# 

# ГОСУДАРСТВО КАК ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

## 1. Государство – основной элемент политической системы

Государство, как и большинство терминов конституционного права, понятие многозначное. В обычном понимании государство – это страна, это тот мир, в котором мы живем, мир вокруг нашей деревни, города, области. Вообще, такое понимание существует в большинстве языков: государство – это территория, на которой мы живем. Но одновременно это и организация, которая нами управляет – издает законы, печатает деньги, призывает в армию, наказывает преступников и т.д.

Таким образом, государство можно определить, как организацию, регулирующую социальную жизнь и использующую для этого свою суверенную власть в интересах большинства людей.

Термин «государство» может относиться к западному пониманию слова «нация» (например, Организация Объединенных наций – это мировая организация государств) или к конкретному правительственному органу.

Безусловно, для конституционного права наиболее близким и точным определением будет понимание государства, как совокупности органов, управляющих делами общества и регулирующих права, свободы и обязанности граждан.

В зарубежных конституция термин «государство» не раскрывается, а применяется в разных значениях, которые можно понимать в зависимости от контекста. Но в любом случае это будет один из названных вариантов.

Так, ряд статей конституции Греции (1975 г.) закрепляет следующие понятия: «Спорт находится под защитой и высшим покровительством государства» (ст.16 п.9), «Собственность находится под защитой государства» (ст.17 п.1), «Государство заботится о здоровье граждан и принимает специальные меры для помощи неимущим» (ст. 21 п.3) и т.д. – здесь как раз государство понимается, как организация, регулирующая социальную жизнь граждан. Часть III той же конституции Греции называется «Организация и функции государства», Раздел А – «Устройство государства», Раздел В – «Президент Республики», Раздел С – «О палате депутатов», Раздел D – «О правительстве», Раздел E –   
«О судебной власти», Раздел F – «Об администрации», то есть, в данном случае государство понимается как совокупность законодательных, исполнительных и судебных органов, которые управляют делами общества и регулируют права граждан.

Одновременно конституции могут применять термины, близкие к понятию «государство» – «правительство», «республика», «страна». Так, ст.30 п.1 греческой конституции закрепляет положение о том, что «Президент является арбитром институтов Республики», а ст.82 п.1 – «Правительство определяет и руководит общей политикой страны...».

В союзных (федеративных) конституциях употребляется термин «федерация». Например, «Федерация имеет исключительную законодательную компетенцию по таможенным делам и финансовым монополиям» (ст.105(1) Конституции ФРГ 1949 г.).

В любом случае, любое государство образовано (организовано) по определенным принципам и является ядром политической системы. Когда мы перечисляем элементы политической системы (политические партии, союзы и ассоциации, религиозные объединения), то при всей их важности и, так сказать, привычности для современного цивилизованного мира без этих элементов общество могло бы существовать, и все атрибуты человеческой цивилизации были бы сохранены. Ведь существовал мир древнего Вавилона или Египта без политических партий и общественных организаций. Правда, велика была роль религии (культов), что заставляет задуматься о ее имманентной функции для человеческого общества...

Главным признаком государства является государственная власть, т.е. возможность создавать (издавать) общеобязательные предписания. Общеобязательность обеспечивается как авторитетом власти, так и (главное!) способностью принуждать к исполнению этих предписаний и наказывать за их нарушение или несоблюдения (применять санкции, которые содержатся в нормах права).

Государство, как часто пишут, действует через систему органов государства. По нашему мнению, с конституционно–правовой точки зрения, государство – это и есть система специальных (государственных) органов, целью которых является реализация власти (т.е. регулирование социальных отношений).

Для понимания роли и задач государства государствоведением сформулирован ряд понятий, таких как: государственный механизм, государственный орган, государственный аппарат, государственное учреждение, государственное устройство, государственный строй и т.д.

Под государственным механизмом понимается основная принципиально важная для конкретного государства структура управления обществом. В абсолютной монархии – это монарх, его правительство, армия, полиция, то есть, власть и органы, реализующие и обеспечивающие ее. В современном государстве государственным механизмом обычно называют главные органы государственной власти – парламент, главу государства, правительство, судебные органы.

