квалификации его членов, которые отражают общественное мнение, но не имеют зачастую необходимых знаний по конкретным вопросам управления. С другой стороны, ограничение полномочий парламента нарушает основной принцип государственности: суверенитет народа, выраженный через посредство его представителей.

“Сильный” президент имеет тенденцию к расширению своей власти, к диктаторским наклонностям, а “слабый” может стать лишь орудием в руках правительства. Если же второй пытается проявить самостоятельность при решении государственных вопросов, между ним и правительством возникают частые противоречия. А если президент и правительственное большинство (особенно премьер-министр) принадлежат к различным партиям, коллизии могут перерасти в постоянную борьбу, что наносит ущерб управляемости государством.

Свои плюсы и минусы имеют разные системы конституционного надзора. Система общих судов как органов надзора решает вопросы конституционности только в связи с конкретным судебным процессом. Если этот вопрос не затронут при рассмотрении уголовного дела, гражданского, трудового и т.д. спора, то неконституционный акт может действовать. Но бывает и так, что объявляется неконституционным акт, действовавший десятилетия, породивший немало юридических последствий, внесший

существенные изменения в общественные отношения. Решение о неконституционности акта в этом случае порождает огромное число сложностей. Конституционный суд, или конституционный совет как органы надзора, предоставляют лучшие возможности для оспаривания неконституционных актов. Однако эти возможности снижаются, если допускается только предварительный надзор. Если же существует последующий надзор, то возникает та же проблема, что и с “общими судами” Кроме того, единственный на всю страну суд (совет), за редчайшими исключениями, не предоставляет гражданам права обращения к нему, кроме обращений о защите конституционных прав личности (это право дается только определенным должностным лицам, местным органам самоуправления и др.). Он и не мог бы справиться с потоком гражданских исков, они рассматривались бы годами, что снижало бы действенность этого органа. Следовательно, в конкретных обстоятельствах та или иная модель может оказаться более подходящей, чем в других. Но самый верный путь — пытаться соединить положительные стороны разных моделей, отбрасывая, преодолевая их недостатки.

При *системе единства власти* также возможны различные варианты. Во-первых, в некоторых странах существуют органы, поставленные над парламентом (например, состоящий наполовину из членов парламента, а наполовину назначенный президентом Народный консультативный конгресс в Индонезии). Есть страны, где нет парламента, и созываются так называемые всенародные конгрессы (например, Ливия). Во-вторых, глава государства бывает коллегиальным (например, в бывшем СССР до 1990 г., в Болгарии до 1990 г., в Польше до 1989 г. и др., и тогда он между сессиями парламента вправе выполнять фактически все полномочия последнего) или единоличным, но избираемым только парламентом (надпарламентским органом). Последнее делается для того, чтобы подчеркнуть верховенство парламента, не противопоставлять парламента и президента как было бы, по мнению сторонников такого подхода, если бы и парламента, и президент избирались непосредственно гражданами. Бывают и не избранные народом или парламентом президенты, их было много особенно в условиях военных режимов. Правительство обычно ответственно и перед парламентом, и перед президентом (главой государства) между сессиями парламента; последнее неоднократно имело место в Чехословакии, когда президент смещал премьер-министра.

В-третьих, действенный конституционный надзор обычно отсутствует. Его функции иногда поручаются тому же органу, который принимает законы, подотчетному парламенту коллегиальному органу, специальной комиссии. В некоторых случаях такой надзор пытаются подменить постоянными комиссиями, созданными внутри парламента. Эти комиссии состоят частично из депутатов парламента, а частично из специалистов по конституционному (государственному) праву, не являющихся депутатами.

Подобные органы имеют очень узкую сферу деятельности (предварительные консультации) и мало эффективны. Такая же оценка может быть дана и комитету конституционного надзора, существовавшему немногим более года в бывшем СССР, хотя последний имел право последующего контроля по некоторым вопросам и принял несколько положительных решений (но по некоторым принципиальным вопросам, например, по феде­рализму, он вообще не имел права принимать решение).

Несмотря на то, что эта модель в целом не соответствует общечеловеческим ценностям на современном этапе развития, нельзя сказать, что она не имеет никаких позитивных сторон, которые могли бы быть восприняты (с изменениями) в других системах. Интересен опыт коллегиального главы государства, который мог бы быть трансформирован в единоличного президента, но принимающего решения в коллегии; заслуживает внимания создание системы представительных органов на всех уровнях административно-территориального деления; народный контроль; надзорные полномочия прокуратуры и др.

При *монотеократической системе* парламент может существовать (Иран) или отсутствовать (Саудовская Аравия), но всегда он фактически имеет консультативный характер (если он принимает законы, то они издаются от имени монарха и подлежат его утверждению, в республиках они подлежат контролю со стороны соответствия их догмам религии). Теистический глава государства, наследственный, выбираемый правящей семьей или населением, но при соблюдении религиозных требований к кандидату, сосредоточивает в своих руках всю полноту власти. Конституционный надзор отсутствует (в ряде стран конституций нет) или существует со стороны специального полурелигиозного органа (Иран).

Местные органы власти также строятся по различным моделям. Первая из них **англосаксонская** (в Великобритании, США, Австралии и т.д.). С ней внешне сходна структура местных органов в некоторых разновидностях моноцефальной системы. Эта модель предполагает создание на местах в административно-территориальных единицах только избираемых советов. Какие-либо уполномоченные центрального правительства не назначаются. Советы вправе принимать местные обязательные акты (в английском праве они приравниваются к местным законам и называются соответственно *by-laws*), в некоторых странах они называются местными законами. Иногда при данной системе наряду с советами избирается тоже всеми гражданами префект (губернатор, осуществляющий исполнительную власть в Японии). Контроль за деятельностью советов осуществляется по-разному: путем принятия парламентом так называемых адоптивных законов (их дублируют применительно к местным условиям), путем утверждения актов муниципальных органов в соответствии с их профилем соответствующим министром правительства (некоторые страны Африки), по-

средством финансового контроля или посредством руководства всей их деятельностью со стороны партийной номенклатуры (страны тоталитарного социализма). Сходство между этими двумя разновидностями модели (англосаксонской и советской) чисто внешнее, на деле они функционируют на основе различных принципов, в рамках разных политических систем и общественного строя, с разным подходом к их назначению. В первой советские рассматриваются как органы местного самоуправления, во второй — как органы власти. Первые, однако, выполняют свое назначение, вторых подменяет в их функциях местное руководство правящей партии и их же исполнительный аппарат, гораздо более профессиональный, менее громоздкий, чем состав огромных по численности советов, депутатское звание в которых часто служило украшением весомой партийной или государственной должности.

Вторая модель может быть условно названа **континентальной** (ее представляют Франция, Италия, Бельгия, многие франкоязычные страны Африки, государства Латинской Америки). В этой модели представительные органы (советы и др.) также создаются, причем всегда в административно-территориальных единицах, признанных территориальными коллективами. Но она допускает, во-первых, создание выборных органов не во всех звеньях административного деления. Очень часто их нет в среднем, районном звене, куда назначаются лишь уполномоченные, как правило, советом вышестоящей административно—территориальной единицы. Во-вторых, наряду с избираемыми советами в административно-территориальные единицы назначаются представители центральных органов, которые осуществляют административный контроль за деятельностью советов.

Эта модель также имеет свои варианты. В некоторых странах (Италии и др.) местный представительный орган избирает свой коллегиальный исполнительный орган.

Третья система условно может быть названа **иберийской**, она сложилась под влиянием Испании и Португалии в ряде стран Латинской Америки, ее элементы существуют и в некоторых других странах, например, в Египте. При данной системе во всех звеньях административно-территориального деления избираются местные представительные органы (в низовых единицах вместо них может созываться сельский сход). Местный совет избирает своего председателя, он одновременно становится его исполнительным органом, главой местной администрации. Он же утверждается органами государственной власти как представитель государства в данной административно-территориальной единице и как таковой осуществляет административный контроль за законностью действий представительных органов местного самоуправления.

Четвертая — система советов как единственных органов государственной власти на местах. Она присуща в прошлом и настоящем странам тоталитарного социализма. Довольно подробно о ней говорилось ранее.

Названные модели отражают лишь самую общую классификацию, в ряде случаев они условны. Во многих странах сочетаются различные их элементы, существуют смешанные и гибридные формы (например, в Индии). Кроме того, на разных уровнях административно-территориального деления могут существовать неодинаковые модели.

Опыт показал, что развитие демократии в государственном управлении (понимая управление в самом широком смысле слова) связано не с концепцией единства власти и идеей советов как единственных полновластных органов, несмотря на внешнюю привлекательность такого подхода. Такое развитие связано с размежеванием власти и самоуправления, с осуществлением теории разделения властей. Учитывая тенденции развития этого процесса в последние десятилетия, ниже мы в сравнительном плане рассматриваем органы законодательной, исполнительной, судебной и контрольной власти.

Глава 10. ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди “ветвей” государственной власти занимает законодательная. А исполнительная, судебная и контрольная, хотя и имеют свою сферу, но действуют во исполнение законов от имени закона. Что же касается выделяемых некоторыми конституциями и исследователями учредительной и избирательной “властей”, то первая, связанная с принятием конституции, т.е. основного закона, также является по существу законодательной, хотя и осуществляемой в особом порядке, а избирательная власть (избрание парламента, президента, местных органов самоуправления и др.) представляет собой лишь одну из форм проявления суверенитета народа. Она осуществляется тоже на основе законов о выборах.

Законодательная власть реализуется различными государственными органами (парламентами, по местным вопросам — законодательными собраниями штатов в федерациях, представительными органами автономных политических образований, военными и революционными советами в чрезвычайных условиях, абсолютными монархами). На основе делегирования парламентом законодательных полномочий акты, имеющие силу закона, издают органы исполнительной власти: президент, правительство, министры (делегированное законодательство). Такие акты может издавать президент в исключительных ситуациях и без делегирования. Возможно издание актов, имеющих силу закона, и на основе предоставляемой конституциями так называемой регламентарной власти. Законы издают иногда предгосударственные органы политической власти восставшего народа (например, в китайских освобожденных районах в 1930-х гг. было принято обширное законодательство, регулировавшее различные стороны жизни¹, в 1973 г. в лесном районе Бое была принята конституция Гвинеи-Бисау² Наконец, известно непосредственно народное (корпуса избирателей) законодательство, принятое путем референдума.

Различные виды специфических законодательных органов и своеобразных процедур будут рассмотрены в завершающей части данной главы. В обычных же условиях законодательная власть осуществляется прежде всего *общегосударственным представительным органом*. Он имеет разные названия: законодательное собрание, народное, национальное собрание, конгресс, сейм, верховный совет, съезд народных депутатов и т.д., но за ним утвердился общий термин “**парламент**” Это название применяется

¹ Советские районы Китая. Законодательство. 1930—1934 гг. М., 1977.

² См.: Pierson-Mathy P La naissance de l'état par la guerre de la libération nationale: le cas de la Guinée. P., 1980. P. 22—23.

некоторыми конституциями в качестве официального (конституцией Сьерра-Леоне 1991 г., Чехии 1992 г., России 1993 г.).

Производным от слова “парламент” стал термин “парламентаризм”. В отечественной литературе смыслу последнего обычно придавался отрицательный оттенок. Опираясь на оценки К. Маркса и В.И. Ленина, многие авторы, в том числе и автор данной книги, рассматривали парламент как хотя и буржуазно-демократический, но в принципе позитивный институт в условиях капиталистического строя (при социализме, как считалось, его заменит система советов — органов “более высокого” типа), тогда как парламентаризм трактовался как система управления, означавшая “вредное” разделение законодательного и исполнительного труда, а также “эксплуататорское” привилегированное положение депутатов (членов) парламента. Считалось, что парламентаризм соединяет демократию не для народа с бюрократизмом против народа³

В настоящее время в постсоциалистических странах происходит переоценка этих взглядов. Само слово “парламент”, которое ранее избегали применять даже в качестве описательной характеристики высшего законодательного органа СССР, теперь включен в Конституцию России, а парламентаризм теперь понимается в отечественной литературе как такая система управления государством, при которой законы (в том числе делегированное законодательство) не могут издаваться без участия парламента, последний играет решающую роль в определении политики государства и контроле за деятельностью правительства.

В разных странах в зависимости от формы правления и других обстоятельств существуют свои формы парламентаризма. Так, в США министры не несут ответственности перед парламентом, в ФРГ она ограничена, в Индии — безусловна, в Великобритании парламент имеет неограниченные полномочия по изданию законов, во Франции законодательная компетенция парламента ограничена и т.д. В последние десятилетия в связи с критикой “диктатуры парламента” во многих странах введены изменения, сложился так называемый “рационализированный парламентаризм”. Его основная цель — сделать правительство более устойчивым, затруднить вынесение ему вотума недоверия и связанную с этим отставку по причине чисто партийной борьбы в парламенте, обеспечить стабильность государственного управления.

§ 1. Парламент и его структура

Любой парламент представляет собой прежде всего собрание представителей народа — *депутатов* (членов парламента, сенаторов), которые

³ См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 48, 109.

в коллегии (на пленарном заседании) обсуждают и принимают решения, прежде всего законы. Наряду с депутатами в составе парламента могут быть их заместители (в Польше избиралось не более трети заместителей от общего числа парламентариев, в Бразилии по конституции 1988 г. каждому сенатору избираются два заместителя). Заместители депутатов могут выступать в прениях, работать в комиссиях парламента, но в голосовании не участвуют. Правильность выборов депутатов и их заместителей (в дальнейшем речь пойдет о депутатах, но это относится и к заместителям) в ряде стран проверяется самим парламентом и утверждается им. Как правило, результаты выборов не могут быть обжалованы в обычный суд (в том числе в Верховный суд США), но в некоторых странах такая жалоба может быть подана в конституционный суд (Мадагаскар), в Верховный суд, который по конституции наблюдает за правильностью выборов (в Гвинее). Во многих странах Латинской Америки эти вопросы рассматривают избирательные трибуналы, образующие особую систему во главе с высшим избирательным трибуналом.

Депутаты обладают депутатским иммунитетом и депутатским индемнитетом. Иммунитет означает невозможность полицейского задержания, ареста и привлечения депутата к судебной ответственности без санкции соответствующей палаты парламента (в ФРГ), постоянно действующего органа в период, когда парламента не заседает (так было в Болгарии), бюро палаты парламента (однопалатного парламента), в состав которого обычно входили председатель палаты (парламента) и его заместители (в прошлом в Венгрии). Исключение из этого правила допускается только в том случае, когда депутат застигнут на месте преступления.

Иммунитет может распространяться на все время избрания (как в Германии, Испании и др.), а иногда только на период сессии (в Японии) и времени в пути туда и обратно (в США). В некоторых странах иммунитет не распространяется на совершение парламентарием тяжких преступлений; в Великобритании член парламента может быть лишен иммунитета распоряжением спикера (председателя) палаты. Современная тенденция развития конституционного права состоит в ограничении иммунитета. В 1995 г. во Франции с этой целью была принята специальная поправка к конституции. Это и понятно: неприкосновенность парламентариев играла большую роль во время всевластия монархов, в современном же цивилизованном государстве депутату не нужно прятаться за свой иммунитет.

Индемнитет означает, что депутат не несет ответственности за свои выступления в парламенте и за те меры, которые он поддерживал своим голосованием. Однако это правило не считается безусловным. В постсоциалистической Чехо-Словакии в 1991—1992 гг. были предъявлены обвинения некоторым депутатам парламента, поддерживавшим ввод советских

войск (а также войск некоторых союзников СССР по Варшавскому договору) в Чехословакию в 1968 г.

К определению положения депутата в парламенте существуют два подхода. Они связаны с концепциями *свободного* и *императивного* мандата, освобожденного депутата-профессионала и депутата-производственника. В социалистических странах считалось и считается, что депутат должен совмещать свою деятельность в парламенте с оплачиваемой работой на предприятии, в учреждении и т.д., которая и дает ему средства к существованию (зарботную плату). Специального парламентского жалования он получать не должен, ему лишь возмещаются расходы, связанные с парламентской деятельностью. По этим представлениям депутат должен иметь императивный мандат, т.е. быть связанным наказами своих избирателей, отстаивать мандат своего округа в парламенте. Избиратели округа могли досрочно отозвать депутата, если он не оправдывал их доверия.

На практике в социалистических странах от ряда этих положений, как не оправдавших себя, постепенно отходили, внешне сохраняя им верность. Было установлено, что часть депутатов могла постоянно работать только в парламенте, что вместо созыва двух сессий на 2—3 дня нужен постоянно действующий законодательный орган (таким стал в 1989 г. Верховный совет, избравшийся Съездом народных депутатов в СССР), что необходима постоянная, причем довольно высокая заработная плата депутатам, занятым только в парламенте.

В настоящее время в постсоциалистических государствах положение депутатов близко к тому, что существует в большинстве демократических стран, где парламентарий рассматривается не только как представитель своего избирательного округа, но прежде всего всей нации, и потому не связан наказами (мандатом) избирателей округа. В конституциях нередко встречаются положения о том, что депутат подчиняется только своей совести (в законах ФРГ, Италии, Франции, Филиппин, Нигера, Чили и др.). Депутат, как правило, работает в парламенте “полное время”, получая за это солидное вознаграждение: в Бразилии — около 150 тыс. долл. США в год, в США — 133 тыс. (в некоторых развивающихся странах, например, в Индии, оно невелико). 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. Он не может также состоять на государственной службе, участвовать в сделках с государственным имуществом, состоять в руководстве частных компаний и т.д. Все эти меры направлены на обеспечение профессионализма депутатов в законодательной деятельности, предоставление ему для этого свободного времени и материального обеспечения (депутат кроме жалования имеет право бесплатно пользоваться транспортом по депутатским делам,

имеет оплачиваемых за счет бюджета секретарей, служебное помещение и т.д.). В России депутат может иметь до пяти оплачиваемых государством помощников, в Великобритании — полторы штатных единицы, но конгрессмен США — 18, а сенатор США — 40. Работой по обеспечению конгресса США (в целом 535 человек) непосредственно занимается более 31 тысячи рабочих и служащих, а также некоторые агентства.

Вместе с тем, не все эти положения являются безусловными. В одной из палат парламента ФРГ (бундесрате, который, правда, формируется не избирателями, а правительствами земель федерации) есть императивный мандат: депутаты обязаны проводить в жизнь инструкции своих правительств. В ряде штатов США есть институт отзыва членов законодательных собраний штатов избирателями. В конституции Нигерии 1989 г. нашло отражение влияние идей социалистических основных законов об императивном мандате: она устанавливает возможность отзыва парламентариев, в том числе сенаторов, избирателями. Отзыв осуществляется по требованию более половины избирателей округа простым большинством голосов. Правда, при толковании конституции возможен вывод, что окончательное решение принимает все же парламент.

Наряду с отзывом во многих парламентах практикуется *досрочное прекращение мандата* депутата по решению парламента. Наряду с совершением преступлений (если имеется приговор суда) основаниями для этого могут быть переход в иную партию, чем та, от которой он был избран (в Индии), а во многих развивающихся странах также систематическое непосещение заседаний парламента без уважительных причин (в Нигерии пропуск шестой части времени сессии, в Намибии — 10 заседаний подряд).

Как известно, парламент в форме общенародного представительства впервые сложился в Великобритании (парламенты Франции в средние века были другими учреждениями). Его истоки видят в Великой хартии вольностей 1215 г., которая прежде всего ограничивала право короля собирать дань со своих вассалов и предусмотрела для пресечения произвольных сборов создание особого органа из среды баронов. Впоследствии этот орган стал прообразом Палаты лордов (верхней палаты), а для представительства народа была создана Палата общин — нижняя палата (термины верхняя и нижняя палата в настоящее время имеют крайне условный характер, тем более, что преимущества теперь обычно имеет нижняя). До сих пор в Великобритании и во многих других странах, где имеет место значительное влияние англосаксонского права, парламент рассматривается как *триединое* учреждение: глава государства, верхняя палата и нижняя палата. Теоретически считается, что лишь монарх (или иной глава государства) в совете со своими лордами (иной верхней палатой) и представителями общин (народа) может принимать законы.

На деле ситуация в Великобритании, да и других странах существенно изменилась. Главную роль играет нижняя палата, а монарх в большинстве развитых стран не участвует в принятии законов: он либо утратил право вето и подписывает все акты, предлагаемые ему парламентом, либо не пользуется им (изредка применяет его по причинам технических недостатков законопроекта, но не в связи с его существом).

Кроме права принимать законы сложилось и другое правило: только парламент может устанавливать налоги и вводить другие обременения на имущество граждан (в самой Великобритании, правда, вопрос о доходах и расходах королевства отнесен к королевской прерогативе, которая теперь не действует: ее осуществляет правительство через парламент).

Трехчленная структура парламента в разных странах имеет свои особенности. В Австралии, Канаде, Ямайке нет своих лордов, как нет и местного монарха. Верхняя палата назначается, причем в ней должно быть представлено определенное число членов от оппозиции. Представителем британской короны в парламенте (а британский монарх остается главой государства во многих странах британского Содружества) является генерал-губернатор, юридически назначаемый на определенный срок британским монархом, а фактически определяемый местным правительством (британский монарх не отказывает в утверждении предложенной кандидатуры). В тех странах Содружества, которые провозгласили себя республиками и имеют две палаты парламента (Индия, Пакистан и др.), место монарха в трехчленной структуре занимает президент.

В конституциях многих из них о триединой структуре парламента уже не говорится, в других основных законах (Индии) есть специальная статья об этом. В Сьерра-Леоне по конституции 1991 г. (в настоящее время она не действует) парламента имеет другие три составные части: “президент, спикер и члены парламента” (ст. 73).

В ряде стран парламента представляет собой *двуединое* учреждение. В данном случае возможны два варианта. Первый из них отдаленно напоминает британскую систему: при однопалатном парламенте второй составной частью последнего является президент. Это положение содержится, например, в конституции Танзании 1977 г. (впоследствии в конституцию вносились поправки, но указанное положение сохранено). Второй вариант — это большинство стран континентального права, где глава государства (монарх, президент) в понятие парламента не включается, а последний состоит только из двух палат — верхней (обычно называемой сенатом) и нижней (национальное собрание, палата депутатов, палата представителей и т.д.). Таково положение во Франции, Италии, Польше. Эти палаты либо равноправны (как в Италии), либо одна из них имеет меньшие полномочия (в настоящее время в большинстве стран — верхняя).

Наконец, существует понятие парламента, состоящего только из *одной палаты*. Такой порядок имеет место во многих франкоязычных и португалоязычных странах Африки, где национальное собрание является однопалатным, а президент не рассматривается как составная часть парламента (в Сенегале, Алжире, Мозамбике, Анголе, на Мадагаскаре и др.).

Различные структуры парламента имеют свои “плюсы” и “минусы”. Включение в его состав монарха, представителя знати, который имеет право вето, может означать усиление негативных элементов парламента, вести к блокированию прогрессивных законов. Королевское вето, а отчасти и президентское, долгое время рассматривалось как тормоз на пути законов, принимаемых представителями народа, и отчасти (особенно королевское вето) действительно было таковым, хотя применялось оно по самым разным причинам. В настоящее время в развитых странах монархи этим правом либо не пользуются уже в течение столетий (Великобритания), либо применение ими права вето имеет, как правило, другую цель: обеспечение непротиворечивости нового закона конституции и ранее принятым актам (Бельгия).

Включение в состав парламента президента (независимо от того, имеется одна или две палаты) с правом вето (закон не может вступить в силу без его подписи) имеет обычно более важное значение. Такие президенты являются, как правило, лидерами правящих партий (зачастую до конца 1980-х — начала 1990-х гг. — единственных). В ряде случаев они занимали также пост премьер-министра (во многих странах Африки с однопартийной системой). В их руках право вето является очень сильным. Однако они тоже к нему не прибегают или прибегают очень редко; в этом нет необходимости в однопартийном государстве, она появляется обычно лишь в условиях разделенного правления, когда президентом является представитель одной партии, а большинство в парламенте принадлежит другой или другим. Впрочем, независимо от теоретических конструкций парламента, без подписи монарха или президента закон не вступает в силу при любой форме правления.

Оценка двух- и однопалатной структуры парламента связана с учетом различных факторов. С одной стороны, двухпалатная структура имеет негативные стороны. Обычно верхняя палата является более консервативной из-за повышенных требований к ее членам, из-за того, что она нередко изменяется только по частям (ротация). Члены ее имеют более длительный срок пребывания в парламенте, чем члены нижней палаты и потому могут “отстать” от изменившейся обстановки, не отражать настроений народа. Если же палата является назначаемой (например, в Канаде) или члены ее наряду с назначением занимают пост по наследству и в связи с духовным званием (в Великобритании), то такая палата по своей природе имеет консервативный характер. Двухпалатная структура может тормозить процесс

прохождения необходимых обществу законов, если верхняя палата отказывается принимать текст в той же редакции, что и нижняя. Правда, это наблюдается далеко не всегда: известны факты, когда сенат Франции и бундесрат ФРГ отклоняли консервативные проекты, уже принятые нижней палатой. В конечном счете решающий голос всегда имеет нижняя, преодолевая сопротивление верхней либо повторным принятием закона (иногда квалифицированным большинством, обычно 2/3 всего состава палаты), либо на совместном заседании палат, где численный перевес имеет нижняя (Индия). Двухпалатная структура обычно признается необходимой в федеративных государствах, где верхняя палата представляет субъектов федерации. Нет второй палаты лишь в двух федерациях: в Танзании и ОАЭ.

С другой стороны, создание второй палаты (в том числе и там, где она связана с федеративной структурой государства) может иметь положительное значение, содействуя более тщательной отработке таких важнейших для общества актов, как законы. Она может служить дополнительным средством представительства различных общественных сил. В некоторых странах, где в течение десятилетий была однопалатная структура парламента, в последние годы создана вторая палата (например, в Польше в 1988 г.).

Однопалатный парламент получил широкое распространение во многих развивающихся странах, ставших независимыми государствами после 1960 г. (принятие Декларации ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам). Считалось, что однопалатный парламент позволит более активно действовать и быстрее, без задержек, примет необходимое законодательство, стимулирующее ускоренное развитие страны. Конечно, этот довод заслуживает внимания, но структура парламента — лишь одно из слагаемых, которые могут использоваться в указанных целях, причем слагаемое далеко не самое главное. Действительно, однопалатный парламент, да еще при однопартийной системе позволял принимать законы без задержек, но и без дискуссий. Их качество от этого далеко не всегда выигрывало (чаще проигрывало), а демократическая процедура законодательства была подорвана.

В современных условиях число палат в структуре парламента не превышает двух. Пятипалатный парламент, существовавший в 1960-х гг. в Югославии, давно преобразован в двухпалатный, упразднен с ликвидацией режима апартеида в ЮАР трехпалатный парламент (решения на деле принимала палата белых), а существующие в некоторых странах Африки и Океании общегосударственные палаты вождей играют консультативную роль и не рассматриваются как подлинные палаты парламента.

Число членов верхней палаты, равно как и нижней, в настоящее время в подавляющем большинстве государств представляет фиксированную величину и не изменяется с ростом численности населения. Оно может

изменяться лишь в связи с изменениями конституции, устанавливающими новый порядок комплектования палаты или в связи с увеличением или уменьшением числа субъектов федерации, имеющих представительство в верхней палате. Как правило, верхняя палата по своему количественному составу значительно меньше нижней (315 сенаторов и 630 депутатов в Италии, 252 члена Палаты советников и 500 (с 1996 г.) членов Палаты представителей в Японии, 64 сенатора и 453 члена Палаты представителей в Нигерии, 100 сенаторов и 435 членов Палаты представителей в США и т.д.). Лишь в Великобритании Палата лордов, не имеющая фиксированного состава (в настоящее время 1187 членов), почти вдвое превосходит численность палаты общин (659 с 1997 г.).

Ограничение численности палаты фиксированным количеством членов имеет важное значение. К нему конституционная теория и практика пришли не сразу. Первоначально в течение довольно длительного времени численность палат (особенно нижней, а в ряде стран и верхней) зависела от численности населения страны: были установлены соответствующие избирательные округа (например, до 1977 г. в Верховный совет СССР избирался один депутат от 300 тыс. жителей). С ростом численности населения увеличивалось число членов парламента. В тех странах, где существовали авторитарные режимы, парламенты реального участия в действительном управлении страной не принимали и созывались лишь для формального одобрения решений партийно-государственного руководства, и такое увеличение их состава не имело большого значения. В тех же странах, где парламенты выполняли свои функции, их чрезмерная численность мешала эффективной работе: заседания превращались в митинг. В настоящее время почти во всех странах численность палат составляет фиксированную величину. К этому еще за десятилетия до крушения авторитарных режимов пришли и социалистические страны (Болгария, Польша, Румыния и др.). В СССР, правда, фиксированный минимум Съезда народных депутатов был определен в 1988 г. в 2250 человек. Его заседания показали, что в такой большой коллегии невозможно вести целенаправленную законодательную работу.

В настоящее время самый многочисленный парламент — в Китае. По конституции однопалатное Всекитайское собрание народных представителей может включать не более 3 тыс. человек, в 1997 г. в нем было около 3 тыс.

§ 2. ФОРМИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТА

Нижняя палата и однопалатные парламенты (за исключением немногих развивающихся стран: Бутана, Свазиленда, Брунея, Тонга, а также Китая) формируются прямыми выборами — путем голосования избирате-

лей. Верхние палаты создаются различными способами: путем наследования членства в палате, прямых и косвенных выборов, занятия места в палате по должности.

Наследование имеет место только в одной стране — в Палате лордов в Великобритании. Среди ее членов наследственные пэры (имеющие титул не ниже барона) составляют большинство, титул вместе с местом в палате лордов переходит к старшему сыну, но если сыновей нет, то наследуют и женщины (с 1963 г.). Кроме того, в палате есть 16 шотландских лордов, которые избираются шотландскими дворянами на 5-летний срок (на срок легислатуры парламента), 28 ирландских лордов, избираемых пожизненно, и лорды, назначенные монархом (фактически правительством) пожизненно (они составляют приблизительно треть палаты, являются выходцами из среды профессиональных политиков, профсоюзных деятелей, бизнесменов, лиц свободных профессий и ведут себя в палате наиболее активно). В составе палаты имеются также 11 лордов апелляции, назначенных короной до достижения ими 75-летнего возраста, они образуют высшую судебную инстанцию (в процессе участвуют 9 лордов). Наконец, кроме этих пяти категорий “светских лордов”, имеются еще духовные лорды, их 26 (2 архиепископа и 24 епископа).

Палата лордов выступает обычно с консервативных позиций. Она отвергла многие законопроекты, принятые палатой общин (о санкциях против родезийских расистов, о национализации авиационной промышленности и др.). Лишь неоднократные угрозы правительства назначить новых лордов с тем, чтобы их было большинство, заставили палату лордов принимать некоторые важные законопроекты. Вместе с тем, в последние десятилетия палата лордов не проявляет значительной активности. Нередко в течение многих лет подряд она не выдвигает никаких возражений против биллей, принятых палатой общин.

Назначаемость, как мы видели, частично применяется уже в палате лордов. Назначаемые члены верхних палат, как правило, в очень небольшом количестве (например, 5 из 315 в Италии, 12 из 244 в Индии, лишь в Белоруссии по конституции 1996 г. назначается треть Сената), имеются во многих странах. Обычно это выдающиеся деятели науки, литературы, искусства, другие известные в стране лица, которых назначает членами верхней палаты президент (во многих странах он действует по решению правительства). Полностью назначаемые палаты существуют в Иордании, Таиланде, Канаде. В первом случае сенаторов назначает король (предполагается изменение этого порядка), в Канаде — фактически правительство (генерал-губернатор, действующий как представитель британского монарха, назначает сенаторов по предложению канадского правительства). Назначаемым является также бундесрат в ФРГ, который отходит от классического понимания верхней палаты. Его членов назначают правительст-

ва земель, от 3 до 6 от каждой земли в зависимости от численности ее населения. Члены бундесрата имеют императивный мандат: обязаны голосовать одинаково в соответствии с инструкциями правительства земли.

Назначаемость верхней палаты в принципе фактор отрицательный. Он подрывает разделение властей (глава государства или правительство теоретически формируют верхнюю палату по своему усмотрению, хотя на практике этого никогда не бывает, иногда даже конституциями предписано включать в нее определенную долю представителей оппозиции), эта мера недемократична по своему юридическому характеру. Однако небольшое число назначенных сенаторов из авторитетных лиц, числа выдающихся деятелей страны может улучшить состав палаты, независимо от исхода выборов. Кроме того, такое назначение рассматривается как награда за успехи, достигнутые на профессиональном поприще.

В отдельных странах есть сенаторы, занимающие эти места по должности. Так, в Италии и Белоруссии все бывшие президенты становятся пожизненными членами Сената.

Чаще всего верхние палаты формируются только путем *выборов* (или избирается подавляющее большинство их членов). В федерациях члены верхних палат избираются от субъектов федерации прямыми (в США) или косвенными выборами (в Индии), в унитарных государствах создаются особые избирательные округа, совпадающие, как правило, с наиболее крупными административно-территориальными единицами (областями в Италии, префектурами в Японии, где от каждой префектуры избираются от 2 до 8 сенаторов). Часть сенаторов кроме того может избираться по общегосударственным спискам (в Японии). В этом случае избиратели получают два бюллетеня. Один — для голосования по округу, другой — в масштабах всей страны. Во Франции сенаторы избираются по департаментам особой избирательной коллегией, включающей депутатов нижней палаты от данного департамента, членов советов региона и департамента и лиц, специально избранных для этой цели муниципальными советами (в масштабах страны избирательная коллегия составляет 108 тыс. человек). В ряде стран сенаторы избираются на тот же срок, что и члены нижней палаты (например, в Италии на 5 лет), но во многих странах они избираются на более длительный период, с ротацией на половину или на треть. В Японии сенаторы избираются на 6 лет и обновляются через три года, в Бразилии — на 8 лет с неравномерным обновлением, в США — на 6 лет, но каждые два года Сенат обновляется на треть. Таким же образом обновляется Совет штатов в Индии, во Франции сенат избирается на 9 лет с обновлением на треть каждые три года. В Афганистане по конституции 1987 г., давно не действующей, две трети сенаторов получали полномочия на 5 лет, а треть избиралась косвенными выборами на три года.

В федеративных государствах верхняя палата избирается либо путем равного представительства от субъектов федерации (например, по 2 сенатора от каждого штата в США, по 3 — в Бразилии и Нигерии, причем в Бразилии равное число сенаторов избирается от федерального округа, а в Нигерии — только один, по 14 представителей от каждой провинции в Пакистане и 5 — от федерально управляемой полосы племен и т.д.).

Закрепление фиксированного представительства может осуществляться и иначе — в зависимости от численности населения того или иного штата. Как отмечалось, в ФРГ земли имеют представительство в бундестаге от 3 до 6 человек, но самая малая земля не может иметь менее 3 представителей. В Индии самый крупный штат Уттар-Прадеш имеет 34 представителя, а самый мелкий Мегхалая — 1 (все штаты должны быть представлены по крайней мере одним представителем).

Оба эти варианта представительства в федерации дают преимущества мелким штатам. Особенно велико может быть такое неравенство в первом варианте: в США Калифорния, имеющая около 30 млн. населения, и Аляска, насчитывающая 300 тыс. человек, каждая представлены двумя сенаторами. Но и в ФРГ, и в Индии также выигрывают в представительстве из-за фиксированной нормы мелкие штаты, тем более, что в крупных население возрастает в несколько раз быстрее по сравнению с мелкими, а нормы представительства не изменяются.

В унитарных государствах выборы в сенат проводятся по избирательным округам в зависимости от численности населения. Поэтому, хотя иногда устанавливается представительство от областей, сами области делятся на такое число округов, которое соответствует численности населения (в Италии).

Выборы в Сенат могут быть прямыми или косвенными. При прямых выборах его члены избираются непосредственно гражданами (например, по 2 сенатора от штата в США, и каждый штат составляет особый избирательный округ, по 3 сенатора от штата в Нигерии, от областей в зависимости от численности населения в Италии). Косвенные выборы проводятся различными коллегиями. Во Франции это коллегия, состоящая из членов нижней палаты, представителей областных и общинных (коммуны) органов самоуправления, в Индии — выборные члены законодательных строев штатов, в Белоруссии две трети сенаторов избираются представительными органами (советами) областей и г. Минска.

На выборах в верхнюю палату (если имеют место прямые выборы) действуют те же универсальные принципы, которые применяются и на других выборах: всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Однако эти принципы используются лишь частично или получают особое истолкование. При косвенных выборах не действует принцип всеобщности и принцип прямых выборов (например, во Фран-

ции), при избрании равного числа сенаторов от штата (провинции, земли), в том числе при прямых выборах, количество избранных непропорционально численности населения субъектов федерации (например, в США, как свидетельствуют об этом приведенные выше данные), при неравном представительстве от штата (например, в Индии) нет равенства между субъектами федерации, да и равенство по отношению к численности населения весьма условно.

Быть сенатором практически повсеместно считается более почетным, чем членом нижней палаты. Кроме того, презюмируется, что верхняя палата должна быть гарантом против излишней поспешности и горячности народных представителей нижней. Поэтому для кандидатов в сенаторы устанавливаются более высокие требования. При прямых выборах для избирателей иногда устанавливается повышенный возрастной ценз (в Италии в выборах в нижнюю палату участвуют лица, достигшие 18 лет, а в верхнюю — с 25 лет, но в США, Японии и многих других странах подобных ограничений нет (в США депутатов в обе палаты избирают граждане с 18 лет, в Японии — с 20 лет и т.д.).

Что же касается права быть избранным сенатором, то граждане получают его с определенного возраста, обычно для кандидатов в нижнюю палату он ниже (в Италии избирают с 25 лет в Палату депутатов, но с 40 лет в Сенат, в США — соответственно 25 лет и 30, во Франции — 23 года и 35 лет). Различия обычно имеют место только по отношению к возрасту. Другие квалификации для сенаторов и членов нижней палаты обычно совпадают.

Механизм выборов и система подсчета голосов в обе палаты могут совпадать (например, в США). Но нередко они различны (например, пропорциональная избирательная система на выборах в нижнюю палату и мажоритарная система в первом туре на выборах в Сенат в Италии до 1993 г.).

На выборах в Сенат, равно как и в нижнюю палату, в органы местного самоуправления, может действовать одна из двух систем, по которой определяются их результаты: **мажоритарная** или **пропорциональная**. По первой из них проводятся, например, выборы членов Палаты общин в Великобритании, сенаторов в США, по второй избираются нижняя палата парламента в Бразилии, однопалатный парламента в Дании, часть сенаторов в Японии.

В некоторых странах используется **смешанная** система. В этом случае избиратель обычно имеет два голоса (есть и иные варианты). Один голос он подает за конкретного кандидата в своем избирательном округе, другой — за один из общегосударственных списков кандидатов партий, участвующих в выборах. Первый голос, как правило, учитывается по мажоритарной системе, второй по пропорциональной. Такая система дейст-

вует в Германии, Венгрии, Болгарии, Грузии, Литве и т.д. В России половина депутатов Государственной думы (нижней палаты) избирается по мажоритарной системе (225 человек), а вторая половина — по пропорциональной.

Мажоритарная система имеет три варианта: квалифицированного, абсолютного и относительного большинства. Первый способ применяется в двухмандатных округах при выборах в нижнюю палату парламента Чили: партия, собравшая 2/3 голосов, получает все места (т.е. оба места). Если ни одна партия (ее список из двух кандидатов в округе) такого большинства не получит, применяется пропорциональная система (в масштабах государства). Принцип квалифицированного большинства применялся при выборах итальянского сената до 1993 г.: для избрания кандидату требовалось получить не менее 65% голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Редко кто из соперников набирал такое число голосов, обычно таким образом избиралось от 1 до 7 сенаторов, лишь в 1948 г. было избрано 15 из 315. Поэтому при мажоритарной системе квалифицированного большинства обычно (исключением является Чили, в прошлом Италия) бывает второй тур голосования. Он, как правило, проводится через одну—две недели. На голосование избирателей выносятся два кандидата (два партийных списка), набравшие наибольшее число голосов. Во втором туре избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов (больше соперника). При гипотетическом равенстве голосов, чего практически не бывает, вопрос может быть решен жеребьевкой.

