# 

# ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

## 1. Основы конституционного строя

Термин «конституционный строй» довольно часто встречается как в литературе, так и непосредственно в текстах конституций. Однако термин этот достаточно сложный и весьма неоднозначный. В той же научной литературе и в конституциях встречаются термины, близкие к понятию конституционного строя, поэтому прежде, чем давать его определение, видимо, целесообразно разграничить термин конституционный строй и близкие к нему понятия.

Итак, чаще всего, под конституционным строем понимают общественный строй или общественное устройство государства. Однако есть и другие точки зрения. Например, некоторые полагают, что конституционный строй – это только часть общественного строя, которая непосредственно связана с его конституционными основами. Существует также точка зрения, что конституционный и общественный строй – это фактически одно и то же, то есть это совокупность правовых институтов, которые являются господствующими, определяющими структуру и характер общества, выражают его основные принципы и социально–экономические устои.

Видные представители науки государственного (конституционного) права А.И. Лепешкин, Б.В. Щетинин считали, что науке конституционного права следует отказаться от категории «общественный строй». Однако категория «общественный строй» была и пока, видимо, еще является распространенной в науке категорией. Правильно ли это? Полагаем, спорить о том, какая категория более точная, более адекватная в данном случае не стоит. Категория «общественный строй», на наш взгляд, ближе к философии и вообще к общенаучным категориям. А термин «конституционный строй» уже своим названием подчеркивает принадлежность к конституционному праву. Поэтому «общественный строй» можно определить, например, как систему общественных отношений, свойственных обществу на конкретном этапе его развития. А конституционный строй, если попытаться дать более или менее развернутое определение, можно определить следующим образом:

конституционный строй – это совокупность государственно–правовых институтов, под которыми следует понимать как нормы, так и урегулированные ими отношения, которые закрепляют и воплощают важнейшие сферы деятельности и саму сущность данного государства: политическую систему, экономическую систему, социальную структуру, духовно–культурную структуру, и которые зафиксированы в писаных или неписаных конституциях.

Говоря о структуре конституционного (общественного) строя, чаще всего, имеют в виду (или называют) три подсистемы: политическая система, экономическая система и социальная система (структура) общества и государства. В последнее время все чаще справедливо включают еще и четвертый элемент (четвертую подсистему) – это духовно–культурная структура государства и общества, т.е. духовно–культурная подсистема конституционного строя.

Эта классификация, может быть, несколько условна, но, с другой стороны, она достаточно объемна и охватывает основные направления жизни практически любого государства и любого общества.

Каждая подсистема тесно взаимодействует с остальными подсистемами, они зависят друг от друга. Но каждая из них имеет свою специфику, имеет свои характеристики, и они изучаются, естественно, не только правовыми науками. Кроме социально–политических в обществе существуют экономические отношения и социально–духовные (духовно–культурные) отношения. Но для нас наиболее характерными и важными являются отношения в сфере политики, т.е. мы будем изучать, прежде всего, политические отношения и политическую систему общества. Поэтому и в нашей книге мы остановимся, в первую очередь, на политической системе, а иные структурные элементы общественного строя, конституционного строя мы лишь обозначим.

Термин «конституционный строй», встречающийся в современных зарубежных конституциях, как правило, выносится в заглавие одного из разделов (одной из глав) конституции, которые включают определенную совокупность конституционно–правовых норм, регулирующих политическую систему, политические отношения и т.д. Однако разделы (главы) данного рода могут носить и другие названия. Это может быть глава, называющаяся, скажем, «Основные принципы», как в конституции Италии или «Общие постановления», как в конституции Швеции, либо «Общие положения», как в конституции Испании или «Основы государственного строя», как в конституции Швейцарии. Такие обозначения всегда характеризуют наиболее важные, с точки зрения авторов конституции, моменты. Но наиболее важные моменты – это именно то, что и называется понятием «конституционный строй».

Так, например, статья первая Конституции Италии гласит: «Италия – демократическая республика, основывающаяся на труде. Суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его в формах и границах конституции». А в статье третьей говорится, что все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом независимо от пола, расы, языка, религии, политических убеждений, личного общественного положения. В статье пятой говорится, что республика единая и неделимая, признает и поощряет местные автономии. Статья седьмая закрепляет положение, что государство и католическая церковь независимы и суверенны. Статья девятая закрепляет положение, что республика поощряет развитие культуры, науки и исследований. Статья десятая гласит, что правовой порядок Италии согласуется с общепризнанными нормами международного права. Все эти статьи – это комплекс приоритетов данного государства, это и есть основы конституционного строя с точки зрения авторов итальянской конституции.