Государственный аппарат – это профессиональные государственные служащие, это часть государственного механизма; это люди, принимающие государственные (ответственные или не очень) решения и отвечающие за их исполнение. Это люди, обязанные обладать определенной квалификацией, получающие за свой труд немалые деньги и, как правило, имеющие некоторые привилегии (ранги, титулы, пособия, пенсии и пр.).

Государственный орган – это определенным образом организованная группа лиц (иногда органом называют одно должностное лицо, которое является как бы индивидуальным органом), действующая на основе права и наделенная правом принимать (издавать) общеобязательные (властные) решения.

Государственное учреждение – это также определенным образом организованная группа лиц, которая не имеет права принимать общеобязательные решения, а исполняет (реализует) решения государственных органов. Это, например, государственная почта, государственный телеграф, государственная школа, государственная пожарная служба, государственная служба охраны природы и даже – полиция.

Что касается армии, то нам представляется, что это не учреждение, а орган, т.к. армейские предписания – обязательный призыв на службу, на «сборы» и т.д. делают ее властным органом, а не мирным учреждением.

Понятие государственного устройства будет нами рассматриваться в соответствующей части книги, что касается понятия государственный строй, то это понятие близкое (почти адекватное) понятию конституционный строй, которое мы рассматривали выше.

Говоря о принципах организации и деятельности государства, мы можем вспомнить введенный большевиками термин «демократический централизм».

Он сначала относился к организации партии, а потом его стали применять по отношению к государству. На самом деле он ничего не обозначал, это была просто камуфляжная выдумка, маскирующая отсутствие реальной демократии. Его можно было назвать «централистический демократизм» или еще как–нибудь, но демократии от этого не прибавилось бы.

Нужно сказать, что и применительно к зарубежным государствам реальность некоторых принципов организации и деятельности государства и его органов вызывает некоторые сомнения. Например, принцип народного суверенитета, продекларированный в ряде конституций (ст.1 Конституции Италии: «Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и в границах Конституции», ст.3 Конституции Франции: «Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и посредством референдума»).

В последнее время под принципами организации и деятельности понимают такие характеристики государства, которые закрепляются в преамбулах или начальных статьях конституции.

Так ст.1 Конституции Италии: «Италия – демократическая республика, основывающаяся на труде».

ст.2 Конституции Франции: «Франция является неделимой, светской, демократической и социальной Республикой».

ст.20(1) Конституции ФРГ: «Федеративная Республика Германии является демократическим и социальным федеративным государством».

ст.1 Конституции Испании: «Испания – социальное, правовое и демократическое государство, высшими ценностями которого является свобода, справедливость, равенство и политический плюрализм».

Если обобщить указанные примеры, то можно выделить такие принципы как: демократизм, правовое государство, неделимость, светский характер, социальный характер или социальная справедливость, политический плюрализм, федерализм и пр. Безусловно, следует выделить такой принцип как разделение властей и дополняющий его принцип сдержек и противовесов, но они заслуживают отдельного рассмотрения и будут рассмотрены далее.

Принципы демократизма на практике означают реальное и регулярное осуществление двух форм демократии – представительной и непосредственной.

Представительная демократия – это деятельность избранных народом представителей, прежде всего, депутатов парламента.

Непосредственная (прямая) демократия – это способ принятия государственно важных решений непосредственно граждан без помощи кого–либо, т.е. это, прежде всего, общенациональные и местные референдумы, различные собрания (сходы) и т.д.

Демократичность государства характеризуется также и тем, что граждане имеют возможность иными способами влиять на принятие государственных решений. Это – возможность образовывать группы и комитеты заинтересованных граждан, составлять и подписывать петиции, устраивать шествия и демонстрации и т.д.

Демократическим государством может считаться государство с демократической политико–правовой культурой, когда граждане могут требовать изменений законов, но пока эти законы действуют, для всех это незыблемый и абсолютный авторитет.