Мажоритарная система абсолютного большинства тоже имеет два тура. В первом из них для избрания необходимо получить хотя бы 50% + 1 голос от общего числа проголосовавших. Второй тур проводится обычно на тех же условиях, что и при системе квалифицированного большинства. Для второго тура может быть применен и иной порядок, когда голосование не проводится, а просто поданные голоса пересчитываются по пропорциональной системе, и таким образом распределяются места. Правда, это возможно только при наличии партийных списков, а не в одномандатных избирательных округах. Голоса суммируются в масштабах всей страны и, места для кандидатов той или иной партии распределяются в пропорции к собранным голосам.

Мажоритарная система относительного большинства применяется, например, на выборах в нижнюю палату в Великобритании, Колумбии, Индии и многих других государствах. При данной системе второго тура не бывает, место или все места, если баллотируются списки, получает кандидат (список), получивший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом (списком). Эта система часто существенно искажает волю избирателей. Допустим, что в избирательном округе (не имеет значения одномандатном или многомандатном) баллотируются кандидаты (списки)

А, Б и В. Всего проголосовало 100 тыс. избирателей, А получил 40 тыс. голосов, Б — 35 тыс., В — 25 тысяч. Избранным считается А, хотя против него голосовало 60 тыс. (35 + 25), т.е. большинство.

Такое положение часто наблюдается в Великобритании. Оно особенно очевидно, если суммировать голоса избирателей в целом по стране. С 1945 по 1992 г. ни одна партия, получившая в нижней палате большинство мест, не имела более 49,7% голосов избирателей. В 1987 г. консерваторы получили 43,3% голосов, но имели 56,7% мест. Особенно страдают от этой системы мелкие партии. Либералы Великобритании получили в 1987 г. 22,5% поданных голосов, но лишь 3,4% мест. В Индии Индийский национальный конгресс несколько десятилетий неизменно имел большинство мест в нижней палате (иногда до 3/4), хотя за эту партию голосовало не более половины заполнивших бюллетени избирателей в целом по стране.

Как видим, мажоритарная система относительного большинства в известной степени недемократична и несправедлива. Но, особенно при двухпартийной системе, она создает устойчивое большинство в парламенте (голоса, поданные за мелкие партии, пропадают, их представителей нет в парламенте), способствует в условиях парламентарных монархий и республик созданию стабильного правительства.

Пропорциональная система в “чистом виде” применяется реже, чем мажоритарная. Обычно она является составной частью смешанной системы, особенно такой порядок распространился в последние десятилетия. Она применяется на выборах в нижнюю палату Бразилии, частично на выборах в верхнюю палату Японии, Италии (с 1993 г. 77 сенаторов избираются по пропорциональной системе, в 238 — по мажоритарной). На выборах одного лица — президента — эту систему применить невозможно, она не может быть применена в одномандатных округах, так как одно место невозможно разделить в какой-либо пропорции между разными кандидатами. Пропорциональная система используется только в многомандатных округах, от которых избирается несколько депутатов (членов органов местного самоуправления и т.д.), места делятся в пропорции к собранным голосам.

Квота или избирательный метр — число голосов, необходимое для замещения одного места, могут быть вычислены по-разному. Наиболее простой способ вычисления — *естественная квота*. Она вычисляется путем деления общего количества поданных голосов на число замещаемых мест. Допустим, от многомандатного избирательного округа выбирается 4 сенатора или депутата, всего проголосовало 900 тыс. избирателей. Следовательно, для того, чтобы от партии был избран хотя бы один депутат, ее список кандидатов должен получить не менее 225 тыс. голосов (900 тыс. : 4 = 225 тыс.). Допустим, в выборах участвовали 5 партий (но надо избрать 4 депутата). Голоса распределились между партийными списками следую-

щим образом: партия А — 30 тыс., Б — 149 тыс., В — 300 тыс., Г — 360 тыс., Д — 61 тыс. В этом случае избранными оказываются кандидаты от партий В и Г (300 и 360 тыс. голосов соответственно), кандидаты от партий А, Б и Д не избраны. Нераспределенными остались два места, задача выборов не выполнена. “Виноват” в этом в значительной мере способ вычисления квоты: он упрощен. Поэтому нередко используется *искусственная* квота: к делителю добавляется 1, 2, 3 или иное число, чтобы, разделив на него общее число поданных голосов, уменьшить квоту и в результате распределить большее число мест по квоте. Так, если в нашем примере добавить к делителю 1 ($4 + 1$), то искусственная квота будет равна 180 тыс. ($900 \text{ тыс.} / 5 = 180 \text{ тыс.}$). В результате по квоте мы сумеем разделить три места, одно место останется незаполненным. Если мы добавим 2 ($4 + 2$), то квота составит 150 тыс. и, мы распределим все места между партиями (по 2 места В и Г).

Квоту можно вычислить и иначе. По системе д’Ондта число голосов, полученных каждым кандидатом, делится на ряд последовательных цифр: на 1, 2, 3, 4 и т.д. Квоту нужно искать по убывающей чисел: ей будет соответствовать то число, порядковый номер которого соответствует количеству избираемых депутатов.

Схема деления выглядит следующим образом:

Делитель	Делимое				
	А	Б	В	Г	Д
1	30	149	300 (II)	360 (I)	61
2	15	74,5	150 (IV)	180 (III)	30,5
3	10	37,25	100	120	20,3

По этой схеме на четвертом месте (число избираемых лиц) будет число 150 тыс. Это и есть квота, вычисленная по системе д’Ондта. В этом случае будут избраны два кандидата от партии Г (360 тыс. $150 = 2$ (остаток 60)) и два от партии В (300 тыс. $150 = 2$). Остальные, не получившие 150 тыс. и более голосов, избраны не будут (замещению подлежат лишь четыре места).

Распределение мест по системе д’Ондта возможно не только внутри многомандатных округов, но и в масштабе страны, если будут суммированы голоса по всем округам, поданные за кандидатов от одной и той же партии (за список партии в целом). Так распределяется часть мест на выборах в нижнюю палату парламента Германии.

Она может быть применена также в том случае, если вся страна составляет единый избирательный округ.

Вычисление квоты по системе д’Ондта тоже не обеспечивает полного равенства. В нашем примере для того, чтобы быть избранными, кандида-

там от партии В потребовалось 150 тыс. голосов, от партии Г — 180 тыс., а кандидат от партии Б, собравший всего на одну тысячу голосов меньше кандидата от партии В, избран не был. Кроме того, при этой системе (как и при любом другом порядке вычисления квоты в рамках пропорциональной избирательной системы) могут остаться незамещенные места по округу или по стране в целом. В этом случае в действие вступают *дополнительные* правила: наибольшего остатка и наибольшего избирательного числа. Если закон устанавливает правило *наибольшего остатка*, то нераспределенные по квоте места в порядке очередности передаются тем кандидатам (партиям), которые имеют наибольшее число неиспользованных при подсчете голосов. В нашем примере, когда квота составляла 225 тыс. голосов, эти места получают партии В и Г (по одному месту). Каждая партия будет иметь остаток голосов: В — $300 \text{ тыс.} - 225 \text{ тыс.} = 75 \text{ тыс.}$, Г — 360 тыс. $225 \text{ тыс.} = 135 \text{ тыс.}$ У остальных партий остатком будут все полученные ими голоса. Если будет действовать правило наибольшего избирательного числа (а какое правило действует в той или иной стране, указано в ее избирательном законе), то оставшиеся места получают партия Б (у нее самый большой остаток голосов), а затем партия Г

В пропорциональной системе часто используется “заградительный пункт” (заградительный барьер). Он означает, что если партия не получит определенного числа голосов в целом по стране (5% в ФРГ и России, 8% в Египте, 10% в Турции и т.д.), она не допускается к распределению мест по общегосударственному списку и в округах (если в округах применяется не мажоритарная, а пропорциональная система). В результате из 43 партий, списки которых баллотировались на выборах в Государственную думу России в 1995 г., к распределению мест были допущены только 4 партии, а 39, собравшие в общей сложности немногим меньше голосов, чем вместе взятые 4 партии, к распределению депутатских мандатов допущены не были. Однако в целом (пример России связан с особо жестким действием заградительного барьера) пропорциональная система благоприятствует мелким партиям: при вычислении квоты и при распределении мест они могут получить несколько мандатов. Она более демократична, но, с другой стороны, она создает в парламенте дробное представительство. Часто ни одна партия не имеет большинства и для формирования правительства вынуждена вступать в коалиции с другими партиями. Такие коалиции нередко оказываются непрочными и распадаются. Отсюда упомянутая выше нестабильность правительства в Италии, когда там действовала пропорциональная система (за послевоенные годы сменилось более 50 кабинетов, по одному ежегодно), то же наблюдалось в Дании, в Нидерландах, в последние годы в Японии (до введения в 1996 г. новой избирательной системы).

Некоторые однопалатные парламенты или верхние палаты формируются путем не прямых (косвенных или многостепенных, многоступенчатых) выборов. Косвенные выборы применяются только для выборов части парламентариев и только в единичных мелких развивающихся странах. Это выборы не гражданами, а каким-либо органом, организацией. Они использовались в 1989 г. в СССР, когда определенное число (треть) депутатов в высший орган Съезд народных депутатов избирали КПСС, комсомол, профсоюзы, Академия наук и т.д. Многостепенные выборы состоят в том, что низовой представительный орган, избранный непосредственно гражданами, выбирает часть своих членов в вышестоящий представительный орган, например, районный совет, последние избирают областной совет, а областные советы — высший представительный орган. Такой порядок действовал до 1936 г. в СССР, использовался в Монголии, на Кубе (до 1992 г.), в Анголе, Мозамбике (до середины 80-х—90-х гг.). В настоящее время он используется в Китае.

Для выборов верхних палат многоступенчатый порядок не применяется, но косвенные выборы особыми избирательными коллегиями осуществляются (в Индии, Франции, Намибии и др.), используются при избрании президентов (например, в США).

В современных условиях, как отмечалось выше, в развитых и многих других государствах основное значение имеет, однако, не верхняя, а нижняя палата. Эта палата в модели триединого парламента, двуединого парламента (две палаты без президента) и однопалатного представительного органа, составляющего парламент совместно с президентом почти всегда юридически, и, как правило, фактически играет главную роль в законодательном процессе. Исключение из этого правила, оформленное юридически, имеет место в Брунее, в тех абсолютных монархиях Персидского залива, где в соответствии с конституциями законодательная власть исходит от короля, а представительный орган имеет совещательный характер. Фактическое исключение представлено дуалистическими монархиями, где указанное законодательство монарха имеет не меньший вес, чем закон, и к тому же монарх направляет всю работу парламента (так было в Непале, Иордании, Бутане, Марокко). Этого рода исключение относится также к президентским монархическим республикам, где при однопартийной системе имеется “сильный” президент. В этих странах парламент, состоящий иногда по закону только из членов правящей партии — партии президента (“партийный ценз” имел место, например, в Танзании), лишь одобряет решения президента, облекая их в форму закона.

Нижние палаты и однопалатные парламенты в развитых и большинстве развивающихся стран целиком избираются. Однако в отдельных странах президент может назначить небольшое число членов в однопалатный парламент (Египет, Кения), но в Индонезии назначенные члены составля-

ют пятую часть парламента. Назначаемость в однопалатный парламент широко используется в ряде остальных стран: Бутане (40 членов из 150 назначает король), в султанате Бруней и королевстве Тонга (в обеих странах назначенные члены составляют большинство). Правда, в Брунее султан назначает лишь 5 из 21 члена совещательного парламента, но 6 (везир, главный министр, государственный секретарь и др.) входят в парламент по должности, а на эту должность назначает султан.

В развивающихся странах нередко используются и другие подходы к выборам нижней палаты и однопалатного парламента. В ряде стран они проводятся на беспартийной основе (в Кувейте, Бахрейне, в течение некоторого времени — в Пакистане, Индонезии, на Филиппинах и др.), частично на базе племенных округов (в Кувейте). Иногда часть членов парламента замещается путем косвенных выборов (1/3 членов парламента Марокко избирается муниципальными и коммунальными советами, 40 депутатов и 20 сенаторов избираются выборщиками в Свазиленде, 20 женщин в Пакистане и 30 в Бангладеш избираются самим парламентом и т.д.). Нередко резервируется несколько мест для представителей различных религий, которые тоже замещаются путем косвенных выборов (для европейцев, христиан-армян, христиан-халдеев и др. в Иране, для христиан, индусов и др. в Пакистане).

В нижнюю палату и однопалатный парламент иногда (чаще, чем в верхнюю, но тоже редко) избираются заместители депутатов. Если депутат оставляет мандат (в результате отставки, смерти, отзыва), освободившееся место занимает заместитель, становящийся депутатом (с утверждения палаты) до окончания срока. Есть и другие категории парламентариев. В США в Палате депутатов заседают резидент-комиссар от Пуэрто-Рико и 4 делегата (от федерального округа Колумбия и трех территорий США: Гуама, Виргинских островов, Самоа). Они участвуют в обсуждении, но не голосуют. В Бразилии депутаты от штатов избираются в нижнюю палату в зависимости от численности населения, а каждая территория представлена 4 депутатами (после принятия конституции 1988 г. территории преобразованы в штаты).

Нижняя палата и однопалатный парламент избираются обычно на 4—5 лет и в отличие от многих верхних не подлежат ротации. Однако вследствие военных переворотов в ряде развивающихся стран они редко работают до окончания срока. В Бангладеш с 1971 г. ни один парламент не действовал в течение конституционного срока, средний срок до 1990 г. составлял полтора года.

На выборах в нижнюю палату гораздо более полно, чем на выборах в верхнюю, действуют упомянутые выше 4 принципа избирательного права. Избирательный возраст в большинстве стран снижен до 18 лет (есть и более ранний возраст), но в Японии он составляет 20 лет, в Танзании — 21

год. Более низкий возрастной ценз по сравнению с верхней палатой установлен и для депутата (в ФРГ он составляет 18 лет).

Кандидаты выдвигаются политическими партиями (в ФРГ, Гвинее — только партиями), избирателями и их группами. Заявление о выдвижении кандидата должно быть подписано в некоторых странах всего лишь одним избирателем (во Франции, Японии), в Канаде не менее, чем двумя, в Великобритании, Австралии — 10, Швейцарии — 15, ФРГ — 200. Во многих странах кандидаты регистрируются только в том случае, если будет внесена установленная законом денежная сумма — избирательный залог. В развитых странах он обычно не является чрезмерным, составляя иногда приблизительно месячный заработок рабочего, иногда значительно меньше (во Франции — 1000 франков, в Великобритании — 50 ф. ст.). В развивающихся странах сумма залога иногда непосильна для простого человека (в Кении, Сенегале и др.). Залог переходит в собственность государства, если кандидат на выборах не соберет установленного законом числа голосов (в некоторых странах — 1/8 всех поданных голосов, в других — 5% и т.д.).

Избирательный залог, с одной стороны, мера антидемократическая, она противоречит интересам бедных слоев населения. С другой стороны, она в какой-то мере ограждает избирательную кампанию от выдвижения “несерьезных” кандидатур, не имеющих шансов быть избранными, но желающих популяризировать свою личность.

Для кандидатов установлены определенные ограничения: ими не могут быть государственные служащие (в Великобритании), работники прокуратуры, полиции, губернаторы (в Алжире) и некоторые другие категории лиц. Если такое лицо желает баллотироваться, нужно предварительно (иногда за 6 месяцев до выборов, а то и за год) подать в отставку. Избранным депутатам, как отмечалось, запрещено участвовать в сделках с государственным имуществом, входить в руководство частных компаний.

Как правило, за редчайшим исключением, выборы членов нижней палаты и однопалатного представительного органа — прямые: избиратели (граждане) непосредственно голосуют за кандидатов. В настоящее время исключения существуют лишь в Китае и Свазиленде. Используются различные избирательные системы — пропорциональная (в Италии, Японии, Бразилии), мажоритарная система абсолютного большинства в два тура (во Франции), относительного большинства (в Великобритании, Индии), смешанная (в ФРГ).

Косвенные выборы также крайне редки. Они были применены при выборах на Съезд народных депутатов СССР в 1989 г. В соответствии с поправками 1988 г. к Конституции СССР 1977 г. треть депутатов избиралась центральными партийными, комсомольскими, профсоюзными и иными органами, собраниями или расширенными правлениями других общественных организаций, Академией наук. Косвенные выборы практикова-

лись также в Анголе, хотя и не были предусмотрены конституцией: в 1980 г. съезд правящей (единственной тогда) партии “для усиления представительства рабочих и крестьян” избрал 15 депутатов в Народное собрание.

Косвенные выборы во Всекитайское собрание народных представителей (однопалатный парламент) имели частичный характер. Особую норму представительства получили, в частности, армия, китайцы, проживающие за границей. Последние на своих собраниях избирали депутатов в парламент. По конституции 1982 г. косвенные выборы от армии заменены многостепенными: депутаты выбираются на собраниях военнослужащих общегосударственного характера, которые в свою очередь состоят из делегатов, избранных по ступеням нижестоящими собраниями военнослужащих.

В конкретных условиях различных стран может оказаться целесообразной та или иная система косвенных выборов, хотя в принципе более демократичны прямые выборы. В этом случае избиратель голосует непосредственно за определенного кандидата, ознакомившись с его программой, а часто и получив представление о его личности (телевидение создает для этого возможности). Но если гражданину предстоит делать выбор между тысячами кандидатов в условиях существования десятков, а то и сотен партий (в Боливии на выборах 1982 г. фигурировали 323 партии, в Румынии на местных выборах 1992 г. — 140 партий, мало чем отличавшихся друг от друга), при неопределенности партийных позиций кандидатов и неясности самих партийных программ, от имени которых выступают кандидаты, решение избирателя затруднено. Это одна из причин, правда не самая главная, абсентеизма избирателей (уклонения их от участия в выборах).

Многостепенные выборы (в СССР они были сопряжены с установлением числа депутатов от разных социальных категорий, рабочих и крестьян) тоже далеки от населения, поскольку граждане избирают только низовое звено. Но, с другой стороны, такие выборы могут в определенных условиях обеспечить отбор квалифицированных представителей, известных по опыту работы в нижестоящем представительном органе. Безусловным достоинством является значительное уменьшение расходов на такие выборы.

Косвенные выборы тоже имеют свои недостатки и некоторые достоинства. Их недостатки те же, что и у многостепенных выборов, но по сравнению с последними они путем представительства от общественных организаций (если такое представительство предусмотрено), представительств территориальных коллективов, штатов позволяют четче выражать различные территориальные, групповые и профессиональные интересы. Правда, эти интересы выявляются не в ходе “рыночной” политической борьбы, а

искусственно, нередко арифметически, когда “сверху”, законом определяется число представителей от той или иной общественной организации. Это число не всегда соответствует влиянию данной организации в обществе, как это было в СССР, когда от КПСС, фактически монополизировавшей власть в стране, избиралось такое же количество депутатов на съезд, как и от кооперативов, не имевших по существу никакого политического влияния.

Голосование на выборах в нижнюю палату или однопалатный парламент всегда тайное, хотя и осуществляется различными способами. Используются бюллетени, избирательные машины (в США при помощи машин голосует половина избирателей), а при значительной неграмотности избирателей — иные способы (в Афганистане в 1988 г. в особой комнате устанавливались урны с портретами кандидатов). В Германии около 10% избирателей обычно голосуют по почте. Возможно голосование по доверенности (во Франции).

Досрочный *отзыв* членов парламента избирателями в соответствии с концепцией императивного мандата присущ, как отмечалось, странам тоталитарного социализма. Вместе с тем, как сказано выше, институт отзыва принят в последние годы и в некоторых развивающихся странах.

В определенных случаях парламент может быть *растущен* главой государства с обязательным назначением даты новых выборов (на деле в парламентарных республиках и парламентарных монархиях роспуск осуществляется по указанию правительства). Распускается лишь нижняя палата и однопалатный парламент. Верхняя палата роспуску не подлежит (исключение — Италия). Обычно она приостанавливает свою деятельность до формирования новой нижней палаты, но в некоторых странах продолжает работу. Роспуск парламента и проведения новых выборов имели место во многих странах (в Великобритании, Италии, Греции и др.), это не редкое явление. В 1955 г. президент Казахстана распустил парламент в связи с тем, что конституционный суд постановил: выборы в парламент год назад были проведены с нарушением закона.

От роспуска парламента следует отличать *приостановление* его деятельности. Такую формулировку часто используют лидеры военных переворотов в развивающихся странах. Фактически это означает роспуск: через много лет проводятся выборы уже в новый парламент. В 1993 г. в обстановке острого противоборства законодательной и исполнительной власти деятельность парламента (он имел две формы: Съезд народных депутатов и избираемый им Верховный совет) была приостановлена указом Президента России. Через три месяца была принята новая конституция, и на ее основе проведены выборы в новый парламент.

§ 3. Внутренние органы парламента и его палат

Верхние и нижние палаты, однопалатные парламента имеют в принципе однопорядковые внутренние органы. Прежде всего к их числу относятся руководители палат, *председатель* (спикер) и его заместители. В некоторых странах заместитель один (в Нигерии, Великобритании, Сьерра-Леоне), в других их несколько (в Италии, Бразилии).

Председатель палаты и его заместители, как правило, избираются на первом заседании вновь избранного парламента на весь срок его полномочий из числа депутатов наиболее многочисленной партии (до выборов заседанием руководит обычно старейший по возрасту депутат). Выборы иногда проходят с соблюдением старинных ритуалов и обычаев (в Великобритании). Лишь в палате лордов председатель не избирается, а назначается премьер-министром (от имени короны). Во многих однопартийных государствах Африки председатель однопалатного парламента не избирался, им становился по должности президент республики. Это позволяет еще более усилить власть президента в условиях тоталитарных режимов. Председатель руководит заседаниями палаты, решает вопросы, связанные со зданием парламента, руководит его охраной (распоряжается полицией в здании парламента). Конституции некоторых стран, где часто имели место военные перевороты, устанавливают правило, что любые вооруженные отряды могут быть допущены в парламента только с разрешения его председателя (Сирия). Совместные заседания палат проходят обычно под председательством председателя верхней палаты.

Полномочия председателя палаты и его реальная роль в разных странах неодинаковы. Есть “сильный” и “слабый” председатель. В странах англосаксонского права имеет место обычно первое. Спикер Палаты общин в Великобритании имеет значительную власть. Он толкует правила регламента и обычаи, принимает или отклоняет без голосования предложения о закрытии прений, закрывает их в заранее обусловленное время (гильотина), ограничивает вопросы, выбирает по своему усмотрению поправки (кенгуру), объявляет переход к голосованию и его результаты. Он распределяет законопроекты для проработки между постоянными комиссиями, решает вопрос о допуске публики на трибуну. В Индии спикер, имея аналогичные полномочия, может, кроме того, объявлять о лишении члена парламента мандата (если он перешел в другую партию из той, от которой избран), может налагать взыскания на депутатов, лишать их слова.

Слабее полномочия председателя в Италии, Франции, ФРГ. Они в основном ограничиваются ведением заседаний, представительством палаты вовне, а многие вопросы, которые в Великобритании или Индии спикер решает единолично, в этих странах решаются путем голосования. Однако и “слабый” председатель Бундестага в ФРГ тоже может лишить депутата

слова, если последний ведет себя неправильно. Наименьшие полномочия у председателя Палаты лордов в Великобритании и у председателя Сената в США (им является вице-президент). Он не ведет заседания и не руководит дебатами, они проходят на основе саморегулирования.

Трудно сказать, какой порядок предпочтительнее. Излишне “сильный” председатель фактически ставит свою волю над парламентом, у излишне “слабого” работа парламента может быть дезорганизована. Истина находится, видимо, где-то в “золотой” середине.

Во многих странах председатель палаты и его заместители составляют *бюро* (президиум, правление) парламента. Оно коллегиально решает некоторые процедурные вопросы, возникающие во время заседания парламента, а иногда вправе между сессиями давать согласие на арест депутата, привлечение его к судебной ответственности.

К внутренним органам парламента, близким к его руководству, относятся *секретари* (клерки, секретариат) палаты. Руководители секретариата избираются палатой, а персонал составляют обычно не выборные, а назначенные лица. Они ведут стенограмму заседания (наблюдают за ведением), редактируют (с согласия авторов выступлений) и публикуют протоколы, письменные вопросы (ответы на них), в ряде стран англосаксонского права подписывают (наряду с другими лицами) публикуемые законы. Клерк удостоверяет идентичность публикуемого текста принятому палатой. Его подпись, как и подписи некоторых других должностных лиц (председателя палаты) помогает избежать такого положения, когда после принятия парламентом законы “дорабатываются” аппаратом, что имело место в Российской Федерации в 1991—1992 гг., да и позднее.

В некоторых парламентах существуют *квесторы*. Обычно на эту должность палата выбирает самых молодых депутатов. Их задача — поддерживать порядок в зале заседания, кулуарах, буфете, проводить подсчет голосов при открытом голосовании.

К числу важнейших внутренних организаций парламента относятся *партийные фракции* (парламентские партии, клубы, объединения). Они объединяют членов одной или (реже) нескольких родственных партий с целью проведения в парламенте единой партийной политики. Даже в Палате лордов Великобритании есть четыре политические группы: консерваторы (их приблизительно половина), лейбористы, либералы и независимые. Регламенты палат разрешают создавать фракции только при определенном числе представителей данной партии в парламенте: в Италии — 20 в нижней палате и 10 в верхней, во Франции — 30 в нижней палате и 14 в верхней, в ФРГ парламентская фракция образуется, если партия имеет не менее 5% членов бундестага, в Индии — не менее 10% (хотя есть отступления). После создания фракции приобретают определенные права: на выступления от имени партии, на представительство в постоянных комиссиях и

других внутренних органах парламента, могут иметь свое помещение в парламенте.

Фракция избирает свое руководство (обычно руководителем является лидер партии, выступающий в парламенте от ее имени), ее члены подчиняются определенной дисциплине. В ряде случаев она очень мягкая (во Франции члены правительственной партии нередко голосуют вместе с оппозицией), в других случаях — довольно жесткая. В Великобритании, Индии во фракциях существуют специальные посты “главных кнотов” и “кнотов” с целью обеспечить партийную дисциплину (во время выступлений, в работе комиссий, явку членов фракции на заседание). Они проводят собрания фракций и докладывают лидеру о настроениях членов парламента. В других странах фракция избирает председателя и бюро, образует свои рабочие группы по различным вопросам (в ФРГ). Голосование в нарушение указаний руководства фракции может повлечь исключение из партии сделать невозможным участие данного члена парламента в следующих выборах, а переход в другую фракцию может повлечь за собой лишение депутатского мандата, что осуществляется по решению спикера (в Индии даже принята в 1984 г. специальная, 56-я поправка к конституции по этому вопросу).

Важную роль играет *Совет старейшин*. В СССР при однопартийной системе он состоял из представителей депутатов, избранных от национально-государственных образований и групп административных областей и проводил свои заседания под руководством председателя парламента (области и другие единицы обычно представляли первые секретари КПСС этих организаций, и Совет старейшин имел ярко выраженный номенклатурный характер). Он собирался обычно накануне открытия сессии и принимал заранее согласованную повестку дня, решал процедурные вопросы предстоящих заседаний. В ФРГ Совет старейшин состоит из председателя палаты (бундестага) и его заместителя, а также 23 представителей фракций пропорционально их численности. Он также принимает повестку дня на основе единогласия (если оно не достигнуто, вопрос выносится на пленарное заседание), распределяет депутатов по постоянным комиссиям (в Великобритании, Индии и некоторых других странах это делает единолично спикер), решает вопросы процедуры. Аналогичную роль в России выполняет Совет Государственной думы.

Важнейшую роль в любой палате играют *комиссии* (комитеты), именно они являются подлинным центром законодательной деятельности. Комиссии палат в ряде случаев одноименные, а зачастую — разноименные, их число неодинаково, хотя обычно в верхней палате их меньше (например, в Палате депутатов Италии — 14 постоянных комиссий; в Сенате — 12). Лишь в Палате лордов Великобритании до последних лет не было постоянных комиссий, теперь в ней существует постоянная комиссия

по европейскому законодательству. Кроме того, бывают совместные комитеты и комиссии парламента, состоящие из представителей обеих палат. В однопалатном парламенте, естественно, их быть не может.

Принято различать комиссии постоянные и временные. Первые создаются на весь срок полномочий парламента, вторые — для выполнения какой-либо задачи и, по завершении работы, прекращают свою деятельность (комиссии по расследованию, для рассмотрения поправок и др.). Объединенные временные комиссии палат обычно ведут в Италии расследование деятельности администрации в связи с какими-либо событиями. Такими были расследования о терроризме, о заговоре против республики со стороны ложи П-2 и другие. Работа комиссий, их заседания обычно закрыты для публики, но доступны для депутатов. Некоторые комиссии закрыты и для последних (например, комиссия по вопросам обороны в ФРГ).

Постоянные комиссии бывают специализированными (по отдельным отраслям общественной жизни и управления) и неспециализированными (просто обозначенными буквами алфавита — А, В, С и т.д.). В подавляющем большинстве стран существует первый вид комиссий. Число последних строго не определено (их было четыре в 1960-х гг. в СССР, затем их количество постепенно возросло почти до трех десятков в Государственной думе России). Создаются комиссии по экономике, транспорту, образованию, иностранным делам, по делам женщин, молодежи и т.д. Во всех парламентах наблюдается тенденция к созданию все большего числа специализированных постоянных комиссий, наиболее ярким примером является Великобритания. В Палате общин Великобритании, где до 1945 г. комиссии создавались на временной основе, а затем созданные комитеты обозначались буквами латинского алфавита (А, В, С, D и т.д.), теперь имеется 15 постоянных комиссий, соответствующих, в общем, министерствам. Кроме того, есть постоянные комиссии, занимающиеся внутренними делами Палаты общин (комиссия по услугам, комитет по интересам членов Палаты общин и др.). В Бундестаге ФРГ 20 постоянных комиссий, в которых состоит от 13 до 37 человек, в Великобритании — от 16 до 50 человек.

Постоянные комиссии избираются палатами с учетом “фракционной структуры” Как правило, председателями комиссий избираются представители наиболее крупных фракций (в том числе оппозиции), причем происходит чередование: если председатель избран от правительственной фракции, то заместителем является представитель оппозиции, и наоборот. Однако подавляющее большинство постов председателей комиссий занимают представители правительственных партий. В Италии, во Франции и других странах коммунистам (как бы мы не характеризовали их, это была парламентская партия, равноправная с другими) одно время не давали постов. В Великобритании, Индии, других странах члены постоянных ко-

миссий не избираются парламентом, а назначаются специальной комиссией по отбору, во главе которой стоит спикер (фактически назначаются спикером). Однако при комплектовании комиссий учитывается необходимость представительства фракций.

Постоянные комиссии играют очень важную роль, во-первых, в процессе законодательства. Как правило, стадия так называемого второго чтения законопроекта начинается после обсуждения законопроекта в соответствующей комиссии (в некоторых парламентах, например, в Сьерра-Леоне эта стадия официально называется комитетской стадией) и доклада (содоклада) о проекте от имени комиссии. Обычно комитетская стадия предreshает принятие или отклонение проекта. Иногда он изменяется в комиссии до неузнаваемости, а бывают случаи, когда проект после проработки в комиссии приобретает цель, противоположную той, которую имел в виду его автор. Во-вторых, комиссии осуществляют контроль за деятельностью органов государственного управления, министерств и ведомств. Во многих странах они вправе вызывать министров на свои заседания для дачи объяснений, ответов на вопросы, вправе высказывать им свои замечания. В России “силовые” министры не являлись не только на заседания комитетов Думы, но и на ее пленарные заседания. Объяснения министров на комиссии могут послужить для соответствующей реакции в палате парламента, но сами комиссии не могут смещать министра или объявлять ему какое-либо взыскание.

Среди временных комиссий часто создаются комиссии по поправкам, редакционные, но наибольшее значение имеют следственные комиссии. Такие комиссии часто организуются для парламентского расследования при обвинениях в печати высоких должностных лиц в каких-либо неблагоприятных поступках. Решения этих комиссий, которые как правило утверждаются парламентом, служат иногда основой для возбуждения уголовных дел (такие факты имели место в США в отношении высокопоставленных должностных лиц, в Италии в связи с неуплатой налогов, в Японии в связи с получением взяток и т.д.). Иногда работа временных комиссий подготавливает принятие парламентом принципиальных политических решений. Так было в СССР 1989—1991 гг., когда комиссии, созданные съездами народных депутатов, изучив документы, пришли к выводу, что вооруженное вмешательство СССР в дела Афганистана противоречило конституции и международному праву, о незаконности секретных приложений к пакту Молотова—Риббентропа 1939 г. о разделе сфер влияния, к другим важным выводам. Они легли в основу специальных постановлений высшего органа государственной власти СССР.

При парламенте создаются различные органы, которые не входят в его структуру, но помогают ему осуществлять его полномочия (счетные и контрольные палаты, парламентские комиссары — омбудсмены и др.). К

парламенту примыкают различные служебные учреждения: библиотека (в ряде стран она является наиболее полным собранием общественно-политической и юридической литературы), технический секретариат (он включает машбюро, переводчиков, секретарей и др.), буфет парламента и т.д.

§ 4. Полномочия парламента

С точки зрения законодательных полномочий различаются три вида парламента: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные.

В период создания парламента долго боролся с королями, особенно в эпоху абсолютизма, пока не завоевал себе исключительное право принимать законы по любому вопросу общественной и государственной жизни. Правда, везде сохранилось в той или иной форме право главы государства наложить вето (“запрещаю”) на принятый парламентом закон, но это право либо не используется сотни лет, в связи с чем сложился конституционный обычай неприменения вето (Великобритания), либо может быть использовано главой государства только по совету правительства (кабинета), т.е. лидеров той же партии (партий), которая имеет большинство в парламенте и формировала правительство. Но последнее отнюдь не желает наложения вето практически самому себе и применяет его лишь тогда, когда это выгодно правительству (например, если оппозиция объединилась с “непослушными” парламентариями правящей партии и провела в парламенте свой законопроект). Право вето наиболее эффективно используется в президентской республике, особенно при “разделенном” правлении, когда президент избран от одной партии, а большинство в парламенте имеет другая (другие) партия. Преодолеть президентское вето можно лишь вторично приняв закон в парламенте квалифицированным (редко — абсолютным) большинством голосов (как правило, 2/3). Таким образом, законодательное верховенство парламента в принципе сохраняется. Лишь в двух случаях оно по существу нарушается: когда конституционный суд или иной орган конституционного надзора принимает решение о неконституционности закона (в этом случае акт парламента теряет свою силу) и когда президент отказывается подписать закон по причине его противоречия ранее принятым и действующим законам (это неоднократно имело место в России) или по техническим причинам (например, в Италии). Но в этих случаях речь опять-таки идет не об ограничении сферы законодательного регулирования, а о предотвращении действия законов, противоречащих конституции и другим законам или о невозможности точно выполнить закон по причине его недоработки.

Парламенты с *неограниченными* полномочиями могут существовать при различных формах правления, за исключением абсолютной монархии, где консультативный парламент юридически может принять закон по любому вопросу, но с соизволения короля. Теоретически ограничивать круг ведения парламентов данной разновидности может лишь так называемая королевская прерогатива: вопросы, традиционно относимые к ведению короля. Однако перечень этих вопросов невелик, хотя он и охватывает существенные сферы жизни (объявление войны, заключение мира и др.), даже вопросы престолонаследия иногда регулируются парламентом (существуют специальные законы в Великобритании, соответствующие положения в конституциях Иордании, Марокко, Непала и других стран). Кроме того, в парламентских монархиях королевскую прерогативу осуществляет на деле правительство.

Парламенты с неограниченной компетенцией принимают множество частных и публичных актов (частные касаются отдельных физических и юридических лиц). Конгресс США в период сессии нередко принимает более тысячи законов такого рода, парламент Италии с 1945 г. в среднем принимает 330 законов в год. Однако подавляющее их большинство имеет несущественный характер.

Концепция неограниченных законом законодательных полномочий парламента, проистекающая из идей его верховенства, характеристика парламента как единственного законодательного органа, отражают демократические устремления. Однако они зачастую наталкиваются на практические трудности, невозможность урегулировать все общественные отношения законами парламента. Отсюда возникла рассматриваемая ниже практика делегированного законодательства и регламентарной власти.

Парламенты с *ограниченной* компетенцией известны главным образом некоторым странам континентальной Европы. Среди действующих конституций первой была конституция Франции 1958 г., которая установила размежевание полномочий по изданию нормативных актов между законодательной и исполнительной властью. Однако практике и конституционному праву близкие к этому модели были известны давно. Впервые они получили отчетливое выражение в структуре и полномочиях высших органов Российской Федерации после Октября 1917 г., а затем — в полномочиях бывших органов Союза ССР. В советской системе была установлена множественность законодательных органов. Законы издавали съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов (затем — депутатов трудящихся), между сессиями последнего — Всероссийский (в СССР — Центральный) исполнительный комитет, который также собирался не часто, его Президиум и даже правительство (Совет народных комиссаров). Компетенция по законотворчеству между ними была практически не разделена, исключая лишь вопросы о принятии и изменениях Конституции.

В 1936 г. в СССР был создан по Конституции единственный законодательный орган — Верховный совет, другие высшие органы были лишены права принимать законы. Однако Президиум Верховного совета принимал указы, которые могли вносить изменения в любой закон, и даже в Конституцию (т.е. хотя указы не являлись законами в формальном смысле, они являлись ими в материальном). Роль законов выполняли, по существу, и нормативные постановления правительства, особенно совместные постановления Совета министров и ЦК КПСС. В теории, классификациях собраний законов и в законодательных актах все эти нормативные документы объединялись одним термином “законодательство”, нивелирующим принципиальное различие между законами и подзаконными нормативными актами.

В других странах, в том числе западных, уже задолго до 1958 г. вошло в практику делегированное законодательство, исполнительные органы стали пользоваться регламентарной властью. Словом, французская конституция 1958 г. воплотила лишь в конституционные нормы наметившуюся тенденцию. За ней последовали новые франкоязычные государства, возникшие после ликвидации колониальной зависимости (конституции Сенегала 1963 г., Мадагаскара 1975 г., Конго 1979 г. и др.). Теперь этой модели следуют и некоторые постсоциалистические государства (конституция Казахстана 1995 г. и др.).

Как уже отмечалось, согласно этим актам проведено размежевание сферы нормативного регулирования между парламентом и органами исполнительной власти. Ряд вопросов отнесен только к компетенции парламента. По некоторым из них парламент может издавать лишь законы, содержащие принципы регулирования (законы-рамки), а детальные нормативные акты издает регламентарная власть (президент, правительство, министры). Другие вопросы парламент регулирует исчерпывающим образом. Все остальные вопросы отнесены к ведению регламентарной власти. Число вопросов, отнесенных конституцией к различным формам законодательного регулирования неодинаково в разных странах и составляет обычно 15—30 (их подсчет затруднен, так как соответствующие статьи содержат ряд подпунктов и развивающих их положений)⁴ Если законопроект, внесенный на заседание парламента, затрагивает вопросы, не подлежащие регулированию законом, правительство объявляет такой законопроект “не соответствующим”, и председатель палаты снимает его с обсуждения.

Помимо законопроектов парламента многих стран принимают резолюции и постановления. Как правило, они утверждаются одной палатой (при двухпалатном парламенте), не имеют нескольких стадий (“чтений”), характерных для обсуждения законопроекта, и не представляются на под-

⁴ См.: Источники права. М., 1988. С. 13.

пись главе государства. Резолюции и постановления могут быть приняты и на совместном заседании обеих палат. Они часто содержат поручения правительству, обращают внимание на необходимость решения назревших вопросов. Постановлениями оформляется избрание тех или иных органов (в Российской Федерации).

Консультативных парламентов (в ряде стран — Катаре, Иране и др. они и официально называются Консультативными национальными собраниями) существует в настоящее время немного, прежде всего они учреждены в тех мусульманских странах, которые имеют форму абсолютной монархии. Такие парламенты представляют собой модернизацию института аш-шура в современных условиях. Они могут быть выборными, в том числе по племенным округам (в Кувейте), частично выборными, а в основном назначаемыми и включающими лиц в зависимости от должности (в Брунее), полностью назначенными (в ОАЭ парламент — Национальное собрание — назначается правительствами семи эмиратов, входящих в федерацию). Консультативный парламент предназначен лишь для того, чтобы монарх выслушал мнение депутатов. Он не связан этими мнениями при издании нормативных актов: против его воли закон не может быть принят, ибо конституции устанавливают, что вся власть (законодательная, исполнительная, судебная) исходит от монарха либо что законодательная власть осуществляется совместно монархом и парламентом. Впрочем, в большинстве названных стран актов парламента издается немного. Во-первых, монарх сам издает акты после такого обсуждения, а во-вторых, считается, что общественные отношения достаточно полно урегулированы в “священных” книгах, и нет нужды в большом количестве дополнительных законов.

