\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 Р Е Ф Е Р А Т

 П О

 ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

 на тему:

 ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

 ~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~

 Исполнил:

 Проверил:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 - 2 -

 1. Понятие формы правления и государственного режима

 ~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~~

  \_Определение формы правления .. Под формой правления мы по-

нимаем систему формирования и взаимоотношений главы госу-

дарства, высших органов законодательной и исполнительной

власти. Форма правления исторически складывается в процессе

борьбы и взаимодействия социальных и политических сил соот-

ветствующего общества.

 Форма правления имеет основополагающее значение для изу-

чения конституционно-правового регулирования организации и

функционирования государства. Это не просто теоретическая

абстрактная категория науки, как, скажем, суверенитет или на-

родовластие, а тот ключ, с помощью которого мы только и можем

разобраться в смысле той или иной системы органов госу-

дарственной власти, установленной конституцией соответствующе-

го государства.

 При аграрном строе значение формы правления сводилось

лишь к определению того, каким образом замещается должность

главы государства - в порядке наследования или путем выборов.

По мере разложения феодализма и перехода к индустриальному

строю, сопровождавшегося ослаблением власти монархов, появле-

нием и укреплением народного представительства, формы правле-

ния стали обогащаться: наибольшую значимость приобрело не то,

наследственный или выборный глава государства в стране, а то,

как организуются отношения между главой государства, парламен-

том, правительством, как взаимно уравновешиваются их полномо-

чия, - словом, как устроено разделение властей. И сегодня при

анализе формы правления конкретного государства нас прежде

всего интересует не то, республика это или монархия, а то, ка-

кая разновидность республики или монархии здесь установлена.

  \_Классификация форм правления .. Как мы видели порядком за-

мещения должности главы государства определяются две основные

формы правления - монархия и республика. Разновидности же их

определяются соотношением полномочий законодательной и испол-

нительной власти, распределенных между главой государства,

парламентом и правительством в конкретной стране, и вытекающим

отсюда порядком их формирования.

 Монархия была характерна для аграрного строя, хотя и в то

 - 3 -

время в отдельных странах существовали республики. Переход к

индустриальному строю нередко сопровождался ликвидацией монар-

хии, поскольку монарх сам был крупнейшим феодалом, и установ-

лением республиканской формы правления. Однако в ряде высоко-

развитых стран монархия сохранилась до настоящего времени.

Примечательно, что монархия подчас восстанавливается в отдель-

ных странах после более или менее длительного периода респуб-

ликанского правления. Например, в Испании монархия пала в

1931 г., а в 1947 г. фашистский диктатор Ф.Франко объявил о ее

восстановлении, однако реально король Хуан Карлос I воцарился

лишь после смерти диктатора в 1975 г., причем в 1978 г. актив-

но защитил становящуюся демократию от попытки фашистского пут-

ча.

 Более того, ныне подчас не всегда мы можем с легкостью

определить, с каким государством - монархическим или республи-

канским - имеем дело. Например, в Малайзии часть субъектов фе-

дерации представляют собой монархии, а другая часть - респуб-

лики. Глава государства в Федерации - выборный, но избирается

монархами субъекта федерации из своей среды на пятилетний

срок. Похожая ситуация и в Объединенных Арабских Эмиратах.

Здесь мы видим элементы и монархии (глава государства должен

быть монархом), и республики (однако он избирается на срок).

Такую форму правления обычно называют выборной монархией. В

данной связи стоит лишний раз вспомнить о том, что любая

классификация в той или иной мере условна.