В литературе приводится пример из конституции (Основного закона) ФРГ, согласно ст.20 п.3 «законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом». Даже парламент (законодатель) не вправе вносить такие изменения в конституцию, которые могут затронуть абсолютные права и ценности – например, не допускаются изменения Основного Закона, затрагивающие разделение Федерации на земли (...) или основные принципы, установленные статьями 1 и 20, т.е. уважение и защита человеческого достоинства как обязанность государственной власти; признание неприкосновенных и неотчуждаемых прав человека как основу всякого человеческого общества и пр.

В литературе называются важные признаки правового государства:

* признание и закрепление государством ненарушимых прав человека (первые 10 конституционных «поправок» Конституции США, названная выше ст.1 германской конституции и т.д.);
* юридические гарантии прав и свобод, сутью которых является законодательное закрепление процессуальных правил и процедур, гарантирующих «должное», т.е. одинаковое для всех и справедливое рассмотрение уголовного или гражданского дела (поправка V Конституции США – «никто не должен лишиться жизни, свободы или имущества без должной юридической процедуры» (withоut due process of law);
* обязанность государственных органов действовать в пределах и рамках конституции и законов;
* принцип верховенства конституции по отношению к другим законам;
* принцип независимости суда, который чаще всего гарантируется их несменяемостью и возможностью отстранения от должности только при помощи специальной процедуры (импичмента);
* принцип приоритета норм международного права перед внутригосударственным правом.

Принято считать, что социальный характер может быть обеспечен:

* правом граждан требовать обеспечения определенного прожиточного минимума или хотя бы пособия. дающего возможность существования;
* закреплением разумной налоговой политики;
* государственной защитой потребителей;
* государственной помощью, прежде всего материальной, категориям лиц, которые в силу объективных причин нуждаются в ней – инвалидам, престарелым, многодетным, матерям–одиночкам и т.д.;
* бесплатной медицинской помощью тем, кто не может ее оплатить и т.п.

Идея разделения властей возникала еще у мыслителей древности. Об «отдельных частях» государства писал еще великий Аристотель.

Однако идеи Аристотеля были прочно забыты и около двух тысяч лет пролежали втуне. Лишь в XVII веке они были как бы вновь открыты. Принято считать, что теорию разделения властей заново сформулировал и пустил в свет выдающийся английский мыслитель Джон Локк в книге «Два трактата о правительстве» (1689 г.).

Идеи Джона Локка о разделении властей и о естественных правах человека оказали сильное влияние на американскую политическую мысль в эпоху борьбы за независимость. Хорошее знакомство с его трудами показал, к примеру, один из авторов Декларации Независимости Томас Джефферсон.

Джон Локк писал о разделении властей на законодательную и исполнительную и союзную (федеральную). Судебную власть Джон Локк включал в исполнительные органы.

Революции конца XVII–XVIII веков, получившие название буржуазных революций, происходили в Англии, Голландии, Франции. Там и появлялись мыслители – предтечи революций и их теоретики. Среди них были Вольтер, Жан–Жак Руссо и, безусловно, великий Шарль–Луи Монтескье де Секонда барон де Ла Бред. Монтескье развил теорию разделения властей, выдвинутую Локком, в книге «О духе законов» (1748 г.).

По мнению Монтескье, разделение власти никоим образом не означает противоборство между властями. Чтобы государственная власть могла работать, три власти должны сотрудничать и уравновешивать друг друга.

Власти, как считал Монтескье (и этим его взгляд отличался от взглядов Локка), должны быть равноправны, а также сдерживать и дополнять друг друга – в этом он видел гарантию политических свобод и предотвращения злоупотребления властью.

Эти идеи проникали в душу и сердце передовым людям своего времени. Идеи Монтескье были повторены англичанином Блэкстоном в его знаменитых «Комментариях» (1765 г.).

Однако главным в этих идеях было, конечно, не их научная ценность, а, так сказать, практическое применение. А первыми в государственно–правовой практике идеи Монтескье применили так называемые «отцы–основатели», т.е. создатели первой современной писаной конституции – американской Конституции 1787 г. В их числе были люди, получившие юридическое образование, бывавшие в Европе и, естественно, знакомые с трудами Локка, Монтескье, Блэкстона. Это, прежде всего, Джеймс Мэдисон, Александр Гамильтон, Бэнджамен Франклин, Джеймс Вильсон.