Наряду с законодательными полномочиями парламент обладает другим очень важными правами. Во-первых, он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (это в меньшей мере относится к тем странам, где есть “надпарламентские” органы, как это имеет место в Индонезии или было в СССР при существовании Съезда народных депутатов, но и в этих случаях парламент участвует в определении основных направлений политики). Это делается в разных формах, в частности, путем обсуждения очередных (как правило, ежегодных) обращений президента к нации, где ставятся определенные вопросы, обсуждаемые затем в парламенте; путем обсуждения посланий президента парламенту; обсуждения “тронной речи” монарха при открытии сессии парламента. По этим обращениям парламент иногда принимает резолюции (после дебатов), но чаще они не подлежат обсуждению и являются основой для последующих законодательных актов.

Во-вторых, парламент избирает, назначает, образует некоторые другие высшие органы государства, от него исходят полномочия некоторых

высших должностных лиц. В ряде стран (Греции, Ливане, Израиле, Зимбабве и др.) он избирает президента, в других — постоянно действующий коллегиальный орган государственной власти — президиум, постоянный комитет, государственный совет (примерами служат Китай, Куба, Мозамбик, Ангола, в прошлом СССР, Бирма, Болгария и др.), образует правительство (в Великобритании, ФРГ, Италии, Индии и др.), Верховный суд (во Вьетнаме), Конституционный суд (в Российской Федерации — в полном составе, в Италии — 1/3 состава), назначает (избирает) генерального прокурора, главного государственного арбитра, генерального контролера, омбудсмана (парламентского комиссара) и др.

В-третьих, парламент или его верхняя палата дает согласие президенту при назначении на высшие государственные посты (министров, высших военных руководителей, послов и т.д.). Впрочем, имеют место случаи, когда сенат в США отвергает одних президентских кандидатов за другими, пока не будет найден компромиссный вариант.

В-четвертых, парламент во всех странах (кроме консультативных парламентов) обладает исключительными бюджетными правами, только он может принять закон о государственном бюджете, т.е. о государственных доходах и расходах. Правда, здесь возможны варианты. В случае отклонения законопроекта о бюджете (а такой проект может быть представлен только правительством, а не депутатами), правительство может использовать для финансирования бюджет прошлого года или принять так называемый временный бюджет с ограниченным сроком действия (на месяц, на квартал). В конституционных монархиях парламент принимает так называемый гражданский лист: он определяет сумму выделяемых из казны расходов монарху на содержание двора и личные нужды.

В-пятых, парламент осуществляет контроль за работой правительства и государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов, интерpellаций, резолюций порицания, вотума недоверия, увольнения отдельных министров или всего правительства в отставку, деятельности омбудсманов (парламентских комиссаров), работы создаваемых парламентом Счетной и контрольной палат и т.д. Подробнее формы этого контроля будут рассмотрены в следующем параграфе.

В-шестых, парламент осуществляет ратификацию (утверждение, означающее вступление в силу) важнейших международных договоров (всегда — договоров по финансовым вопросам и касающихся национальной территории). Остальные договоры может ратифицировать глава государства.

Наконец, парламент имеет важные судебные полномочия. Судебные лорды (11 членов верхней палаты) в Великобритании являются высшей судебной инстанцией по гражданским делам. Но это — единственное исключение. В остальных органах парламенты обладают полномочиями воз-

будить или (и) рассмотреть уголовное дело высших должностных лиц (президента, членов правительства), иногда других должностных лиц в связи с государственной изменой, умышленным нарушением конституции и законов (в Намибии также в случае неправильного поведения президента, унижающего его достоинство). Формой такого процесса является импичмент, возникший сначала в Великобритании, а затем воспринятый некоторыми другими странами (США, Италией, Намибией и др.). В США Палата представителей предъявляет обвинение и ведет расследование, а судит сенат. В этой стране были две попытки импичмента президента (1868 и 1974 гг.), которые дошли до парламентской процедуры, но в первом случае для осуждения не хватило одного голоса, а во втором президент, опасаясь осуждения, ушел в отставку. Однако в США имели место около 20 случаев успешного импичмента судей и некоторых других федеральных должностных лиц. В Италии обвинение предъявляется на совместном заседании палат, а судит конституционный суд, во Франции обвинение предъявляет парламент, а судит особый высший суд. В Намибии решение обо импичменте президента принимается 2/3 голосов всего состава Национального собрания (т.е. нижней палатой). В Великобритании импичмент министрам и судьям возможен, но практически не применяется (последний раз это было в 1805 г.).

§ 5. Законодательный процесс и другие формы работы парламентов

Законы и другие решения парламент принимает на *сессиях*. В разных странах существует неодинаковое понятие сессии. В Великобритании, Индии, Франции, Италии сессией называется тот промежуток времени, в течение которого происходят пленарные заседания, заседания постоянных комиссий и других органов парламента (обычно несколько месяцев в году), а промежуток между сессиями имеет наименование парламентских каникул. В бывшем СССР, “социалистических” Болгарии, Польше, Венгрии, других странах сессией назывался небольшой промежуток времени (обычно 2—3 дня), в течение которого проходили пленарные заседания парламента. Такое понимание сессии до сих пор принято в Китае, на Кубе, во Вьетнаме, КНДР. Наконец, в ФРГ считается, что парламент находится в состоянии постоянной сессии и созывается его председателем на заседания по мере надобности (такая концепция сессии существовала и в бывшей ГДР). За 4 года полномочий бундестага он в среднем 200 раз собирается на заседания.

Различаются очередные и чрезвычайные сессии. Очередная сессия созывается указом главы государства. В ряде стран сессия одна (в Великобритании, Нигерии), в других две сессии в год: весенняя и осенняя (в Бра-

зилии), иногда конституция устанавливает три сессии (так было в Болгарии). При этом фиксируется либо продолжительность сессии (не менее 161 и не более 181 дней в году в Нигерии), либо точные сроки ее начала и окончания (в Бразилии конституция устанавливает, что первая сессия проходит с 15 февраля по 30 июня, вторая — с 1 августа по 30 декабря). Некоторые конституции и регламенты не устанавливают точного дня, но, например, говорят, что сессия созывается в первый непраздничный день февраля, октября и т.д. (в Италии). Установление фиксированной даты начала сессии — не простая техническая подробность. Она содействует укреплению роли парламента и защите демократии, ибо обычно после указания фиксированной даты говорится, что если не будет издано указа о сессии, парламентам вправе собраться сам.

Чрезвычайные (внеочередные) сессии могут быть созваны главой государства, председателями палат, третьей частью депутатов. Чрезвычайные заседания в тех странах, где существует понятие постоянной сессии, могут быть созваны правительством или его главой (Бундестаг ФРГ созывается на чрезвычайное заседание также по требованию по меньшей мере двух федеральных земель).

Во время сессии палаты обычно заседают отдельно, но в некоторых случаях (например, выборы высших должностных лиц, некоторых органов, заслушивание посланий президента) созываются совместные заседания палат. В ряде стран они созываются только по одной причине — при заслушивании посланий главы государства (в Великобритании, США). В Индии совместные заседания палат созываются и для голосования по вопросу о судьбе законопроекта, принятого нижней, но отвергнутого верхней палатой. Такая практика есть и в некоторых других странах.

В регламентах палат (однопалатного парламента) или в некоторых странах в соответствии с традициями установлены дни и виды работы парламента. Может быть установлено, что в понедельник и среду первая и вторая половина дня отводятся на заседания постоянных комиссий, в четверг — пленарное заседание, в пятницу в первой половине дня проходят заседания Совета старейшин (перед началом заседаний в четверг “час вопросов” к правительству, через четверг — специальные вопросы к премьер-министру), во вторник — дебаты по вопросам, предложенным депутатами, в пятницу — дебаты по вопросам, предложенным правительством и т.д. Такой распорядок рабочей недели имеет отнюдь не техническое значение. Он делает парламента действительно средоточием политической жизни.

Важное значение для заседаний имеет кворум, т.е. необходимое число присутствующих на заседании депутатов. Только при наличии кворума можно открывать и вести пленарное заседание палаты. Кворум парламента (палаты) имеет и другое значение: необходимо присутствие определенного

количества участников голосования для принятия решения. Для обсуждения в некоторых странах требуется присутствие более половины всех депутатов (в Российской Федерации), хотя во многих странах в этом случае кворум презюмируется, и проверка проводится только если этого требуют депутаты (в Италии). Кворум в Палате общин Великобритании для обсуждения составляет 40 членов (всего в палате 659 членов), в Намибии в нижней палате — 37 из 78 ее членов, в обеих палатах Индии — 1/10 состава, в Палате лордов — 3 человека (всего в палате более 1100 членов). Кворум для голосования почти всегда более жесткий. Обычно требуется для голосования и принятия решения участие не менее половины общего состава парламента (палаты). Подробнее о порядке принятия решений парламентом говорится далее.

Немаловажное значение в многонациональных странах имеет язык заседаний. В Канаде это английский и французский (с взаимным переводом), в Нигерии — английский, хауса, ибо, иоруба (с переводом). Аналогичный порядок существует в Бельгии, Индии и многих других странах.

Сессия может быть досрочно прекращена только путем *ропуска* самого парламента. Ропуск может быть осуществлен монархом (в Великобритании — по существу, правительством от имени монарха), в ФРГ — президентом и правительством, в Намибии — президентом (но если последний распускает парламента по причине его неэффективности, он тоже должен уйти в отставку). Ранее ропуск парламента часто использовался как антидемократическая мера, если последний не желал принимать прогрессивные законы. В развивающихся странах ропуск парламента — неременное следствие военных и государственных переворотов. Теперь в демократических странах правительство (от имени главы государства) нередко распускает парламента в удобное для себя время с тем, чтобы добиться для своей партии большего числа голосов на выборах и тем укрепить свое положение (однако бывают и казусы: в Великобритании в 1951 г. консерваторы распустили парламента с указанной целью, а на выборах победили лейбористы).

Главной формой работы парламента является *законодательствование*. Статистика свидетельствует, что этот процесс занимает половину рабочего времени парламента Великобритании, ФРГ, Японии, Бразилии и других стран. Напротив, в некоторых государствах, в частности, в однопартийных странах Тропической Африки, на процесс законодательства тратилось очень мало времени, без дискуссий одобрялись законопроекты правительства.

Процесс законодательства, подробно изучаемый в курсе конституционного права (для сравнительного государственоведения достаточно характеристики его основ), начинается со стадии *законодательной инициативы*. Теоретически проект закона может предложить любой гражданин, но пар-

ламент не обязан рассматривать каждое такое предложение. Он должен обсудить проект, представленный лицами или органами, обладающими законодательной инициативой (но неизвестно, примет или отвергнет парламент такой проект). Согласно конституциям, правом законодательной инициативы обычно наделены глава государства (монарх, президент), палаты парламента, постоянные комиссии палат, правительство, советы крупных регионов (в Италии), Генеральный прокурор (в Бразилии), Верховный суд и некоторые другие органы (но только по вопросам своей компетенции), сенаторы и депутаты. Последние вправе предложить законопроект от собственного имени (в Италии, Бразилии) или же законодательной инициативой может обладать только определенная группа депутатов (в разных странах закон устанавливает неодинаковую численность группы, обычно она соответствует тому числу депутатов, которое необходимо для образования фракции). Для внесения биллей частных членов во всех парламентах установлено ограниченное время, а правительство имеет возможность внести законопроект в любой день недели, он рассматривается вне очереди. В некоторых странах только правительство имеет право вносить финансовые законопроекты, в других странах их могут вносить и депутаты, но обязаны указать в этом случае источники расходов. Подавляющее число принятых законов — это законопроекты правительства (в Италии — 8 из 10, в Великобритании — 9 из 10, в ФРГ — 6 из 7 и т.д.). “Парламентарии фактически утратили инициативу в законодательстве”, — констатируют французские политологи⁵

Законопроекты можно вносить в любую палату (в Италии, например, они равноправны), но в некоторых странах исключение делается для финансовых биллей: их нужно вносить в нижнюю палату. В ФРГ верхняя палата — Бундесрат (Союзный совет) имеет право законодательной инициативы, но его проекты идут не в другую палату, а сначала к правительству.

В некоторых странах для внесения законопроекта допускается так называемая *народная инициатива*: это проект, подписанный довольно большим числом граждан (в Италии — 50 тыс. в Бразилии — не менее 1% избирателей из не менее 5 штатов). Такой проект должен быть разбит на статьи. Парламент обязан принять его к своему рассмотрению. Народная инициатива довольно часто применяется в Швейцарии, имела место в Италии. В других странах она практически не используется.

После внесения законопроекта начинается его обсуждение, каждая стадия которого носит название “*чтение*”. Этот процесс неодинаков в разных странах, да и число чтений бывает разным и колеблется от одного (в

⁵ Blanc J. Virieux J.-M., Wagnet Ph. Grands régimes politiques étrangers. P., 1988. P. 175.

прошлом в Албании) до четырех (в настоящее время в России при обсуждении бюджета). Обычно бывает три чтения. Они призваны обеспечить тщательное рассмотрение проекта с тем, чтобы был принят профессионально проработанный закон.

Первое чтение нередко состоит лишь в том, что председатель палаты оглашает заголовок законопроекта, после чего он передается в постоянную комиссию, соответствующую его профилю. В некоторых парламентах первое чтение состоит из дебатов по общим принципам законопроекта, в результате чего он либо может быть отвергнут (из-за ненужности нового закона по данному вопросу, из-за неприемлемости подхода авторов и т.д.), либо направлен в постоянную комиссию для работы над ним.

Далее следует так называемая комитетская стадия работы над проектом. На этом этапе правительство вправе предложить свое мнение. Комиссия вносит изменения, дополнения, после чего законопроект с докладом от имени авторов и с содокладом комиссии опять выносится на пленарное заседание палаты. В данном случае проект обсуждается уже во всех деталях. При этом голосуются поправки и дополнения, вносимые депутатами.

В Италии доклад постоянной комиссии сначала рассматривается на заседании руководителей партийных фракций, а затем уже на пленарном заседании.

Обсуждение проекта на пленарном заседании после комитетской проработки — это *второе* чтение. В ходе его можно вносить различные поправки, но нельзя изменять основы законопроекта, принятые на первом чтении. Для того, чтобы сократить процесс и время прохождения проекта, который представляется бесспорным, в странах англосаксонского права практикуется юридическая фикция: превращение палаты в постоянный комитет (комитет всей палаты). В этом случае используется упрощенная процедура.

Поскольку в парламенте существуют разные мнения по законопроекту (правительство стремится провести свой законопроект, а оппозиция — сорвать его принятие), то при обсуждении проекта применяются различные ухищрения. Иногда проект пытаются “заговорить”, т.е. настолько продлить прения, чтобы не осталось времени рассмотреть его на данной сессии парламента до ее закрытия, а на другой сессии продолжить рассмотрение проекта нельзя: все стадии должны быть завершены на одной сессии, иначе придется начинать все сначала.

С другой стороны, председатель палаты, который является обычно представителем правящей партии (но по регламенту обязан соблюдать нейтралитет), на деле стремится обеспечить лучшие условия для прохождения “своего” законопроекта и отклонить проект оппозиции (это делается при строгом соблюдении внешней нейтральности и буквы парламентского регламента). Для этой цели он использует в некоторых парламентах прием,

называемый “кенгуру”: из множества поправок выбирает некоторые, группируя их и ставя на голосование, остальные на голосование не ставятся. Одновременно правительственное большинство парламента применяет свои меры: путем голосования оно принимает постановления об организации прений, о закрытии прений по разделам (отводится ограниченное время для обсуждения отдельных частей закона и по его окончании, несмотря на число желающих выступить, прения закрываются), использует так называемую гильотину (заранее обозначенное время прекращения обсуждения и т.д.). В странах англосаксонского права все эти приемы может единолично (без голосования) использовать спикер.

После второго чтения следует *третье*: законопроект голосуется в целом. На этой стадии возможны лишь редакционные поправки. Обсуждение в ходе любого чтения может быть фракционным или свободным. При *фракционном* обсуждении выступают лидеры фракций или уполномоченные ею депутаты для изложения позиции фракции по обсуждаемому вопросу (проекту закона и т.д.). В Израиле, в Великобритании обсуждение фактически бывает только фракционным. *Свободное* обсуждение, когда депутат может высказать свою точку зрения, проводится очень редко, и каждый раз по специальному решению парламента.

Голосование в некоторых странах сравнительно свободно и не подчиняется фракционной дисциплине, в других — жестко связано партийной дисциплиной (в Великобритании оно свободно только по вопросам морали, в 1972 г. было проведено свободное голосование по вопросу о вступлении в “Общий рынок”). Для проведения свободного голосования необходимо специальное решение парламента.

В разных странах используются разные способы голосования: открытое (обычно поднятием рук или “голосованием ногами”, когда сторонники законопроекта в британском парламенте выходят в одну дверь, а его противники — в другую, и счетчики в дверях подсчитывают число тех и других), тайное (бюллетенями и при помощи электронного голосования, когда депутаты нажимают на пульте перед своим местом соответствующую кнопку), поименное открытое голосование, когда каждый депутат, обычно выходя к столу президиума, должен произнести “да” или “нет”, а иногда и подписать соответствующий документ.

Среди законов особое место занимают законы о бюджете и так называемые денежные законы. Преимущества при их обсуждении и принятии отдаются нижней палате. Даже если верхняя палата отвергнет такие акты, они могут быть приняты только нижней и приобретают все качества закона.

После голосования представители фракций обычно выступают с краткими речами по мотивам голосования, объясняя, почему их партия голосовала за или против тех или иных положений законопроекта. Приня-

тый одной палатой законопроект поступает в другую палату. Для того, чтобы стать законом, принятый текст должен быть идентичным. При расхождении палат иногда создается *согласительная* комиссия. В некоторых случаях, если парламент не примет ее решение, он распускается, назначаются новые выборы. Но обычно после согласительной комиссии (возможны несколько попыток) проект принимается в редакции нижней палаты. Непреодолимые возражения бывают крайне редко, да и в целом они практикуются не часто.

В ряде стран создание согласительных комиссий не предусмотрено, а отвергнутый верхней палатой проект преодолевается повторным принятием его нижней палатой (в Великобритании законопроект может быть задержан на один год, так как требуется, чтобы второе принятие законопроекта нижней палатой состоялось на другой сессии). В Индии вето верхней палаты (в частности, по финансовым законопроектам) преодолевается на совместном заседании палат, где побеждает нижняя в силу большей чем вдвое ее численности.

В ряде мусульманских стран по традиции шариата избегают голосования в парламенте и расхождения между палатами и внутри них пытаются уладить путем соглашений и консенсуса. В Индонезии считается, что именно таким путем должно быть принято решение парламента и лишь в исключительных случаях — большинством в 2/3 голосов.

Законопроект, принятый обеими палатами (однопалатным парламентом) поступает на *подпись главе* государства. Он может его не подписать (для подписи установлен определенный срок, в разных странах от десяти дней до месяца, но в Индии срок не определен, и, если президент в это время не подпишет законопроект и не возвратит его своим отказом в парламент, проект становится законом без его подписи). Если глава государства возвратит законопроект (право вето), парламент может его преодолеть повторным принятием законопроекта в каждой из палат, в однопалатном парламенте или на совместном заседании палат (в США и Нигерии требуется для этого 2/3 голосов в палатах, в Италии — простое большинство всех членов палат, в Пакистане — простое большинство на совместном заседании палат).

Подписание президентом законопроекта обычно называется *промульгацией*, но в более точном значении промульгация включает также удостоверение подлинности акта, возведение его на уровень закона государства и распоряжение главы государства исполнять закон. В настоящее время в парламентарных республиках президенты редко отказывают в промульгации и обычно лишь по техническим причинам, например, в силу противоречия ранее принятым законам (в свое время это использовал в СССР президент М.С. Горбачев, применяет Президент России Б.Н. Ельцин). В ФРГ с

1949 г. было 5 случаев отказа в президентской подписи. Палаты могли обратиться в конституционный суд, но не обратились.

После промульгации закон вступает в силу (либо со времени подписи президента, либо со времени опубликования, либо на определенный день после подписи или публикации) и может быть лишен этой силы только органом конституционного надзора. Как это происходит и каковы последствия этого акта, мы рассмотрим в особой главе.

Наряду с законодательной деятельностью много времени в работе парламента занимают различные формы контроля за работой правительства. Это вторая по объему часть деятельности высшего представительного органа. Формы такого контроля различны. Выше уже упоминалось о работе постоянных комиссий, но, как отмечалось, они не вправе принимать решения, обязывающие правительство и отдельных министров. Иное дело — палаты парламента (однопалатный парламента). Существует несколько способов контроля за деятельностью правительства. К их числу относятся: устные и письменные вопросы, дебаты в парламенте по заранее определенным темам и общей политике правительства, парламентские слушания, интерpellации, парламентские расследования, деятельность парламентских комиссаров. Для *вопросов* обычно отводится “час вопросов” на заседании палаты (обычно 45—60 минут, в Палате лордов этот “час” составляет 20 минут) в определенный день недели в начале заседания парламента (в Великобритании в понедельник и четверг, в Индии — в пятницу). К этому времени поступает 100—200 вопросов. Различаются вопросы устные (вопрос часто задается в письменной форме, но требует устного ответа), письменные (ответ должен быть опубликован в стенографических отчетах парламента) и чрезвычайные (они задаются немедленно с разрешения председателя палаты и касаются обычно национальных катастроф и международных конфликтов).

В отдельных парламентарных республиках и монархиях есть еще особый вид вопросов: вопросы к премьер-министру (один или два раза в неделю). Он успевает ответить на 6—7 вопросов. После этого вида вопросов следуют дебаты, но каждый может выступать не более пяти минут (слово обязательно предоставляется автору вопроса). Число вопросов может быть регламентировано. В Бундестаге ФРГ депутат не может задать больше двух вопросов в неделю. Если он не удовлетворен ответом, может задать два дополнительных вопроса, после ответов на которые возможны дебаты (не более 5 минут каждому выступающему). Но при данном виде вопросов, как и при некоторых других, дебаты являются исключением. Министр успевает ответить на 10—15 вопросов. Как правило, ответы министра кратки и иногда состоят из одного слова “да”, “нет”. Иногда министр не дает ответа, ссылаясь на государственную тайну.

В ФРГ существует так называемый “большой вопрос”, который на­поминает рассматриваемую далее интерпелляцию. Его может задать груп­па депутатов не менее 5% общей численности Бундестага. Ответ предпо­лагает дебаты, может быть принято решение. За четырехлетний срок legis­латуры задается примерно 50 таких вопросов. “Малый вопрос” также мо­жет быть задан 5%-ной группой, но не предполагает дебатов и решения. Однако он может перерасти в “большой”, если задавшие вопрос не удовле­творены ответом.

Интерпелляция предполагает обязательное обсуждение ответа, об­щую дискуссию и принятие путем голосования решения, одобряющего или порицающего деятельность правительства или министра (“вотум недоверия”). Вотум недоверия может повлечь за собой увольнение правительства (отдельного министра) или роспуск парламента президентом. Внесение интерпелляций (резолюций порицания) и принятие решений по ним во многих парламентах затруднено (требуется большое число подписей под документом об интерпелляции, установлены сроки ее подачи (за несколько дней), запрещается подавать этим же лицам другую интерпелляцию на данной сессии, если их первая интерпелляция будет отвергнута и т.д. В ФРГ возможен лишь “конструктивный вотум недоверия” Предложение об этом вносится не менее чем четвертью членов бундестага, и в нем должна быть названа фамилия предлагаемого преемника канцлера (премьер-мини­стра). В случае выражения вотума недоверия ответственность правитель­ства может быть коллективной (оно уходит в отставку в полном составе) или индивидуальной (увольняется соответствующий министр). В Италии и ФРГ вопрос, какую форму ответственности избрать, решает парламент, в Великобритании — кабинет.

Вопрос о доверии может поставить и сам глава правительства обычно в связи с требованием к парламенту принять определенный правительст­венный законопроект, который правительство считает очень важным. От­каз в доверии влечет обычно те же правовые последствия, что и вотум недоверия.

Дебаты в парламенте преследуют цель оценить политику правитель­ства и его действия по отдельным вопросам. Возможны дебаты по общей политике правительства; дебаты по вопросам, предложенным правительст­вом, после консультаций с оппозицией; дебаты по вопросам, предложен­ным рядовыми парламентариями.

О парламентских *расследованиях* уже было сказано. Важно отметить лишь, что их проводит комиссия, специально созданная для этой цели, или постоянная комиссия в соответствии с ее профилем. Результаты проведен­ной работы докладываются на пленарном заседании, которое и принимает решение. При проведении расследований комиссия может вызвать для дачи показаний любое лицо, а при неявке или отказе давать показания

сурово наказать (на уровне судебных приговоров) за “неуважение к парламенту” В последние десятилетия в некоторых парламентах созданы специальные комиссии по контролю за деятельностью администрации. В США такая комиссия провела ряд громких расследований (дело сенатора Маккарти об “охоте за ведьмами”, повлекшее отставку этого сенатора, уотергейт, повлекший отставку президента Никсона и др.).

Как отмечалось выше, парламент *формирует некоторые высшие органы государства*, избирает (назначает) некоторых высших должностных лиц, а также дает согласие главе государства на назначение высших должностных лиц. Там, где существуют постоянно действующие органы (президиумы, постоянные комитеты, государственные советы), выполняющие полномочия парламента между сессиями, последний избирает эти органы на первом заседании после выборов нового состава. Иногда такие выборы государственных советов проводятся в полном составе (например, в Болгарии, Венгрии до 90-х гг.), иногда избираются только члены и секретарь этого органа, а его председателем является президент, избираемый парламентом отдельно (в Румынии — до 1990 г.). Наконец, часть членов в его состав входят по должности (премьер-министр в Бирме до военного переворота в 1988 г., председатели президиумов Верховных советов союзных республик — составных частей федерации бывшего СССР).

Создание постоянно действующих высших органов государственной власти (такое обобщенное название они получили в литературе стран тоталитарного социализма) обосновывалось тем, что необходим контроль за работой парламента между его сессиями. Этот довод справедлив, особенно если иметь в виду, что сессии парламента в социалистических странах продолжались нередко 5—6 дней в году (дважды по 2—3 дня), а их решения были заранее predeterminedены центральным органом правящей коммунистической партии. Коллегиальные постоянно действующие органы подменяли парламент (они принимали нормативные указы даже во время сессий парламента), нарушая принцип полновластия парламента, провозглашенный в конституциях. В 1988 г. поправкой к Конституции СССР они были заменены Верховным советом — постоянно действующим парламентом, который избирался Съездом народных депутатов СССР в составе двух палат по различным нормам представительства. Президиум Верховного Совета был сохранен, но лишен нормотворческих полномочий. Эта новая система существовала два года, до распада СССР в 1991 г. В Российской Федерации Съезд народных депутатов и Верховный Совет сохранялись до принятия новой Конституции в 1993 г. Существовал и Президиум Верховного Совета, который постоянно и безуспешно пытался присвоить себе нормотворческие полномочия по старому образцу.

В парламентах, сессии которых длятся 8—9 месяцев в году, а также в парламентах, которые, как считается, находятся в состоянии постоянной сессии и созываются на заседания по мере надобности (ФРГ), создание органа, аналогичного “социалистическим” президиумам парламентов вряд ли необходимо, хотя, как отмечалось, в Мексике с 1917 г. в парламенте существует Постоянная комиссия, обязанность которой состоит в контроле за выполнением правительством законов между сессиями парламента.

Конечно, создание такого органа имеет некоторые плюсы (непрерывность осуществления верховной государственной власти во время каникул парламента, постоянный контроль за деятельностью правительства, оперативное решение вопросов путем принятия указов, имеющих силу закона), но по-видимому, оно имеет больше минусов (присвоение законодательных полномочий парламента, усложнение системы государственных органов и т.д.).

Важнейшей формой деятельности парламента в дуалистических и парламентарных монархиях, в парламентарных республиках является формирование правительства (Совета, кабинета министров), некоторых других высших органов в отдельных странах (Верховных и конституционных судов), назначение некоторых должностных лиц (омбудсманов, парламентских комиссаров, генеральных прокуроров, генеральных контролеров, дача согласия президенту на назначение высших должностных лиц (в президентской республике). Порядок формирования этих органов и назначения должностных лиц будет рассмотрен в главах, посвященных другим “ветвям” власти — исполнительной, судебной и контрольной.

§ 6. Другие органы и формы осуществления законодательной власти

Как отмечалось, наряду с парламентом фактически законодательной властью могут обладать другие органы государства, и она может осуществляться в иных формах и процедурах. Правда, иногда вместо термина “закон” используются другие названия (декрет-закон в Италии, ордонанс в Алжире, прокламация до 1987 г. в Эфиопии и др.), но это не меняет существа дела. Речь идет фактически о законодательной деятельности помимо парламента (при его существовании либо при отсутствии последнего).

К числу органов, обладающих законодательной властью, относятся прежде всего *надпарламентские* органы. Старейшим из них является Народный консультативный конгресс в Индонезии, который согласно действующей конституции 1945 г. состоит из членов однопалатного парламента и лиц, назначенных в таком же количестве президентом республики из среды различных функциональных групп общества с преобладанием представителей вооруженных сил. Законодательные полномочия этого органа ограничены принятием программы развития на 5 лет (кроме того он изби-

рает президента и вице-президента). Однако, занимая положение надпарламентского органа, в принципе он может использовать свои права расширительно.

Аналогичным органом была Лойя Джирга (Великое собрание) Афганистана, созываемая в соответствии с конституцией 1987 г. с использованием древних традиций. В ее состав входили все члены национального совета (нижней палаты парламента), по 10 представителей от провинций и городов центрального подчинения, 50 наиболее уважаемых граждан, представители племен, назначаемых президентом по рекомендации политических партий и общественных организаций, большой круг лиц по должности (члены Совета министров, Верховного суда, Генеральный прокурор, губернаторы провинций и др.). Основным полномочием джирги, относящемся к сфере законодательства, было принятие конституции, но она была вправе принимать решения по всем важным вопросам. Толкуя свои полномочия расширительно, джирга могла принимать законы и по любым вопросам.

Особый вид надпарламентских органов связан с опытом ныне несуществующего СССР в 1989—1991 гг. и Российской Федерации, где рассматриваемая ниже система продолжала существовать до 1993 г. В СССР путем выборов был создан Съезд народных депутатов СССР. Две трети его представителей избирались по избирательным округам (в зависимости от численности населения и от национально-государственных образований в составе СССР), а треть — косвенным образом, от КПСС, профсоюзов, кооперативов, женских и молодежных объединений, других общественных организаций, Академии наук. В Российской Федерации (тогда РСФСР) последняя часть — представители КПСС и общественных организаций — не избиралась. Съезд имел исключительное право принимать Конституцию и вносить в нее изменения, избирать свой постоянно действующий орган — Верховный совет и т.д. Он имел право принимать законы, равно как и его орган — Верховный совет, но законы Съезда имели высшую юридическую силу.

Наряду с рассматриваемыми выше надпарламентскими органами, действующими в обычных условиях (не в условиях чрезвычайного положения), фактически законодательную власть могут осуществлять еще три вида органов: постоянные комиссии итальянского парламента; абсолютные монархи в некоторых странах; президиумы и постоянные комитеты высших представительных органов, а также занимавшие аналогичное положение государственные советы (мы используем последнее название как обобщающее для данного вида органов). Акты, имеющие силу закона, могут принимать органы, обладающие регламентарной властью и органы, получившие от парламента право на создание актов с силой закона (делегированное законодательство). Из всех видов перечисленных органов

только акты итальянских комиссий, мозамбикского постоянного комитета парламента и некоторых абсолютных монархов официально называются законами, в других случаях использовались иные наименования. Законы могут приниматься также путем референдума — голосования избирателей.

В соответствии с конституцией 1947 г. в Италии существует процедура так называемой *решающей комиссии*. По решению председателя любой палаты, если нет возражений от правительства, 1/10 части палаты, пятой части решающей комиссии, эта комиссия делегирует право принятия закона какой-либо постоянной или специальной комиссии. Одинаковый текст должен быть принят в сходных по их профилю комиссиях обеих палат парламента (в одной из палат текст может быть принят на пленарном заседании). Эта практика широко распространена в Италии и относится к законам несущественного характера. Таким образом принимается приблизительно 80% всех законов в Италии. На комиссиях не могут быть приняты конституционные, избирательные, бюджетные законы, акты, делегирующие законодательные полномочия и уполномочивающие на ратификацию международных соглашений.

В некоторых абсолютных монархиях Персидского залива и отдельных государствах других регионов мира акты, имеющие силу закона, издаются *королем* (эмиром, султаном). Короли, в частности, принимали важнейшие законодательные акты — даровали народу конституции в Бахрейне, Катаре, Кувейте, Непале и некоторых других государствах. В Саудовской Аравии король не издает законы (кануны), так как считается, что основные законоположения содержатся в Коране, по его поручению Совет министров принимает другие акты — низамы, по существу являющиеся законами.

Президиумы, постоянные комитеты высших представительных органов, *государственные советы* как нормотворческие органы известны только социалистическим странам и странам социалистической ориентации (в прошлом СССР, Польше, Румынии, Венгрии, Бирме и др., ныне Китаю, Кубе, Мозамбику и др.). Функции Постоянной комиссии Конгресса Мексики лишь отчасти совпадают с задачами этих органов. Государственные советы избираются на первом заседании нового состава высшего представительного органа, обычно в составе 11—28 членов. Кроме того, в их состав могли входить некоторые лица по должности (например, в СССР председатели президиумов всех союзных республик — субъектов федерации, в Бирме — премьер-министр). Председателем этого органа является по должности президент республики (там, где существовала эта должность).

Между сессиями высшего представительного органа государственный совет мог осуществлять многие полномочия парламента (в некоторых странах он принимал даже поправки к конституции). Акты, принятые во

исполнение этих полномочий, подлежали утверждению на ближайшем заседании верховного представительного органа. В условиях тоталитарных режимов отказа в утверждении не было (единственный случай в СССР произошел уже во время “перестройки”).

Фактически законодательную власть могут осуществлять исполнительные органы, получившие полномочия от парламента издать нормативный акт по тому или иному конкретному вопросу. Обычно к числу этих органов относится президент и правительство. Делегирование ему законодательных полномочий — частое явление во многих странах. В результате правительство издает огромное количество актов, имеющих общенормативный характер. Совокупность этих актов получила название “*делегированное законодательство*”. В Великобритании акты делегированного законодательства издаются в форме приказа монарха в Совете (он представляет по существу расширенный состав правительства) и как акты отдельных министров, но не кабинета. За изданием этих актов осуществляется парламентский контроль: они должны быть “положены на стол парламента” (практически сдаются в парламтскую библиотеку). В Великобритании они должны быть в течение 40 дней утверждены парламентом или отменены (на деле бывают случаи, когда через много лет обнаруживаются акты, противоречащие законам). В других странах применяются иные формы контроля. В Италии к актам делегированного законодательства относятся законодательные декреты. Они издаются президентом по уполномочию парламента после обсуждения в совете министров. Контроль за ними осуществляется Конституционным судом.

Что же касается органов *регламентарной власти*, то их право издавать акты общенормативного характера с силой закона не связано с делегированием полномочий, т.к. оно закреплено в конституции (хотя и в разных формулировках: во Франции и франкоязычных странах, как отмечалось, в конституциях есть список вопросов, по которым закон устанавливает общие правила и которые он регулирует исчерпывающим образом, остальные вопросы относятся к сфере регламентарной власти). В этом случае также существует иногда определенный контроль: в Бразилии после издания такого акта президентом в течение пяти дней должно быть созвано заседание парламента. В Италии регламентарная власть осуществляется декрет-законами правительства. Они издаются в чрезвычайных обстоятельствах и не требуют разрешения парламента. Число их растет. В 1950-х гг. они составляли 1% от общего количества законов, в 1970-х — 5%, в 1980-х — 20%.

В чрезвычайных условиях часто создаются своеобразные законодательные органы. Обычно это *военные и революционные советы*, правительственные советы вооруженных сил, советы национального спасения, хунты и иные аналогичные органы (для краткости в дальнейшем изложе-

нии — военные советы). После успешного переворота, победы повстанцев глава государства и правительство смещаются со своих постов (иногда они погибают, как было в Чили в 1973 г., бегут из страны, что имело место в Эфиопии в 1990 г., или предаются суду, как в Экваториальной Гвинее в 1979 г.), парламент распускается, создается военный совет, состоящий из руководителей переворота (иногда в его состав включаются гражданские лица, после переворота 1983 г. в Нигерии среди 19 членов совета было 2 гражданских лица). Обычно военный совет бывает сравнительно немногочисленным (в Алжире в 1965 г. — 26 человек, но затем половина состава по разным причинам выбыла, в Мадагаскаре в 1975 г. — 9 членов). Особенно узким бывает состав военной хунты в странах Латинской Америки, где она нередко включает лишь трех командующих родами войск и председателя, объявляемого президентом, но иногда военный совет включает более 100 человек (Временный военный административный совет в Эфиопии в 1974—1987 гг.).

Военный совет берет в свои руки всю полноту власти, включая законодательные полномочия, его акты не называются законами (используются термины прокламация, ордонанс, декрет-закон и др.), но по своему характеру — это акты высшего органа государственной власти с неограниченными полномочиями. Военный совет рассматривается в качестве временного органа, но часто существует более десяти лет (как в Алжире, Эфиопии и др.), а иногда и несколько десятилетий (Совет революционного командования в Ираке с 1970 г.). В Нигерии большая часть периода независимости характеризуется правлением военного совета (с перерывами).

Главную роль в военном совете играет его председатель (полковник, генерал, но иногда бывший капитан, а одно время в Суринаме даже сержант), его мнение обычно не обсуждается, хотя и в этом органе могут возникать противоречия (так было в Аргентине, в Бразилии, других странах).

Военный совет нередко принимает на себя не только законодательные полномочия, но и непосредственное управление государством. Лишь через некоторое время он создает специальный орган — Совет министров.

Персональная законодательная власть может принадлежать лидерам военных переворотов (а не военному совету в целом), которые объявили себя главными военными администраторами. Такая ситуация была неоднократно в Пакистане и Бангладеш. В прокламации о военном положении в Бангладеш от 14 марта 1982 г. говорилось: «Я, генерал-лейтенант Х.М. Эршад, с помощью Аллаха и благословения народа беру всю полноту власти как главный военный администратор... Я объявляю, что: 1) я могу назначить любое лицо президентом... Назначенный президент будет главой государства, но будет действовать в соответствии с моими советами (как главного военного администратора) и выполнять свои функции так, как я предпишу; 2) я могу законодательствовать путем регламентов военного

положения, приказов военного положения и инструкций военного положения... устанавливать наказания за преступления и регулировать любые другие вопросы... Ни один суд, включая Верховный суд, не имеет права объявлять неконституционными акты военного положения...⁶

Рассмотренные выше законодательные органы особого рода являются либо исключением в мировой практике, иногда сравнительно недолговечным (например, съезды народных депутатов СССР и РСФСР), либо связаны с чрезвычайными условиями военного положения (в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. акты с силой закона принимал в СССР Государственный комитет обороны, имевший сравнительно узкий состав партийной элиты во главе с И.В. Сталиным, хотя в то время считался действующим и конституционный законодательный орган — Верховный совет, созданный даже на сессию в 1944 г.), либо, наконец, рождены военными и государственными переворотами.

В особых случаях принимаются законы посредством *референдума*. Существует много видов референдумов, в том числе консультативный, который не имеет обязательной силы, хотя его результаты следует учитывать (таким был в СССР в 1990 г. референдум о сохранении Союза, за что высказалось большинство избирателей, но тем не менее вскоре Союз распался).

Обычный случай законотворчества путем референдума, когда на референдуме утверждается разработанный правительством или конституционной комиссией проект конституции (во Франции в 1958 г., Бирме в 1974 г., Эфиопии в 1987 г., России в 1993 г., Белоруссии в 1996 г. и др.). В развивающихся странах референдум часто используют чтобы обойти парламент. Так поступал на Филиппинах президент Маркос (голосование осуществлялось по общинам с 15-летнего возраста). В Пакистане после военного переворота его глава Зия уль-Хак применял референдум, используя религиозные чувства подавляющего большинства населения для внесения поправок в конституцию и т.д.