Если мы посмотрим другую конституцию современного периода, Конституцию Испании, то увидим, что в главе «Общие положения» в статье первой говорится: «Испания – социальное, правовое и демократическое государство, высшими ценностями которого являются свобода, справедливость, равенство и политический плюрализм. Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, от которого исходят полномочия государства. Политической формой испанского государства является парламентарная монархия». В статье второй говорится, что конституция основана на нерушимом единстве испанской нации и т.д.

В главах подобного рода могут фиксироваться государственная символика, внешние признаки государства (например, описание флага, название столицы), т.е. моменты, которые являются наиболее обобщенными характеристиками данного государства.

Данные нормы, в том числе права человека, которые могут быть закреплены в этих разделах, носят особый характер. Закрепление их в конституции не означает, что они обязательно будут защищены в суде или непосредственно применяться. Важно, что эти нормы вообще существуют, но они являются нормами – принципами. Нормы подобного рода закрепляют важнейшие векторы государственной политики, государственные приоритеты, и этим самым содержание таких глав отличается от содержания глав, которые идут за ними.

## 

## 2. Политической система

Для характеристики современного государства, для анализа его деятельности недостаточно использовать термины, относящиеся только к государству, недостаточно изучать только институты государства, государственного механизма. Для того, чтобы усвоить всю полноту деятельности государства, весь государственно–политический спектр, необходимо изучение и иных институтов общественно–политической жизни, которые также принимают участие в политике, т.е. в осуществлении государственной власти. В современном обществе политические отношения проявляют себя посредством деятельности широкого комплекса систем и организаций. Естественно, к ним относятся, прежде всего, институты государства, но, кроме этого, нужно учитывать деятельность еще и таких общественных формирований, как политические партии, профессиональные союзы, союзы предпринимателей, молодежные, женские, воинские, кооперативные организации и ряд других, о которых будет идти речь ниже.

Понятие (термин) «политическая система» появился не просто для обогащения терминологии. Оно отразило важные изменения – расширение спектра государственно–политических или, точнее говоря, политико–государственных институтов. Термин «политическая система» возник в начале XX века и первоначально применялся лишь в научных трудах, а в правовой сфере почти не встречался. В отечественной (советской) научной литературе понятие политической системы появилось в 60–е годы, в эпоху, так называемой «оттепели», под влиянием западной теории, а также под влиянием работ наших соседей в зарубежных странах «социалистического содружества», которые, очевидно, быстрее подхватывали зарубежные термины.

Правовое закрепление понятия политической системы у нас произошло после принятия Конституции СССР 1977 года, потому что первая глава этой Конституции называлась «Политическая система общества». Первые определения политической системы после принятия этой конституции были достаточно лаконичны. Например, она определялась так: «Политическая система общества – это комплекс организаций, осуществляющих управление делами этого общества». Однако постепенно, и довольно быстро, было наработано немало трудов, где встречались более развернутые определения и перечислялся, более или менее, широкий круг составных частей этой системы. Попутно возникали вопросы, куда отнести такие факторы, влияющие на политическую жизнь, как политические нормы, политические традиции, политическую идеологию, средства массовой информации (иначе говоря, «систему коммуникаций») и т.д. При изучении функционирования политической системы стало вполне очевидно, что на политическую жизнь, принятие ответственных политических решений данные факторы оказывали и оказывают весьма существенное, а иногда и решающее воздействие. Необходимостью как–то обозначить активную роль этих феноменов в современной общественной жизни, стремлением увязать их с привычными звеньями политической системы (государством, партиями, общественными организациями) и объясняются долгие споры по поводу определения понятия политической системы и состава ее элементов.

Мы полагаем, что прежде, чем определить понятие «политической системы», нужно разложить его на составные части, а именно: определить, что такое «политика», что такое «система», а потом соединить эти понятия, и тогда мы получим искомый ответ.

Итак, термин «политика», очевидно, следует определять, как сферу деятельности, связанную с отношениями между классами, нациями и другими социальными группами, основой которой является проблема завоевания, удержания и использования государственной власти.