 2. Монархия

 ~~~~~~~~

  \_Понятие .. В переводе с греческого данный термин означает

единовластие. Однако в современном понимании монархия - не

просто власть одного, но власть наследуемая. Эта власть неред-

ко обожествляется. В Японии Император до 1945 г. считался сы-

ном богини Солнца - Аматерасу. Ныне божественное происхождение

власти монарха мало кого волнует: из истории известно, что фе-

одалы становились монархами и добывали трон для себя и своих

потомков в результате иногда выборов (разумеется, не всенарод-

ных), чаще насилия, изредка приглашения, т.е. вполне земных

процедур. Из этого исходит и большинство действующих конститу-

ций монархических государств.

 - 4 -

 Так, согласно ст. 1 Конституции Японии 1946 г., "Импера-

тор является символом государства и единства народа, его ста-

тус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная

власть". Символом единства и постоянства государства называет

Короля ст. 56 Конституции Испании 1978 г.

 Главное, однако, не в том, как в конституции характеризу-

ется монарх. Бельгийская конституция 1831 г., например, вообще

такой характеристики не содержит. Главное - в полномочиях мо-

нарха. В зависимости от того, каковы они, мы различаем монар-

хические формы правления.

  \_Абсолютная монархия .. Эта форма правления типична для

позднего феодализма, когда в глубинах аграрного строя вызрева-

ют зачатки индустриального.

 Характеризуется она тем, что в руках монарха сосредотачи-

вается вся полнота государственной власти. Он сам издает зако-

ны, может непосредственно руководить административной деятель-

ностью или назначать для этого правительство, вершит высший

суд. Никаких ограничений его власти нет, по крайней мере юри-

дически, хотя политически, морально-этически, религиозные и

иные могут присутствовать и обычно в той или иной мере

присутствуют. Подданые изначально юридически бесправные,

поскольку монарх не наделил их какими-то правами и не отобрал

эти права.

 В современных условиях абсолютная монархия - раритет

(чрезвычайная редкость). В качестве примера можно упомянуть

Саудовскую Аравию, Оман. Такие государства могут сегодня иметь

даже октроированные "конституции", однако эти акты не являются

конституциями в полном смысле слова, поскольку не ограничивают

власть монарха. Такой "конституцией" была, например, Временная

конституция Катара 1970 г.

 Монархи в Саудовской Аравии, Омане считаются также высши-

ми духовными лицами, что еще более усиливает их власть. Однако

все же эта власть не безгранична: особая роль принадлежит пра-

вящей семье, которая на своем совете решает, в частности, воп-

росы престолонаследия (наследует не обязательно сын прежнего

монарха), может заставить монарха отречься от престола.

 Для абсолютной монархии характерен авторитарный полити-

ческий режим, а государственный режим именуется абсолютизмом.

 - 5 -

  \_Дуалистическая монархия .. Это первоначальная форма ограни-

ченной, или конституционной, монархии. Здесь мы наблюдаем уже

возникающее или довольно развитое разделение властей, во вся-

ком случае отделение законодательной власти от исполнительной.

 Законодательная власть принадлежит в принципе парламенту,

который избирается подданными или определенной частью их, если

избирательное право цензовое. Исполнительная власть принадле-

жит монарху, который может осуществлять ее непосредственно или

через назначаемое им правительство. Судебная власть принадле-

жит монарху, но может быть более или менее независимой.

 Однако разделение властей при данной форме правления

обычно урезанное. Хотя законы принимаются парламентом, монарх

пользуется правом абсолютного вета, то есть без его утвержде-

ния закон в силу не вступит. Кроме того, монарх обычно может

издавать чрезвычайные указы, имеющие силу закона и даже более

высокую, а главное, может распускать парламент, заменяя факти-

чески дуалистическую монархию абсолютной. Например, в Иордании

после роспуска парламента в 1974 г. очередные парламентские

выборы состоялись лишь в 1989-м.

 Правительство, если таковое есть, за свою деятельность

несет ответственность лишь перед монархом, но отнюдь не перед

парламентом. Последний может воздействовать на правительство,

только используя свое правило устанавливать бюджет госу-

дарства. Рычаг этот, хотя и достаточно мощный, может, однако,

использоваться лишь раз в году, а кроме того, депутаты, всту-

пая в конфликт с правительством или через него - с монархом,

не могут не ощущать постоянной угрозы роспуска парламента.

 Как и для абсолютной монархии, для монархии дуалисти-

ческой типичен авторитарный политический режим. Государствен-

ный же режим может характеризоваться как ограниченный дуализм