Путем законодательного референдума могут быть приняты и обыкновенные законы. В общегосударственном масштабе такой референдум используется редко (за исключением Швейцарии, где в среднем проводится от 5 до 10 федеральных референдумов в год). Чаше референдум применяется в штатах федеративных государств (в том числе в США). В Италии в общегосударственном масштабе используется “отменяющий” законодательный референдум: по требованию 500 тыс. избирателей (необходимо собрать подписи) или пяти региональных советов может быть поставлен вопрос об отмене тех или иных действующих законов. Решение избирателей страны на основе тайного голосования является обязательным. С

⁶ Bangladesh. — Constitutions of the Countries of the World. N. Y., 1984. P. 4.

1970 г., когда в Италии был принят закон о референдуме, было проведено несколько “отменяющих референдумов” (об отмене законов о разводах, о финансировании политических партий, о пожизненном заключении и др.). Однако ни один из них не собрал требуемого большинства голосов. Но решающий референдум 1993 г. об изменении избирательной системы имел результат.

Роль парламента при принятии принципиальных решений нередко подменяется созываемыми президентами особыми органами, призванными символизировать общенародное представительство. Таковы были Ассамблея народов Казахстана (1995 г.), Всебелорусское народное собрание (1996 г.), призванные одобрить президентские проекты конституций.

Глава 11. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Органы исполнительной власти — наиболее многочисленная, разнообразная и разветвленная система государственных органов. К их числу относятся как центральные (например, президент, правительство, министры), так и местные органы и должностные лица (губернаторы, префекты, районные начальники, делегатуры министерств на местах, в некоторых странах, в частности в Индонезии, даже старосты деревень и городских кварталов), назначаемые президентом, правительством, премьер-министром, министром внутренних дел, другими министрами.

Среди них есть органы общей компетенции (правительство, избираемые мэры городов, исполнительные комитеты советов в странах тоталитарного социализма) и множество органов отраслевой, специальной компетенции, специализированные учреждения (министерства, различные ведомства, их уполномоченные на местах).

В органах исполнительной власти занят огромный аппарат чиновников (в СССР накануне распада на государственной службе в широком смысле, включая учителей и врачей, находилось 19 млн. человек, т.е. приблизительно 1/15 населения страны, а собственно управленцев было 3 млн., т.е. один из 90 жителей). В ряде стран систему органов исполнительной власти принято называть органами государственного управления в узком смысле этих слов, имея в виду не государственное управление в целом как часть социального управления обществом, а специализированную, исполнительно-распорядительную деятельность.

Главное в деятельности органов исполнительной власти — выполнение законов, проведение их в жизнь, осуществление правительственной власти. Именно с этой целью они наделены и распорядительными полномочиями. Но подобно тому как парламент не ограничивается законодательной деятельностью, работа исполнительных органов не сводится только к исполнению законов. Как отмечалось выше, схема разделения властей имеет лишь общий, принципиальный характер. В повседневной жизни в ходе управления общественными процессами разные “ветви” власти перекрещиваются. Как мы видели, органы исполнительной власти могут принимать нормативные акты общего характера, вторгаясь в сферу законодательства (делегированное законодательство и регламентарная власть), заниматься распорядительной и даже в какой-то степени судебной деятельностью (так называемые административные судьи в учреждениях США, чье решение может быть отменено начальником учреждения), осуществлять контроль (во всяком случае за работой подчиненного им аппарата).

§ 1. Монарх

Вопреки встречающемуся иногда представлению, что монархия — явление прежних эпох, эта форма правления до сих пор широко распространена в мире, и больше всего монархий (в пропорции к общему числу государств) именно в цивилизованной Европе — около трети. В Азии четвертая часть государств — монархии, в Африке — три монархических государства из более 50, в Северной Америке данную форму правления имеет Канада, на континенте в Латинской Америке кроме Белиза (члена британского Содружества) нет монархий, но в Карибском бассейне многие мелкие островные государства, входящие в Содружество, являются таковыми.

По общему правилу, монарх занимает свой пост по наследству. В ряде стран наследниками могут быть только мужчины (в Непале, Марокко и др.), причем обычно престол наследует старший сын. В большинстве государств занять престол могут и женщины, однако при условии, что среди прямых нисходящих потомков покойного монарха нет мужчин. При равенстве наследственных прав между мужчиной и женщиной предпочтение (кроме шведской системы) отдается первому. Таким образом, почти при всех системах наследования существует дискриминация женщин. С другой стороны, супруг царствующей королевы не является королем, он имеет другой титул (например, принц-консорт в Великобритании).

Существуют “персональные” и “семейные” системы престолонаследия. В первом случае наследует конкретное лицо, заранее определенное законом, во втором царствующая семья вместе с высшими духовными лицами выбирает короля из данной семьи (например, в Саудовской Аравии и др.) или эту личность определяет царствующий король, но только из данной династии (в Непале). Персональные системы в свою очередь имеют несколько разновидностей: 1) салическая, когда наследуют только мужчины (в Японии); 2) кастильская, когда могут наследовать женщины (дочери), но мужчины (сыновья) имеют преимущество; 3) австрийская, когда женщины могут наследовать, если во всех поколениях династии нет мужчин; 4) шведская, когда мужчины и женщины наследуют трон на равных условиях по праву первородства.

Если наследником трона становится несовершеннолетнее лицо, то оно провозглашается монархом, но назначается регент или создается регентский совет, который выполняет функции монарха (иногда фактически управляет страной). Так было в Свазиленде после смерти короля Собхузы II в 1982 г., когда регентами были назначены одна за другой две королевы-матери (это особый титул, отражающий пережитки матриархата). Назначение и смещение их осуществлялось племенным советом ликоко (17 человек).

Новый король или королева провозглашаются монархом сразу после смерти прежнего (“Король умер, да здравствует король!”), однако официальное восшествие на престол связано с торжественным ритуалом коронации, который совершают высшие духовные лица, первосвященники государства в храме в присутствии представителей наиболее знатных дворянских родов (коронация малолетнего монарха откладывается до его совершеннолетия). В странах Азии и Африки существуют другие традиционные обряды. Во многих странах Европы, Азии, Африки они отражают пережитки древнего порядка выборности короля его сподвижниками, наиболее авторитетными военачальниками, старейшинами племен. Коронация происходит обычно через несколько месяцев после смерти прежнего и провозглашения нового короля (например, так было в Японии в 1991 г.).

При наследовании престола в некоторых странах существуют дополнительные условия. В Непале Конституция 1962 г. (это положение сохранилось и в Конституции 1990 г.) закрепляет наследование престола за определенной королевской династией, однако, царствующий король вправе сам назначить конкретного наследника из этой династии. Для решения вопроса о соблюдении обычаев при наследовании трона при короле Непала создается Государственный совет, включающий кроме правительства верховного судью, высшего священнослужителя, а также лиц, которых назначит король. Аналогичный орган (в его состав входят министры, члены королевского совещательного совета, представители армии) существует в Бутане. Предусмотренный конституцией 1984 г. совет по делам престолонаследия Брунея возглавляет сам султан (последний возглавляет также тайный совет, религиозный совет, многие другие органы и важнейшие министерства). Совет созывается в случае смерти монарха, а также в случае необходимости. Подобные органы играют особенно важную роль в тех странах, где существует полигамия и может быть много претендентов на престол с одинаковыми правами.

Наконец, в ряде государств мусульманская доктрина и особенно обычное право, идущее от традиций бедуинов-кочевников, отвергают наследование престола, теоретически заменяя его выборностью, но на деле семейным наследованием. По сохраняющимся традициям бедуинов наследник престола должен быть избран шейхами (вождями, старейшинами племен) из числа возможных претендентов, принадлежащих к королевскому роду. В тех странах, где есть парламент, избранная шейхами кандидатура может быть предложена ему для одобрения. На деле эта система во многом напоминает предыдущую: пост монарха давно находится в руках правящей семьи, которая представляет собой неформальное, но весьма важное учреждение. Фактически она в присутствии некоторых высших духовных лиц — ученых богословов (улемов) — выбирает монарха. В тех случаях, когда имеется несколько линий престолонаследия (например, в

семействе Аль-Тани в Катаре Бени Хамад — ведущая ветвь), семейный совет может играть решающую роль в выборе наследника. В Саудовской Аравии в 1964 г. передача власти королю Фейсалу была оформлена решением 12 ведущих улемов, а затем одобрена 68 членами клана саудидов. В 1975 г. право на престол Халеда поддержали около 200 представителей правящей династии. Таким же образом взошел на престол царствующий король Фахд.

Теоретически наследования престола нет и в Свазиленде, где по традициям, как это было и в Европе у варварских племен, королем может быть только избранное лицо, но в Свазиленде он должен обладать особыми, “сверхъестественными” качествами. В выборе преемника здесь особую роль играет упомянутая выше королева-мать. Она избирается советом вождей (ликоко) из числа жен покойного короля, становится председателем ликоко и правителем до избрания нового короля (не обязательно ее сына, ибо все дети считаются общими детьми королевского семейства). На деле в Свазиленде тоже существует наследование, только выбирать приходится из очень большого числа потомков покойного короля (у Собхузы II было 80 жен и более 100 сыновей-принцев).

Наряду с двумя формами наследования — персональной и клановой (лишь прикрытой формально выборностью) — применяется своеобразная “монархическая” выборность. Речь идет о выборах главы федеративного государства из числа монархов его составных частей. В Малайзии глава государства избирается сроком на 5 лет девятью султанами штатов и только из их среды (всего штатов 13, но во главе четырех из них находятся не султаны и поэтому не принимают участия в выборах). На практике султаны штатов занимают пост главы государства в порядке очередности, для чего в Совете правителей ведется особый список.

В ОАЭ система более сложная. С одной стороны, существует как бы коллективный монарх — Высший совет эмиров, состоящий из эмиров семи эмиратов, входящих в ОАЭ. В отличие от Совета правителей в Малайзии, главной задачей которого являются выборы главы государства, Высший совет эмиров обладает высшей властью в государстве, в том числе законодательной. Он создает также правительство, ответственное перед ним (Национальное собрание, члены которого назначаются в определенной пропорции эмиром, имеет лишь совещательный характер и состоит даже не при Высшем совете эмиров, а при правительстве). Высший совет эмиров избирает своего председателя на пятилетний срок, который осуществляет многие полномочия главы государства (другие реализует Совет). В отличие от Малайзии в ОАЭ чередования нет. Председателем Совета постоянно избирается эмир крупнейшего эмирата Абу-Даби, который занимает 86% территории ОАЭ.

Любой монарх, независимо от формы правления, обладает некоторыми общими характеристиками правового положения. Он — глава государства (или по крайней мере, если учитывать опыт ОАЭ, выполняет некоторые полномочия главы государства); обладает королевской prerogative (например, решение вопросов войны и мира), хотя эти полномочия в парламентарных монархиях фактически осуществляет правительство (кабинет); правом иметь свой двор (персонал), занимающийся не государственными, а личными делами монарха, но оплачиваемый из государственного бюджета (в парламентарных монархиях парламент ежегодно вотирует специальные средства для этой цели по так называемому цивильному листу); монарх имеет право на определенные регалии (трон, скипетр и др.), на соответствующее обращение (“Ваше величество” и др.); он не несет ответственности, за действия короля отвечают министры (в прошлом, во время английской и французской революций XVII и XVIII вв., имели место судебные процессы в парламентах и казнь королей Карла I и Людовика XVIII).

Вместе с тем, положение монарха существенно, а то и принципиально различно в зависимости от формы правления. В абсолютной монархии глава государства — отнюдь не только орган (высшее должностное лицо), сосредоточивающий в своих руках исполнительную власть. Согласно Конституциям Брунея, Катара, Кувейта, Непала (1962 г.), Бахрейна вся власть — законодательная, исполнительная, судебная — исходит от монарха. Там, где таких положений нет, установлено, что законодательная власть осуществляется парламентом совместно с монархом. В последней норме с точки зрения права нет ничего необычного: в связи с правом короля подписывать законы и в Европе считается, что законодательная власть осуществляется совместно этими учреждениями. Но фактически между положением в Европе, с одной стороны, и в “нефтяных монархиях” (Брунее, Катаре и др.) и аграрных королевствах (Непале, Бутане, Свазиленде), с другой, есть принципиальная разница.

В европейских монархиях, как мы видим, это — “мертвое право”, король подписывает законы, не используя право вето. В названных выше арабских и азиатских странах положение другое: ни один закон не может быть издан вопреки желанию короля, поэтому-то ему не нужно использовать вето. К тому же, как отмечалось, в некоторых странах (Омане, ОАЭ) парламента нет, и король является единственным центром власти. В других странах парламент имеет консультативный характер (например, в Катаре, также в 1992 г. Консультативный совет, в который входят 60 членов, назначенных королем, создан и в Саудовской Аравии). Или же вскоре после его создания парламент был распущен, а беспарламентское правление длится четверть века (в Бахрейне). В третьей группе стран он то воссоздается, то опять распускается на определенное время (в Кувейте). Все эти

страны, являющиеся только на словах конституционными монархиями, на деле представляют собой монархии абсолютные. Король сосредоточивает в своих руках всю полноту власти.

В дуалистических монархиях положение монарха, его роль как главы государства и средоточия исполнительной власти являются иными. В этих странах законодательная власть, по идее, отделена от исполнительной: первая принадлежит избираемому парламенту, вторая — наследственному королю. Разделение не проведено до конца: король имеет право вето. Правда, он крайне редко использует его против послушного парламента. Кроме того, король обладает правом указного законодательства, его декреты (декрет-законы) мало в чем уступают законам по юридической силе.

В условиях дуалистической монархии управление государством находится в руках короля. Он назначает и смещает премьер-министра и министров, а иногда берет себе должности главы правительства и руководителя важнейших министерств. Назначение и смещение не требуют согласия парламента, и правительство за свою деятельность не несет политической ответственности перед парламентом, оно отвечает только перед королем. Правда, в последние годы все чаще вводится двойная система ответственности: перед парламентом и перед королем (в Непале она утверждена поправкой к Конституции 1980 г., в Иордании существует с 1953 г., в Марокко — с 1972 г. и т.д.). Однако на практике реальным является только второй вид ответственности.

Король назначает местных администраторов в провинции, на практике с ним согласовываются назначения и в некоторые районы. Провинциальные администраторы несут ответственность перед королем, отчитываются перед ним. Фактически именно король, а не премьер-министр является подлинным руководителем правительства, король зачастую ведет важные заседания правительства.

Несмотря на то, что фактическим главой правительства является король, роль этого органа в дуалистических монархиях невелика. Реальная власть находится не у совета министров, а у королевских придворных (хотя роли министров и придворных часто совпадают). При королевском дворе создаются специальные органы, деятельность которых снижает роль правительства. Таков составленный из приближенных короля дворцовый секретариат в Непале. Как отмечал непальский политолог П. Бхатнагар на Конгрессе Международной ассоциации по политической науке в 1985 г., именно дворцовый секретариат, а не правительство определяет государственную политику¹ Он играет огромную роль, используя правительство как инструмент для выполнения решений короля. В Бутане таким органом

¹ Bhatnagar P.S. Public Bureaucracy in Traditional Society: Case Study of Nepal. P., 1985. P. 23.

является совещательный совет, который вызывает на свои заседания министров, требует их отчетов. Приближенные короля играют не меньшую роль, чем правительство в Иордании и Марокко.

Положение в конкретных дуалистических монархиях тоже неодинаково. Король Непала управлял с помощью так называемой беспартийной “системы парламентской демократии” (она ликвидирована с принятием конституции 1990 г.). Панчаяты (местные органы ограниченного самоуправления, находившиеся под контролем назначаемых чиновников) избирались путем отчасти прямых, частично многостепенных выборов на основе представительства так называемых “классовых” и профессиональных организаций (среди семи таких организаций числились крестьяне, молодежь, солдаты-ветераны, женщины и др.) по списку, утверждаемому королем. Кроме того, пятую часть членов Национального панчаята (28 из 140) назначал сам король. “Эта система, — пишет польский исследователь К. Дебицкий, — запрограммирована таким образом, что дает королю контроль за всеми основными решениями, принимаемыми панчаятами”² Главными органами были, однако, не панчаяты, а назначаемые в каждый район королевские представители. При них создавались консультативные советы, состоявшие из представителей местного панчаята, руководителей “классовых” и профессиональных организаций (упразднено в 1990 г.).

В Бутане важную роль в управлении играет территориально-религиозная система: управление на местах строится в соответствии с размещением монастырей (с прилегающими окрестностями). Король назначает начальника монастырского округа, над которым стоит также назначенный королем губернатор. Главный аббат, который избирается монастырской верхушкой на три года, занимает второй пост по значению в государстве, он ниже лишь короля. При аббате существует свой совещательный совет и четыре главных ламы имеют пост министров. При решении споров о компетенции между двумя совещательными советами (королевским и аббатским), министрами-ламами и просто министрами главную роль играют указания короля.

Другой особенностью управления в Бутане является градация населения на множество групп, выполняющих разные функции в обществе. Лица обозначают свою принадлежность к ним при помощи шарфов разного цвета, причем такой шарф носят не только при исполнении служебных обязанностей, но и на публике, чтобы всегда можно было отличить аристократа и чиновника от простолюдина. Последний имеет право носить лишь белый шарф, члены совещательного совета при короле имеют высший титул в государстве — звание чиновника “красного шарфа”. На такой же шарф имеют право министры короля и министры-ламы аббата. Главный

² Dębicky K. Królestwo wśród chmur. Warszawa, 1981. S. 65.

аббат, как и король, носит желтый шарф. Пережитком прежних общинных традиций являются совместные трапезы населения в столице и на местах, в которых участвует сам король.

Хотя в Бутане нет традиций выборности короля, прежняя феодальная раздробленность страны (единое государство было создано лишь в 1907 г.) нашла свое отражение в праве парламента сместить короля перевесом в 2/3 голосов. Эта норма, существовавшая в конституционных документах до 1973 г., никогда не применялась и по утверждению исследователей³ является мертвой буквой: власть короля настолько велика, что члены парламента боятся что-либо возразить ему (в Бутане король присутствует на заседаниях парламента, выступает сам и прерывает других ораторов своими замечаниями).

Еще одна особенность положения короля в Бутане, а также государственного аппарата страны связана с внешнеполитическими аспектами. В 1949 г. королевство, сохраняя полную самостоятельность в своих внутренних делах, включая вопросы обороны, согласилось руководствоваться советами Индии в области внешней политики. Это нашло закрепление в соответствующем договоре. Кроме того, многие десятилетия индийцы по просьбе Бутана обеспечивают работу различных правительственных служб, средств связи, органов просвещения.

Наибольшие элементы общинных традиций присущи положению короля в Свазиленде. Важнейшую роль в управлении в этой стране играют племенные структуры. О роли главного племенного совета — ликоко и о роли королевы-матери как регента малолетнего короля мы уже упоминали. Существует также съезд вождей, состоящий из нескольких сот человек (обычно около 400). Он, в частности, решает спорные вопросы, возникающие между королевой-матерью (она — председатель Совета ликоко) и остальными членами совета, обсуждает важнейшие государственные дела и принимает решения. Эти решения, особенно в условиях регентства, имеют обязывающий характер. Если король уже находится на престоле, эти решения принимаются совместно с ним.

К древним традициям восходят и некоторые ритуалы, которые рассматриваются как имеющие особое значение для поддержания власти короля. Это — малый и большой нцвала, которые, по обычаям свази, завершают старый год и открывают новый. Оба обряда (большой совершается через 15 дней после малого) имеют строго фиксированный список участников: королева-мать, кровные братья короля, жрецы, некоторые родовые вожди. Смысл ритуалов состоит в том, что король преодолевает враждеб-

³ Jha Sh.K. Democratisation of an Autocratic System. The Evolution of the Representative Institutions in Bhutan: Foreign Affairs Report. New Delhi, 1977. Vol. 34. № 12. P. 256.

ные нападки и выходит из борьбы с еще большей силой и властью. Сначала поется хвалебная песня королю, затем на него возводится хула (выражение ненависти к королю, олицетворение восстания народа против короля), затем вновь звучит хвала. Считается, что в этот момент король достигает своей высшей ритуальной силы. Большой иввала помимо хвалы—хулы—хвалы сопровождается облачением короля в костюм чудовища, обнажением, сожжением костюма короля. Это делается для изображения сверхчеловеческой силы короля, отделения чистого (обнаженный король) от нечистого (сожжение его костюма).

В Иордании и Марокко положение короля освобождено от многих архаичных черт, свойственных монархии в Бутане, Непале, Свазиленде и в бывшей колонии Великобритании небольшом, островном государстве Тонга, где король тоже соединяет духовную и светскую власть (в Тонга он является главой местной методистской церкви). Однако и здесь монархия сохраняет особенности, присущие развивающимся странам. Важную роль в управлении в этих странах также играют ведущие придворные, занимающиеся отнюдь не только личными делами короля, а активно вмешивающиеся в государственное управление. Как и в ранее рассмотренных государствах, король является центром управления.

Совсем иным является положение короля как главы исполнительной власти в парламентарных монархиях. В условиях данной формы король царствует, но не правит. Правда, и здесь существуют определенные различия. Монарх в Великобритании (в настоящее время королева Елизавета), короли (королевы) Швеции, Норвегии, Дании, Нидерландов и ряда других стран Европы хотя и сохраняют по конституции частичные полномочия, но не пользуются ими. В Японии конституция вообще лишает императора властных полномочий, сохраняя его лишь как символ нации. В Малайзии некоторые выборные монархи пытались играть свою роль в политике, используя, в частности, право вето. В результате парламент внес в 1984 г. поправку к конституции, существенно ограничив возможности монархов в этом отношении. В Таиланде король не обладает по конституции существенными полномочиями, но опираясь на назначаемый им сенат и военных, играет важную “теневую” роль в политике. Король остается центром управления при замене кабинета. При нынешнем короле Таиланда Адульдете сменилось 8 конституций и более 30 кабинетов (впервые кабинет, состоявший не из военных, был образован лишь в 1992 г.), но механизм управления сохранился. Теперь король постепенно приобщает к руководству делами государства наследника престола, передавая ему часть полномочий, особенно во внешнеполитической области.

§ 2. Президент

В организации президентуры в странах мира используются три формы: единоличная, коллегиальная и смешанная. Первая характерна для подавляющего большинства стран: ФРГ, Индии, Египта, Мексики, Вануату и др. Вторая в виде президиумов высшего представительного органа и государственных советов применялась и применяется главным образом в некоторых социалистических странах: в бывшем СССР, в Венгрии, Польше до рубежа 1980—1990 г., на Кубе и т.д. (частичным исключением из этого правила являются Швейцария и Мексика, но высшие постоянно действующие органы существенным образом отличаются от одноименных органов социалистических стран). Третья, гибридная форма появилась первоначально в Китае в 1954 г., а затем и в некоторых других социалистических странах и представляла собой сочетание единоличного президента (председателя республики) с коллегиальным постоянно действующим органом государственной власти (Постоянным комитетом, Государственным советом и др.), председателем которого был по должности президент. Рассмотрим эти три формы президентуры более подробно.

Согласно конституциям многих стран (Франции, Шри Ланки, Нигерии, США, России, Азербайджана, Белоруссии, Украины, Казахстана и др.) **президент** — глава государства, ему принадлежит (США и др.) или не принадлежит по конституции (Украина и др.) исполнительная власть. В отличие от монарха (в том числе “выборного”) президентом может быть избран в разных странах на срок от 3 до 7 лет любой гражданин, удовлетворяющий указанным в конституции (в некоторых странах — в законе о выборах президента) требованиям (цензам). Обычно к их числу относятся возраст (как правило, 35—40 лет; в Италии — не менее 50 лет; в бывшем СССР — не старше 65 лет); гражданство данной страны должно быть приобретено кандидатом в президенты путем рождения от граждан данного государства (а не посредством, например, натурализации или оптации); необходим определенный срок проживания в данной стране на период выборов; требуется полностью обладать гражданскими и политическими правами; иногда устанавливается в общей форме, что нужно иметь квалификации, необходимые для членов парламента, другие цензы (в разных странах эти требования неодинаковы, но в целом во многих развивающихся странах требуется уметь читать и писать, не быть судимым в определенный период перед выборами за некоторые преступления и т.д.). Иногда есть и дополнительные требования к кандидату в президенты: иметь высшее образование (в Турции).

Выборы президента осуществляются разными способами: прямым голосованием избирателей, косвенными выборами, парламентом, высшим партийным органом правящей (единственной) партии, а в условиях воен-

ных или полувоенных режимов — военными, революционными советами, хунтами. Впрочем, в последнем случае речь идет скорее не о выборах, а о провозглашении или самопровозглашении президентом лица, возглавившего переворот.

Прямые выборы проводятся путем голосования избирателей (во Франции, большинстве стран Латинской Америки и Африки), подсчет голосов осуществляется только по мажоритарной системе, как правило, абсолютного большинства в два тура. Так проводились выборы президента в России в 1996 г. (в 1991 г. президент при действовавшей системе в два тура был избран уже в первом туре). Однако имели место и выборы президента путем относительного большинства голосов. В тех странах капиталистической ориентации с однопартийной системой, где действуют принципы англосаксонского права, при единственном кандидате (а он выдвигается верхушкой правящей партии) выборы не проводятся: он провозглашается избранным без голосования ввиду отсутствия соперников (это имело место неоднократно в Кении). В бывших французских и португальских колониях голосование проводилось в аналогичных условиях и при единственной кандидатуре.

Косвенные выборы возможны двумя путями: выборщиками и особой избирательной коллегией. Первый способ используется в Аргентине и США, до изменения конституции в 1990-х гг. он применялся в Финляндии. Он заключается в том, что избиратели голосуют за выборщиков от определенной партии (в США каждый штат имеет столько выборщиков, сколько он избрал членов конгресса), а в бюллетене указан также кандидат в президенты (часто и в вице-президенты) от данной партии. Выборщики связаны партийной дисциплиной, да и морально руководствуются принадлежностью к своей партии. В США, собравшись в столицах своих штатов, они подают свой голос за президента. Голоса подсчитываются по мажоритарной системе относительного большинства, список выборщиков, получивший большинство, имеет все мандаты от штата. В результате может получиться, что кандидат получает абсолютное большинство мандатов с меньшинством голосов избирателей (это было в США в 1876, 1888 г. и др., когда третьи партии выдвигали свой список выборщиков). Кроме того, выборы во многом зависят от голосов выборщиков от крупных штатов с большой численностью населения (Калифорния имеет 45 голосов, Нью-Йорк — 41, Пенсильвания — 27 из 535 выборщиков) Хотя официально выборы президента происходят через определенный промежуток времени после избрания выборщиков, уже по количеству выборщиков, избранных от той или иной партии (а в США — двухпартийная система), ясно, кто будет избран президентом, и уже тогда проигравший выборы претендент поздравляет по телефону своего соперника с удачей.

Специальными избирательными коллегиями президенты выбираются в Италии, ФРГ, Индии. В первых двух странах основу коллегии составляет парламент (в ФРГ — нижняя палата, в Италии обе палаты), в коллегии входят также делегаты, избираемые в ФРГ ландтагами земель (избираются на основе пропорционального представительства в них партий, их общее число должно быть равно числу членов бундестага), в Италии в коллегии участвуют делегаты, избираемые советами областей (каждая область избирает трех делегатов, за исключением двух небольших областей, которые посылают по одному). В Индии избирательную коллегия составляют лишь избранные (а не назначенные) члены законодательных собраний штатов.

В отличие от выборщиков в ФРГ и Италии избирательные коллегии (в ФРГ она называется Федеральное собрание) заседают вместе. В ФРГ, чтобы быть избранным, необходимо абсолютное большинство голосов Федерального собрания для двух первых туров и относительное в третьем туре (на практике избирались президенты от всех трех основных партий — Христианско-демократического союза, Свободной демократической партии и Социал-демократической партии). В Италии для того, чтобы быть избранным, в первых трех турах необходимо иметь квалифицированное большинство (2/3 избирательной коллегии), затем достаточно абсолютного большинства (50% + 1 голос). Эта норма введена для того, чтобы президент опирался на консенсус различных политических сил, но на практике она ведет к долгим и трудным выборам. Из 8 президентов, сменившихся в Италии после второй мировой войны, только два были избраны в первом туре (в 1946 и 1985 гг.), два — после более 20 туров, остальные прошли от 4 до 16 туров.

Парламентские выборы президента используются в небольшом числе стран (в Турции, Ливане, Греции и др.). В СССР первый президент М.С. Горбачев был избран в 1989 г. надпарламентским органом — Съездом народных депутатов. Подобным органом — Народным консультативным конгрессом — избирается президент Индонезии. Выборы президента парламентом также нередко бывают затяжными. В 1980 г. в Турции состоялось более 100 туров. Новая конституция Турции 1982 г. устанавливает порядок, направленный на предотвращение длительных выборов. Для двух первых туров необходимо квалифицированное большинство голосов всех членов парламента, для третьего тура — абсолютное большинство голосов. В четвертый тур проходят две кандидатуры, набравшие в третьем туре относительное большинство, для победы требуется получить абсолютное большинство всего состава парламента. Если и в этом туре не удастся избрать президента, парламента распускается, проводятся выборы нового состава, и вновь повторяется описанная процедура.

Теоретически способ избрания президента парламентом является демократичным. В марксистской литературе он оценивался как наиболее

демократичный, т.к. лишает возможности президента противопоставлять себя парламенту, что имеет место при избрании путем голосования избирателей. Однако этот способ, как отмечалось, может вести к затяжным, тупиковым выборам.

Выборы президента высшим органом правящей (единственной) партии практиковались лишь в странах социалистической ориентации — Анголе, Бенине, Конго, Мозамбике в 1970—1980-х гг. Неизменно избирался лидер партии, и на ближайшем заседании парламента его избрание подтверждалось парламентом. Это была, по существу, инвеститура — введение в должность, поскольку избрать нового кандидата или отказать в утверждении избранному парламент в соответствии с конституцией не имел права.

Президент как глава государства и орган исполнительной власти имеет по конституции обширные полномочия, независимо от формы правления. Однако их реальное осуществление зависит именно от этих форм. В связи с этим различаются “сильный” (например, в США) и “слабый” (например, в Индии) президенты. Первый существует в президентской республике и выполняет свои полномочия самостоятельно, второй принимает решения по совету правительства (кабинета), и его подпись на издаваемых им актах требует обязательной контрассигнатуры: скрепления подписью премьер-министра или министра, ответственного за выполнение данного акта. Это различие очень важно учитывать при оценке реального значения рассматриваемых ниже полномочий.

Полномочия президента можно разделить на несколько групп (такая группировка проводится иногда и в конституциях, например, в ст. 104 конституции Турции 1982 г., где выделены полномочия в экономической области, в сфере исполнительной власти и в судебной области). В законодательной области президент вправе ежегодно при открытии сессии парламента обращаться с посланием или выступать с программной речью; он назначает выборы в парламент, созывает парламент на заседание и может распустить его в определенных случаях, обязательно назначив новые выборы; президент подписывает и публикует законы и вправе отказать в подписи (право вето, о последствиях которого уже говорилось), он вправе выносить законы на референдум (обычно это обязательное требование, если речь идет о законах, вносящих изменения в конституцию), может возбуждать дело в конституционном суде в отношении актов, противоречащих, по его мнению, конституции.

В сфере исполнительной власти президент назначает премьер-министра и принимает его отставку (в некоторых странах, например, в России, может увольнять его по своей инициативе), по предложению премьера он назначает министров и смещает их с занимаемых постов, может созывать Совет министров и председательствовать в нем; президент по должности

является главнокомандующим вооруженными силами (в некоторых странах представляет главное командование вооруженными силами от имени парламента), созывает Совет национальной безопасности и председательствует в нем, объявляет чрезвычайное или осадное положение и в этих случаях принимает акты, имеющие силу закона (в ряде африканских стран, где сказывается влияние континентального европейского права, такие акты он может принимать и без введения чрезвычайного положения); может создавать некоторые органы и назначать их руководителей (например, контрольные советы или палаты); в некоторых федеративных государствах он вправе вводить президентское правление или осуществлять федеральную интервенцию (вмешательство) в дела штата. Он вправе издавать исполнительные постановления (в парламентских республиках, как отмечено, они требуют контрассигнатуру).

В *судебной* сфере президент может назначать весь состав или часть членов Верховного или Конституционного суда, высшего кассационного суда, высшего административного суда, Совета магистратуры (орган административного управления судебной и прокурорской деятельностью), генерального (главного) прокурора (разумеется там, где есть эти органы и должности).

Президент имеет обширные права как глава государства в сфере *международных отношений* и *регулирования правового статуса граждан*. В области международных отношений он представляет государство (во многих президентских республиках он определяет международную политику государства), назначает дипломатических представителей в иностранные государства и принимает верительные грамоты представителей зарубежных государств (они аккредитируются при главе государства), заключает и ратифицирует международные договоры (наиболее важные ратифицирует парламент), объявляет о денонсации международных договоров, объявляет войну и заключает мир (для этого установлены определенные процедуры и требуется решение или одобрение парламента для того, чтобы данные меры остались в силе) или объявляет о решении парламента об объявлении войны (если последний не может собраться, решение принимается совместно президентом и председателем правительства).

Регулируя статус личности, президент вправе принимать в гражданство государства иностранцев, давать разрешение на выход из гражданства (во многих странах эти процедуры теперь упрощены и осуществляются другими, нижестоящими органами), он вправе осуществлять помилование и смягчение наказаний, награждать орденами и медалями за выдающиеся заслуги перед отечеством, присваивать почетные и высшие воинские звания. Во многих странах он назначает ректоров университетов (или основного — столичного университета).

В осуществлении этих полномочий президенту прежде всего помогает правительство, которое, как устанавливают многие конституции, разделяет с президентом исполнительную власть. Кроме этого, в непосредственном подчинении президента находится большой, нередко огромный аппарат. В США всего 14 министров, а федеральных агентств, многие из которых находятся в распоряжении президента, более сотни, и ряд из них (например, Совет национальной безопасности) играют несравненно более важную роль, чем министерства. Президент имеет свою канцелярию. В ФРГ ею руководит специальный государственный секретарь. При президенте создаются также различные консультативные советы (например, Совет республики в Бразилии по конституции 1988 г., в его состав по должности входят важнейшие государственные лица, а также лица, назначенные президентом; таким же органом был Государственный совет в СССР, но его состав был целиком назначен президентом). В некоторых странах таких советов несколько, они организуются по различным направлениям политики (например, в Египте).

В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия. Его политическая ответственность может выражаться в импичменте, о котором говорилось ранее, в уходе президента в отставку. В 1992 г. в связи с распадом СССР вынужден был уйти в отставку М.С. Горбачев. 6 марта 1992 г. под давлением части населения ушел в отставку через полгода после избрания президент Республики Азербайджан А. Муталибов (парламент одновременно принял закон о личной неприкосновенности бывшего президента).

В 1993 г. импичмент в отношении президента был применен в Бразилии и Венесуэле. Попытка этого рода делалась в России в 1993 г., но на Съезде народных депутатов не было собрано необходимого количества голосов. Постановлением парламента, которое было затем подтверждено референдумом, был смещен другой президент Азербайджана — А. Эльчибей (за полтора года, с марта 1992 г. по октябрь 1993 г. в Азербайджане сменились три президента). С применением вооруженных действий был смещен высшими органами государства президент Грузии Гамсахурдия. Подобный акт не осуществился в Румынии в 1994 г., т.к. парламент не собрал необходимого числа голосов.

Гражданская ответственность президента возможна за ущерб, причиненный его незаконными действиями государству. Конституция и законы некоторых стран предусматривают уголовную ответственность президента при исполнении служебных обязанностей за государственную измену и умышленное нарушение конституции и законов. В этих случаях судит президента особый суд: Конституционный суд, Государственный трибунал, Высокий суд правосудия; последний специально создается только для указанной цели. Президент в отличие от монарха получает не субсидии по

цивильному листу, а установленное законом вознаграждение: в США — 200 тыс. долларов в год, в Венгрии — 24,5 тыс., в Чехии — 17,5 тыс., в Польше — 28 тыс. и т.д.

Коллегиальная президентура, как отмечалось, более редкое явление, чем единоличная, а в настоящее время в связи с крахом социалистических государств и государств социалистической ориентации в Азии и Африке число таких органов значительно уменьшилось. Прообразом коллегиальной президентуры, как отмечалось, был Всероссийский, а позже Центральный исполнительный комитет СССР. На основе конституции 1936 г. был создан Президиум Верховного Совета СССР, в союзных и автономных республиках учреждены президиумы верховных советов республик. В конституционной доктрине они рассматривались как однопорядковые с парламентами органы и в отличие от последних, работавших в сессионном порядке, характеризовались как высшие постоянно действующие органы государственной власти. Президиумы (государственные советы и др.) избирались парламентами на срок полномочий последних. В федерациях (СССР, Югославии) в состав президиума входили по должности председатели президиумов союзных республик. По конституции председатель президиума не имел официального титула президента, не имел властных полномочий, независимых от этого органа. Все полномочия закреплялись за коллегией и председатель выполнял только представительские функции как член коллегии. На деле положение председателя было гораздо более весомым, особенно если учесть тот факт, что пост председателя президиума занимал первый (генеральный) секретарь (реже — лишь член политбюро) правящей и, как правило, единственной (коммунистической) партии. Такая система существовала в СССР до создания в 1989 г. Съезда народных депутатов и избрания на основе поправок к конституции 1988 г. первого президента СССР М.С. Горбачева (как упоминалось, он ушел в отставку в 1991 г. в связи с ликвидацией Союза ССР).

По образцу Президиума Верховного Совета СССР строились аналогичные органы в Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии и некоторых других социалистических странах. Их полномочия были в основном похожи на полномочия президентов, хотя были и существенные отличия. Во-первых, между сессиями они могли осуществлять полномочия высшего представительного органа. Это положение толковалось очень широко, а поскольку на практике сессии созывались дважды в год (в Болгарии — трижды) на 2—4 дня, то полномочия высших постоянно действующих органов приобретали гипертрофированный характер. Они вносили даже изменения в конституцию, изменяли состав правительства, и это было обычным явлением, а не каким-либо чрезвычайным событием. Правда, такие указы (декреты, постановления), издаваемые высшими постоянно действующими органами во исполнение полномочий парламента, нужда-

лись в утверждении на ближайшей сессии парламента, иначе они утрачивали силу. Однако с этим не было никаких проблем: послушный парламент одобрял их. В СССР был только один случай отказа в утверждении указа, уже в период перестройки, несколько случаев было в зарубежных странах. Эти единичные факты не меняли общей картины почти полной подмены законотворчества парламента указным законодательством его президиума. В 40—70-х гг. в СССР издавалось в среднем около десяти законов в год, тогда как Президиум издавал в среднем несколько десятков различных постановлений. Некоторые из них забывали утверждать на ближайшей сессии и делали это уже потом. Впоследствии (в Конституции СССР 1977 г., в конституции НДРГ 1978 г.) было проведено размежевание полномочий такого органа на те, которые принадлежат собственно ему (например, созывать сессии парламента, толковать законы, издавать акты об амнистии и помиловании) и полномочия, осуществление которых требует утверждения парламента (изменять законы, одобрять изменение границ между союзными республиками в СССР и др.). Это, однако, мало изменило ситуацию, хотя в доктрине статус президиума был понижен: он стал толковаться только как орган парламента, будучи лишен характера однопорядковости и статуса высшего постоянно действующего органа государственной власти.

Во-вторых, постоянно действующий орган, осуществляя между сессиями полномочия парламента, вместе с тем сосредоточивал в своих руках некоторые функции правительства и премьер-министра. Он создавал и упразднял министерства и ведомства, смещал и назначал министров, издавал многие акты, которые по своему характеру должны были бы являться правительственными постановлениями. Впрочем, сосредоточение многих полномочий в руках высшего постоянно действующего органа государственной власти имело формальный характер. На деле принципиальные решения принимались в Политбюро Центрального комитета правящей партии, а президиум только оформлял их. Форма “коллегияльного президента”, как часто именовали этот орган, оказалась весьма удобной для авторитарного строя, оттеснив практически не действующий парламент.

В результате постсоциалистических преобразований положение изменилось. Постоянно действующим органом стал парламент (в СССР и РСФСР — Верховный совет, избираемый съездом народных депутатов), была введена должность единоличного президента, а Президиум парламента (Верховного совета в РСФСР), который первоначально сохранялся, был призван играть другую роль: организатора и руководителя сессий. Однако прежние традиции и навыки давали себя знать. В РСФСР (Российской Федерации) президиум ее Верховного Совета и после избрания Президента России (1991 г.) не раз пытался восстановить прежние, ныне отмененные, функции, пока прежняя система не была упразднена

конституцией 1993 г. Она не предусматривает органа, аналогичного прежнему президиуму парламента.