Созданная ими конституция построена на принципе разделения властей.

Нужно заметить, что теория разделения властей – это как бы предпосылка демократического государства. Это распределение полномочий между частями государственного механизма, но разделения властей недостаточно для реальной демократии, для того, чтобы ветви власти не пытались усилить свои полномочия за счет других.

Непременным атрибутом системы разделения властей является система «сдержек и противовесов», идея которой содержалась, как мы видим, в работах Монтескье и Блэкстона, но которая наиболее четко и деятельно была разработана американскими «отцами–основателями».

Вообще, лучше всего проиллюстрировать систему «сдержек и противовесов» на американской схеме.

#### Парламент (Конгресс)

I. Может сдерживать президента следующим образом:

1. отказав президенту принять законопроект, который он внес;
2. принять закон, преодолев президентское вето;
3. использовать право импичмента и отстранить президента от должности;
4. не утвердить президентские назначения на должность.

II. Может сдерживать суды следующим образом:

1. принимая законы, изменяя количество и юрисдикцию судов;
2. использовать право импичмента и отстранять судей от должности;
3. отказаться утвердить назначения на должности судей.

#### Президент

1. Является балансом (противовесом) парламента, подписывая (промульгируя) принятые законы.
2. Может сдерживать парламент при помощи вето, применяемого к принятому закону.
3. Является балансом для судов, назначая судей.

#### Суды

1. Являются балансом парламента, используя возможность и право толкования законов.
2. Могут сдерживать парламент, объявляя законы неконституционными.
3. Могут сдерживать президента, объявляя его действия или действия его подчиненных неконституционными или несоответствующими закону.

Отметим, что в парламентских республиках и монархиях механизм «сдержек и противовесов» так четко не просматривается, однако же каждая из ветвей власти имеет свой круг полномочий, и многовековая политическая и правовая культура удерживает их от попыток доминирования одной за счет другой. Независимые суды служат арбитрами при возможных спорах и конфликтах.

Современные конституции закрепляют принцип разделения властей, ибо он носит универсальный характер. Так, ст.26 Конституции Греции закрепляет положение, что законодательная власть принадлежит Парламенту и Президенту Республики, а исполнительная – Президенту Республики и Правительству. О законодательной власти (ст.66), исполнительной власти (ст. и полномочиях судов (ст.117) говорится в Конституции Испании.

## 

## 2. Основные функции государства

государство политический конституция демократия

Вопрос о функциях государства, по традиции, рассматривается, прежде всего, теорией государства и права. Однако оставить его без внимания невозможно и в курсе конституционного (государственного права).

Поскольку государства, несмотря на «разделение властей» и «сдержки с противовесами», может рассматриваться, как нечто целое и единое (например, «government» (англ. яз.) или «урад», «уряд» (бел. и укр. языки), переводимые как «правительство», означают нечто большее, т.е. тот самый государственный механизм, который управляет делами общества), постольку функции государства могут рассматриваться, с одной стороны, в обобщенном (упрощенном) виде и, с другой стороны, более конкретно, применительно к ветвям власти и к отдельным органам государства.

Функции государства, как основного элемента политической системы, можно сформулировать следующим образом.

1. Регулятивная функция – заключается в обеспечении и регулировании деятельности всех общественных, политических институтов и структур.

Реализуя эту функцию, государство принимает нормы, определяющие порядок работы политических партий, союзов, ассоциаций, их взаимоотношения с государством и друг с другом. Регулятивная функция – это работа по установлению правил и, так сказать, рамок деятельности различных политических сил с тем, чтобы они действовали в пределах права и общепризнанных демократических традиций. Государство обязано принимать меры для того, чтобы предупреждать или минимизировать различные, так сказать «нестандартные» общественно–политические акции, предотвратить столкновения различных противоборствующих групп, предотвращать политическую преступность, терроризм.

Регулятивная функция, по нашему мнению, имеет два направления или две сферы – политическую и экономическую. О политической мы сказали несколько слов; экономическая близка к политической в смысле приемов и методов, но, естественно, отличается содержанием. В экономической сфере государство регулирует экономические отношения между социальными группами, между заинтересованными в противоположных решениях отраслями производства, национальными и транснациональными компаниями между торговлей и производством, между добывающей и перерабатывающей промышленностью и т.д.