власти. Дуалистическая монархия есть выражение компромисса

между властвующей феодальной верхушкой общества и остальной

его частью, в котором преобладание все же остается за монархом

и его окружением.

  \_Парламентарная монархия .. Эта форма правления существует

обычно в высокоразвитых государствах, где переход от аграрного

строя к индустриальному сопровождался преимущественно не ко-

ренной ломкой прежних институтов власти, а постепенным их пре-

 - 6 -

образованием и приспособлением к новым условиям (Великобрита-

ния, Япония, Нидерланды, Швеция, Канада, Австралия и др.).

 Здесь мы наблюдаем развитое разделение властей при приз-

нании принципа верховенства парламента над исполнительной

властью, демократический или по крайней мере либеральный поли-

тический режим.

 Верховенство парламента выражается в том, что прави-

тельство, которое обычно назначается монархом, должно пользо-

ваться доверием парламента (или его нижней палаты), а монарх,

следовательно, вынужден назначать главой правительства лидера

партии, имеющей в парламенте (нижней палате) большинство мест,

либо лидера коалиции партий, таким большинством располагающей.

 Монарх при данной форме правления "царствует, но не пра-

вит". Правом вето в отношении законов, принятых парламентом,

даже когда оно ему принадлежит, он либо на практике не пользу-

ется, либо осуществляет это право по указанию правительства.

Как правило, он лишен возможности действовать самостоятельно,

и все исходящие от него акты обычно подготавливаются прави-

тельством и контрассигнуются (скрепляются) его главой или

соответствующим министром, без чего не имеют юридической силы.

Тем самым глава правительства или министр принимают на себя

ответственность за данный акт монарха, ибо сам монарх не от-

ветственен (в Великобритании это выражается принципом "Король

не может быть неправ").

 Главный отличительный признак парламентарной монархии -

политическая ответственность правительства перед парламентом

(нижней палатой) за свою деятельность. Если парламент (нижняя

палата) выразит правительству недоверие или откажет в доверии,

правительство должно уйти в отставку либо должно быть уволено

в отставку монархом. Однако обычно это полномочие парламента

уравновешивается правом правительства предложить монарху

распустить парламент (нижнюю палату) и назначить новые выборы,

с тем, чтобы конфликт между законодательной и исполнительной

властью разрешил народ: если он поддержит правительство, то в

результате выборов в парламенте образуется большинство из его

сторонников, если же избиратели с правительством не согласны,

то и состав парламента окажется соответствующим, а прави-

тельство будет сменено.

 Изложенная система отношений между монархом, парламентом

 - 7 -

и правительством характеризует парламентарный режим, или пар-

ламентаризм. Однако этот государственный режим действует толь-

ко при условии, что в парламенте ни одна политическая партия

не имеет абсолютного большинства и не может сформировать одно-

партийное правительство. Такая ситуация традиционно имеет

место, например, в Дании, Нидерландах, а в 1993 г. сложилась и

в Японии. Чем шире партийная коалиция, сформировавшая прави-

тельство, тем это правительство менее устойчиво, ибо тем слож-

нее достигать согласия между партнерами по коалиции относи-

тельно различных политических вопросов. Подчас стоит какой-ли-

бо партии отозвать своих представителей из правительства, как

оно утрачивает необходимое большинство в парламенте (нижней

палате) и зачастую вынуждено уйти в отставку.

 Напротив, в странах, где существует двухпартийная система

(Великобритания, Канада, Австралия и др.) или многопартийная

система с одной доминирующей партией (Япония в 1955-1993 гг.)

и правительства в принципе однопартийные, парламентарная мо-

дель отношений между парламентом и правительством практически

превращается в свою противоположность. Юридически парламент

осуществляет контроль за правительством, однако на деле прави-

тельство, которое состоит из лидеров партии, обладающей в пар-

ламенте (соответственно в его нижней палате) большинством, че-

рез эту партийную фракцию полностью контролирует работу парла-

мента. Такой государственный режим получил название системы

кабинета, или министериализма.

 Следовательно, при одной и той же форме правления - пар-

ламентарной монархии - возможны два государственных режима:

парламентаризм и министериализм. Это зависит от существующей в

стране партийной системы.

 Из развивающихся стран к числу парламентарных монархий

можно отнести Малайзию, Таиланд, Непал, однако, учитывая ре-

альное влияние монарха, здесь приходится констатировать нали-

чие элементов дуалистического государственного режима.

 Республика