Смешанная, гибридная форма главы государства появилась в некоторых социалистических странах, по-видимому, в связи с развитием культа личности первых (генеральных) секретарей правящих коммунистических партий, которых, как считалось, необходимо было как-то выделить и по государственной линии. С другой стороны, лидеры этих стран считали нецелесообразным отказываться от идеи коллегиальной президентуры, которая была сформулирована марксистско-ленинской мыслью и отстаивалась как средство, ограждающее от авторитаризма единоличного президента. Хотя последняя посылка была чисто формальной (самовластие номенклатурных партийно-государственных вождей нередко превосходило пределы авторитаризма единоличного президента), в результате симбиоза этих двух идей родилась новая, гибридная форма высшего органа государственной власти. Впервые она была введена конституцией Китая 1954 г., надо думать, персонально для Мао Цзедуна. Соответствующий китайский иероглиф может быть переведен на русский и другие европейские языки и как президент, и как председатель. Мао Цзедуна стали величать “председатель (президент) Мао” Одновременно был предусмотрен коллегиальный орган — постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. Вместе с председателем республики он осуществлял высшую государственную власть между сессиями парламента.

По конституции 1954 г., как и по другим, сменившим ее в период “великой культурной революции” конституциям, а также по основному закону 1982 г. председатель республики по существу не имеет самостоятельных властных полномочий: он действует и принимает соответствующие акты только на основании решений Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета. По своему усмотрению он может осуществлять преимущественно церемониальные полномочия. На деле, однако, положение Мао Цзедуна было иным: он единолично руководил правящей партией и государством. Последующие председатели, как и действующий, такого положения не занимают. Во время культурной революции Председатель республики Лю Шаоци подвергался даже шельмованию.

В 1960—1970-х гг. пост президента был введен в некоторых других странах тоталитарного социализма (Румынии, КНДР и др.). Не во всех введение этого поста означало создание гибридной формы, но в некоторых странах юридически ситуация была сходной. По этому же пути пошли некоторые страны социалистической ориентации в Африке (Ангола, Бенин, Бирма, Мозамбик). Президент был председателем постоянно действующего органа, но в отличие от китайской модели он имел широкие собственные полномочия.

В соответствии с конституциями и практикой социалистических стран и стран социалистической ориентации президент (председатель) и постоянно действующий коллегиальный орган (государственные советы в Румынии, Бирме, Гвинее-Бисау и др., с 1968 г. президиум Федерального собрания в Чехословакии, Постоянные комитеты в Анголе, Мозамбике и Бенине) избирались парламентом, но раздельно (а в Чехословакии — и в разное время). Кандидатура президента (как правило, единственная) была обозначена особо, список членов президиума, государственного совета, постоянного комитета давался в бюллетене отдельно. Президент являлся по должности председателем этого органа (в Бирме в его состав входил и премьер-министр, чем нарушалась идея контроля этого органа за администрацией), и важнейшие решения могли быть приняты государственным советом (постоянным комитетом и др.) только совместно с президентом. Такие акты оформлялись либо решениями этого органа за подписью председателя (президента) и секретаря, либо актами президента.

Единолично по конституции (за исключением Чехословакии) президент мог выполнять преимущественно лишь представительские и церемониальные полномочия, а также некоторые традиционные полномочия главы государства (назначение дипломатических представителей, прием верительных грамот иностранных дипломатов, помилование, смягчение наказаний, присвоение некоторых почетных званий и др.), но на деле именно он, будучи лидером правящей партии, являлся центром власти.

Форма гибридного постоянно действующего коллегиального органа, возглавляемого президентом, заслуживает тщательного изучения. Нечто подобное существует в Мексике, где Конгресс избирает постоянный комитет из равного числа депутатов и сенаторов, он должен контролировать исполнение законов между сессиями парламента. Правда, президент не является председателем этого органа и в его работе не участвует. Отдаленное подобие гибридной формы существовало в Мадагаскаре, где по конституции 1975 г. был создан Верховный революционный совет. Две трети его членов президент, избираемый всеобщим голосованием, назначал по своему усмотрению, а оставшуюся треть отбирал из списка, предложенного ему парламентом. Свои важнейшие решения президент принимал только в собрании Верховного революционного совета. Они оформлялись как постановления последнего и в таких случаях публиковались за подписью президента и всех членов Верховного революционного совета. Наконец, слабое подобие существует в Швейцарии, где Федеральный совет, совмещающий полномочия правительства и отчасти коллегиального главы государства, формируется парламентом, а его председатель, имеющий титул президента, переизбирается ежегодно. Последний обладает преимущественно представительскими полномочиями.

Несомненно, создание коллегиального органа, сосредоточивающего в своих руках некоторые полномочия главы государства, имеет много плюсов: выражение демократических устремлений, определенная преграда авторитаризму президентов, само положение которых имеет тенденцию к усилению личной власти. То, что председательствует в нем президент, и то, что свои решения они принимают совместно (или их принимает президент в собрании этого коллегиального органа), содействует поискам консенсуса, принятию решений, более соответствующих интересам разных сторон. Предоставление лично президенту представительских и некоторых иных полномочий отражает естественное положение вещей, нашедшее отражение в законе: многие из этих полномочий невозможно выполнять коллегиально.

С другой стороны, гибридный орган до сих пор использовался в условиях однопартийности и других подобных состояний (роль мелких политических партий в Китае не идет ни в какое сравнение с положением Коммунистической партии Китая, семь мелких партий в Мадагаскаре не подрывали до рубежа 80—90-х гг. монопольного положения президентской партии Авангард малагасийской социалистической революции). Если же создавать такой орган в условиях развитой, подлинной многопартийности, то может возникнуть много трудностей. Избрание президента помимо парламента, а постоянного коллегиального органа — парламентом может привести к противопоставлению партийно-политических позиций того и другого и заблокировать принятие любых решений в коллегиальном органе. Если же последний будет избираться парламентом, то единственный путь — формировать его на основе пропорционального представительства фракций. Однако невозможно гарантировать, что достигнутое принципиальное согласие будет соблюдено при тайном голосовании, особенно учитывая, что пост президента — один, и его невозможно распределить между партиями (фракциями). Тем не менее, в самой идее рассматриваемого органа заложена идея консенсуса и при высоком уровне политической культуры в обществе она может быть осуществлена.

§ 3. Правительство

Поскольку согласно многим конституциям исполнительная власть принадлежит президенту совместно с правительством, то правительство такой же носитель этой власти, как и президент. В конституционных монархиях исполнительная власть находится в руках правительства. Королевское правительство существует в дуалистических монархиях, оно создается и в абсолютных монархиях, где правительство призвано проводить в жизнь волю короля. Во многих президентских республиках Совет министров хотя и существует, но действует по указаниям президента, который фактически

(но не юридически) возглавляет его (например, в Египте, Перу). Аналогичной является ситуация в полупрезидентских республиках. Наконец, в ряде президентских республик (Бразилии, Мексике, США и др.) Совета министров как такового нет. Есть кабинет президента, как уже говорилось.

Чаще всего правительство носит официальное название Совета или Кабинета министров (в Швеции оно называется Государственным советом, в Швейцарии — Федеральным советом, в России его официальное название — Правительство). Оно 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 некоторых мусульманских странах — везир и т.д.), в немногих президентских республиках, где нет этого поста, например, в США, полномочия председателя юридически не существующего Совета министров выполняет 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 министра 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), государственные министры (в Японии называют так министров без портфелей), т.е. руководители не министерств, а других 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 определенных географических районов страны (в Индии), религиозных общин (в Ливане), этнических групп (в Кении).

Положение и роль правительства в разных государствах неодинаковы. 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 100) человек, меньше в Индии, немногим меньше в Австралии и Канаде. Но оно не собирается на заседания (часть его действует иногда лишь как тайный совет) и не принимает решений. Подлинным правительством является кабинет, а еще чаще — “внутренний кабинет” (более узкая часть кабинета). Кабинет составляется 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, 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, 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.

Наиболее многочисленными были правительства в социалистических странах. Особенно многочисленным — в СССР, где в состав правительства входили по должности председатели советов министров союзных республик, его численность превышала сто человек, в других странах (например, в Болгарии, Румынии) в его состав в соответствии с занимаемыми постами входили руководители центральных профсоюзных, женских, молодежных организаций, объединений творческой интеллигенции. Собиралось на заседания такое правительство сравнительно редко, а его заседания имели в основном парадный характер. Роль правительства в основном выполняли его президиум или бюро, в состав которого входил премьер—министр и его заместители (иногда также управляющий делами или генеральный секретарь правительства).

Правительство *формируется* неодинаковыми способами. Во всех странах (кроме абсолютных монархий, где нет парламента или он имеет консультативный характер), новое правительство назначается после выборов парламента и 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 парламента прежний состав правительства, хотя бы частично, может сохраняться, но юридически это новое правительство: прежнее еще до выборов слагает свои полномочия, и парламента лишь уполномочивает его исполнять обя-

занности до формирования нового в зависимости от результатов выборов. В абсолютных монархиях, как в тех, где нет парламента, так и в тех, где предусмотрены (хотя распушены или не действуют) консультативные парламента, правительство формирует по своему усмотрению монарх. Иногда он берет себе пост премьер-министра и руководство некоторыми ведущими министерствами, но чаще назначает премьер-министром лиц 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 (в 1984 г. 10 министров из 17 в Катаре, в 1983 г. — 11 министров из 14 в Кувейте и т.д.). В небольших странах число министров ограничено законом (не более 8 в Бутане и Тонга).

Премьер-министр и министры несут индивидуальную и коллективную ответственность перед королем. В Свазиленде правительство действует также под контролем упоминавшегося племенного совета ликоко.

Правительство заседает под руководством короля, премьер-министр председательствует только в отсутствие монарха. Совет министров — орган коллегиальный и, по идее, может принимать решения большинством голосов (в Саудовской Аравии — в присутствии двух третей его членов). Однако ст. 19 конституции Брунея устанавливает, что султан вправе принять решение, противоречащее мнению большинства членов совета министров. На деле правительство фактически никогда не выступает против монарха и разногласия возникают крайне редко. На работу правительства и монарха распространяется принцип консенсуса, в арабских странах — аш-шуры.

В дуалистических монархиях, как и в абсолютных, правительство формируется королем и несет ответственность передним. 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 правитель-

ства 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. Ответственность правительства в дуалистической монархии чаще всего индивидуальная: король увольняет в отставку лишь тех министров, работой которых он недоволен, но иногда заменяет и весь кабинет. Замена премьер-министра практически ведет к созданию нового состава правительства. 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 правительства 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 (1—2 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 правительства. 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 имела место в полупрезидентской республике Франции и, несмотря на мрачные предсказания жестоких схваток, разрешалась вполне мирными цивилизованными способами. В полупрезидентских республиках (Белоруссии, России, Украине, Казахстане и др.) президент является беспартийным, правительство также считается беспартийным.

В парламентарной республике ситуация с формированием правительства напоминает парламентарную монархию. Главой правительства президент назначает лидера партии, победившей на выборах в парламент (в некоторых парламентарных республиках, например, в Ирландии, ФРГ, лицо, которое подлежит затем назначению актом главы государства в качестве премьер-министра, избирается парламентом). Назначенное премьер-министром лицо формирует правительство (как правило, исключительно из деятелей своей партии, включая иногда беспартийных) и представляет его на утверждение парламента. После вотума доверия правительство начинает свою деятельность. Если ни одна партия не имеет большинства в парламенте, то создается коалиционное правительство, при неуспехе создать коалицию ситуация разрешается тем же путем, что и в парламентарной монархии.

Хотя правительство — орган коллегиальный, главную, определяющую роль в нем играет премьер-министр (президент в президентской республике). Принято даже говорить о “диктатуре” премьер-министра в правительстве, и для этого есть некоторые основания. Составляя прави-

тельство в парламентарных монархиях и республиках, его глава сам определяет состав кабинета, и тем самым устанавливает определенную связанность поведения его членов: они вошли в правительство по приглашению премьер-министра, и хорошо помнят это. В ФРГ власть канцлера 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 кабинетской 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. “Британия движется к персонализму в форме лидерства” премьер-министра, — отмечает американский исследователь Л. Фридман⁴ Вознаграждение премьер-министра за его работу неодинаково. Больше всех получает премьер-министр Сингапура — 810 тыс. долл. в год (вчетверо больше президента США), премьер-министр Японии — 400 тыс. долл. в год.

В ФРГ положение премьер-министра укрепляет так называемый конструктивный вотум недоверия. Как уже говорилось, предложить такой вотум может лишь значительная часть (четверть) всего состава нижней палаты, а принимается он для обсуждения и голосования только в том случае, если в проекте одновременно указано имя преемника (нового канцлера). Неудивительно, что за всю историю в ФРГ было только две попытки осуществить такой вотум (в 1972 и 1982 гг.), но удачной была только последняя, когда произошла замена канцлера. Конструктивный вотум недоверия предусмотрен также конституцией Папуа-Новой Гвинеи 1975 г. и применялся на практике.

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, почти всегда в президентской республике (в редких

⁴ Freedman L. Politics and Polity in Britain. N.Y., 1996. P. 45.

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). Оно всегда формируется в парламентарной монархии, парламентарной республике, если одна из партий имеет большинство в парламенте (иногда, например, в условиях первой и второй мировой войны, в Великобритании при наличии партийного большинства в парламенте создавались двухпартийные кабинеты главных партий). Однопартийные правительства — типичное явление в Великобритании, Франции, Канаде, Австралии, Египте, Сенегале, — словом, в большинстве стран мира. Оно может быть только таковым в странах с однопартийной системой (например, бывший СССР, современная Куба), а иногда и в странах, где существуют мелкие политические организации, но их влияние, даже вместе взятых, несопоставимо с влиянием главной партии (в Китае).

Двухпартийное правительство (кроме указанных выше чрезвычайных условий) создается в парламентарных республиках и парламентарных монархиях в обстановке, когда ни одна из главных партий не имеет большинства в парламенте, но каждой из них недостает небольшого количества депутатских мест, чтобы получить такое большинство. В этих условиях решающую роль играет позиция третьей, небольшой партии, которая может примкнуть к той или другой главной партии и таким образом создать правительственное большинство. Данная ситуация типична для ФРГ. 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 ФРГ и в настоящее время.

Коалиционное правительство создается в парламентарных монархиях и парламентарных республиках, когда депутатские места в парламенте раздроблены между различными партиями. Для формирования правительства в дуалистической монархии и президентской республике, где состав правительства самостоятельно определяет глава государства, расстановка политических сил в парламенте не имеет юридического значения. И, хотя глава государства может учитывать партийный расклад в парламенте, а в современных условиях это часто делает, такое правительство не является коалиционным. Смысл последнего состоит в том, чтобы при отсутствии парламентского большинства одной партии получить вотум доверия (утверждение) в парламенте, а для этого нужно заручиться голосами депутатов двух или нескольких партий, которые имеют парламентское большинство. Такая ситуация типична для Италии (в последние десятилетия),

для Японии (с 1993 г.), 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, надеясь на его прочность (такая ситуация, начиная с 1989 г. несколько раз имела место в Индии). 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) обещают поддерживать его голосованием в парламенте (при определенных условиях).

Правительство может быть создано как *беспартийное*. В данном случае возможны четыре варианта. Во-первых, когда в стране вообще нет политических партий или они запрещены и находятся на нелегальном положении. Такая ситуация существует в абсолютных монархиях (Саудовской Аравии, Омане, Кувейте и др.) и 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 высшими чиновниками и обычно имеет кратковременное существование: 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-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.

В-четвертых, существует также *временное правительство и правительство национального единства*. Первое чаще всего создается в условиях чрезвычайных ситуаций и не в соответствии с правилами, предусмотренными конституцией. Но иногда оно, хотя и учреждается в экстремальных условиях, образуется как временное служебное, беспартийное правительство. Такова была ситуация в Болгарии в феврале 1997 г., когда в обстановке массовых демонстраций протеста правящая социалистическая партия, имевшая большинство в парламенте, отказалась от формирования правительства и президент на несколько месяцев до выборов в парламент

назначил беспартийное правительство из специалистов (некоторые его члены состоят в партиях, но в данном случае обязаны действовать на беспартийной основе). Правительство национального единства, напротив, создается на наиболее широкой основе из представителей многих партий и массовых общественных организаций для максимального сплочения всех патриотических сил.

Беспартийными считаются правительства в некоторых постсоциалистических странах, если президент является беспартийным (такова ситуация, например, в России).

Правительство принимает решения на своих заседаниях. Эти заседания всегда проводятся при закрытых дверях. В парламентарных монархиях и парламентарных республиках различают 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 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.

В принципе на заседаниях правительства возможно голосование, и решение может быть принято большинством голосов. Но на практике этого почти не бывает. В абсолютных и дуалистических монархиях, президентских республиках решающим является мнение подлинного главы правительства — монарха или президента. Хорошо известна история из практики США, когда президентом был Т. Рузвельт (в начале XX в.). Против его предложения на заседании кабинета президента выступили все министры. Президент резюмировал: десять “против”, один “за”, решение принято. В парламентарных республиках и монархиях до голосования дело также не доходит из-за отмеченного выше особого положения премьер-министра в правительстве.

За свою деятельность правительство несет *ответственность*: политическую, гражданскую и уголовную (речь идет об ответственности при исполнении служебных обязанностей, за другие 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).

Иногда встает вопрос: что будет, если правительство или министр после вотума недоверия не захотят уйти в отставку? Пока в конституционном праве рассматривались развитые страны с длительными демократическими традициями и высоким уровнем политической культуры, эта проблема не была актуальной. Но в развивающихся странах данный вопрос иногда возникает (подобно тому, как в Латинской Америке иногда не хочет освободить свой пост президент, проигравший выборы), и решить его можно по-разному. В лучшем случае министр или правительство под давлением парламента и общественного мнения смещается (как произошло в Алжире в 1992 г.). В худшем — возникает противостояние вплоть до перестрелки на заседаниях правительства (военного совета), как это было в Афганистане на рубеже 70-х — начале 80-х гг., в НДРГ в 1978 г., или до вооруженной борьбы на улицах столицы в той же НДРГ в 1986 г. (правда, в НДРГ борьба начиналась не на заседании правительства, а на заседании центрального органа правящей партии, но она охватила и расколовшееся правительство).

Наряду с политической ответственностью многие конституции предусматривают гражданскую ответственность правительства и отдельных министров за их служебную деятельность. Такая ответственность означает возмещение ущерба, причиненного гражданам и юридическим лицам в результате деятельности правительства, 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, осуществляемый одной из палат парламента; особый суд, специально образуемый парламентом; процесс, проводимый в конституционном суде). Уголовная ответственность правительства применялась в некоторых странах Африки (Сомали, Экваториальной Гвинее 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.

§ 4. Аппарат государственного управления

Как отмечалось, в государствоведении существует двойное понимание государственного аппарата: в широком и узком смысле этих слов. В первом случае имеется в виду вся совокупность государственных органов, включая главу государства, парламент, местные органы управления, вооруженные силы, полицию, дипломатические представительства за границей и т.д. Во втором случае речь идет о собственно управленческом аппарате, кадрах чиновничества. Это — аппарат исполнительной власти, которым руководят высшие исполнительные органы.

В абсолютных и дуалистических монархиях, в президентских республиках *высшее руководство* государственным аппаратом осуществляет глава государства, в парламентских монархиях и парламентских республиках — правительство, хотя формально глава государства также может иметь распорядительские полномочия (он издает акты о назначении некоторых чиновников высших рангов, присваивает соответствующие военные и иные звания и т.д.).

Среди разнообразных органов государственной администрации важнейшими являются **министерства** (департаменты) — центральные органы отраслевого государственного управления. Их перечень, как правило, в конституции не входит (первоначально такой перечень существовал в конституциях СССР, других социалистических стран, но изменения в оперативном управлении, числе и названиях министерств требовали частого внесения поправок в конституции, и данный список был исключен). В отдельных странах перечень министерств содержится в принимаемых парламентом законах о правительстве (в Китае, на Кубе и др.), но это также ведет к постоянным изменениям этих законов. Поэтому во многих странах нет специального, целостного акта, регулирующего структуру правительства. Министерства 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.

Наряду с министерствами почти во всех странах существует множество *ведомств* (комитетов, управлений, агентств и т.д.). Руководители важнейших из них, а иногда и их первые заместители могут иметь ранг министра и входят в правительство (например, заместители председателя, Госплана во многих тоталитарных социалистических странах), большинство же ранга министра не имеет и присутствует на заседаниях правительства по приглашению премьер-министра и лишь с правом совещательного голоса. Министерства и ведомства осуществляют управление отдельными

сторонами жизни общества. Это министерства промышленности, торговли, транспорта, сельского хозяйства, юстиции, иностранных дел и др.

Государственные служащие составляют огромную армию труда в любой стране. В широком смысле к государственным служащим относятся самые разные категории работников, в том числе учителя, работающие в государственных школах, работники государственных библиотек, профессора университетов, работники почты, телеграфа и т. д. В данной книге идет речь о собственно государственных служащих — лицах, обладающих исполнительно-распорядительными полномочиями от имени государства. Это *классифицированная* государственная служба. Во многих странах данных лиц относят к чиновникам и отличают от простых государственных служащих. С точки зрения права различия между ними состоят в том, что служебные права и обязанности, правовой статус чиновников (подлинных государственных служащих) определяется нормами административного права, а права и обязанности простых государственных служащих, их правовой статус в трудовых отношениях — нормами трудового права (посредством трудового договора). Кроме того, чиновник поступает на службу особым образом, имеет некоторые привилегии (например, несменяемость), приносит присягу на верность конституции и т. д.

Во многих зарубежных странах деятельность первой, более многочисленной, группы государственных служащих относят к публичной службе, а деятельность собственно государственных служащих — к так называемой гражданской службе. Последняя понимается как одна из разновидностей публичной службы, ее ядро (в Великобритании ведущие работники гражданской службы получают вознаграждение больше, чем парламентарии — в среднем 52 тыс. ф. ст. в год). Сюда относят прежде всего служащих министерств (как центрального аппарата, так и представителей на местах), участвующих в разработке и принятии решений политического характера. Кроме гражданской службы в странах англосаксонского права выделяют другие отрасли службы: полицейскую, военную, судебную, тюремную и др. В каждой отрасли в странах англосаксонского права существует свой высший орган, занимающийся комплектованием и продвижением служащих на высшие ступени. В тех президентских республиках (особенно в Африке), где существенное влияние имеет англосаксонское право, эти задачи выполняют предусмотренные конституцией особые органы — комиссии гражданской, судебной, тюремной и т. д. служб. Особую роль играет комиссия гражданской службы, во главе которой стоят президент и ее исполнительный орган — Бюро гражданских служащих.

Административное право устанавливает строгую соподчиненность государственных служащих (вводятся классы, ранги, разряды, чины). В соответствии с должностями, занимаемыми чиновниками на служебно-иерархической лестнице, закон подразделяет чиновников в Индии на

три разряда, во Франции и Сьерра-Леоне на 4, в Барбаросе существует 7 классов, в Японии — 15 и т.д. Приведем обычный список классов (разрядов): 1) администраторы; 2) профессионалы; 3) исполнители; 4) высшие технические служащие; 5) канцелярские работники; 6) субклерки и обслуживающий персонал. Если число классов (разрядов) должно быть меньше, объединяют первый класс со вторым, третий — с четвертым и т.д.

Самое высокое положение занимает класс администраторов. Это главы департаментов министерств, заместители секретарей министерств (т.е. заместители младших министров по англосаксонской системе классификации), парламентские секретари (представители министров в парламенте и т.д.). Сам министр и его некоторые заместители к этому классу не относятся; они рассматриваются не как чиновники, а как политические деятели, на которые не распространяется принцип несменяемости и которые при смене партий у власти уходят в отставку (часто заместители остаются).

На ступень ниже стоят профессионалы. Это инженеры, агрономы, врачи и т.д., работающие в системе министерства и их местных органов. Между ними и классом администраторов нередко существуют разногласия, так как первые, хотя и обладают знаниями, но лишены политического влияния. Профессионалы призваны оценивать с научной точки зрения предлагаемые политические решения, облекать их в соответствующие мероприятия. Исполнители и высшие технические служащие должны реализовывать порученные им задания. Определенная часть из них занимает высокие посты на канцелярской работе. Субклерки и обслуживающий персонал являются техническими работниками. Аналогичная система градаций существует и в других разновидностях службы: свои администраторы, профессионалы, технический аппарат.

Назначение чиновников на должности — прерогатива исполнительной власти, ее высших органов (главы государства, главы правительства). На практике это право делегируется министрам, а те в свою очередь делегируют его своим подчиненным. В подавляющем большинстве стран, в том числе в постсоциалистических государствах, поступлению на государственную службу предшествует конкурсный отбор. Специальная комиссия решает вопрос о пригодности кандидата, после чего может состояться назначение. Решение может быть принято либо на основании сравнения документов о квалификации (свидетельства об образовании, рекомендации с прежнего места работы, послужной список и т.д.), представленных претендентами (так принято в ФРГ, Швейцарии, Скандинавских странах, Нидерландах, Дании и др.), либо по результатам специального экзамена (наряду с представлением документов), в ходе которого проверяются знания и практические навыки (в Великобритании, Шри Ланке, Сьерра-Леоне,

Канаде и др.). Сложность экзамена зависит от класса чиновника и от вида его будущей деятельности. Для низших классов, например, в Сьерра-Леоне, экзамен ограничивается простой беседой, но для профессионалов организуется письменные экзамены с ответами на вопросы, с решением задач. После этого в странах англосаксонского права материалы через бюро гражданской службы представляются в комиссию гражданской службы — конституционный орган, в состав которого входят 3—5 высоких должностных лиц. Комиссия принимает решение, причем по ряду должностей соответствующий документ, выдаваемый назначенному, подписывается президентом.

В странах континентального права такая комиссия не создается, экзамены проводятся в министерствах, но по ряду должностей назначение проводится также либо премьер-министром, либо президентом.

Наряду с определенным перечнем должностей, занимаемых в конкурсном порядке (так называемая классифицированная государственная служба), есть целый ряд должностей, которые считаются политическими и на замещение которых конкурс не проводится, а действует так называемая “система добычи”. В США федеральных государственных служащих на эти должности назначает президент после президентских выборов (если президент остается на второй срок, он не производит переназначений). В штатах на такие должности назначает победивший на выборах губернатор. В Италии, Франции, Бельгии конкурсный порядок не действует при замещении постов личных сотрудников министров, заместителей министров, глав департаментов, губернаторов и т.д.

В странах тоталитарного социализма комплектование государственного аппарата производилось и до сих пор производится на других началах. Конкурсный порядок используется, как правило, лишь при замещении должностей не собственно государственных служащих, т.е. лиц, не имеющих обычно исполнительно-распорядительных функций (преподавателей высших учебных заведений, профессоров, артистов театров, музыкантов в академических оркестрах и т.д.). Некоторые собственно государственные служащие избираются местными представительными органами (например, члены исполкома или подобного, но иначе называемого органа). Им поручаются отдельные участки управления: местная промышленность, сельское хозяйство, среднее образование, жилищно-коммунальное хозяйство и др. Высшие государственные служащие иногда назначаются парламентами (например, генеральный прокурор), остальные — вышестоящими начальниками по иерархии (например, директора школ назначаются районными отделами народного образования исполнительных комитетов местных советов). Большое число различных должностей составляло и теперь составляет “номенклатуру” различных органов коммунистической партии, начиная с районного звена. Назначение на эти должности (а в их числе все

посты, имеющие хотя бы местное политическое значение) происходит только после утверждения кандидатуры соответствующей партийной инстанцией. Районная “номенклатура” управляла всей жизнью района. Но это был самый низовой слой. Наибольшими благами пользовались более высокие слои “номенклатуры”, к которым относилась и профессиональная партийная иерархия.

“Социалистическая номенклатура” пользовалась благами не в соответствии с законом, а на основе различных секретных инструкций. В других странах тоже предусмотрены *привилегии чиновников*, но, как правило, на основе закона (есть и подзаконные акты, не публикуемые для всеобщего сведения).

Прежде всего государственные служащие пользуются привилегией несменяемости по партийно-политическим признакам. Во многих странах они дают присягу о лояльности государству (что означает, в частности, отказ от сотрудничества с радикалистскими партиями и движениями), назначаются, за редким исключением, на неограниченный срок и не могут быть уволены по причине прихода к власти новой партии. Смена правительства не влечет смены чиновников. За исключением занимающих должности политического характера, они остаются на своих постах, в том числе остаются, как правило, и прежние заместители министра (парламентские секретари, имевшие обычно ранг младшего министра, т.е. заместителя министра, как правило, заменяются). Правда, принцип несменяемости чиновников закреплен в законах лишь некоторых государств (Финляндия, Скандинавские страны), но практика в большинстве зарубежных стран одинакова.

Несменяемость чиновников имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, она обеспечивает преемственность и стабильность в работе государственного аппарата, способствует повышению профессионализма его кадров. Министр — политический руководитель — уходит, но его заместители сохраняют и продолжают традиции службы. С другой стороны, несменяемость чиновников ведет к окостенению аппарата управления, его бюрократизации, к авторитаризму чиновничества из-за невозможности его замены. Оно освобождено от контроля “снизу”. Одним из средств против этого во многих зарубежных странах считается так называемая “партиципация” — участие населения в решении государственных дел. Она имеет множество форм: выборы, референдумы, участие в местном самоуправлении, создание добровольных организаций для помощи управленческим структурам в разных сферах и т.п. Широкое развитие получила партиципация в странах тоталитарного социализма. Создавались домовые, квартальные, уличные комитеты, советы микрорайонов, родительские комитеты в школах, добровольные народные дружины по охране общественного порядка, организации содействия армии и флоту, пожарным дружинам,

общества трезвости и т. д. Проводились отчеты представителей органов управления перед населением, применялось много других форм, призванных, как говорилось, обеспечить участие трудящихся в управлении государством. Некоторые из этих форм доказали свою полезность, но большинство создавалось в русле очередных компаний, ради показухи. Кроме того, вся деятельность такого рода проводилась под контролем организаций коммунистической партии.

Чиновники пользуются *дискреционными полномочиями* (т.е. правом решать дела, но в рамках закона) и несут ответственность за свои действия. Различаются два вида ответственности чиновников: перед третьими лицами (гражданами и юридическими лицами) и перед государством при нарушении чиновником служебных обязанностей. В первом случае закон нередко освобождает самого чиновника от ответственности. За него отвечает государство или государственный орган, где чиновник состоит на службе. Только в случае умысла или грубой небрежности должностного лица у гражданина (юридического лица) имеется право возбудить иск об убытках (ФРГ). Во Франции чиновник вообще освобожден от ответственности за служебную ошибку, за него отвечает соответствующий государственный орган. С одной стороны, этим государство как бы выводит чиновника за пределы ответственности. Но, с другой стороны, соответствующий орган управления принимает ошибку на себя, в результате чего иногда создаются лучшие условия исправить ее и возместить убытки. В свою очередь, само государство (соответствующий государственный орган) принимает “внутренние меры” к чиновнику.

Во втором случае (по отношению к государству) закон предусматривает неограниченную личную ответственность служащего. Она бывает материальной (денежные начеты определенных размеров в зависимости от заработной платы), дисциплинарная ответственность, в случае совершения преступлений — уголовная ответственность. Нередко государственные служащие в связи с совершением проступков, а также нарушением моральных норм, получившим огласку, уходят с поста или увольняются на пенсию.

В социалистических странах высшие государственные служащие, принадлежавшие к “номенклатуре”, тоже нередко увольнялись на пенсию или переводились на рядовую работу. Но это обычно не доводилось до сведения общества, чтобы “не бросать тень” на деятельность государственного аппарата и, тем более, на руководящую и направляющую силу — коммунистическую партию, которая выдвигала этих людей на ответственные посты. Но чаще “номенклатурного” чиновника, “провалившего” какую-либо работу, переводили на другую видную и хорошо оплачиваемую должность: человек, попав в “номенклатуру”, обычно оставался в этом круге.

Положение государственных служащих во многих развитых странах характеризуется также тем, что неправомерные административные акты и действия чиновников, ущемляющие законные интересы граждан, могут быть отменены только в порядке специальной процедуры. Общие суды, как правило, не принимают к своему производству дела, связанные с жалобами на действия государственных служащих. Эти акты во многих странах (Италии, Польше, Франции, ФРГ, Швеции и др.) могут быть обжалованы только в особые административные суды, включая высший административный суд, куда можно обжаловать дела, рассмотренные нижестоящими административными судами. В странах англосаксонского права нет административных судов, но их функции выполняют другие органы, создаваемые при министерствах, или административные суды в учреждениях (в США они назначаются руководителем учреждения, который вправе отменить их решения).

Административная юстиция заслуживает неоднозначной оценки. Конечно, она выводит государственного служащего из-под контроля общих судов, но в тоже время создает возможность сравнительно быстро рассматривать данную категорию дел, а в общих судах этот процесс мог бы тянуться месяцами, а то и годами.

Наряду с правами, которые предоставляются служащим государственного аппарата, на них могут налагаться и определенные *ограничения*. Главные из них имеют политический характер. Во многих странах существуют принципы политической нейтральности и лояльности государственных служащих. В связи с этим им запрещается активное участие в деятельности партий (в Индии) или занятие должности в политических организациях (в Японии), запрещается выдвигать свои кандидатуры на выборах президента, парламента, местных органов самоуправления, до этого необходимо уйти в отставку (в Великобритании, Индии, Алжире). Во многих странах чиновникам запрещено организовывать стачки, а также участвовать в них. Особенно это относится к чиновникам общественных служб (обеспечивающим работу транспорта, связи, снабжения водой, электричеством и т.д.). Государственным служащим запрещается участвовать в сделках с государственным имуществом, входить в состав дирекций, административных и наблюдательных советов частных компаний.

Как упоминалось, в некоторых зарубежных странах от чиновников требуется присяга в лояльности государству. Проверка лояльности проводилась в США, в результате чего удалялись с работы не только "подрывные" элементы, но и прогрессивно настроенные государственные служащие. В ФРГ действует правительственное постановление, запрещающее прием на некоторые виды государственной службы лиц радикалистских и левых убеждений. В социалистических странах массовых проверок лояльности не проводилось, хотя и были "чистки партии", затраги-

вающие государственных служащих, поскольку высшие и средние государственные служащие были, как правило, членами партии, но государственный служащий всей своей деятельностью должен был доказывать верность идеалам коммунизма, подчиняться партийному коммунистическому руководству.

§ 5. “Материальные придатки” исполнительной власти

“Материальные придатки” государства — армия, полиция, тюрьмы, лагеря заключенных, принудительные лечебно-профилактические учреждения и т.д. — составляют важнейшую часть государственного аппарата. Они примыкают главным образом к исполнительной власти, лишь некоторые из них отчасти — к судебной. Данная часть государственного аппарата выполняет следующие основные задачи: охраняет установленный конституцией общественный и государственный строй; защищает государство от внешних и внутренних врагов; поддерживает в обществе правопорядок; изолирует от общества преступников.

Наиболее многочисленной среди этих звеньев государственного аппарата является армия (вооруженные силы), состоящая обычно из сухопутных, военно-воздушных и военно-морских сил (последние создаются в прибрежных государствах и в тех, по территории которых протекают крупные реки). Имеются также войска смешанного типа (например, морская пехота, воздушно-десантные войска) и множество специальных формирований (ракетные войска, войска связи и т.д.). В армии существует строгая иерархия, жесткая дисциплина. Ранее считалось, что любой приказ командира должен быть выполнен без обсуждения и размышлений полностью, точно и в срок. Теперь военные уставы ряда стран мира допускают невыполнение явно преступного приказа. Командир вправе налагать на подчиненных своей властью дисциплинарные взыскания, вплоть до предания суду военного трибунала, а в военное время в ряде стран он имеет право расстреливать на месте за неисполнение приказа.

Армии в различных странах мира комплектуются на основе одного из двух способов: всеобщей воинской обязанности или волонтерской системы. При первом способе военные власти (территориальные военные комиссариаты и др.), действующие на основании закона о воинской службе, могут призвать в армию любого человека, не освобожденного от воинской обязанности. В мирное время призыву подлежат на определенный срок (в разных странах обычно 1 — 1,5 года) только мужчины (в Израиле — и женщины), достигшие определенного возраста (18—19 лет). После службы они увольняются в запас и могут призываться время от времени на короткий срок (30—40 дней) на сборы для переподготовки и возобновления воинских навыков. Во время войны они, а также военнообязанные женщи-

ны (медицинские работники, некоторые другие специалисты) призываются в армию бессрочно, до окончания войны и демобилизации.

При системе воинской обязанности призванные в армию лица рядового и сержантского состава обеспечиваются бесплатным питанием и обмундированием, им выдается небольшое денежное содержание (в некоторых странах оно значительное). Более значительным является денежное содержание у сверхсрочников, т.е. лиц сержантского состава (а также прапорщиков, мичманов и т.п., занимающих переходное состояние между сержантами и офицерами), которое после окончания положенного срока службы остаются служить в армии по соглашению. Офицеры и генералы относятся к профессиональным военным и служат до увольнения в запас или отставку. Денежное содержание их существенно выше, чем у рядового и сержантского составов, они получают обмундирование лучшего качества бесплатно, но полностью или частично оплачивают свое питание.

Во многих развивающихся странах (в Индии, Алжире, Никарагуа и др.) возможна замена обязательной военной службы так называемой национальной службой. К ней в обязательном порядке призываются лица, достигшие определенного возраста (например, мужчины и незамужние женщины в Алжире, достигшие 19 лет). Они обязаны работать в течении 1 — 1,5 лет в сельском хозяйстве, на объектах промышленности и стройках по направлению властей. В России, некоторых других социалистических странах предусмотрена альтернативная служба для тех, кто по религиозным или иным убеждениям не может служить с оружием в руках.

При системе волонтерского комплектования вооруженных сил любое лицо (мужчина или женщина), удовлетворяющее возрастным и иным требованиям и прошедшее медицинскую комиссию, может заключить договор с военными властями о срочной военной службе (существуют минимальные и максимальные сроки). В Республике Грузия, например, при создании национальной гвардии в 1992 г. офицеры приглашались в возрасте до 35 лет, рядовые и сержанты — до 30 лет. Срок службы — от двух до пяти лет⁵ Таким образом создается высокопрофессиональная армия, гораздо меньшая по численности, чем при системе всеобщей воинской обязанности, но значительно более эффективная. Военнослужащие такой армии получают высокую заработную плату. В России при существующей пока всеобщей воинской обязанности (по указу Президента — до 2000 г.) лишь небольшая часть вооруженных сил комплектуется на основе волонтерской системы.

В развитых странах армия находится под жестким государственным контролем и, в общем, не участвует в политической деятельности как самостоятельная сила. Во многих развивающихся странах она, напротив,

⁵ Куранты. 1992. № 46. С. 1.

осуществляет военные перевороты и формирует военные правительства (военные утверждают, что новые правительства имеют временный, переходный характер, связанный с задачами “оздоровления” общества, хотя на деле они существуют иногда более десяти лет (так было в Алжире, Нигерии, Эфиопии и др.). Волонтеры-профессионалы часто нанимаются на службу в развивающиеся страны, участвуют на стороне организаторов военных переворотов, группы военных наемников иногда высаживают десанты на территории тех или иных развивающихся стран (преимущественно африканских), организуя попытки свергнуть правительство (в Бенине, на Сейшельских островах и др.). Международное право запрещает использовать наемников во внутригосударственных конфликтах, для политических целей.

Главнокомандующим армией обычно считается глава государства, но практически руководит ею министерство обороны (министерство вооруженных сил, военное министерство и т.п.) или генеральный штаб. В развитых странах военный министр — гражданское лицо, в редких случаях даже женщина (в Финляндии в 90-х гг.). В развивающихся странах тоталитарного социализма военный министр — мужчина и военнослужащий (офицер, генерал, маршал). В России впервые министром обороны стал в 1997 г. гражданский человек, но это прежний министр обороны, генерал, вышедший в отставку по возрасту. Министерство обороны имеет в своем подчинении воинские соединения, штабы, территориальные органы (военные округа, военные комиссариаты).