«Системой», очевидно, следует считать совокупность взаимосвязанных элементов, которые в процессе своей деятельности, в результате осуществления своих связей выполняют определенную функцию или несколько функций.

Если объединить эти термины, то можно сформулировать следующее понятие: политическая система общества – это совокупность взаимосвязанных общественных формирований, а именно – государства, политических партий, общественных организаций или, иначе говоря, союзов и ассоциаций, посредством которых народ осуществляет свою государственную, политическую власть.

Как совместить данное определение политической системы с такими факторами политической жизни, как политические нормы, традиции; с существованием противоборствующих партий, иногда вообще противостоящих государственному механизму организаций, находящихся в подполье, ведущих партизанскую борьбу и т.д.? Полагаем, что понятие политической системы общества вместить все эти компоненты не может и не должно. В приведенном определении политической системы ключевыми словами являются слова «совокупность» и «власть». Мы полагаем, что в комплекс организаций, осуществляющих политическую власть, организации, представляющие абсолютно противоположные интересы, входить не могут.

Противоборствующие организации не допускаются в систему, иначе она не сможет работать. Такие организации могут лишь прямо или косвенно влиять на эти системы. Однако ясно и то, что при использовании политических терминов надо как–то учитывать и такие факторы, которые, не будучи элементами политической системы, являются как бы производными от этих элементов, оказывают на нее влияние, дают ей определенный импульс развития и т.д. Речь идет о нормах, традициях, средствах коммуникации, массовой информации и т.д. Где место политических идеологий, норм, традиций, политического сознания, если они не входят в рамки политической системы? По нашему мнению, такому требованию отвечает более широкое понятие политической надстройки.

Политическая надстройка – это совокупность всех элементов политической жизни конкретной страны как непосредственно реализующих власть, так и влияющих на нее, и даже, возможно, борющихся против господствующей власти, т.е. это все элементы политической жизни в широком смысле слова.

Понятие «политической надстройки» не нужно смешивать с понятием надстройки. Общее понятие «надстройка» – более широкое понятие, оно включает всю совокупность идеологических отношений и взглядов – политику, право, мораль, различные религии, философии, искусство, т.е. всю духовную сферу общества, плюс политические организации. Понятие «политической надстройки» включает лишь элементы политической жизни, т.е. это – политические институты, учреждения, организации и различные идеологии (нематериальная сфера политики). Отметим, что политические институты всегда связаны с проблемой завоевания, удержания и использования государственной власти.

Политическая надстройка, а не политическая система, включает в себя все политические силы данного общества, как осуществляющие власть, так и борющиеся за нее. Именно политическая надстройка охватывает политическую идеологию, обычаи, традиции, систему коммуникации и т.д.

Политическая надстройка включает в себя политическую систему, как совокупность взаимосвязанных элементов, выполняющих функцию реализации государственной власти, политические силы, борющиеся против нее, а также все материальные и нематериальные производные этих политических сил, т.е. радио, телевидение, другие средства массовой информации, политические нормы, традиции и т.п.

Возникает вопрос о политических силах, борющихся против реальной господствующей государственной власти. Образуют ли они или могут ли они образовывать какую–то контрсистему, если есть ряд общественных институтов, противостоящих господствующей власти? Однозначного ответа нет, так как он зависит от конкретной ситуации в конкретной стране.

Если организации, борющиеся против правящего режима, господствующей власти, не объединены и не оказывают существенного влияния на политические процессы и их роль ограничивается лишь сферой идеологии или участием в экономической борьбе, то говорить о политической контрсистеме невозможно. В других случаях, когда политические партии и их союзники существенно, активно влияют на политический процесс, когда имеются общественные организации, поддерживающие их, т.е. имеется некая совокупность политических организаций, противостоящих государственной власти, то можно говорить о политической контрсистеме.

Структура политических систем в отдельных странах – это не обязательно некое незыблемое явление. Эти структуры претерпевают изменения вместе с изменениями в экономике, социальной структуре, формах политических режимов и т.д.

Меняются и некоторые функции элементов политической системы, но при этом основная характеристика, основные функции самой системы существенно не меняются. Политическая система всегда имеет большую стабильность, чем ее элементы.