 ~~~~~~~~~~

  \_Понятие .. Республика (от лат. res publica - общественное

дело) - это такая форма правления, которая характеризуется вы-

борностью главы государства, именуемого обычно президентом.

 - 8 -

 Республиканская форма правления во Франции окончательно

установилась лишь с принятием Конституции 1875 г. после двухк-

ратной реставрации монархии. Швейцария и миниатюрное госу-

дарство Сан-Марино имеют эту форму правления изначально. Боль-

шинство же современных европейских республик обрели ее после

военных и революционных потрясений XX века, связанных прежде

всего с двумя мировыми войнами. В Америке успешная вооруженная

национально-освободительная борьба бывших колоний против мо-

нархических метрополий также, как правило, порождала республи-

канскую форму правления. Равным образом и в Африке и в Азии

распад колониальной системы в середине XX века привели, за

единичными исключениями, к образованию республик.

 При прочих равных условиях республика - наиболее демокра-

тическая форма правления, поскольку предполагает, что полномо-

чия любой ветви власти, любого высшего ее органа, включая гла-

ву государства, в конечном счете основываются на мандате наро-

да. Но следует подчеркнуть, что этот вывод верен лишь при про-

чих равных условиях.

 Дело в том, что существуют извращенные разновидности

республики, характеризующиеся нелегитимностью власти. Напри-

мер, когда в стране происходит государственный переворот, ко-

торый ставит во главе государства единоличного диктатора (он

может называться как угодно - президентом, координатором, вож-

дем, генеральным секретарем центрального комитета партии и

т.д.) или группу диктаторов, форма правления официально может

провозглашаться или оставаться республиканской, но ее демокра-

тическая суть выхолащивается. Это происходит и в том случае,

когда законно избранное или назначенное должностное лицо (пре-

зидент, премьер-министр и т.п.) захватывает не принадлежащие

ему по конституции полномочия, отказывается оставить свою

должность по истечении срока полномочий, - словом, когда узур-

пирует власть. Так поступил Гитлер в Германии в 1933 г., Ж.Мо-

буту в Заире (тогда - Конго) в 1960 г., черные полковники в

Греции в 1967 г., А.Пиночет в Чили в 1973 г. Примеры, к сожа-

лению, можно значительно умножить. Есть и примеры такой замены

монархии республикой, которые означают ликвидацию существовав-

шей при монархии демократии. Например, те же греческие "черные

полковники" в июне 1973 г. ликвидировали монархию, однако де-

мократии стране такая "республика" отнюдь не добавила. Мало

 - 9 -

отличаются от абсолютной монархии некоторые республики тропи-

ческой Африки, где, несмотря на наличие парламента и формально

независимых судов, власть президента практически неограничена

(т.н. монократические республики). Смена президентов здесь

происходит обычно лишь в результате их смерти или военного пе-

реворота, а отнюдь не всеобщих выборов. Перевыборы же на новый

срок носят скорее ритуальный чем реальный характер. В Малави,

к примеру, Президент вообще находится в должности пожизненно.

"Социалистические" республики служили и служат прикрытием еди-

ноличной диктатуры генерального первого секретаря компартии

или групповой диктатуры политбюро ее центрального комитета.

  \_Дуалистическая (президентская) республика .. Эта форма

правления несколько напоминает дуалистическую монархию, тем

более, что впервые создавалась в США по ее примеру (Великобри-

тания в то время была во многом дуалистической монархией), од-

нако имеет существенные отличия от нее.

 Прежде всего, здесь наиболее последовательно проведен

принцип разделения властей, а взаимоотношения между ветвями

власти строятся на базе принципа т.н. сдержек и противовесов.

Рассмотрим, в чем это проявляется.

 И законодательная, и исполнительная власть в прези-

дентской республике получают свой мандат непосредственно от

народа. Главой исполнительной власти является избираемый наро-

дом президент, который совмещает эти функции с функциями главы

государства. Правительства как коллегиального органа обычно

нет, министры каждый в отдельности подчинены президенту.

Судьи, как высшие должностные лица исполнительной власти, наз-

начаются президентом с согласия верхней палаты парламента, ко-

торая при этом исходит не из политического лица кандидатов, а

из их компетентности и моральных качеств. Министров и других

назначенных им должностных лиц исполнительной власти президент

может смещать самостоятельно: нельзя заставлять его работать с

теми, с кем он работать не может и не желает.

 Главный признак данной формы правления - отсутствие от-

ветственности исполнительной власти перед парламентом за про-

водимую политику. Парламент не может смещать ее должностных

лиц, если они не нарушили закона. Для своей деятельности они

не нуждаются в политическом доверии парламента. Поэтому в пре-

зидентских республиках мы нередко наблюдаем ситуацию, характе-

 - 10 -

ризующуюся тем, что президент принадлежит к одной партии, а

большинство в парламенте имеет другая. Тем не менее они вынуж-

дены сотрудничать, ибо не одна из ветвей власти не может

конституционным путем устранить другую (смещение парламентом

должностных лиц исполнительной и судебной власти путем т.н.

импичмента может иметь место лишь, если со стороны этих лиц

допущены серьезные правонарушения).