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) подразделяется на две большие группы: общегосударственная и местная (муниципальная полиция (милиция)). Первая находится в подчинении министра внутренних дел, вторая — либо префекта, назначенного центром, либо избранного мэра города. По роду своей деятельности полиция во многих странах делится на несколько групп. Полиция (милиция) управления осуществляет надзор за дорожным движением, следит за санитарным состоянием населенных пунктов, за порядком на рынках и т.д. Основной задачей уголовной полиции является борьба с общеуголовными 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 паспортной системой, наблюдает за массовыми собраниями, митингами, демонстрациями, дает разрешение или принимает уведомление о проведении этих

акций. Особое место занимает политическая полиция, которая следит за действиями и лицами, угрожающими безопасности государства. Она имеет тайных агентов, внедряющихся в различные организации. В ряде стран функции тайной полиции выполняют другие учреждения (Федеральное бюро расследований в США, бывший Комитет государственной безопасности в СССР). Наконец, существует военная полиция (жандармерия, карабинеры, части особого назначения (ОМОН в России) и т.д.). Она представляет собой внутренние войска, вооруженные по армейскому образцу с приданием специальных вооружений и средств защиты (бронежилеты, щиты, нервно-паралитический газ и т.д.).

Полицейские (работники милиции) представляют собой особую категорию чиновников. Их отношения построены на строгой иерархии и субординации и мало отличаются от армейских. Политические права полицейских во многих странах ограничены законом: члены полиции не могут состоять в политических партиях или в их руководстве, не могут баллотироваться в выборные органы государства, стачки полицейских запрещены.

Скрытую деятельность в стране и за рубежом ведут **разведка** и **контрразведка**. Первая занимается сбором за рубежом секретных данных (прежде всего военного и политического характера, но собирает и закрытые экономические сведения), внедряя с этой целью своих тайных агентов в различные организации и учреждения, вербуя агентов среди местного населения.

Существуют также органы внутривнутриполитической разведки и военной разведки (последняя является частью вооруженных сил). Контрразведка занимается оперативной работой по выявлению иностранной агентуры, охраной государственных тайн, внедряет дезинформацию с целью расстроить планы иностранных разведок, придать им иную направленность. Важнейшая цель контрразведки — обеспечить полную скрытность внешнеполитического и военно-стратегического планирования, исключить любую утечку информации.

Разведка и контрразведка построены на началах военной иерархии, с жесточайшей дисциплиной, со строгой конспирацией. Сотрудники этих организаций имеют обычно воинские звания, но носят военную форму только в особых случаях, они не знают состава своих подразделений и поддерживают связи только с теми немногочисленными коллегами, которые определены для этого по службе.

К “материальным придаткам” относятся, как упоминалось, и другие органы и организации: тюрьмы, лагеря, принудительные лечебно-перевоспитательные учреждения, в определенной мере таможня.

§ 1. Особенности и роль судебной власти

В любой стране, кроме самых малых государств (например, Науру или Тувалу), существует множество юридических учреждений: органы расследования, прокуратуры, нотариат, адвокатура и т. д. Особое место среди них занимает суд, являющийся представителем особой ветви государственной власти — судебной¹. Остальные юридические учреждения и должностные лица 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 *конкретизированный* 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 дела, 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, а *судебному присутствию*. Она осуществляется единолично судьей (при рассмотрении незначимых правонарушений) или судебной коллегией, но обязательно действующими в судебном процессе, в форме особой процедуры.

Суд рассматривает и разрешает конфликты в обществе. Это его главное назначение и отличие от других ветвей власти. Он 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 власти, ее независимость предполагают ее особое внутреннее судейское самоуправление, создание специальных органов из судей и других судебных работников для рассмотрения вопро-

¹ См.: Судебные системы западных государств. М., 1991.

сов о перемещениях судей, дисциплинарных наказаниях и др. Эти органы называются по-разному: советы магистратуры, советы судей и т. д.

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.

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 исполнительной власти (рассматриваемые ниже судебные приказы).

Как отмечают зарубежные исследователи, в современных условиях суд представляет собой “политический институт”, учреждение, “непосредственно включенное в политический процесс”² Его положение в политической системе *противоречиво*. 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, констатируют французские социологи Н. Хейдебран и Б. Валле, “с точки зрения политической и юридической суд более зависим, чем автономен”³ Эта зависимость связана с многими социальными факторами, обязанностью суда выполнять законные акты других органов, он действует в тесной связи с министерством юстиции, которое обеспечивает работу материально и организационно. Своими решениями суд поддерживает и укрепляет существующий порядок, легитимность государственного управления, содействуя тем самым его большему контро-

² The Political Role of Law Courts in Modern Democracies. L., 1988, p. VI, 49.

³ Heydebran N., Vallet B. Technocratie et independance du pouvoir judiciaire // Sociologie du travail. P., 1981. № 1. P. 68.

лю 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. Некоторые юристы отмечают немалую заслугу судов, отличающихся в США особой активностью, в том, что США стали богатой и экономически стабильной страной⁴

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.), но, как отмечалось, особую роль играют суды в США, государственную систему которых нередко называют "правлением судей". В США один юрист приходится на 400 человек населения, а суды ежегодно рассматривают в среднем более 25 млн. дел: по данным 90-х годов — одно дело на 8—9 жителей. Зарубежные авторы отмечают, что американцы — наиболее склонная к судебной тяжбе нация. В США обычное явление, когда клиенты судятся с адвокатом, прихожане — со священником, дети — с родителями по причине "плохой родительской практики"⁵

Традиционно ниже роль суда в Скандинавских странах, хотя здесь существуют устойчивые демократические традиции. В Швеции апелляции редки (лишь десятая часть судебных решений обжалуется), и если в американском конгрессе одну из его основных составных частей со-

⁴ The Political Role of Law Courts in Modern Democracies. P. 20.

⁵ The Political Role of Law Courts in Modern Democracies. P. 6.

ставляют юристы, то в 80-х годах среди 349 членов риксдага было только 12 судей по профессии.

Невелика роль судов в странах Востока, в Африке, где население мало обращается в государственные суды, предпочитая поиски согласия или прибегая к традиционным процедурам улаживания споров (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. Если не создается особых, чрезвычайных судов (а это частое явление в тоталитарном государстве), то посредством такой подчиненности их роль выполняют общие суды.

§ 2. Судебные системы

Органы правосудия образуют несколько разновидностей и различных ступеней. Среди них есть негосударственные суды и суды, действующие от имени государства. 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 (помимо них в этой стране существует примерно столько же избранных или назначенных муниципалитетами доверенных лиц, рекрутированных из среды бывших юристов, государственных служащих, военных; они рассматривают споры между соседями, вопросы аренды, найма, алиментов, небольших долгов и т.д.). Роль общественных судов выполняют товарищеские суды в России, 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. К этой разновидности относятся и существовавшие до 1992 г. народные трибуналы крестьянских ассоциаций в Эфиопии, хотя они могли назначить в виде наказания тюремное заключение сроком до трех месяцев. В деятельности медиаторов, консилиаторов, товарищеских судов и подобных им органов хотя и имеются некоторые элементы государственного принуждения, все они скорее органы осуществления общественной судебной власти, чем власти государственной.

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 применением к ним не “государственного”, а канонического права; различные внутри-церковные 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 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. Роль высшего судьи в таких делах принадлежит имаму (религиозному наследнику пророка Мухаммеда), в качестве которого обычно рассматривается монарх (в мусульманских республиках такого порядка не существует).

В некоторых странах (в том числе в Нигерии, которая не провозглашена “исламской республикой”) мусульманские суды имеют иерархическую структуру (вплоть до высших апелляционных судов), но во многих странах они не имеют иерархии, хотя определенная система авторитетов (выделяются особо уважаемые улемы, знатоки Корана) существует.

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. В тех государствах, где действу-

ют принципы англосаксонского права (в Великобритании, США, Австралии, Индии, Кении др.), а также в Японии сложились две разновидности государственных судебных органов: общие суды (суды общей юрисдикции), рассматривающие уголовные и гражданские дела, и суды специальные (например, по делам несовершеннолетних, по трудовым спорам, по морским спорам и т. д.).

В социалистических странах (это Китай, КНДР, Куба и др.) также существуют системы общих и специальных судов. Правда, разновидностей последних здесь обычно немного, нередко они представлены только военными трибуналами, рассматривающими только уголовные дела военнослужащих.

В государствах континентальной Европы (во Франции, ФРГ), а также в странах Азии, Африки и Латинской Америки, следующих этой модели, наряду с общими и специальными судами имеется третья разновидность государственных органов — административные суды (это специальные суды особого рода).

В некоторых государствах существует система арбитражных, хозяйственных судов (в России, на Украине, в республиках бывшей Югославии). Они рассматривают экономические споры между предприятиями, хозяйственными организациями, другие экономические споры, имеют иерархическую структуру, возглавляются общегосударственным высшим арбитражным (хозяйственным) судом. Их компетенция ограничена определенным (сравнительно узким) кругом хозяйственных вопросов. Арбитражные (хозяйственные) суды либо относятся к системе специальных судов, либо занимают особое место в классификациях.

В чрезвычайных условиях (война, введение осадного положения, состояние после государственного переворота и др.) создаются **чрезвычайные суды**. Иногда они образуются и в обычных условиях, например, таковы были “тройки” Народного комиссариата внутренних дел в СССР в 1930-х годах, проводившие процессы над “врагами народа” Чрезвычайные суды имеют террористический характер (в СССР ими было осуждено к смертной казни, длительному заключению в лагерях, ссылке и высылке несколько миллионов человек). Создание чрезвычайных судов во многих странах, в том числе в России, запрещено конституциями.

Несмотря на существование разных судебных систем и порой экзотических судебных органов, основу правосудия во всех странах составляют общие суды (общегражданские, обычные, суды общей юрисдикции). К созданию общегражданских судов, как впрочем и некоторых других систем судов, имеется два разных подхода. В России, других постсоциалистических государствах, возникших на территории бывшего СССР, в Китае, Вьетнаме и некоторых других странах суды создаются в соответствии с административно-территориальным делением страны: в районах учрежда-

ются 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. Для противодействия этому в некоторых постсоциалистических странах был введен порядок: суды избирались представительными органами вышестоящего звена (например, районные суды — областным советом), но затем он был изменен: теперь в большинстве постсоциалистических стран судей назначает президент.

Во многих странах существуют специальные судебные округа, не совпадающие с административно-территориальным делением (в Италии) или совпадающие частично и лишь в некоторых звеньях (в штатах США). В постсоциалистических странах также в ряде случаев (не всегда) созданы особые судебные округа. Такой подход создает лучшие условия для независимости судебной власти от других органов на местах, но в ряде случаев значительно усложняет судебную систему.

Число ступеней общих судов неодинаково, во многих странах, особенно в странах англосаксонского права, их система запутана, 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 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 также 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 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.

Разделение гражданских и уголовных судов, хотя менее четко выраженное, существует также в Италии. В этой стране помимо упоминавшихся консилиаторов (они рассматривают только гражданские дела с ценой иска до 1 млн. лир) существуют суды преторов (суды первой инстанции), рассматривающие уголовные дела, по которым возможно наказание до 3 лет тюремного заключения, и гражданские дела (наиболее сложные и с очень высокой ценой иска). Следующая ступень — трибуналы общей компетенции, рассматривающие гражданские дела, но не имеющие компетенции в уголовных делах. Последние рассматриваются судом ассизов с обязательным участием заседателей (в процессе участвуют 2 судьи и 6 заседателей). Более высокой ступеню являются апелляционные суды. Вершина судебной системы — Кассационный суд, который часто называют верховным судом Италии.

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.

Различные судебные учреждения состоят из неодинакового числа государственных служащих. В их составе имеются судебные следователи, прокуроры, 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 или полицейский

судья во Франции, районные суды России состояли обычно из 3—5 судей, в каждом из пяти “федеральных судов юстиции” ФРГ работает в среднем 21 судья (в общей сложности — 104), в Верховном суде Японии —15. Именно судьи являются теми государственными служащими особого рода, которые (в ряде случаев вместе с заседателями) осуществляют судебную власть.

Занять пост судьи непросто. К кандидатам на судебные должности в развитых странах предъявляются весьма высокие требования. Во-первых, необходимо иметь высшее юридическое образование, причем, например в Германии, ориентируют на судебную профессию лишь лучших студентов, хотя наиболее доходной в настоящее время является частная адвокатская практика. Продолжительность обучения в юридических высших учебных заведениях в разных странах неодинакова: в Германии — 4 года, в США, как правило, — 3, в Японии — 2, но обычно она составляет 3—4 года. В большинстве стран прием в такие учебные заведения (юридические факультеты университетов, юридические институты, школы права) осуществляется на основе конкурсных экзаменов (число претендентов на одно место в наиболее престижных вузах достигает нескольких десятков человек). В некоторых странах судебские кадры готовятся в специальных учебных заведениях. Такова, например, во Франции Национальная школа магистратов с двухлетним обучением, ежегодный набор в которую составляет 250—275 человек.

После окончания высшего юридического учебного заведения кандидаты на судебские должности сдают первый государственный экзамен (за весь курс обучения), который имеет преимущественно теоретический характер, и идут на стажировку в суды, где работают либо на канцелярских должностях (во Франции), либо следователями, помощниками судей, судебными аудиторами (в Италии). В США, других странах англосаксонского права выпускники правовых школ (получившие там высшее юридическое образование) обычно идут работать в юридические фирмы. Такая стажировка является обычно довольно длительной. В странах англосаксонского права она законом не определена и все решается на практике. В некоторых странах континентальной Европы существуют установленные законом сроки. В Италии, например, этот срок составляет 2 года, но в результате большой потребности в судебских кадрах в итальянской разветвленной системе судов стажировка нередко длится лишь один год, после чего стажер сдает второй экзамен практического характера либо в суде, либо в специальных конкурсных комиссиях, создаваемых высшим советом магистратуры (особый орган, ведающий назначением, перемещением и повышением судебных работников и других магистратов).

После этого в Италии такой специалист может быть назначен Высшим советом магистратуры на должность судьи. Во Франции такой же

орган назначает судей по конкурсу из лиц, окончивших Национальную школу магистратуры. В Германии после второго (практического) экзамена стажировка продолжается два с половиной года, после чего кандидат получает звание судьи, но не судейскую должность; он лишь включается в список кандидатов на судейскую должность, ведущийся в министерствах юстиции федерации и земель. Для того, чтобы ее получить, надо пройти еще три года пробации на другой работе. В Швеции кандидат после университета обязан пройти в суде два с половиной года практики на канцелярских должностях, но обычно она длится значительно дольше, так как в этой стране, в отличие, например, от Италии, нет свободных судейских мест. В Японии, чтобы занять должность судьи, нужно не менее 10 лет работать ассистентом судьи.

В США, где многие судьи штатов избираются после длительного срока работы в других юридических учреждениях, выпускники школ права после теоретического экзамена в высшем учебном заведении сдают практический экзамен в юридической фирме или учреждении государственной службы.

В странах тоталитарного социализма и во многих постсоциалистических странах судьей может быть избрано лицо, достигшее определенного возраста (обычно 25 лет) сразу после окончания юридического высшего учебного заведения (практику в суде, прокуратуре и других юридических органах студенты проходят во время обучения). В странах тоталитарного социализма кандидатуры рекомендуются местными органами, которые выбирают судей. Избрание (в некоторых странах назначение) судей сразу после окончания вуза имеет место сравнительно редко.

Кандидат на судебную должность должен отвечать установленным требованиям. К их числу относится не только высшее юридическое образование, успешная сдача экзаменов, стажировка, хороший конкурсный бал, но и, например, незапятнанная репутация, а в Италии судья должен происходить и из семьи с незапятнанной репутацией. Есть также много обыкновений, которые определяют выбор претендента. Во Франции существует неписаное правило, что судьей не назначают лицо моложе 40 и старше 50 лет.

Если кандидат отвечает всем требованиям, он может *занять должность судьи* одним из трех способов: в результате прямых выборов граждан (это относится, как правило, только к судам первой инстанции), может быть выбран представительными органами или назначен.

Судьи, работающие на общественных началах (консилиаторы в Италии, медиаторы во Франции и др.), а также заседатели судов избираются гражданами или иногда назначаются общинными и городскими муниципалитетами. Избираются гражданами судьи низшего звена в США (мировые

судьи и др.), заседатели судов (ассизы) избираются муниципалитетами в Швеции.

В странах тоталитарного социализма судьи и заседатели (иногда только судьи) избираются гражданами (низовые звенья) и представительными органами (во Вьетнаме, Китае и др.).

В большинстве стран судьи назначаются. Право назначения имеют самые различные органы. Состав Верховных судов назначается обычно главой государства (президентом США с согласия Сената, верхней палатой парламента России (Советом Федерации) по представлению президента). В свое время в ряде стран Восточной Европы (в Венгрии, Польше и др.) существовал также порядок назначения судей коллегиальным главой государства (Президиумом республики в Венгрии, Государственным Советом в Польше). Такой порядок до сих пор используется на Кубе. Кандидаты на должность местного судьи в Японии лица рекомендуются Верховным судом и назначаются кабинетом министров. Во Франции и Италии судей назначает по конкурсу Высший совет магистратуры, в Великобритании — лорд-канцлер без конкурса, но по рекомендации состоящей при нем комиссии, персональный состав которой держится в тайне.

В большинстве стран судья назначается пожизненно или, чаще, 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 занимает должность пожизненно или до достижения определенного возраста. Первый раз судья назначается на определенный срок на Украине, в Словакии, Чехии и т.д.

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.

Досрочно судья может быть *смещен* за преступление, поведение, 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. В Италии и во Франции судью смещает с поста Верховный 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. 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.

Почти во всех странах мира существуют специальные суды, в том числе административная юстиция. Административные суды в принципе независимы от общих судов, имеют свои Верховные административные суды, хотя в некоторых странах между ними существуют определенные связи. В отличие от Франции в Италии на решения Государственного совета (высшего административного суда) и Счетной палаты (своего рода специального суда) можно жаловаться в высшую судебную инстанцию общих судов — Кассационный суд.

Административные суды в основном рассматривают жалобы граждан на превышение государственными служащими своих полномочий, на действие их вне полномочий, а также споры гражданских служащих с администрацией, споры в сфере управления. Их главная задача — обеспечивать законность в государственном управлении. Правда, иногда действия администрации могут рассматривать и общие суды. В Италии они могут выносить частные определения в адрес административных органов или взыскивать с администрации определенные суммы убытков. В Германии общие суды могут рассматривать административные дела, если у административных судов отсутствует компетенция по данному делу.

Разделение компетенции между административными и иными судами на практике вызывает много сложностей. В общем, для этой цели принята сформулированная в Италии теоретическая конструкция, согласно которой проводится различие между индивидуальными правами, с одной стороны, и законными интересами — с другой. Оба эти понятия относятся к сфере субъективных прав граждан, но индивидуальное право согласно этой концепции принадлежит индивиду как таковому и не затрагивает в своем осуществлении публичного интереса. Нарушением такого права является, например, продажа гражданину владельцем магазина недоброкачественной продукции. Нарушением же законного интереса будет являться закрытие магазина, обслуживающего население. В первом случае нужно обращаться в суд, во втором — в административный суд. Эта конструкция на практике, да и в теории вызывает много разногласий.

В разных странах существуют неодинаковые системы административных судов. Во Франции действует единая система, возглавляемая Государственным советом, Италии присущ дуализм: действуют общие административные суды во главе с Государственным советом и специальные административные суды во главе со Счетной палатой.

Региональные и административные суды обычно создаются в соответствии с административно-территориальным делением. В Швеции, например, существуют три уровня административных судов: 20 провинциальных административных судов (они рассматривают 3/4 всех дел), 4 региональных суда и Верховный административный суд.

В административных судах особенно первой инстанции дела могут слушаться с участием заседателей. Провинциальный административный суд в Швеции рассматривает дело при участии судьи и трех заседателей, избранных муниципальным советом, в заседании регионального административного суда участвуют 3 или 4 судьи, в заседании Верховного административного суда — 5 судей (всего в последнем 22 судьи).

Наряду с административными судами существует множество других специальных судов (претензионные, патентные, по морским делам и т. д.). Общим правилом является существование особых судов для рассмотрения уголовных дел военнослужащих, судов по делам несовершеннолетних, по трудовым спорам, налоговых судов. В Японии есть 50 судов (с 242 отделениями на местах) по семейным делам, в США существуют коммерческие, морские и другие суды, в Германии — социальные суды, в Австралии — суды мелких претензий, по спорам о заработной плате, по трудовым спорам в промышленности, в Швеции — суды по водным правам и т. д. В социалистических и многих постсоциалистических государствах к специальным судам иногда относят также арбитражные суды, о которых говорилось ранее.

В некоторых странах (например, в Германии) специальные суды имеют отраслевой характер (например, трудовые, налоговые, и др.), образуют в каждой отрасли единую систему во главе с высшим судом.

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.

Как упоминалось, кадровое руководство судами возложено на специальные органы судейского самоуправления (высшие советы магистратуры во Франции, Румынии и Италии, Генеральный совет судебной власти в

Испании, 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), часть назначается главой государства, часть может избираться парламентом из среды профессиональных юристов, а часть избирается самими магистратами (судьями, прокурорами, судебными следователями). В бывшем СССР руководство судами одно время было возложено на Верховный суд, в Японии и в настоящее время подобный орган играет важную роль в подборе кадров. Что же касается министерства юстиции, то оно должно заботиться прежде всего о материальном и техническом обеспечении судов, но на деле его роль гораздо значительнее.

В системе многих стран мира имеется конституционный суд, а в некоторых федеративных государствах — конституционные суды субъектов федерации. Эти суды выполняют функции надзора за конституционностью законов и иных актов (в ряде стран эта задача возложена на верховные суды). На наш взгляд, конституционный суд обладает не судебной властью в изложенном нами понимании, а властью контрольной. Его роль будет рассмотрена в следующей главе.

§ 3. Осуществление судебной власти

Как бы ни был высок ранг того или иного судебного учреждения, пусть это будет даже Верховный суд, судебная власть в точном смысле этих слов принадлежит не ему. Она вообще не является принадлежностью судебного учреждения как такового. Как мы уже констатировали, судебная власть осуществляется единолично судьей или судебной коллегией, но только действующими в судебном процессе. Вне судебного процесса судья может обладать некоторыми другими полномочиями (например, принудительное осуществление инвентаризации имущества в Швеции), но это не есть реализация судебной власти в точном смысле этих слов. За исключением мелких правонарушений и незначительных гражданских споров, которые рассматриваются единолично судьей (в некоторых постсоциалистических государствах он может, например, принять решение о назначении до 15 суток принудительных общественных работ), судебная власть осуществляется судебными коллегиями. Заседая в судебном процессе, протекающем с точным соблюдением предписанных законом процедур, судебные коллегии рассматривают доказательства, представленные сторонами и затребованные судом, оценивают их и принимают судебное решение (приговор по уголовному делу, решение — по гражданскому).

Судебная коллегия бывает двух видов: либо она заседает в составе только профессиональных судей, либо включает профессионального судью (судей) и несколько заседателей (ассессоров, ассизов, шеффенов). Участие

заседателей, 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”

В Западной Европе гражданские дела нередко рассматривает коллегия профессиональных судей даже в первой инстанции (в странах тоталитарного социализма и некоторых и постсоциалистических странах, напротив, в первой инстанции гражданские споры иногда рассматриваются с участием заседателей), апелляции рассматривает почти всегда такая же профессиональная коллегия, а кассации — только такая коллегия. Так, районный суд в Германии, обладающий компетенцией по большинству уголовных и гражданских дел, рассматривает гражданские дела в составе коллегии из трех профессиональных судей, такая же коллегия образуется в областном апелляционном суде Германии, в апелляционном суде Италии, в Верховном суде Швеции и т. д. Исключения в этом отношении немногочисленны: в коллегиях апелляционных судов Швеции участвуют трое судей и два заседателя. Профессиональная коллегия может совпадать с общим количеством судей в суде (например, в Верховном суде США все 9 членов составляют коллессию), но чаще всего не совпадает с ним (15 членов Верховного суда Японии образуют коллессию очень редко, а обычно заседают в коллегиях по 3-5 членов), в Верховном административном суде Швеции его 22 члена никогда не образуют коллессию, рассматривают дела в заседании 5 из них).

Народные заседатели могут участвовать во всех судах —общих и специальных, если это предусмотрено законом. Такое участие обязательно по уголовным делам, имеющим существенное значение. Лишь в немногих странах института заседателей нет (например, в Японии, хотя и здесь судьи иногда привлекают 2—3 заседателя для участия в процессе — как экспертов или советников).

Юридическое образование для заседателей необязательно. Вознаграждения за участие в процессе они не получают. Заседатели либо избираются непосредственно гражданами (в Китае, на Кубе применяется открытое голосование на собраниях работников по предприятиям и учреждениям, по месту жительства), либо избираются муниципальными советами (например, заседатели общих и административных судов в Швеции), либо, наконец, отбираются специальными комиссиями. Последние составляют список (в Италии из него исключаются лица старше 70 лет), куда должны быть включены представители различных слоев населения.

Для конкретного судебного процесса заседатели из этого списка в англоязычных странах выбираются по жребию, однако возможен и специальный подбор (например, с учетом пола, профессии, расы обвиняемого).

Число заседателей в коллегии неодинаково. В США оно составляет обычно 12 человек (бывает и 24), в районных судах Германии торговые (не гражданские) дела рассматривают один судья и 2 народных заседателя, а уголовные дела — 3 судей и 2 заседателя. Окружные суды Швеции рассматривают дела по семейному праву в составе одного судьи и 5 заседателей, суды ассизов Франции для рассмотрения уголовных дел образуют коллегию в составе трех судей и 9 заседателей. Это соотношение варьируется в разных странах в самых неодинаковых сочетаниях.

Положение судьи в судебной коллегии, рассматривающей конкретное дело, а также положение заседателей в разных странах неодинаково. В странах англосаксонской системы права судья в известной мере *пассивен*. Он ведет заседание, следит за соблюдением правил процедуры, порядком в зале. В конечном счете он оценивает доказательства (эта оценка, по существу, не имеет безусловного характера, поскольку вердикт “виновен” или “не виновен” выносят лишь присяжные заседатели) и назначает наказание. Однако доказательства суду должны представлять стороны, судья не ведет опроса свидетелей, не истребует дополнительных доказательств по своей инициативе (это иногда может иметь место в порядке исключения).

В странах континентальной системы права судья *активен*. Он задает вопросы свидетелям, занимается истребованием и поиском доказательств.

По-разному складывается в процессе и в ходе принятия решения роль заседателей. В странах англосаксонской системы права заседатели (малое жюри) решают вопросы только *факта*: рассматривают доказательства и устанавливают вину или отсутствие таковой. Их вердикт “виновен” или “не виновен” служит основанием для назначения наказания, причем судья сам определяет возможные пределы наказания (в рамках закона судья решает вопрос *права*). В принципе, для обвинительного приговора считается необходимым единогласное решение жюри заседателей, которые собираются в совещательной комнате без участия судьи, и лишь затем старшина заседателей сообщает их решение судье.

В странах континентальной системы права заседатели участвуют вместе с судьей в решении вопросов не только *факта*, но и *права*. Судья и заседатели собираются вместе в совещательной комнате, применяют соответствующий закон и устанавливают меру наказания. В России, других странах закон устанавливает равенство прав судьи и заседателей, последние могут вопреки мнению судьи провести свое решение путем голосования в совещательной комнате.

Существует множество разновидностей судебного процесса в зависимости от характера судов: процесс в общих судах отличается от порядка

заседаний военных трибуналов; в административных судах свои правила; свой порядок присущ заседаниям мусульманских и обычных судов. С точки зрения юридической характеристики можно выделить три вида заседаний судебных коллегий, осуществляющих 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, 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 и в административных судах). 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 заключается в новом рассмотрении дела по существу по жалобе одной из сторон. Возможен и протест прокурора, в том числе не участвовавшего ранее в деле, но усмотренного 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 только 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 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. Нередко дела рассматриваются месяцы и годы (включая досудебное расследование, возбуждение уголовного дела), гражданская тяжба со всеми инстанциями апелляции и кассации может длиться и десяток лет. Для сокращения сроков рассмотрения дел во Франции с 1972 г. в судах введена специальная должность судьи по ускорению движения дел.

Рассмотрение дел в судебной коллегии опирается на несколько принципов, признанных в законодательстве большинства стран мира, а также международных актах, относящихся к защите прав человека. К числу 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 установленном срок (обычно он составляет 48—72 часа, в Кении — 14 суток, в Индии по некоторым делам о терроризме — до 180 дней) должен быть доставлен к судье, который проверяет правильность его задержания и либо отпускает подозреваемого на свободу (в западных и постсоциалистических странах чаще всего под залог, в странах тоталитарного социализма эта мера не практикуется), либо издает приказ о содержании данного лица под стражей.

Второй принцип — *коллективное* отправление правосудия. Как мы отмечали, исключение из этого принципа делается только для рассмотрения мелких гражданских споров и незначительных проступков, которые может рассматривать судья единолично. Думается, что эти исключения оправданы: рассмотрение незначительных споров с участием народных заседателей значительно осложнило бы процесс правосудия, неоправданно затянуло бы рассмотрение более существенных дел.

Третий принцип — *возможность обжалования* судебного решения в другой суд. Выше уже говорилось о формах такого обжалования: апелляции, кассации, ревизии, надзорном производстве.

В-четвертых, это открытый, *публичный* суд, гласность. Осуществление судебной власти должно быть открыто для публики, что неизмеримо

повышает авторитет суда, усиливает его воспитательную роль, укрепляет судебную легитимацию. Законы большинства стран разрешают проведение закрытых судебных заседаний, 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. Иски граждан против главы государства (президента; к монарху иски невозможны), олицетворяющего ответственность государства, удовлетворение этих исков судом, вынесение им решений, обязательных для президента (например, решение американского суда, обязавшего президента Никсона в 1974 г. представить информацию по делу Уотергейт, что послужило причиной ухода президента в отставку), служит отчетливым доказательством независимости суда, господства права, стоящего выше государственных структур.

Данный принцип имеет, однако, несколько аспектов, которые порождают проблемы. Первый из них — это соотношение законности и справедливости судебного решения. Последнее признается действительным только если оно законно. Но жесткая связанность процедурой в свое время породила в англосаксонской системе права суды справедливости, которые были менее формализованы. В принципе, законность и справедливость соединены в судебном решении, но бывает, между ними возникает противоречие. Если, например, работник выселяется по решению суда из ведомственной квартиры в связи с прекращением работы на данном предприятии (учреждении), то это вряд ли справедливо по отношению к его семье.

Второй аспект касается применения и создания права. Суд по общему правилу не создает право, он применяет его в судебном заседании. Однако в англосаксонской системе права существуют судебные прецеденты, когда решения определенного рода более высоких судов являются обязательными для других судов. Тем самым создается общая правовая норма. В странах тоталитарного социализма и некоторых постсоциалистических государствах пленумы верховных судов принимают руководящие указания. Обобщая практику, они дают судам указания, как следует принимать решения по определенным группам дел. Некоторые юристы считают такие указания правовыми нормами, другие — только рекомендациями.

Шестой принцип — ведение судопроизводства на *языке*, понимаемом сторонами, или с обеспечением им переводчика. Это 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, другие положения признаны как принципы в некоторых странах, но еще не внедрены. К первым относится право обвиняемого на защиту. Если обвиняемый не имеет средств на оплату адвоката или существуют другие препятствия, мешающие ему нанять защитника, суд во всех случаях обязан назначить ему адвоката, оплачиваемого за счет государства. Положение о бесплатной правовой помощи для определенных категорий населения во многих странах, в том числе отдельных развивающихся государствах (например, в Алжире), распространено на некоторые гражданские дела.

Во многих развитых странах в числе принципов, которые хотя и не относятся непосредственно к ведению судопроизводства в судебной коллегии, но имеют непосредственное отношение к судебной власти, называют *несменяемость судей*. Судья, будучи назначен (в редких случаях — избран), занимает свой пост пожизненно, точнее, до достижения определенного возраста (как уже было отмечено, в Японии судья обязан уйти в отставку при достижении 65 лет, в Италии — 70, в Великобритании по общему правилу при достижении 72 лет, но члены высших судов — 75 лет). В ряде стран, однако, судья избирается или назначается лишь на определенный срок, но может быть избран или переназначен повторно. На Украине он сначала назначается на сравнительно короткий промежуток времени (своего рода испытательный период), но потом может быть переназначен пожизненно. Такой же порядок (лишь сроки неодинаковы) в Чехии, Словакии.

В Японии это является общим правилом, если нет каких-то порочащих судью обстоятельств. Досрочное смещение судьи возможно при указанных выше исключительных обстоятельствах.

Результатом судебного процесса является решение (приговор и др.), в котором власть суда нашла наиболее полное отражение. Лица и организации, к которым решение относится, обязаны его выполнить. 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 парламентского 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) отражается дискреционная власть суда.

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.

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 временном 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.

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.

Властная роль судов 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 обязательства, осуществляют 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 13. ОРГАНЫ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Наряду с теми ветвями власти, о которых столетия назад писали Локк и Монтескье, постепенно развивались, а в некоторых странах уже сложилась четвертая — контрольная власть (в некоторых странах Латинской Америки она формируется как пятая, включая избирательную). Этот термин или близкие к нему, правда, употребляются лишь единичными конституциями. Чаще говорится об органах контроля, о национальной системе контроля.

Во многих странах тоталитарного социализма действовали, а в существующих и сейчас действуют законы и иные акты о партийном, партийно-государственном, народном, рабоче-крестьянском и т.д. контроле, создавалась соответствующая система центральных и местных органов. Правда, в социалистических странах по традиции речь шла не столько о юридических (хотя было и это), сколько о социально-политических аспектах контроля. Что же касается рассматриваемых ниже проблем контрольной власти, то мы имеем в виду именно ее юридические аспекты.

§ 1. Особенности контрольной власти

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 “государства 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. Правда, реальное значение этих институтов в условиях тоталитарной системы “государственного социализма” было невелико.

После второй мировой войны произошли важные изменения в этой области: резко выросло число контрольных органов, появились новые их виды. Институт конституционного контроля, существовавший ранее в единичных странах (Австрия, США, 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, появились счетные палаты (суды счетов), расширены контрольные права существовавшего и ранее “публичного министерства” (в некоторых аспектах оно напоминает прокуратуру социалистических стран), а в последнее десятилетие в отдельных латиноамериканских странах прокуроры были наделены конституциями некоторыми полномочиями по общему надзору за законностью. Нельзя не замечать этих тенденций в конституционном праве и развитии государственности, они требуют своего объяснения, и прежде всего анализа места контрольных органов в структуре государственного аппарата, их взаимоотношений с другими органами, выявление особенностей их полномочий.

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.

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. 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 инстанции, имеющей право отмены этих решений (при нарушении закона) и направлении 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.

Такая деятельность не представляет собой особую контрольную ветвь власти, которая должна обладать определенной целостностью, иметь завершенную систему своих органов, специальные полномочия.

Во многих странах существуют также специальные органы административного отраслевого контроля (органы контроля за использованием недр, радиационной обстановкой, пожарная инспекция и др.).

По существу, это контроль внутри исполнительной власти системы, условно говоря, “ведомственный контроль”. Однако подобного рода деятельность не является основной функцией вышестоящих органов, в ряде случаев она имеет, хотя и очень важный, но “побочный” характер. Их главная задача — законодательствование, исполнение законов, правосудие.

Иным является положение органов контрольной власти: они не занимаются установлением общих норм (кроме органов конституционного контроля и лишь при определенных условиях) или непосредственной исполнительской деятельностью 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 последних — *установление фактов нарушений закона*, а в ряде случаев — недобросовестности, нецелесообразности и даже иногда неэтичного поведения со стороны государственных служащих, представление доклада соответствующему органу или обращение в суд. Правда, в ряде случаев возможны материальные и иные санкции, что, впрочем, лишь добавляет аргументов в пользу существования этой особой ветви власти.

Как отмечалось, наряду с общегосударственными органами контроля и “ведомственным” контролем есть и административный надзор, т.е. тоже контроль. Осуществление последнего — основная задача специальных органов. Санитарная полиция (санитарная инспекция, эпидемиологические станции и др.) следит, в частности, за санитарным состоянием рынков, государственная автомобильная инспекция в России контролирует техническое состояние автомашин, соблюдение правил дорожного движения; существует инспекция пожарного надзора; согласно российскому Закону о недрах 1992 г. установлен государственный контроль за использованием недр и т.д. Такой контроль имеет “частичный” характер, он относится к определенным сферам деятельности.

В отличие от форм “побочного” и “частичного” контроля, который ведется учреждениями, осуществляющими и иные функции, а их организационное обособление имеет место лишь внутри однородной системы учреждений, институты контрольной власти имеют *общегосударственный* характер и занимают самостоятельное место, они организационно обособлены от других ветвей власти.

Это обусловлено тем, что у любого государства наряду с задачами законодательства, управления, правосудия есть универсальная (а не частичная) *контрольная* функция, вытекающая из существа публичной, государственной власти. Ведь в концепции триады властей в основе каждой из них лежит организационно-юридическая трансформация определенной функции государственной власти: та или иная ветвь власти находит свое выражение в определенном органе или системе однородных органов. То же самое относится и к задачам наблюдения, контроля, осуществляемым на общегосударственном уровне: их нельзя поручить уже известным ветвям власти, ибо контроль осуществляется за ними. Так происходит

“отпочкование” особой, контрольной власти с соответствующей системой (если можно назвать это системой) разнородных органов.

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; 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.

Обособление органов контрольной власти (государственных органов) получило отчетливое выражение в ряде конституций, принятых в течение последних десятилетий. Главы, посвященные конституционным судам, конституционным советам, иным органам конституционного контроля в основных законах Франции 1958 г., Италии 1947 г., Испании 1978 г., Сирии 1973 г., Турции 1982 г., Конго 1979 г. (с поправками 1984 г.), Бенина 1990 г. и многих других стран отделены от глав о правосудии (в конституции Германии такого разделения нет). Даже конституционные суды, не говоря уже о конституционных советах, не рассматриваются иногда в теории конституционного права последних десятилетий как органы судебной власти. Отдельные главы посвящены в основных законах и другим органам, главное назначение которых — общегосударственная контрольная деятельность. В конституции Колумбии 1991 г. в двух главах регулируются правовое положение и основы деятельности генерального контролера и публичного министерства. В специальном разделе “органы контроля” в конституции Эквадора говорится о генеральном контролере, суперинтенданте банков и суперинтенданте компаний (ст. 113—116). Обширная глава “Омбудсман” содержится в конституции Намибии 1990 г. Специальный органический закон № 3 1981 г. регулирует деятельность Народного защитника в Испании и т.д. Все это свидетельствует о том, что органы общегосударственного контроля занимают место не внутри традиционной триады, а вне ее, отражает далеко еще не заверченный процесс вычленения особой контрольной власти.

Специфика контрольной власти состоит также в том, что она имеет, так сказать, *кумулятивный*, совокупный характер и осуществляется ком-

плексом различных, но однопрофильных органов, объединенных общей установкой. Это было наиболее отчетливо выражено в гл. 5 конституции Алжира 1976 г., где говорилось, что контроль имеет целью обеспечить нормальную деятельность государственных органов в духе соблюдения Национальной хартии, конституции и законов страны и осуществляется соответствующими общенациональными институтами, постоянно действующими государственными органами, через посредство выборных органов на всех уровнях, другими органами во всех областях. Положения подобного рода, хотя и гораздо менее детальные, имеются и в разделе “О контроле и консультативных институтах” конституции Алжира 1989 г. (заменена в 1996 г.). Правда, здесь говорится не о контрольной власти, а о различных видах контрольной деятельности, хотя есть оговорка об общенациональных институтах контроля.

В отличие от органов административного контроля (например, государственной автомобильной автоинспекции, действующей в системе министерства внутренних дел), контрольная власть представлена высшими органами государства особого рода. Ниже мы остановимся на формировании и деятельности этих органов подробнее. Здесь отметим лишь их разнообразие. Они могут быть коллегиальными и единоличными, избираемыми и назначаемыми, действующими в течение определенного срока без права переизбрания (переназначения) или для их кадрового состава установлен предельный возраст (иногда такая должность предоставляется пожизненно) и т.д., но всегда 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.