2. Социальная функция означает принятие на себя государством обязательств по материальному обеспечению лиц, нуждающихся в социальной защите – инвалидов, престарелых, малоимущих, одиноких матерей, больных и т.д. В ряде стран принимаются специальные программы занятости и переподготовки для безработных. Очень важное место в данной сфере занимают программы медицинского страхования, строительства дешевого жилья.

Долгое время в советской литературе отмечалось, что только наше советское государство заботится о «сирых и несчастных», а в «каменных джунглях Запада» человек представлен сам себе и, потеряв работу, теряет жилье, машину, и все, все, все... Действительность выглядит несколько иначе. Потеряв работу, практически во всех странах Запада, человек становится на учет и получает пособие по безработице, иногда равное 60–70% последнего заработка, иногда пособие меньше, но всегда достаточное для сносного проживания. К этому добавляются талоны на еду, иногда деньги на уплату квартплаты. Главная проблема безработных, как оказалось, не нехватка денег, а психологический и моральный стресс человека, выбитого из колеи. Бездомные на улицах – это, как правило, психически больные люди, которым более пригодилась бы медицинская помощь. Чего не знают наши люди, так это то, что большинство образованных американцев считают президента Билла Клинтона «социалистом», т.к. при демократе Клинтоне, в отличие от республиканцев Буша и Рейгана, социальная помощь за счет бюджета, т.е. за счет перераспределения средств бюджета, т.е. за счет перераспределения средств населения составляет миллиард долларов.

Это не значит, что при Буше и Рейгане такой помощи не было. Она была. Разница в количестве, в величине процента от общей суммы бюджета. Суть так называемой «рейганомики» была в том, что Рейган несколько ослабил груз налогов на доход (налоги всегда были и есть пропорциональны величине доходов).

Убавив налоги на богатых, он несколько уменьшил помощь бедным, но экономика отозвалась резким подъемом, т.к. богатые пустили не изъятые государством деньги на развитие производства. Однако граждане «соскучились» по более активной социальной помощи и проголосовали за Клинтона.

Кроме того, любое западное государство уделяет большое внимание отношениям между работодателями и работниками. В ряде случаев органы государства, принимая законы и подзаконные акты, прямо предписывают работодателям соблюдение социальных условий. Это и определенный минимум заработной платы (например, почасовой), это и перечень условий труда, и максимум рабочего времени и обязательные отчисления работодателей в страховые фонды и т.д.

Главная причина стойкой нелегальной трудовой иммиграции (например, мексиканцев в США, жителей бывших социалистических стран в Западную Европу и т.д.) в том, что за нелегалов не нужно платить различных взносов и сборов, поэтому скаредные западные предприниматели поощряют «ввоз» нелегальной рабочей силы, т.к. на них не распространяется социальная помощь государства, и они очень дешевы для таких нарушителей закона.

Говоря о функциях государства, их также разделяет на две функции: внутренние и внешние.

Внешние функции государства – это функции, связанные с отношениями с другими государствами. Это внешняя торговля, внешние союзы, договоры о сотрудничестве и т.д. Этими делами занимаются и законодательные органы (парламент), и исполнительные органы (правительство), так сказать, универсальной компетенции, но помимо них есть и специальные органы – комиссии по иностранным делам парламента, министерство по иностранным делам, министерства по внешней торговле и т.д.

Внутренние функции, применительно к конкретным органам государства, проще всего сформулировать, например, по основным направлениям деятельности исполнительной ветви власти, по основным направлениям деятельности правительства и основных министерств.

Итак, это функция государства по защите граждан от преступности (МВД, полиция, суд), по защите государства и граждан от возможных военных посягательств со стороны других стран (Министерство обороны), функция государства по защите граждан от загрязнения окружающей среды (Министерство экологии), функция государства по защите здоровья населения (Министерство здравоохранения), функция государства по образованию граждан (Министерство образования) и т.д.

Такой перечень можно продолжить, но и этот вполне достаточен для понимания данной категории функции.