 Сдержки и противовесы проявляются, в частности, в том,

что президент может тормозить законодательную деятельность

парламента, налагая на принятые им законы отлагательное

(суспенсивное) вето, для преодоления которого требуется квали-

фицированное большинство голосов в обеих палатах парламента. В

свою очередь, как мы видели, верхняя палата парламента может

воспрепятствовать назначению президентом должностных лиц, а

кроме того, ратифицирует (и может отказать в этом) заключенные

президентом международные договоры. Судебная власть контроли-

рует конституционность и парламента, и президента, обеспечивая

тем самым соблюдение правопорядка как законодательной, так и

исполнительной властью.

 Государственный режим при этой форме правления - только

дуалистический. В зависимости от обстоятельств значение и роль

конкретного парламента или президента могут быть сильнее или

слабее, но качество государственного режима это не меняет.

 Президентские республики распространены в Латинской Аме-

рике. Эта форма правления встречается также в некоторых стра-

нах Азии и Африки. Правда, подчас в этих странах власть главы

государства на деле выходит за конституционные рамки, и, в

частности, латиноамериканские президентские республики харак-

теризовались исследователями как суперпрезидентскими. В

последние 10-15 лет, однако, ситуация во многих из этих стран

стала меняться и приближаться к конституционному эталону.

  \_Парламентарная республика .. К этой форме правления от-

носится все сказанное выше о парламентарной монархии, за иск-

лючением вопроса о главе государства.

 Вместо слабого короля мы наблюдаем при этой форме слабого

президента, который в типичном случае избирается либо парла-

ментом, либо более широкой коллегией, включающей наряду с пар-

ламентом сулбъектов федерации или региональных представитель-

ных органов самоуправления. Обширные полномочия, которыми по-

 - 11 -

рой конституция наделяет президента парламентарной республики,

осуществляются, как правило правительством, которое в лице

своего главы или министра контрассигнует акты президента.

 Показательно, что ч. 1 ст. 74 Конституции Республики Ин-

дия 1949 г. в редакции 42-й и 43-й поправок прямо установила

обязанность Президента следовать советам правительства.

 Главный признак парламентарной республики, как и парла-

ментарной монархии, - политическая ответственность прави-

тельства перед парламентом. Как и там, ответственность эта

чисто солидарная: недоверие одному члену правительства, осо-

бенно его главе, влечет отставку всего правительства. Вместо

ухода в отставку правительство может потребовать от президента

распустить парламент (его нижнюю палату) и назначить новые вы-

боры.

 При парламентарной республике также возможны два госу-

дарственных режима - парламентарный или министериальный.

 Чисто парламентарных республик не так уж много. К ним

можно отнести Италию, Германию, Венгрию, Индию, Чехию, Слова-

кию, Эстонию и некоторые другие. В тех странах, где многопар-

тийность обуславливает действие парламентарного государствен-

ного режима, следствием его являются частые правительственные

кризисы. В Италии, например, правительство удерживается у

власти в среднем меньше года, хотя партийный состав прави-

тельства обычно почти не меняется, да и персональные переста-

новки незначительны. Тем не менее выступления в пользу измене-

ния формы правления в этой стране в последнее время резко уси-

лились, и похоже, что на этот раз не останутся безрезультатны-

ми.

  \_Смешанная (полупрезидентская) республика .. Такая форма

правления сочетает в себе признаки и президентской, и парла-

ментарной республики. Но сочетание это бывает различным.

 Например, по Конституции Французской Республики 1958 г.

Президент избирается гражданами и руководит правительством,

что характерно для президентской республики. В то же время

назначаемое им правительство должно пользоваться доверием ниж-

ней палаты Парламента - Национального собрания, что характерно

для парламентарной республики. Вместе с тем Президент может

распускать Национальное собрание по своему усмотрению, что не

 - 12 -

характерно ни для той, ни для другой разновидности республи-

канской формы правления.

 Как показал опыт, эта форма правления эффективна при

условии, что правительство, опирающееся на парламентское боль-

шинство, и Президент придерживаются одной политической ориен-

тации. В противном случае между Президентом, с одной стороны,

и Премьер-министром и парламентским большинством, - с другой,

может возникнуть конфликт, для разрешения которого не всегда

достаточно конституционных средств.

 В целом ряде стран президент избирается гражданами, что

характерно для президентской республики, и имеет ряд полномо-

чий, дающих ему возможность активно вторгаться в политический

процесс, однако на практике он ими не пользуется. Примером мо-

гут служить Австрия, Ирландия, Исландия.

 Своеобразна форма правления в Швейцарии. Правительство

назначается парламентом и подотчетно ему, однако политическая

ответственность правительства перед парламентом конституционно

не предусмотрена, и государственный режим, следовательно, дуа-

листический.