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, 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 “само-

стоятельный 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 государстве осуществляют, как правило, общенациональные органы различных видов, не соподчиненные между собой, и каждый в своей сфере (есть страны, например, США или Япония, где такая власть в конечном счете принадлежит одному органу — только Верховному суду и реализуется в виде контроля за конституционностью), все же единичные конституции говорят об их определенной системе. Таков подход к этой проблеме со стороны создателей алжирских конституций 1976 и 1989 гг. Как отмечалось, в некоторых конституциях есть особый раздел “Органы контроля”, где содержится более или менее системная характеристика. Статья 146 конституции Перу 1979 г. упоминает даже о “национальной системе контроля”. В Перу эта система понималась, правда, в ограниченном смысле, прежде всего в организационном аспекте, как иерархическое построение органов Генерального контролера. В большинстве законов других стран, где имеется в виду система контроля (хотя этих слов в тексте конституции может и не быть) и речь идет о самых различных органах и процедурах, очевидно их не организационное, а преимущественно функциональное сходство. Подчеркивается не столько организационное единство (его часто нет и не может быть у совокупности разнородных контрольных органов), сколько единство *функциональное*. Это тоже важный момент, отличающий контрольную власть от других ветвей власти, входящих в традиционную триаду, в том числе и судебной власти, хотя в последней организационные связи представлены гораздо слабее.

Системный подход, однако, не всегда выражен четко даже в его функциональном аспекте. Мы уже упоминали о том, что деятельность Конституционного суда ФРГ рассматривается как правосудие (во всяком случае деятельность этого суда регулируется в конституции в разделе “Правосудие”), хотя с собственно правосудием (рассмотрение конкретных уголовных дел, гражданских и иных споров) деятельность конституционного суда имеет мало общего (кроме многих элементов процессуальной формы и рассмотрения вопросов о конституционных правах граждан).

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).

Имеет свою специфику и *деятельность* органов контрольной власти. Как уже отмечалось, они не устанавливают общих правил поведения, не занимаются организаторской работой, не рассматривают конкретных уголовных или гражданских дел. Органы контроля занимаются лишь *расследованием*, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность других органов государства, предприятий, учреждений. Их обязанность — доложить о результатах проверок другим органам государства, сделать представление проверяемому учреждению или предприятию об устранении нарушений закона. К нарушителям необходимые меры принимают уполномоченные на то другие государственные органы. Сами же органы контроля, как правило, никаких наказаний назначать не могут, хотя некоторые санкции с их стороны все же возможны.

Наиболее широко представлены права контрольного органа в главе намибийской конституции, посвященной омбудсману. В соответствии со ст. 91 он расследует жалобы о нарушении прав и свобод, злоупотреблении властью, несправедливости, грубости, оскорблениях, невоспитанном обращении с любым жителем Намибии на работе или со стороны органов администрации, факты несправедливости и коррупции в деятельности должностных лиц, а также такое поведение последних, которое недопустимо в демократическом обществе. Обращение органов контроля не только к юридическим, но и к *некоторым морально-этическим нормам* (однако их соблюдение проверяется только в сфере деятельности публичной власти) — одна из характерных особенностей складывающейся новой ветви власти.

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. Отказ должностного лица сотрудничать с органами контроля может повлечь его наказание.

Контроль имеет предварительный или последующий характер. *Предварительный* контроль за конституционностью законов (до их промульга-

ции 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). 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 вышестоящему 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 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 высказываться 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 наказывать 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

Классификация органов контрольной власти может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения предмета контроля различаются органы надзора за конституционностью (например, конституционные советы) и законностью 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 своему составу можно различать органы коллегиальные (суд) и единоличные (посредник во Франции). 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 выбора 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. И сейчас в США, где впервые возник этот институт, конституционный надзор 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 парламентов (президиумы, государственные советы, постоянные комитеты). В не-

которых социалистических странах его осуществляли конституционно-правовые комиссии парламентов, 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 избравшимся последним Верховным советом СССР. Этот Комитет действовал недолго и закончил свое существование с распадом СССР в 1991 г.

В современных условиях, как отмечалось, конституционный контроль и его специальные органы существуют в большинстве стран мира. Действуют три вида органов: общие суды (последней инстанцией является Верховный суд страны), конституционные суды и конституционные советы. При осуществлении контроля общими судами имеет место, по существу, множественность неспециализированных 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. В двух других случаях создается единый для страны орган конституционного контроля, хотя конституционные суды отличаются от конституционных советов.

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

и конституционных советов. 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 и т.д.

При создании таких специальных органов некоторые государства использовали отдельные элементы системы общих судов. Как отмечает итальянский исследователь А. Пиззопусо¹, в этой стране наряду с возможностью непосредственного обращения в конституционный суд (в отличие от порядка, относящегося к Верховному суду Японии, эта возможность предусмотрена лишь для определенных органов и должностных лиц) сохраняется порядок “общего права”: стороны в процессе 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 и должно быть возобновлено не позднее, чем через 15 дней после такого решения.

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 обращаться 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 не рассматривают уголовные или гражданские дела. В отличие от Верховных судов, состав которых избирается или назначается одним органом (парламентом, президентом) по его усмотрению, хотя иногда и при согласии другого органа (например, в США он назначается президентом с согласия сената), конституционные суды, как правило, формируются на основе *смешанного* представительства с тем,

¹ Pizzopuso A. Italian and American Models of Judiciary and of Judicial Review Legislation: A Comparison of Recent Tendencies // The American Journal of Comparative Law. Berkeley (Cal.), 1990. Vol. 38. № 2. P. 374—375.

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 Верховного 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 — Вологодской, Тюменской, Свердловской и др. 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, хотя наличие доклада вносит в нее известную специфику. 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 (хотя в этом случае обычно требуется наличие у кандидата длительной адвокатской практики, причем в судах высших звеньев) 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). Это — “система досье”, которая используется иногда и в некоторых органах, официально называемых конституционными суда-

ми (например, в Тунисе, хотя в этой стране 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.

Вторая разновидность органов, обеспечивающих общий надзор за законностью, — **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 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 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) **специальные должностные лица** для контроля за соблюдением прав человека разного рода административными органами, а в некоторых странах — также частными лицами и объединениями. 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 выдвинут парламентом для защиты прав и свобод и, что особенно важно, может осуществлять надзор за деятельно-

стью 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, деградацию экологической системы, даже если такие действия совершаются частными институтами. Таким образом, омбудсман и аналогичные ему органы и должностные лица занимают самостоятельное место в структуре государственного аппарата и существенно отличаются, например, от Верховной контрольной палаты в Польше, которая действовала, по существу, как орган правительства и от различных контрольно-финансовых учреждений при президенте.

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.

Наряду с контролем за соблюдением законности, охраной прав граждан особую сферу осуществления контрольной власти составляет *финансовый контроль*. Он осуществляется в различных государствах многими традиционными органами, во всех странах существуют, например, министерства финансов. Но элементом контрольной власти финансовый контроль становится, на наш взгляд, только по мере создания специальных органов общего контроля за финансовой деятельностью министерств, государственных учреждений, публичных предприятий. Речь идет о счетных палатах (например, в Австрии), генеральных контролерах (в Колумбии), генеральных аудиторах (в Нигерии), и других аналогичных органах и должностных 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 (генеральные контролеры). Все чаще их полномочия (особенно генеральных контролеров) расширяются, это становится тен-

денцией. Согласно ст. 146 конституции Перу 1979 г. генеральный контролер рассматривался как автономный государственный орган, возглавляющий систему национального контроля. Упомянутые органы или должностные лица назначаются парламентами, иногда — президентами, реже — правительствами (например, счетная палата во Франции). Они контролируют расходование средств из государственного бюджета и вправе проверять экономичность и целесообразность административного управления. 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 единым 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 области. 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.

Сказанное свидетельствует о новой тенденции разделения властей в современных условиях. Идет “отпочкование” новой ветви власти — контрольной. Она имеет свои характерные особенности и осуществляется разнородными органами, объединяемыми единой целевой установкой и методами деятельности. Процесс выделения новой ветви власти еще далеко не завершен, во многих странах эта тенденция имеет лишь характер поисков, а в других (например, в ряде арабских стран, в государствах Тропической Африки) еще и не обозначилась. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов оказываются весьма далекими от своего практического воплощения. Однако стоит более внимательно приглядеться к этому процессу.

§ 1. Основная классификация форм и методов государственной деятельности

Рассматривая в предшествующих главах различные стороны государства, мы уже касались форм и методов деятельности его органов (коллегиальное и единичное принятие решений, процедуры конституционного и иного контроля, различные формы ответственности и т.д.). Эти характеристики, однако, относятся только к отдельным разновидностям государственных органов, представляют лишь частные проявления, конкретизацию форм и методов деятельности государства как целого.

Более общее значение имеет выделение законодательства, управления, правосудия, контроля, но такая классификация различных сторон государственного управления, понимаемого в самом широком смысле этих слов, осуществляется с позиций преимущественно юридического подхода и охватывает прежде всего деятельность государства внутри страны.

Первого недостатка (юридизации государственной деятельности) можно избежать, если использовать политологический подход и классифицировать формы и методы по другим основаниям, о которых речь пойдет в дальнейшем. Самый простой путь преодоления второго недостатка состоит в использовании в качестве основания деления сфер внутригосударственной и международной деятельности государства.

Разумеется, имеются существенные различия в методах деятельности государства внутри страны и на международной арене, в международном сообществе. В первом случае действует единственная государственная власть (мы отвлекаемся от редчайших периодов двоевластия и от других чрезвычайных событий в развитии той или иной страны), во втором — действуют две сотни равноправных суверенных государств, и общие решения могут быть приняты обычно на основе соглашения или консенсуса. Однако классификация, осуществленная на основе признаков “внутри” и “вовне”, относится не столько к формам и методам деятельности государства, сколько к сферам их применения. В данном случае в значительной мере используется географический, а точнее — геополитический критерий. Кроме того, такая классификация приводит к дублированию, ибо одни и те же методы (например, переговоры правительства с бастующими шахтерами и межгосударственные правительственные переговоры) применяются, хотя, естественно, по-разному в обоих случаях.

Возможна более дробная классификация форм и методов государственной деятельности по сферам общественных отношений, что обычно и применяется в административном праве для характеристики особенностей государственного управления промышленностью, сельским хозяйством,

вопросами культуры, обороны, иностранными отношениями и т.д. Эти сферы иногда расчленяются на еще более мелкие участки, нередко соответствующие названиям министерств (например, атомная энергетика, химическая промышленность, здравоохранение и т.д.). Такая классификация имеет свое значение, но она отражает не столько обобщенные методы деятельности государства, сколько методы управления, используемые отдельными разновидностями государственных органов. По сравнению с предыдущей она более детализирована, но, как и первая, акцентирует внимание не столько на формах и методах деятельности государства, сколько на методах деятельности отдельных систем его органов в определенных сферах управления.

Сказанное свидетельствует о том, что классификация на основе геополитического или отраслевого подхода, хотя и полезна, но недостаточно продуктивна. Нужно искать такие основания деления, которые относились бы не к тем или иным сферам применения различных форм и методов государственной деятельности (например, внутригосударственные и международные отношения), не к специфике различных сторон государственного управления промышленностью, здравоохранением, обороной и т.д., не к его юридическому оформлению (законодательная, исполнительная, судебная власть и др.), а к существу самих приемов, способов государственной деятельности.

Одним из критериев для такого подхода может стать характер *волеизъявления* государства. С этой точки зрения можно выделить такие формы и методы деятельности государства, как стимулирование (поощрение), дозволение, охрана, требование, запрет, репрессия.

Стимулирование широко применяется как в демократическом, так и в авторитарном государстве для ориентации участников общественных отношений (граждан, юридических лиц) в направлении, которое определяет государство, его органы. Так, стимулируя объединение крестьян в более крупные хозяйства, государство может предусмотреть для них кредиты с льготными процентами или даже беспроцентные ссуды. Для сохранения колхозов (хотя и в разных социальных целях) в СССР, а затем и в постсоциалистической России постоянно применялось списание государством задолженности колхозов государству на многие миллиарды рублей. Освобождение от налогов доли прибыли, идущей на благотворительность, развитие культуры и некоторые другие цели способствует, в частности, поддержке малообеспеченных слоев населения, общедоступности культурных достижений и т.д.

В международных отношениях государство стимулирует развитие иностранного туризма, пополняя тем самым государственную казну; путем установления высоких пошлин на некоторые виды ввозимых зарубежных товаров оно поощряет развитие соответствующих отраслей промышленно-

сти в своей стране. Экономическая государственная помощь страны-донора другому государству приводит к тому, что последнее следует за первым и в области политики. Словом, стимулирующие действия государства возможны в самых различных областях общественной жизни, внутри страны и на международной арене.

В отличие от стимулирования, которое характеризует прямую заинтересованность государства, *дозволение* в значительной степени отражает нейтральность государства по отношению к тем или иным общественным явлениям или процессам. В этом случае государство не стимулирует определенное развитие событий, но и не запрещает его.

В демократическом обществе такой метод используется для регулирования партийной системы: многие конституции устанавливают, что можно свободно создавать партии и общественные организации. В некоторых странах не нужно разрешения для организации митингов и демонстраций, существует заявительный порядок. Демократическое государство допускает различные виды массовой культуры и т.д. Особое распространение и теоретическое обоснование этот метод получил в концепции невмешательства государства в общественную жизнь (*laissez faire, laissez passer*), широко пропагандировавшейся в домонополистический период развития капитализма.

Метод дозволения, хотя и меньше в объеме, используется в авторитарном государстве. Большинство сторон частной жизни здесь также свободно и, например, законы Заира, запрещавшие родителям давать иностранные имена детям (то есть исключения дозволения из частной жизни), все же являются редчайшим исключением даже при тоталитарной системе. Дозволение широко практикуется в международном сообществе государств. Одной из его важнейших форм является принятие решений путем консенсуса: на международной конференции государство не голосует за то или иное предложение, но оно и не возражает против его принятия, позволяя таким образом прийти к общему решению. Воздержание от голосования также отражает метод дозволения, ибо любое решение безразлично для данного государства.

Метод *охраны* используется государством прежде всего для обеспечения стабильности сложившихся общественных отношений. Он применяется к тем отношениям, развитие которых государство стимулирует, и к тем, существование которых оно допускает. Охранительная деятельность государства составляет его особую функцию, к которой в эпоху промышленного, свободного капитализма (в Европе — особенно в XIX в.) некоторые идеологи буржуазии сводили, по существу, всю деятельность государства, характеризуя его как “ночного сторожа”. Охранительная деятельность государства представлена огромным и разветвленным аппаратом правоохранительных органов (милиция или полиция, суды, прокуратура,

арбитраж и др.). Охрану внешних границ государства осуществляют во многих странах специальные пограничные войска, для защиты от агрессии создается армия. Охраной международного мира занимаются международные организации, прежде всего ООН. Государства своими коллективными и индивидуальными действиями поддерживают стабильность международного правопорядка.

Требование должного поведения выражает активную заинтересованность государства в определенном состоянии общественных отношений, в их укреплении. В отличие, например, от стимулирования, в данном случае воля государства проявляется более отчетливо, в жестких формах, требование имеет не только позитивный (как стимулирование), но и негативный аспект. Этот метод находит широкое отражение в конституционном и административном, финансовом праве и некоторых других отраслях. В конституциях многих стран имеются специальные разделы или статьи об обязанностях граждан. Для того, чтобы приобрести права юридического лица, политическим партиям требуется зарегистрироваться; граждане должны платить налоги, необходимые, в частности, для содержания государственного аппарата и т.д. В гражданском праве сторона, не выполнившая условия договора, обязана уплатить неустойку, а, возможно, возместить и другие расходы контрагенту, в уголовном процессе обвинитель обязан представлять доказательства виновности подсудимого (а не обвиняемый должен доказывать свою невиновность) и т.д.

Требование как метод государственной деятельности широко применяется и в международных отношениях. Имеется огромное число резолюций Совета безопасности ООН, требовавших от участников конфликтов немедленно прекратить вооруженные действия, отвести войска (в Камбодже, Югославии и др.), прекратить агрессию (например, Ирака против Кувейта) и т.д.

Запреты — это действенная форма отрицательного отношения государства к тем или иным явлениям, процессам, поступкам. Обычно запреты связаны с установлением государством определенных наказаний за их нарушение. Запрещается проведение несанкционированных демонстраций, которые, в частности, могут препятствовать свободе передвижения людей, движению транспорта, в административном праве предусмотрены наказания должностных лиц за нарушение правил санитарии и гигиены на объектах, которыми они руководят, уголовное право, по существу, почти целиком состоит из запретов, за нарушение которых предусмотрены суровые наказания, вплоть до смертной казни.

Запреты широко применяются в международном праве. Существует множество конвенций такого рода (например, о запрещении апартеида и наказании за него, о запрещении работорговли, о запрещении агрессивной войны и т.д.). Женевские конвенции 1949 г. устанавливают, например,

режим военного плена, запрещая привлекать военнопленных к работам, направленным против другой воюющей стороны, запрещают разрушать во время военных действий памятники культуры и т.д.

Наконец, антидемократическое государство применяет такой метод, как *репрессии*. Они могут иметь массовый характер, распространяясь на широчайшие слои населения (например, раскулачивание, процесс кооперирования — создание колхозов в СССР), приобретают форму вооруженных расправ (во время одной из политических демонстраций в Таиланде в 90-х годах было убито более 400 студентов) и форму расправ с инакомыслящими (принудительное помещение диссидентов в СССР в психиатрические лечебницы, суды над ними, в Китае против демонстрации диссидентов были применены войска).

Классификация, приведенная выше, дает более общий характер и другой профиль по сравнению с разделением деятельности государства на законодательную, исполнительную, судебную, контрольную или по сравнению с классификациями по сферам общественных отношений. Она, как мы видим, применима и к сфере международных отношений. Тем не менее, на наш взгляд, она не дает характеристики форм и методов деятельности государства с точки зрения их содержания.

Поэтому мы полагаем, что приведенную выше классификацию нужно дополнить анализом форм и методов деятельности государства с точки зрения их социальной характеристики. В зависимости от содержания основных приемов государственной деятельности можно различать экономические, административные, политические и идеологические формы и методы; с точки зрения их характера — демократические (ненасильственные) и авторитарные (насильственные) формы и методы; с точки зрения их правовой оценки (соотношения с правом данной страны и общегуманистическими правовыми стандартами человечества) — правовые, неправовые (не урегулированные правом) и антиправовые (нарушающие право) формы и методы.

Как и всякая классификация, данная имеет относительное значение и условный характер. Конкретные формы и методы деятельности государства на протяжении тысячелетий были настолько разнообразны, что возможны самые различные основания деления, множество разных классификаций. Более того, одни и те же формы и методы при оценке с разных позиций можно включать в неодинаковые рубрики по различным схемам классификаций. Так, проходящая в постсоциалистических странах приватизация государственной собственности предполагает методы экономические (стимулирование предпринимательской деятельности), административные (издание государственными органами обязывающих актов), политические (поиски компромисса между требованиями различных социальных групп и слоев населения), идеологические (воспитание нового отношения к жизни

в изменяющемся обществе). В этом крупном социальном мероприятии используются авторитарные или демократические методы (например, исключение из приватизации или обязательность определенных форм приватизации для различных категорий предприятий, с одной стороны, и демократические способы обсуждения и принятия решений трудовым коллективом при выборе формы приватизации в рамках закона — с другой), есть методы правовые и организационно-правовые (неправовые).

Почти то же самое (с соответствующими изменениями) можно сказать о любом крупном социально-политическом мероприятии, например, о национализации, аграрной реформе, кооперировании крестьян в социалистических странах.

Наконец, нужно заметить, что мы не проводим непреодолимой грани между формами и методами. Конечно, определенное различие между этими понятиями существует, и при изучении некоторых аспектов государственного управления (например, форм государства) такое различие очевидно. Однако при применении этих понятий к деятельности государства грань между ними настолько тонка, что при конкретном анализе тех или иных явлений она нередко исчезает.

§ 2. Разновидности форм и методов государственной деятельности

Экономические методы деятельности государства связаны с такими приемами, которые создают какие-либо выгоды или преимущества для определенных участников общественных отношений. Эти выгоды и преимущества могут быть различными: материальными, политическими, идеологическими, но достигаются они в данном случае путем применения экономических методов. Упомянутое систематически практикуемое списание долгов государству с колхозов и совхозов приносит не столько экономические результаты (напротив, такая мера порождает стремление к безответственному ведению общественного хозяйства), сколько социальные и политические: сохранение стабильности в обществе, ибо при массовой ликвидации убыточных колхозов и лишении основной части населения средств к существованию может произойти социальный взрыв. С другой стороны, материальные дотации колхозам играли роль определенного идеологического фактора, укрепляли веру населения в поддержку со стороны государства общественных форм хозяйствования.

Использование экономических рычагов имеет самые разнообразие формы в государствах любого типа. Уже в древнем мире рабы на государственных галерах помимо плети побуждались к лучшей работе экономическими средствами, в частности, дополнительной пищей. При феодализме привилегии имели вассалы, поставляющие конников в отряды сюзерена. В

эпоху первоначального накопления капитала обезземеленных крестьян гнало на капиталистические фабрики в Англии не только кровавое законодательство, но и некоторые социальные блага (регулярная выплата заработной платы, фиксированная продолжительность рабочего дня и т.д.).

В современных условиях экономические методы включают самые различные приемы, но обычно в их основе лежат финансовые рычаги. Государство устанавливает пониженное налогообложение прибыли в тех отраслях экономики, в развитии которых оно особенно заинтересовано. Нередко определенная часть дохода вообще освобождается от налогов, если она идет на целевые расходы, указанные государством (например, вкладывается в развитие здравоохранения). Во многих государствах существуют свободные экономические зоны, в которых создаются более благоприятные условия для иностранных вкладчиков капитала в целях поощрения их активного участия в развитии экономики страны. В развивающихся странах некоторые, обычно транснациональные кампании, создаваемые в отраслях, жизненно важных для хозяйственного прогресса страны, вообще освобождались от налогов (правда, другие облагались повышенными налогами с тем, чтобы облегчить формирование собственной, национальной предпринимательской буржуазии). Экономические методы используются: для стимулирования сельскохозяйственных кооперативов, в ходе частичной приватизации государственной собственности (обычно продаются убыточные государственные предприятия), при развитии некоторых отраслей науки (ученые, работающие в области ядерной физики, электроники и некоторых других передовых отраслях науки в бывшей ГДР получали гораздо более высокую заработную плату из государственного бюджета по сравнению с учеными, занимавшими такие же должности в других отраслях науки). От налогов освобождаются или устанавливаются пониженные налоги для кооперативов, малых предприятий в России в течение первых лет после их создания. С другой стороны, для некоторых видов деятельности устанавливается повышенное налогообложение (например, на продажу предметов роскоши). Во многих странах (Италии, Дании, Франции, Финляндии и др.) партии, собравшие в ходе выборов большее число голосов, получают большую долю средств из той части государственного бюджета, которая предназначена для выплаты партиям. Авторитарное государство тратит большие средства для пропаганды определенной идеологии (марксизма-ленинизма, в прошлом мобутизма в Заире, панча-сила в Индонезии т.д.), для регулирования социальных отношений (например, огромные расходы для помощи безработным). Словом, нет таких сфер общественной жизни, в которых не использовались бы те или иные экономические методы. Последние широко применяются государством и в международной политике. Предоставление Западом дотаций и кредитов постсоциалистическим государствам используется прежде всего для поддержки ре-

форм, призванных обеспечить движение этих стран по капиталистическому пути. Экономические рычаги играют важную роль при решении вопросов экспорта и импорта. В ряде случаев импорт облегчается, как это имеет место в странах с недостатком товаров, в других случаях он, напротив, затруднен, чтобы не создавать излишней конкуренции собственным, национальным производителям. Существуют различные международные договоры о преференциальной торговле (для товаров этих стран взаимно устанавливаются более благоприятные условия ввоза и вывоза), действуют организации, устанавливающие квоты входящим в них странам для производства определенного рода товаров (например, в Европейском союзе по сельскохозяйственной продукции, в ОПЕК (объединение экспортеров нефти) — по добыче нефти и т.д.).

В отличие от экономических административные методы основаны не на стимулировании или ограничениях, а на принуждении, администрировании, организационной работе. Степень принуждения может быть неодинаковой. Министр может объявить выговор директору государственного предприятия за недостатки в работе, сотрудник полиции (государственной автоинспекции в России) вправе наказать штрафом водителя за нарушение правил дорожного движения, органы финансового контроля за укрывательство доходов от налогов помимо штрафа могут конфисковать в бюджет всю сумму доходов, с которой налоги не выплачены и т.д. Административные методы используются в ряде стран в борьбе с оппозицией, инакомыслящими, распространением идеологии, чуждой данному государству, в борьбе с порнографией, наркоманией и т.д. Суровые методы принуждения со стороны государства связаны с деятельностью суда, обладающего правом назначать наказания за уголовные преступления.

Впрочем, не менее жесткие меры применяются государственными органами при объявлении чрезвычайного положения, а иногда и без такового. При разгоне массовых демонстраций протеста против политики властей имели место жертвы (в СССР, Китае, Южной Корее, Индии и др.). В федеративных государствах может быть введено на всей территории страны или в отдельных местностях президентское правление, когда деятельность местных органов приостанавливается или они распускаются. В федерациях Латинской Америки (Аргентине, Бразилии и др.) существует институт федеральной интервенции в дела штатов, применение которого может сопровождаться направлением в штат федеральных воинских формирований. Впрочем, такой порядок используется и в США, хотя в отличие от Латинской Америки этот институт не упомянут в конституции.

Применение административных методов отнюдь не связано только с наказаниями. Напротив, чаще административная деятельность государства их не включает (например, разработка планов или прогнозов развития страны, работы по сооружению различных объектов за счет бюджета, соз-

дание “сверху” государственной властью политических партий и общественных организаций в ряде африканских стран).

Огромную долю в административной деятельности государства занимает организационная работа, исполнительно-распорядительная деятельность. В организации работы сессий представительных органов, заседаниях коллективных исполнительно-распорядительных органов, в принятии ими различных решений, в управлении государственными предприятиями и учреждениями и т.п. широко используются организационные приемы.

Административными методами на основе соответствующего законодательства осуществлялись национализация земли (в СССР, Монголии, Конго, Эфиопии и др.), национализация частных предприятий, аграрная реформа. Начало приватизации тоже связано с административными методами, с принятием соответствующих законов и указов, разработкой программ, определением категорий предприятий, подлежащих приватизации, стадий и сроков и т.п. Добровольная, а на деле принудительная коллективизация крестьян в 1930-х гг. в СССР и аналогичные меры в других социалистических странах и странах социалистической ориентации, введение однопартийной системы в Алжире, Бирме, Заире, Конго и многих других странах, директивное провозглашение руководящей роли компартии в Чехословакии, установление в СССР преимуществ для городского населения на выборах в представительные органы (до 1936 г.), лишение избирательных прав “эксплуататоров” или их некоторых категорий в свое время в России, Вьетнаме, Китае, Монголии, Румынии — все это огромное поле применения административных методов. По своему объему и значению они занимают основное место в деятельности государства, что вполне естественно: несмотря на функции арбитража государство остается в своей основе органом принуждения, администрирования. Государство — это легитимное насилие, хотя и не только это.

Административные методы широко применяются и в международных отношениях. Направление сил ООН для разъединения враждующих сторон, индивидуальные и коллективные меры по пресечению агрессии, обязательность решений международного суда для обратившихся к нему сторон, морская блокада, реторсии и репрессалии, морской призыв, запрещение прохода иностранных военных судов через территориальные воды другого государства и многие другие меры свидетельствуют о применении административных методов в международном сообществе. Как и экономические методы, которые отнюдь не всегда имеют в виду достижение только экономического результата, методы администрирования отнюдь не связаны только с управленческими целями. Главной задачей может быть и достижение коренных экономических и политических перемен (например, перестройка всей экономики и ликвидация кулачества как класса в ходе советской коллективизации в 1930-х годах).

Политические методы деятельности государства также применяются в различных сферах жизни общества. Многие первые конституции бывших колониальных стран были приняты в результате переговоров “круглого стола”, в которых участвовали представители метрополии и лидеры национально-освободительных движений (наиболее длительными и упорными такие переговоры были между Великобританией и Патриотическим фронтом Зимбабве в Лондоне в 1979 г.). Метод политических переговоров, “круглых столов” с участием представителей различных партий и общественных движений использовался в восточноевропейских странах при переходе от “государственного социализма” к постсоциалистическому обществу. Переговоры правительства с забастовавшими рабочими широко применяются при крупных забастовках, вовлекающих в эти действия целую отрасль промышленности или ее значительную часть (такие переговоры неоднократно велись с шахтерами в конце 80-х годов в СССР и в 90-х годах в России). Поиски соглашений, компромиссов, консенсуса, дебаты с организациями народных фронтов — все это политические методы деятельности государства.

Огромное значение и очень широкую сферу применения политические методы имеют в международных отношениях, где действуют равноправные субъекты международного права. Заключение любого многостороннего соглашения связано с предшествующими переговорами, которые могут иметь неодинаковую форму (поездки делегаций, международные конференции, обмен идентичными нотами — письмами и т.д.). Политические методы использовались при воссоединении Восточной Германии с Западной и восстановлении единого германского государства, при установлении мира в Кампучии, при выходе Сингапура из Малайзии и провозглашении первого самостоятельным государством, при урегулировании отношений Севера и Юга Кореи, восстановлении дипломатических отношений России с Израилем и ЮАР и т.д. Разрыв дипломатических отношений, отзыв дипломатических представителей из страны пребывания — тоже один из политических методов деятельности государства (высылка дипломатов в связи с деятельностью, не соответствующей этому званию, относится уже к числу административных методов). Как и предшествующие, политические методы деятельности государства имеют целью результаты самого различного социального характера, но обычно они применяются для достижения наиболее “весомых”, значимых целей.

В своей деятельности внутри страны и вовне государство использует также идеологические формы и методы. Выше уже говорилось о том, что в ряде стран конституциями была установлена обязательная государственная идеология (борьба с диссидентами относится к административным методам). Государство, его органы систематически ведут пропаганду определенного образа жизни (например, социализма на Кубе или в Китае), в

утверждаемых государственными органами учебных программах для высших учебных заведений всегда заложены определенные идеологические ориентиры. Государственное радио и телевидение, газеты, издаваемые органами государства, отнюдь не только дают необходимую информацию, но и поддерживают или, напротив, не одобряют определенные идеологические доктрины. Конечно, идеологическая роль государства неодинакова. Она огромна в социалистических странах, в странах социалистической ориентации, во многих государствах Азии и Африки, возглавлявшихся диктаторами, чьи взгляды объявлялись государственной идеологией. Эта роль значительно меньше в демократических государствах, но какая-то степень идеологической ориентации всегда присутствует в государственной деятельности. Абсолютно деидеологизированной деятельности государства, взятого как целое, не бывает. Идеологические методы активно применяются государством и в международных отношениях. Пропаганда своего образа жизни, политики, экономических и иных достижений, определенного вида самих идеологических концепций (например, гандизма в Индии или крумаизма в прежней Гане) в том или ином объеме осуществляется всеми государствами.

В основе *второй линии* классификации форм и методов деятельности государства лежит оценка их демократичности. **Демократические** (или псевдodemократические) методы применяются любым государством, в том числе авторитарным. В последних (за исключением периодов военных диктатур и некоторых других периодов, связанных, как правило с государственными и военными переворотами) также проводятся выборы президентов (выборы — элемент демократии), и хотя в Югославии, Кении, Тунисе, Индонезии, Центрально-Африканской Республике, Экваториальной Гвинее, Малави были и пожизненные президенты, все же там избирались парламенты, органы местного самоуправления.

Представительные органы по самому своему существу в любом государстве призваны действовать демократическими методами, совместно обсуждая решение и принимая его большинством голосов. Демократические методы решения важных вопросов применяются государством при организации всенародных обсуждений проектов важнейших правовых актов (особенно конституций), при проведении референдумов. К числу таких методов относится предусмотренная конституциями некоторых стран народная законодательная инициатива (представление проекта закона, собравшего определенное число подписей избирателей, парламенту с обязанностью последнего его рассмотреть).

Многие конституции провозглашают участие граждан в управлении делами общества и государства, другие говорят о так называемой *партиципации*. Помимо указанных выше форм это проявляется также в создании смешанных комиссий и комитетов с участием государственных должност-

ных лиц и представителей населения. На общегосударственном уровне такими органами часто являются экономические и социальные советы, основанные на трехстороннем представительстве: государства, труда (профсоюзов) и капитала (предпринимателей).

На уровне международных отношений демократические методы государственной деятельности находят выражение в упоминавшихся уже переговорах; поисках компромисса и консенсуса; во включении в государственные (правительственные) делегации представителей ведущих общественных организаций; в открытости, публичности внешней политики государства; регулярном знакомстве населения с основными международными акциями государства; в систематическом обсуждении внешнеполитических вопросов в печати, в парламенте; в применении институтов посредничества, добрых услуг, международных судебных процедур при разрешении международных споров.

Наряду с демократическими методами любое, в том числе демократическое государство использует **авторитарные**, насильственные методы. Эти методы связаны с запрещением при определенных условиях уличных шествий и демонстраций, запретом определенным партиям, организациям, общественным движениям проводить массовые собрания на открытом воздухе. Авторитарные методы даже в демократическом государстве (например, в Индии) выражались в использовании полиции и вооруженных сил для разгона демонстраций, пресечения забастовок и вели иногда к человеческим жертвам. Конечно, важно понять в каждом конкретном случае, во имя чего применяются авторитарные методы демократическим государством. Они оправданы в борьбе за сохранение демократии, с целью защитить права человека и коллективные права социальных общностей, если направлены против правой опасности, против национализма, сепаратизма. Законодательство Индии в борьбе с террористами разрешает весьма авторитарную меру: содержание подозреваемых лиц под стражей без суда сроком до 180 дней. В борьбе с раздирающим страну терроризмом эта мера может быть оправдана, но от этого она не перестает быть авторитарной.

Авторитарные меры применяются против забастовщиков, обслуживающих “общественные” секторы жизнеобеспечения (снабжение водой, электричеством, газом). Они могут быть уволены в массовом порядке. В 1981 г. президент США своим указом сразу уволил 11400 автодиспетчеров, лишь объявивших о забастовке, разгромив таким образом целый профсоюз. Нельзя забывать о том, что и в демократическом обществе государство есть в конечном счете легитимация “насилия”, и элементы авторитаризма присущи ему, как таковому.

В антидемократическом государстве авторитарные методы его деятельности являются правилом, а демократические меры — лишь декора-

циями. Введение “сверху” однопартийности, создание “огосударствленных” профсоюзов, интегральной политической системы, где одна партия провозглашается руководящей или даже партией-государством (в Гвинее до 1984 г.) единственным институтом политической власти (в Заире до 1991 г.), а остальные организации представляют собой лишь “приводные ремни”; фактически несменяемый президент, избиравшийся 6—8 раз подряд (в Кот д’Ивуар, Парагвае и др.), провозглашаемый иногда пожизненным — характерные черты авторитарных методов антидемократического государства. Авторитаризм нередко связан с методами расовой и национальной дискриминации (например, в фашистской Германии, ЮАР), с выселением целых “репрессированных народов” (сталинская политика в СССР), с разграничением граждан на разные категории (в том числе в некоторых арабских странах и по полу), с которыми связан объем их прав. Авторитарные методы деятельности государства выражаются в принижении представительных органов, умалении роли суда, гипертрофированном значении исполнительных органов, персонализме государственной власти.

В международных отношениях авторитаризм влечет за собой методы диктата, отказа от переговоров, опору на силу. Он раздувает конфликты и нередко ведет к вооруженным действиям и к войне. Последнее есть крайнее выражение авторитарных методов, насилия в международных отношениях государств.

Завершающая линия разграничения методов деятельности государства связана с их *правовой оценкой*, соответствием внутригосударственному и международному праву. Конечно, в разных государствах право может быть неодинаковым. В фашистской Германии, расистской ЮАР (до реформ 90-х годов) дискриминация по национальному признаку или цвету кожи с точки зрения внутреннего расистского законодательства являлась законным правовым средством, хотя это противоречит общепризнанным гуманистическим нормам международного права. Но и последнее на разных стадиях его развития было неодинаковым, с разных позиций оценивались, например, такие явления, как война или колониальная зависимость. Однако, несмотря на эти оговорки, правовые методы деятельности государства в целом соответствуют гуманистическому правосознанию человечества, а неправовые противоречат ему. Поэтому суть различий здесь лежит в понятиях правового и неправового государства.

Правовые методы деятельности государства находят свое отражение прежде всего в создании нормативной базы, издании законов и других актов, определяющих пределы вмешательства государства в общественную жизнь. В современных условиях по ряду причин рамки этого вмешательства значительно раздвинуты по сравнению с XIX в., но они существуют. Поэтому методы деятельности государства могут быть признаны правовыми только в том случае, если они вписываются в пределы этих рамок. Это

методы открытые, их оценка доступна публике, общественному мнению. Среди них могут быть и авторитарные приемы (например, введение чрезвычайного положения в случае массовых беспорядков в стране в целом или в отдельных регионах), но они опираются на закон.

Правовые методы деятельности государства на международной арене должны соответствовать общепринятым нормам международного права, соглашениям, ратифицированным данным государством. Они тоже могут иметь авторитарный характер (например, участие государств в многосторонней военной акции против Ирака в связи с оккупацией в 1990 г. Кувейта), но они опираются на международный закон, устав ООН, призванный содействовать международному миру, восстановить нарушенное право.

Вместе с тем, и в демократическом, и в авторитарном государстве применяются **неправовые методы**. Внутри страны это может быть засылка агентов и осведомителей в органы некоторых политических партий, в мафиозные структуры и иные группировки организованной преступности, в объединения, планирующие антиконституционные акции. Даже во многих демократических странах агенты тайной полиции засылались в организации, как правило, экстремистского характера, в том числе и в некоторые организации рабочих. Создание тайных картотек, содержащих различные сведения, в том числе личного порядка о сотнях тысяч и миллионах граждан страны, подслушивание агентами полиции телефонных разговоров, принудительное помещение диссидентов в психиатрические лечебницы, а иногда и тайные убийства руководителей оппозиции за границей, — все эти и другие меры являются результатом неправовых методов деятельности государственных органов.

На международной арене к числу неправовых методов относятся действия, запрещенные нормами международного права. Это агрессивная война, оккупация чужой территории, насильственное изменение границ, работорговля, захват заложников (например, войсками государства при вооруженных конфликтах). Противоправные действия государства участники соответствующих конвенций обязаны пресекать индивидуально или коллективно.

Рассмотренные выше формы и методы деятельности государства отнюдь не отделены друг от друга китайской стеной. Мы разделили их лишь в целях углубления научного анализа. В реальной жизни применение различных методов имеет комплексный характер. Одновременно применяются несколько из них, а то и все в совокупности. В ходе коллективизации крестьян в СССР применялись методы стимулирования (помощь кооперативам), дозволение (провозглашенная добровольность кооперирования), охраны (повышенная судебная ответственность за хищение колхозной собственности), требования (фактическое принуждение крестьян вступать в колхозы), запреты (запрещение принимать кулаков). Эти методы одно-

временно имели экономический, политический и идеологический характер, были и правовыми, и неправовыми.

Комплекс различных методов использовался в ходе национализации промышленности, применяется при приватизации объектов государственной собственности и т.д. Таким образом, любые крупные переломы в жизни страны, осуществляемые государственной властью, предполагают использование всего арсенала возможных форм и методов государственной деятельности.

Глава 15. МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

До сих пор мы рассматривали преимущественно центральные органы государства, хотя, анализируя судебную власть, касались местных судебных учреждений. В данной главе речь идет о местных аналогах законодательной и исполнительной власти — выборных представительных органах административно-территориальных единиц (территориальных коллективов) и управленческом аппарате общей компетенции на местах.

Строго говоря, местное самоуправление выходит за пределы проблематики данной книги, так как это не государственная власть, а органы местного самоуправления — не органы государственной власти. Но во многих странах наряду с выборными органами местного самоуправления есть тоже избираемые или назначаемые на места представители государства (губернаторы, префекты и т. д.). Это уже государственная власть, предмет данной работы. Но и там, где таких органов нет (например, в Великобритании, Японии) есть делегатуры министерств на местах, а избираемые населением главы администрации (в Бразилии, Колумбии и т. д.) утверждаются государством как его представители на местах и тоже, таким образом, приобретают государственную власть. Все эти обстоятельства делают необходимой главу о местном самоуправлении и управлении в данной работе.

Ни одной страной, если не иметь в виду крайне малые государства (например, Арубу, Бахрейн, Науру или Тувалу), невозможно управлять лишь из центра. Поэтому ее территория (или территория штатов в федерациях) делится на административно-территориальные единицы различных степеней (общинные, районные, областные), при создании которых учитывается множество факторов: размеры территории, экономические показатели, географические условия, численность и национальный состав населения и т. д. В каждой такой единице имеются либо выборные органы самоуправления (советы, собрания депутатов, комитеты и т. д.), либо назначенные или утвержденные центром органы местного управления (губернаторы, префекты, комиссары республики и т. п.). Несмотря на их различия, в масштабах страны эти органы составляют единую систему: систему осуществления *публичной* власти территориальных коллективов.