Мы полагаем, что при наличии комплекса факторов, необходимых для включения общественного формирования в политическую систему, решающее значение имеют не только и не столько формальное, сколько фактическое участие в реализации государственной власти. А когда мы говорим о фактическом участии в отправлении власти, то тогда есть основания включать в политическую систему некоторых зарубежных стран и полулегальные и нелегальные политические структуры. К нелегальным элементам, очевидно, можно отнести организованную преступность, к полулегальным – масонские ложи и т.п. структуры.

К числу признаков элемента политической системы, очевидно, следует отнести определенную обособленность общественного формирования, наличие собственных интересов, которые не противоречат интересам системы в целом. Поэтому мы полагаем, что в некоторых случаях в качестве элементов политической системы зарубежных стран можно выделить органы политического сыска и разведки. Их возрастающая время от времени роль в некоторых странах отмечалась и в научной литературе.

Например, при рассмотрении роли ЦРУ, ФБР в жизни США в 60–70 гг., когда Конгрессом США принимались законы для ограничения этих организаций, обнаруживается, что такое предположение заслуживает, по крайней мере, внимания и изучения.

Иногда об этих ведомствах говорят, что они являются государством в государстве, поэтому у них всегда особая роль и особое место не только в государственном механизме, но и в политической системе.

Хотя, это может показаться спорным, мы полагаем, что есть основания включать в число элементов политической системы некоторых западных стран, кроме легальных элементов, т.е. государства (это органы государственной и исполнительной власти), политических партий, различных союзов и ассоциации (прежде всего – профессиональные союзы, ассоциации промышленников, банкиров, торговцев, фонды миллионеров) в ряде случаев религиозные конфессии (исламские, буддистские, католические), организации лоббистов, в некоторых случаях – органы политического сыска, также нелегальные и полулегальные элементы (группы организованной преступности, масонские организации).

В политические системы развивающихся стран, помимо более или менее традиционных элементов, названных выше, могут входить и нетрадиционные, скажем, для Европы, элементы – такие, как армия, которая в ряде развивающихся стран имеет роль самостоятельной политической силы, родоплеменные группы (этнические группы, порождающие трайбализм), религиозные общности (например, община друзов в Ливане).

По нашему мнению, нет политических систем, ибо нет совокупности каких–то общественных формирований в развивающихся странах, где отсутствуют политические партии, союзы и ассоциации. Примерами могут служить Оман, Объединенные Арабские Эмираты или гималайское государство Бутан.

Достаточно условный характер носят политические системы стран с неразвитыми политическими традициями, например, Папуа – Новая Гвинея.

Политические системы современного мира проходят разные этапы развития, изменяются, приспосабливаются к нуждам политических элит, господствующих классов, либо после революций и переворотов ломаются, перекраиваются, заменяются новыми – меняется их состав, структура.

Изучение этих процессов – серьезная задача не только политических, но и государственных наук.

Важным понятием является понятие политического процесса. Политический процесс – это многосложный термин, но, чаще всего, его понимают, как функционирование политической системы общества и ее институтов или элементов. Под функционированием понимают как самостоятельную деятельность элементов, т.е. непосредственное отправление функций, так и взаимоотношения между элементами политической системы. Собственно говоря, во взаимоотношениях элементов политической системы и реализуются их функции.

Политический процесс регулируется как нормами конституционного права, так и иными источниками права, в том числе обычаями, традициями, судебными прецедентами и иными правовыми и даже неправовыми нормами. К неправовым нормам можно отнести нормы общественных организаций, партий, союзов, а также религиозные нормы, моральные нормы и иные правила, регулирующие поведение людей.

Конституционно–правовое регулирование касается, прежде всего, той части политического процесса, в которой участвуют самые активные элементы политической системы – государство (т.е. части государственного механизма) и примыкающие к государственным формированиям образования – прежде всего, партии. Понятие политического процесса в самом широком смысле может включать иные, более конкретные, регулируемые нормами права, процессы, как то: избирательный процесс (процедура), законодательный процесс, бюджетный процесс и т.п.

Иногда говорят о материальных нормах конституционного права и процессуальных нормах. В данном случае употребляемое нами понятие политического процесса – это очень широкое понятие, и процессуальные нормы конституционного права не могут влиять на него, а являются инструментом реализации некоторых сторон политического процесса, таких его частей, как законодательный процесс и другие, названные выше.