§ 1. Системы местных органов самоуправления и управления

Системы местных управленческих органов, существующие в различных странах, создаются с учетом многих факторов, но с точки зрения государствоведческого анализа они определяются прежде всего двумя обстоятельствами: неодинаковым подходом к пониманию государственной вла-

сти и разделением административно-территориальных единиц на “естественные” и “искусственные”

Как уже отмечалось, во многих зарубежных государствах давно принята концепция, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы (президент, парламент, правительство и др.) и их уполномоченные на местах (губернаторы в областях, начальники районов). Что же касается выборных органов и формируемых ими административных служб, то они рассматриваются лишь в качестве органов самоуправления и управления местных (территориальных) коллективов. Они автономны, иерархически не соподчинены между собой, и в некоторых странах (например, в Великобритании) их положение определяется не конституционным правом, регулирующим властные отношения, а правом административным, хотя в большинстве конституций стран мира содержатся нормы, определяющие основы организации местного самоуправления. В доктрине также признается, что органы самоуправления могут осуществлять (по уполномочию центра и даже без такового) некоторые функции государственной власти.

В отличие от такого подхода конституционное законодательство и доктрина стран тоталитарного социализма, а также развивающихся стран, провозглашавших ориентацию на социализм, опирались на лозунг “Вся власть — Советам!” и рассматривали местные представительные органы как органы государственной власти. Любой орган типа советов, независимо от его названия (советы, собрания депутатов, национальные комитеты и т. д.), включая самый малый сельский совет, считался единственным полномочным органом на своей территории. Впрочем, и в данном случае в последние десятилетия, и особенно в последние годы наметились существенные изменения. Сначала был принят ранее отрицавшийся термин “самоуправление” (в Болгарии, Чехословакии и др.), затем местные выборные органы стали называть органами государственной власти и местного самоуправления, иногда был принят только термин “самоуправление”, потом на места стали назначаться представители правительства (в Польше и др.). В целом теперь намечается сближение различных подходов к проблеме государственной власти и самоуправления и в теоретическом, и в практически-политическом плане, хотя своеобразие постсоциалистических и особенно социалистических (Китай, Куба и др.) государств сохраняется.

Второе обстоятельство — концепция разной природы административно-территориальных единиц — оказывает влияние не столько на принципиальный подход к системе местных органов в целом, сколько на построение ее различных звеньев в одной и той же стране. Согласно этой концепции существуют “естественные” (общины) и “искусственные” (регионы) административно-территориальные единицы. Первые — это разного рода поселения (села, города, общины и др.), где люди исторически и

“естественно” сгруппировались для совместной жизни обычно возле источников воды. Единицы же районного звена (районы, уезды и др.), а также областные административно-территориальные единицы (области, губернии, провинции, воеводства и др.), созданные “сверху” актами государственной власти, рассматриваются как “искусственные” образования. В “естественных” административно-территориальных единицах практически всегда (кроме периодов военных режимов, да и то не во всех странах) население избирает свои органы самоуправления, которые занимаются местными делами, в “искусственных” административно-территориальных единицах выборных органов может не быть (хотя в областном звене они, как правило, создаются), в них могут быть назначены для управления лишь представители (агенты) президента, правительства, министра внутренних дел (губернаторы, префекты, начальники районов и др.). Поэтому в общем плане принято различать общинную и региональную местную администрацию.

Это разделение также не имеет непреодолимых границ и в значительной мере условно. Во многих странах (во Франции, Алжире, Конго и др.) некоторые звенья “искусственных” административно-территориальных единиц рассматриваются наравне с общинами, в качестве территориальных коллективов и как таковые тоже создают выборные органы местного самоуправления. В марксистской доктрине вообще не существует различия “естественных” и “искусственных” административно-территориальных единиц: во всех должны создаваться выборные органы типа советов, хотя и в данном случае уже давно наметились отступления. В Венгрии уже в 70-х годах, при социалистическом режиме, в районном звене не избирался представительный орган, а лишь областным советом назначался уполномоченный, действовавший в качестве органа управления.

В соответствии с указанными выше различными подходами и с учетом национальных особенностей в настоящее время в государствах мира существуют четыре основные системы местных органов самоуправления и управления.

Первая — **англосаксонская система**. Для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (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) учрежде-

ния самоуправления в Великобритании, США, Австралии, Канаде, Кении не создают. В США этой деятельностью занимаются избранные должностные лица, в Великобритании — отраслевые постоянные комитеты, создаваемые из членов совета (комитета по жилищному строительству, по шоссе-снейм 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, который тоже получает обычно титул мэра. Каких-либо чиновников, назначаемых из центра на места для контроля за органами самоуправления или действующих как исполнительные органы последних, 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, путем адоптивных законов: парламент принимает типовые акты, а местные органы вводят их в действие на своей территории с соответствующими изменениями, обусловленными местной ситуацией. Существует судебный контроль. Подробнее об этих формах будет сказано далее.

Хотя значительные элементы англосаксонского права восприняты во многих развивающихся странах, 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 латино-американских стран и строится на условиях сочетания выборности и назначаемости. Основанием для использования этих различных методов служит различие общинного управления (самоуправления) и управления в других административно-территориальных единицах.

В первом случае создаются только выборные органы местного самоуправления (обычно совет и мэр), и никаких назначаемых “сверху” администраторов не существует. Управление “искусственными” администра-

тивно-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 и т. д., помощники комиссара республики в округах Франции) или представители вышестоящих выборных органов, управляющие регионом (например, уполномоченные в районах Венгрии, назначавшиеся в 70-х гг. советом областного звена). 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.

В ряде стран (Франции, Италии, многих странах Латинской Америки) в региональных административно-территориальных единицах действует “двойная” система: выборные органы территориального коллектива и назначенные представители центра (президента, правительства, министра внутренних дел). Назначенные чиновники осуществляют “административный контроль” над выборными советами: 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.

Кроме того, проводятся реформы децентрализации этой системы. По закону 1982 г. во Франции административная опека заменена более мягким административным контролем, осуществляемым комиссаром республики в регионах (новое, самое крупное территориальное образование), комиссарами департаментов, которые заменили префектов, и помощниками комиссара в районах, заменивших супрефектов (употребляются и прежние названия).

Вариант региональной системы, описанный выше, в некоторых странах претерпел изменения: совет избирает своего председателя, а тот затем утверждается главой государства или правительством в качестве губернатора, начальника района. Такая система существовала, в частности, в Южном Йемене.

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, алькады, префекты 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 система местной государственной власти и местного государственного управления, **система советов и исполнительных комитетов**. Она была связана с отрицанием разделения властей и заявлением о единовластии представительных органов снизу доверху (“**Вся власть Советам!**”). Как отмечалось, советы в разных странах имели разные названия, но считалось, что любой совет, начиная с низшего звена (сельского, поселкового совета), является органом государственной власти на своей территории, все остальные органы государства прямо или опосредованно подчинены советам, формируются советами (в частности, во многих странах суды избирались советами, за исключением низовых, районных судов, которые избирались непосредственно гражданами). Таким образом, в отличие от органов самоуправления в двух ранее рассмотренных системах, система советов характеризовалась иерархической соподчиненностью всех ее звеньев. В данном случае не было той автономии, той относительной самостоятельности местного самоуправления по отношению к центральным органам, которая присуща англосаксонской и континентальной системам.

Общее руководство советами возлагалось на президиум (государственный совет) общегосударственного представительного органа (Верховного совета, Государственного собрания и др.), и лишь в отдельных странах — на правительство (в Чехословакии). В некоторых странах (например, во Вьетнаме) эти органы могли распускать местные советы, если в состав последних пробрались “классово чуждые” трудящимся “элементы”, либо если советы оказывались неработоспособными. На разных ступенях развития советов в ряде стран (СССР, Румынии и др.) в выборах не участвовали так называемые эксплуататорские элементы, избирательное право было неравным (рабочие или городские жители имели преимущество по сравнению с крестьянами или сельским населением, а в Китае имеют и

сейчас), на низовом уровне при выборе советов использовалось открытое голосование. В развивающихся странах, провозглашавших социалистическую ориентацию, эта система, как правило, так и “не доросла” до завершенных форм. Советы избирались только в отдельных звеньях административно-территориального деления (например, в Анголе, Танзании, на Мадагаскаре и др.).

При данной системе в ее “чистом” виде нет представителей центра, назначаемых на места (в странах социалистической ориентации существовали партийно-государственные уполномоченные). Исполнительными органами советов являются избираемые ими из состава депутатов исполнительные комитеты. В некоторых постсоциалистических государствах, где сохранились советы, это правило нарушено: существуют назначаемые на места администраторы, которые действуют как представители президента. Впрочем, в отдельных случаях назначение мэров некоторых городов правительством использовалось и до крушения социалистического режима (например, в Польше).

На деле советы являлись органами власти лишь формально. По существу же политическая власть принадлежала коммунистической (под разными названиями) партии, которая навечно была объявлена руководящей и направляющей силой общества и государства (соответствующие формулировки до 90-х гг. имелись в конституциях всех социалистических государств, в постсоциалистических государствах они теперь исключены, но сохраняются в странах, считающих себя социалистическими).

В некоторых развивающихся странах и социалистической, и капиталистической ориентации (например, соответственно в Гвинее до 1984 г. и в Заире до 1990 г.) эта тенденция к сверхцентрализации приобрела заповедный характер: было провозглашено создание “партии-государства”, и все органы последнего, в том числе и местные, стали рассматриваться как органы партии, которой по конституции была вручена политическая власть. Партийные органы (часто назначаемые) выполняли функции органов власти на местах.

Наряду с рассмотренными выше четырьмя главными системами существуют и другие формы местного самоуправления и управления, которые не составляют определенной системы. Обычно это модификации описанных вариантов, гибридные формы. Так, мы уже говорили о назначаемых администраторах президента, действующих наряду с советами и их исполкомами в постсоциалистических государствах. В отличие от континентальной системы прав административной опеки они не имеют. 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 населе-

ния 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 своим положением в состав органов самоуправления, особенно на низовом уровне (Малави, Свазиленд, Сьера-Леоне, Вануату, Папуа-Новая Гвинея и др.). В других 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 переворота устанавливают исключительно централизованную систему управления. На места назначают 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). Однако при военных губернаторах и комендантах, как правило, создаются совещательные советы, куда включаются и гражданские лица. В условиях военного режима иногда проводятся выборы в органы местного самоуправления различных звеньев. Такие выборы трижды проводились в Алжире в 1965—1977 гг., неоднократно — в условиях нескольких сменявших друг друга военных режимов в Нигерии.

Различные системы местного самоуправления и управления развиваются в сложных условиях, с поворотами и зигзагами, с присущими им противоречиями. Этого не избежала ни одна страна, о чем свидетельствуют многочисленные реформы и англосаксонской, и континентальной, и “советской” систем. 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, назначаемых из центра, органам местной администрации (местным органам управления). Многие реформы провозглашаются под флагом этих лозунгов. На деле, однако, 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.

§ 2. Органы местного самоуправления

Если отвлечься от марксистской концепции советов как единственных полновластных органов государства на местах и иметь в виду, что в ряде стран она стала претерпевать изменения еще до крушения социалистических режимов, а на практике советы выполняли не столько государственно-властные, сколько самоуправленческие функции, то можно

констатировать, что органы местного самоуправления, как особое звено органов, существуют при любой системе управления на местах (понимая “управление” не в узком, юридическом, а широком, политологическом смысле).

Действуют различные виды таких органов. На низовом уровне это прежде всего старосты деревень (солтысы в Польше, кметы в Болгарии, старосты сел и городских кварталов в Индонезии, Таиланде и др.). Они избираются на сходах жителей сел, обычно открытым голосованием. Теоретически в выборах участвуют лишь граждане-избиратели, но на практике присутствуют и другие лица, их право голосовать не проверяется, списки избирателей не используются. Нередко (в том числе в Швейцарии) в выборах участвуют лишь главы семей. Роль старосты может выполнять уполномоченный, которым назначается один из депутатов общинного совета, проживающий в данной деревне (в Болгарии). В некоторых странах (например, в Таиланде) старосты деревень, а в Индонезии и старосты городских кварталов утверждаются районными (городскими) начальниками, назначаемыми из центра.

Другим органом в низовом звене административно-территориального деления или в его обособленной части — деревне является сельский сход. Он созывается по мере надобности. Помимо выборов старосты деревни (группы деревень) сельский сход решает многие вопросы местной жизни (строительство и ремонт дорог и мостов местного значения, санитарное состояние населенных пунктов, противопожарная охрана и др.), для чего может вводить очень небольшой налог разового характера. Решения сельского схода выполняются старостой и сельским (поселковым) исполнительным комитетом совета или председателем совета (в условиях социалистической системы), другими местными администраторами.

По существу, такой же сход, но более формализованный, с регулярным порядком созыва и более широкими полномочиями представляют собой собрания деревень в ряде азиатских и африканских стран (в Кении, Танзании и др.). Собрание деревни рассматривается как низовое звено органов местного самоуправления. В нем вправе участвовать лишь избиратели, достигшие 18 лет (на Филиппинах — 15, в Танзании — 21 года). В ряде стран собрание избирателей избирает свой исполнительный орган — совет, комитет. В сельских районах Индии собрания деревень созываются дважды в год.

В более крупных единицах избираются сроком на 2—4 года совет — представительный орган общины (коммуны и др.) и мэр, занимающий эту должность различным путем. Совет избирается непосредственно гражданами, мэр может избираться гражданами, советом общины и может быть нанят последним по контракту в качестве администратора, управляющего (последнее практикуется в некоторых городах США и Германии). Если мэр

избирается независимо от совета, он обладает рядом собственных полномочий (“сильный мэ́р”). В общинах и городах развитых стран нет назначенных центром органов, в некоторых развивающихся странах они, однако, назначаются или подлежат утверждению начальниками районов. Полномочия совета и мэра разделены: совет обсуждает и решает вопросы, относящиеся к программам развития общины и города, принимает бюджет. Он может издавать свои постановления по местным вопросам (санитария, рынки и др.). Во многих развивающихся странах (Кении и др.) эти постановления подлежат утверждению министра местного самоуправления (местного управления, местного хозяйства и т. д.), в развитых странах они должны быть представлены начальнику района (супрефекту и др.), для согласования и контроля за их законностью (во Франции).

Существующий в общине представительный орган обычно немногочислен. В зависимости от численности населения в Колумбии в его составе может быть от 6 до 20 депутатов, в Индии в штате Бихар — от 10 до 40. Он имеет разные названия — совет, комитет, собрание депутатов и т. д., но нередко используется обобщенное название — “муниципалитет” (этот термин применяется и к общине в целом). Муниципалитет имеет права юридического лица, т. е. выступает вонне от собственного имени. В Европе и странах Латинской Америки правами муниципалитета пользуются городские и сельские общины (в Перу, например, любой населенный пункт, где проживают более 50 семей), но в Индии, Шри Ланке, некоторых других странах Азии муниципалитетами являются только города. В странах с влиянием англосаксонской системы права наряду с муниципалитетами есть более крупные образования — муниципальные корпорации. Это большие города (в Пакистане — не менее 500 тыс. человек населения), обычно имеющие свои хартии, в которых закреплены их полномочия.

При создании муниципальных советов учитывается не только численность, но и плотность населения (Бангладеш, Индия, Пакистан и др.), а иногда и род его занятий (в Бангладеш 3/4 населения муниципалитета не должны быть заняты в сельском хозяйстве, таким образом, здесь муниципалитеты ориентированы преимущественно на городское население).

В некоторых странах избирается не весь состав муниципального совета, а лишь основная его часть. В Кении избираются 2/3 членов совета, а 1/3 назначается министром по делам местного управления или входит в состав совета по должности (это главным образом местные чиновники); в Таиланде действует общее правило, что число избранных членов совета должно превышать число назначенных советников. В развивающихся странах существует также порядок резервирования определенного числа мест в общинных представительных органах для различных слоев населения (в Сенегале), для женщин (в Гвинее-Бисау), для организаций (напри-

мер, женских и молодежных в прошлом в Мадагаскаре), для зарегистрированных (отсталых) каст и племен (в Индии).

Внутренняя организация общинных представительных органов неодинакова. В тех из них, где их численность невелика (иногда лишь несколько членов), избираются лишь председатель и секретарь (иногда — также заместитель председателя). В более крупных избираются коллегиальные исполнительные органы — исполнительные комитеты (иногда, как в Чехии, они назывались, напротив, советами). В Индии такие органы называются панчаятами (5—25 человек, избираемые на 3—5 лет). В англосаксонской системе таких коллегиальных органов нет. Сравнительно многочисленные общинные представительные органы создают также постоянные и временные комиссии, которые выполняют подготовительные и контрольные функции. Постоянные комиссии создаются либо по функциональному признаку (вопросы местных финансов, здравоохранения, образования, экологии и др.), либо представляют собой объединения депутатов, избранных от одной местности. В отличие от парламентов, партийные фракции в общинных советах создаются редко (в региональных, особенно областных советах — это частое явление), в частности из-за малой численности депутатов, но в социалистических странах создаются партийные группы правящей партии, если число ее членов-депутатов составляет минимум 3 человека. Задача этих фракций — проведение политики партии в местных органах самоуправления.

В сфере компетенции общинных советов входят лишь местные вопросы: местные финансы, некоторые вопросы образования, здравоохранения, экологии, санитария, местные дороги, мосты, противопожарная охрана, строительство муниципального жилья (для бедных слоев населения). Они отвечают за поддержание общественного порядка. Однако существует общий принцип: местные органы самоуправления не вправе предпринимать действия или совершать акты политического характера, заниматься общегосударственными делами, ибо в противном случае, как считается, это может привести к сепаратизму, противопоставлению центра и мест, оказать деструктивное влияние на государственную структуру. Полномочия общинных советов могут быть разделены на обязательные и факультативные. Первые связаны с обеспечением жизнедеятельности общины (водоснабжение, местный транспорт, санитарное состояние) и осуществлением полномочий, делегированных вышестоящими органами государства. Факультативные полномочия выполняются советами по собственному усмотрению и относятся преимущественно к области культуры.

Свои полномочия общинные представительные органы осуществляют на сессиях. Сроки очередных сессий определяются законами о местном самоуправлении, регламентами советов и другими актами (в ряде стран общинные советы созываются на пленарные сессии ежемесячно); чрезвы-

чайные сессии проводятся по требованию правительства (чиновника, представляющего его в районе или области), исполнительного органа совета (если он создается), определенного числа членов совета (в развивающихся странах обычно по требованию большинства, в некоторых государствах для этого необходимы голоса 1/3 членов совета).

За деятельностью местных органов самоуправления осуществляется государственный контроль (в том числе существующая в некоторых странах “административная опека”). В континентальной системе его осуществляют назначенные из центра представители президента и правительства. В англосаксонской системе используется судебный контроль: правительство (министр) обращается в суд с просьбой запретить местному органу определенные действия, суды вправе объявлять незаконными акты местных органов (впрочем, право обращения в суд сохраняется и у чиновников при континентальной системе). Во Франции до 1982 г. все акты органов местного самоуправления должны были представляться комиссару (в регионах и департаментах) или помощнику комиссара в округах на визу. Теперь это отменено, но комиссар (префект) может со своими возражениями обратиться в местный административный суд. В Кении, хотя в ней во многом действует англосаксонская правовая система, местный совет не может что-либо сделать без одобрения министерства местного управления: каждый акт такого совета утверждается соответствующей подписью министра. Действенным средством всегда является также финансовый контроль, поскольку многие общинные и другие органы самоуправления действуют на основе дотаций центра. Кроме того, правительство создает на местах (в крупных общинах и городах) свои разные полуавтономные органы: публичные корпорации, занимающиеся жилищным строительством, водоснабжением, здравоохранением и т. д. (например, в Колумбии таким корпорациям было передано жилищное строительство и здравоохранение, поскольку правительство пришло к выводу, что они действуют более эффективно, чем местные советы). Министерства также создают свои делегатуры на местах, особенно в странах, где на места не назначаются представители государственной власти (например, в Японии), но такие делегатуры есть и во Франции, где назначается комиссар (префект). Подобные меры приводят к ограничениям полномочий местных органов самоуправления.

В более крупных территориальных коллективах (региональных административно-территориальных единицах) также могут быть избраны гражданами органы местного самоуправления. Обычный срок их полномочий — от двух до пяти лет. В большинстве стран их члены могут быть переизбраны без ограничений, но в Мексике они избираются только на один срок (2 года) и могут быть избраны повторно только через один срок.

Отличие от общин региональные органы самоуправления, как отмечалось, могут создаваться не во всех звеньях административно-территориаль-

льного деления (например, создавались в областных единицах и не избираются в районных в Венгрии и, напротив, не избираются в департаментах в Боливии). В Габоне, Руанде выборные органы существуют только в коммунах, в Нигерии по декрету 1989 г. они могут быть созданы только в специально образуемых для этого районах. В некоторых странах региональные органы самоуправления избирают свой коллегиальный исполнительный орган (например, областную джунту в Италии), но наряду с ним действует назначенный из центра правительственный комиссар.

Региональные органы местного самоуправления строятся в общем по той же схеме, что и общинные. Они имеют такую же внутреннюю организацию, аналогичный порядок работы, по своему составу тоже обычно многочисленны (например, в Перу число депутатов совета регионального уровня колеблется от 5 до 23 человек). Лишь в странах посттоталитарного социализма имела место гигантомания: число членов районных советов превышало сотню человек, а областных — несколько сот. В городском совете Москвы одно время было более тысячи человек, что делало его практически неработоспособным. В постсоциалистических государствах число депутатов во много раз сокращено. Различие между общинными и региональными органами самоуправления состоит в большей численности депутатского состава последних, усложненности внутренней структуры, более ярко выраженной партийной борьбе за места советников, в большей широте полномочий. Они имеют свой профессиональный аппарат. У них гораздо более тесная связь с назначенными из центра чиновниками, но большая помощь со стороны государства оказывается все же общинным органам.

§ 3. Органы местного управления

В литературе иногда различают интегрированную и неинтегрированную формы местной администрации¹

Примером первой является Франция, где существует высокая степень централизации, строгая иерархия и соподчиненность чиновников местного аппарата. Представители (агенты) министерств на местах действуют под контролем назначаемого сверху чиновника (реформа 1982 г. во Франции, заменившая префекта и супрефекта комиссаром республики и его помощником привела лишь к некоторой децентрализации в системе отношений выборного органа самоуправления и назначенного комиссара, но почти не отразилась на чиновничьей иерархии). Неинтегрированная форма местной администрации присуща странам с влиянием англосаксонского права: здесь

¹ Черкасов А.И. Местное управление и децентрализация власти: опыт развивающихся стран // Государство и право. 1992. № 5. С. 107.

нет назначаемого чиновника общей компетенции, и агенты различных министерств действуют независимо друг от друга, подчиняясь лишь своему министерству.

В рамках этого основного членения можно выделить несколько разновидностей органов местной администрации, т. е. собственно управленческих органов, занимающихся повседневной оперативной администраторской деятельностью. К числу таких органов относится прежде всего мэр, должность которого существует на уровне общины при различных системах управления, и который, как отмечалось, занимает как бы промежуточное положение между органами самоуправления и управления. С первым его роднит то, что мэр, как правило, избирается либо непосредственно гражданами (в Бразилии, Колумбии, Бангладеш), либо советом и обычно несет ответственность перед советом (в ряде случаев ему может быть выражен вотум недоверия, в связи с чем он уходит в отставку). Но мэр не всегда избирается. В Нигерии мэров коммун (как правило, это крупные города) назначает глава государства, назначаются мэры в Коста-Рике и других странах. В Индонезии при замещении поста мэра сочетается выборность и назначаемость. Городское собрание выбирает несколько кандидатов на пост мэра, а из их числа министр внутренних дел назначает одного в качестве мэра и исполнительного органа собрания. Кстати, такой же порядок применяется при замещении постов губернаторов и начальников районов. Назначаемость мэров делает их обычными чиновниками.

Если мэр избирается советом, а не избирателями — он находится под его определяющим влиянием и, скорее, становится частью местного самоуправления, а не управления. Если же мэр избирается гражданами (“сильный мэр”), он обычно возглавляет всю администрацию (различные департаменты, а в Москве даже является председателем московского правительства, в состав которого входят столичные министры). Такой мэр — скорее орган управления, администрирования. Там же, где совет нанимает для управления городом специалиста-менеджера, который часто также получает титул мэра, он уже безраздельно зависит от совета, являясь его чиновником, выполняя его поручения (комиссионная система).

В небольших сельских общинах функции управления выполняет избранный председатель и избираемые (либо нанимаемые по контракту) секретари. Первый также занимает промежуточное положение между самоуправлением и управлением, будучи одновременно частью первого и осуществляя оперативные управленческие функции. Вторые — это служащие, во Франции в 30 тысячах коммун с населением менее 2 тысяч человек они — единственный персонал. Помощь им оказывают помощники комиссара департамента. В более крупных административно-территориальных единицах секретари и генеральные секретари являются лицами, которые служат в префектурах, губернаторствах, комиссариатах. Это назначае-

мые чиновники высокого ранга, они подчиняются непосредственно губернатору (префекту), возглавляют всю административную работу; генеральному секретарю непосредственно подчиняются различные департаменты местного управления.

В большинстве развитых стран (например, в Италии), развивающихся (Сирия) и социалистических стран (Китай) коллегиальными органами местного управления являются исполнительные комитеты советов, избираемые из числа депутатов последних. Члены исполкома возглавляют некоторые отраслевые отделы (жилищный, местной промышленности и т. д.), но многие отделы возглавляют служащие, назначаемые исполкомом или советом. Все они подконтрольны совету и в любое время могут быть им смещены.

Важнейшим звеном местного управления являются чиновники различных министерств (сельского хозяйства, образования и т. д.), назначаемые в регионы. Там, где существует интегрированная форма местной администрации (например, в Мозамбике по португальской системе), эти чиновники для координации работы объединяются в дирекцию, которой руководит назначенный губернатор.

В среднем звене (в районах) в некоторых странах вышестоящий совет (орган самоуправления) назначает своего уполномоченного. Он сохраняет незначительные элементы самоуправления только в связи со своим происхождением от органа самоуправления и подотчетен ему. На деле же это подлинный администратор района. Во Франции уполномоченный в районе, где также не избирается местный орган самоуправления, назначается даже не генеральным советом департамента, а центральными органами.

Завершают систему местного управления назначенные администраторы крупных административно-территориальных единиц областного деления (в России есть уполномоченные президента даже в некоторых районах); будучи представителями президента и правительства, они рассматриваются как органы власти на местах и обладают широкими полномочиями (на деле их роль, например, в России невелика). Там, где существует "административная опека", губернаторы вправе приостанавливать решения местных органов самоуправления, ставить перед президентом вопрос об отмене таких актов и даже о роспуске органов местного самоуправления. Во Франции после реформы 1982 г. институт административной опеки заменен административным контролем. Как отмечает французский исследователь Ж.Ф. Оби, контроль теперь осуществляется только с точки зрения законности. Тогда как раньше он включал контроль с точки зрения возможностей, целесообразности² Однако и в настоящее время контрольные

² Auby J—T. *Le commissaire de la République*. P., 1987. P. 82.

полномочия комиссара республики весьма обширны: местные органы самоуправления должны уведомлять комиссара о всех своих решениях, он их исполняет (есть и другой исполнительный орган — председатель совета). Если же комиссар считает какие-либо решения незаконными, он их не визирует (т.е. не ставит подпись согласия на таких актах) и обращается с протестом в административный суд региона (департамент). Если комиссар считает, что решение затрагивает индивидуальные или коллективные права и свободы, его протест должен быть рассмотрен председателем суда в течение 48 часов. Как свидетельствует Ж.Ф. Оби, такая мера применяется часто: за полтора года в 1983—1984 гг. было 1293 обращения со стороны префектур (комиссариатов) и подпрефектур (подкомиссариатов) в административный суд на 2,9 млн. актов, полученных в этих учреждениях³

Если же акт органа местного самоуправления имеет, с точки зрения комиссара, явно незаконный характер, комиссар не обращается в суд, а указывает на незаконность акта органу местного самоуправления, который, как отмечает Ж.Ф. Оби, сам изменяет этот акт. В округах, где имеется должность помощника комиссара, но нет выборных органов самоуправления, помощник осуществляет контроль за законностью актов коммун (общин) и их объединений.

Наряду с контролем за законностью комиссар (его помощник) осуществляет бюджетный контроль. В отличие от общегосударственного органа Палаты счетов комиссар (в других странах — губернатор) следит за тем, чтобы органы самоуправления сделали ассигнования, необходимые для развития данной местности. Это так называемый контроль за бюджетным равновесием, за пропорциями доходов и расходов.

Представитель государства в административно-территориальных единицах осуществляет контроль за деятельностью полиции. Он распоряжается полицией в тех общинах (коммунах), где она рассматривается не как муниципальная, а как национальная (например, во Франции это большинство городских общин, где проживает более 10 тыс. человек), он может распоряжаться также местной полицией, заменяя в этом отношении мэра и председателя генерального совета департамента, если это необходимо по вопросам общественного порядка и общественной безопасности.

Губернаторы, комиссары, префекты имеют большой служебный аппарат и различные вспомогательные органы. Важнейший в числе последних — кабинет. Он составляется губернатором из лиц, сотрудничающих с ним по различным вопросам. Первым помощником комиссара является генеральный секретарь комиссариата. Он замещает комиссара в случае отсутствия, ему подчинены все службы департамента (области), он возглавляет всю административную работу. В районах, которые являются не

³ Ibid. P. 83.

административно-территориальными, а географическими единицами (не рассматриваются как территориальные коллективы), есть, как отмечалось, помощники комиссара. Они контролируют администрацию более крупных коммун, оказывают помощь мелким, координируют действия коммун. Помощник комиссара ставит подпись на актах коммун.

Завершая обзор систем местного самоуправления и управления, следует отметить, что эта сфера деятельности, как правило, не привлекает наиболее одаренных политиков, которые стремятся скорее перейти на национальный уровень работы или, по крайней мере, на уровень штатов в федеративных государствах. Вместе с тем, в ряде стран местная служба — трамплин для общенациональной сферы. Это относится, прежде всего, к тем государствам, где немного административно-территориальных единиц областного масштаба, и каждый деятель области заметен на общенациональном уровне.

В местных органах самоуправления и управления наблюдается засилье представителей “высших” слоев общества. Местные бизнесмены, аристократы, влиятельные лица, а нередко племенные вожди играют решающую роль в деятельности этих органов. Даже во многих постсоциалистических государствах, провозгласивших разрыв с прошлым, в местных представительных органах и особенно в руководстве региональными образованиями находятся бывшие секретари коммунистических организаций. У “человека с улицы” нет реальных шансов попасть в этот “круг избранных”, который управляет на местах. Делегированные в местные представительные органы рядовые граждане чаще всего остаются лишь декорацией этих учреждений, а нередко — средством манипулирования местной политической элиты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнительный анализ современной государственности, хотя в книге рассматриваются только основы этой обширной проблематики, позволяет сделать некоторые предварительные выводы.

Во-первых, сопоставление различных моделей, институтов, форм, процедур свидетельствует об исключительном богатстве и разнообразии форм государственности в современном мире. Государства существуют и функционируют в различных условиях. Есть неодинаковые по содержанию и форме капиталистические государства, свои особенности имеют государства в различных развивающихся странах, сохранилось несколько государств тоталитарного социализма, хотя и в них происходят существенные изменения, правда, связанные прежде всего с регулированием экономических отношений. Особый, переходный характер имеет многочисленная группа постсоциалистических государств. Все это отражает богатство форм управления обществом в современном мире, хотя эти формы не могут быть оценены однозначно: человечество стремится к развитию демократии и отвергает тоталитаризм. Это отчетливо показал крах фашистского государства во время второй мировой войны, ликвидация тоталитарной государственности в социалистических и развивающихся странах на рубеже 80—90-х гг., вынужденный, осуществленный “изнутри”, демонтаж режима апартеида в Зимбабве (Родезии) и позже — в ЮАР.

Отмеченное многообразие государственности связано не только с различным социальным содержанием государства, особенностями национального (этнического) состава, быта, общественной психологией, традициями и другими факторами самобытности народов. Оно обусловлено также поисками таких моделей, которые обеспечивают более совершенное государственное руководство обществом, достижение лучших результатов с меньшей затратой “управленческой энергии”, оно вызвано необходимостью полнее учесть в формах государственности особенности народов, их бытия.

Во-вторых, наряду с отмеченными “групповыми” особенностями, отражающими специфику государственности в капиталистических, постсоциалистических и других странах, наблюдается уникальное и возрастающее своеобразие отдельно взятых государств. Ранее некоторые народы, особенно в развивающихся странах, при создании своих государственных институтов в какой-то мере подражали известным им моделям государственности (освободившиеся от колониализма страны — прежним метрополиям). В таком заимствовании, если оно осуществляется в целях социального прогресса и учитывает конкретные особенности страны, нет оснований для какого-либо осуждения. Но нередко заимствовались не лучшие институты. Это относится и к так называемым странам социалистической ориентации, которые в строительстве своей государственности подражали моделям тоталитарного социализма, лишь ухудшая их, применительно, например, к африканским условиям (вводились законодательное закрепление существования единственной партии, слитные партий-

но-государственные структуры, пожизненные президенты, причем в отдельных странах президент был представлен как воплощение народа и имел титул “человек-народ” и т. д.). В настоящее время народы на основе уже имеющегося опыта все полнее учитывают в государственном строительстве особенности своего бытия, а отсюда возрастает своеобразие государственных институтов в современном мире. Все новые народы, находившиеся ранее, как казалось, на обочине истории, вносят свой вклад в совершенствование современной государственности, обогащают человечество своим опытом. Возникли такие модели, институты, формы государственности, которые не были известны предшествующим периодам. Много своеобразия в государственные институты внес опыт стран тоталитарного социализма. Идеи подлинного социализма в этих странах не были осуществлены, часто — извращены, а нередко и не могли быть реализованы (например, тезис об отмирании государства). Человечество отвергло тоталитарные системы, но некоторые институты, применявшиеся в странах тоталитарного социализма или существовавшие как идея (например, отдельные меры по осуществлению лозунга социальной справедливости, государственное планирование, национально-территориальная автономия, коллегиальный глава государства, ответственность депутатов перед избирателями и др.) оказали влияние на развитие других стран.

В-третьих, несмотря на существование и даже углубление национальных различий в развитии институтов государственности, наблюдается протекающий параллельно другой процесс. На базе общечеловеческих ценностей происходит сближение институтов государственности, государственных структур и систем. Это обнаруживается даже в развитии противоположных государств: отдельные социалистические идеи используются для организации механизма капиталистических государств, а институты, выработанные опытом капитализма, проникают даже через тоталитарные заслоны. Уже конституция СССР 1936 г., изменив предшествующую систему, кое-что взяла из опыта парламентаризма капиталистических стран; правда, саму идею парламентаризма в тоталитарном государстве продолжали жестоко критиковать. Затем такие влияния усилились, особенно в некоторых странах Восточной Европы (в социалистических в то время Венгрии, Чехословакии и др.). Сейчас некоторые сдвиги происходят во Вьетнаме, отчасти в Китае и на Кубе. Они совсем не коснулись лишь КНДР.

Важно отметить, что сближение явлений государственности происходит по магистральным направлениям, связанным с признанием общечеловеческих ценностей, их возрастающим влиянием, а неповторимые, уникальные черты государственности обусловлены главным образом национально-специфическими особенностями народов. Идеи демократии, прав человека и коллективных прав социальных, национальных и иных общностей, социальной справедливости, парламентаризма, разделения властей и единства государственной власти, участия граждан, децентрализации и деконцентрации власти и другие

получают все большее распространение. Общеизвестными становятся в наши дни концепции демократического, социального, светского и правового государства.

В-четвертых, происходит дальнейшая дифференциация ветвей государственной власти, что отражает процессы специализации и одновременно совершенствование путей рациональной управляемости обществом. Мы уже детально говорили об этом. Конечно, процесс “отпочковывания” новых ветвей власти не может быть бесконечным и быстрым. Много десятилетий заняло формирование концепции особой избирательной власти в странах Латинской Америки, создание соответствующих органов и процедур (особое внимание к этому аспекту в данной группе стран было обусловлено, очевидно, частыми военными переворотами, игнорировавшими волю избирателей). Почти два столетия (начиная с известного решения Верховного суда США о неконституционности закона, принятого в 1803 г.) длятся процессы формирования контрольной ветви власти. Уже возникли особые контрольные органы и процедуры, но процесс далеко не завершен.

В-пятых, новые государственные формы возникают на базе неизвестного ранее явления — интеграции государств. Она обусловлена различными причинами, в том числе задачами полнее использовать требования научно-технической революции для повышения благосостояния человечества, выравнивания условий жизни (неравенство порождает ненужные противоречия), требованием вместе идти по пути социального прогресса, необходимостью поднять отставшие народы до более высокого уровня развития. Процессы интеграции, по существу, еще только начались (если сопоставить это время с предшествующей историей, характерной для попыток обособления в разделенном мире). Она протекает еще в выборочном порядке, многие народы не хотят поступаться своим благополучием, но интеграция развивается в самых различных формах. На этой основе возникают государственные формы, неизвестные ранее: союзы, содружества, сообщества государств. Они нередко соединяют черты международного объединения и элементы внутригосударственного характера. Наиболее отчетливым примером является Европейский союз после заключенного в 1992 г. Маастрихтского договора, Союз Белоруссии и России (1997 г.). В связи с процессами интеграции и некоторыми другими причинами уходит в прошлое прежнее государство с неограниченным суверенитетом. Он все чаще подвергается самоограничениям: внутри государств особенно в связи с новыми отношениями федераций и даже унитарных государств с их составными частями, с расширительным толкованием прав человека и конституционно закрепленной возможностью обращаться в международные органы с исками против своего государства (при определенных условиях) и т. д., во вне — в связи с растущей взаимозависимостью государств на международной арене, ролью межгосударственных объединений, провозглашаемой возможностью ограничения суверенитета на условиях взаимности и т. д.

Однако, хотя в XX в. сложились новые государственные структуры, мало похожие, а иногда совсем непохожие на институты XIX в., не говоря уже о более отдаленных временах, преемственность остается. Институты, доказавшие свою полезность, сохраняются, развиваются, совершенствуются. Антидемократические институты, негативные стороны тех или иных органов и процедур на базе опыта их использования, в том числе коллективного опыта разных стран, преодолеваются. Одна из главных задач сравнительного государственоведения как раз и состоит в том, чтобы помочь этим процессам. Сохраняются и основные ипостаси государства. Несмотря на повышение его роли как арбитра и органа по выполнению “общих дел”, государство и сейчас остается органом легализованного принуждения, необходимого для общества.

Каково будет государство XXI века? По-видимому, оно удержит позитивные черты и сумеет преодолеть много негативных последствий. Если человечеству удастся устранить угрозу ракетно-ядерного уничтожения и растущей экономической катастрофы, оно сумеет создать (в том числе и на базе объединения усилий для предотвращения указанных опасностей) более совершенные формы государственного руководства обществом. Государство будет необходимо в обозримом будущем, ибо общество долго останется асимметричным. Личности и определенные социальные группы всегда имеют завышенные притязания на долю общественного продукта, не соответствующую их вкладу в общественное производство (понятие общества и общественного производства в данном случае имеет самое широкое толкование). Для регулирования этих отношений нужна государственная власть. Однако ее применение не должно нарушать законы уровня необходимой саморегуляции общества. Эти пропорции каждый раз, в разных условиях устанавливаются, видимо, эмпирическим путем. Находить их более точные соотношения — одна из важнейших задач государства XXI века.

Будущее государство должно не просто быть социальным, а стать государством социальной справедливости. Эта социалистическая, по существу, идея должна более точно воплощаться в жизнь, в том числе и посредством применения государственных механизмов. Государство будет полнее использовать достижения научно-технической революции с тем, чтобы каждая личность могла доводить до органов власти информацию о своих запросах и предложениях. Такой учет станет возможным при соответствующем развитии кибернетики и информатики. В связи с этим, видимо, представительные органы сохранятся для решения принципиальных вопросов, а значительная доля прав для принятия других актов перейдет к органам исполнительным, но основывающим свои решения на данных информации и статистики. Видимо, все большее значение будет приобретать контрольная власть.

Словом, государство XXI века должно стать государством социального и научно-технического прогресса.