### 

### 3. Социальная структура общества

конституционный законодательный политический

Если экономическая система – это совокупность экономических отношений, то социальная система – это совокупность социальных отношений, существующих в данном обществе, в данном государстве.

Сфера экономических отношений – это сфера отношений по поводу имущественных благ, средств производства, земли и т.д. между субъектами, обладающими примерно равными правами и обязанностями (сфера понимаемого в широком смысле слова гражданского права). Сфера социальных отношений – это сфера взаимоотношений между социальными общностями, гражданами, классами по поводу и в связи с различными общественными (социальными) вопросами – экономическими, национальными (статус этнических групп, племенные группы, статус иностранцев и т.д.), религиозными, языковыми, возрастными (статус молодоженов, статус пенсионеров), половыми (статус женщин), сексуальными (статус сексуальных меньшинств), региональными и т.д.

Социальная структура – это деление граждан на определенные группы, классы, сферы и т.д.

Социальные (общественные, имеющие отношение к классам) проблемы будут всегда, т.к. общество всегда будет делиться на работников и работодателей, имущих и малоимущих, чиновников и безработных, женщин и мужчин, молодых и стариков и т.д., интересы которых вряд ли будут полностью совпадать. Государство как раз и необходимо для того, чтобы находить общие точки соприкосновения и сглаживать (нивелировать) противоречия между социальными группами.

Оправданным кажется деление граждан, например, на лиц наемного труда и лиц ненаемного труда.

В западной литературе последних лет используются термины «профессиональные группы» (occupational group) и «социальные классы» (social class). При различных опросах и обследованиях избирателей «профессиональные группы» включали, например, такие категории, как: «профессионалов» и/или «менеджеров»; владельцев небольших магазинов (малого бизнеса); служащих, клерков, торговых агентов; рабочих ручного труда; квалифицированных рабочих ручного труда.

Известно деление граждан на высший, средний (высший средний, средний средний, низший средний), низший классы – в зависимости от уровня дохода. Это вполне справедливое деление.

Естественно, любое структурирование общества отражает лишь какой–то один критерий (подход) – уровень доходов; этническую принадлежность; пол; возраст; профессию (место в системе производства) и т.д.

В государственной политике, в системе управления социальными проблемами, необходимо учитывать все возможные параметры. При подготовке важнейших законопроектов (Закон об усилении борьбы с преступностью, Закон о медицинском страховании ит.д.) необходимо учитывать, просчитывать интересы основных групп населения. Такой подход складывается естественным путем, однако он закладывается в нормы права – в статьи новейших конституций, в регламенты палат, в резолюции комиссий и комитетов палат парламентов.

Социальные отношения (регулирование отношений между социальными общностями), социальная структура, долгое время не отражались в конституционных нормах зарубежных стран.

Новейшие западные конституции, принятые после падения тоталитарных режимов, весьма часто упоминают и прокламируют межклассовые проблемы и задачи государства по их регулированию и решению. Так, ч.2 ст.3 Конституции Италии 1947 г. гласит, что «задача Республики – устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и действительному эффективному участию всех трудящихся в политической и социальной организации страны». Статья 40 закрепляет право на забастовки. Статья 45 устанавливает, что «Республика признает социальную функцию коопераций, основанных на взаимопомощи...».

Статья 7 Конституции Испании (1978 г.) закрепляет положение о том, что «Профсоюзы трудящихся и ассоциации предпринимателей вносят вклад в защиту своих экономических и социальных интересов...». Согласно ч.2 ст.37 признается право трудящихся и предпринимателей на трудовой конфликт и т.д.

Как было отмечено выше, социальные общности (классы, страты) – это не только «буржуазия» и «рабочий класс» (работодатели и работники), но и национальные (этнические) группы, религиозные общины, женщины и мужчины, молодежь и пенсионеры и т.д. Отношениям между этими группами также посвящены нормы конституционного права. Иными словами, современные конституции регулируют и межнациональные (межэтнические) отношения. Так, ст.2 Конституции Испании провозглашает, что «Конституция основана на нерушимом единстве испанской нации.... Она признает и гарантирует право на автономию национальностей и регионов, в которых они проживают, а также солидарность между ними». Испанский (кастильский) язык является официальным государственным языком.

Однако, ч.2 ст.3 гласит, что «другие языки Испании также являются официальными в соответствии с их статутами».

Конституционным законодательством ряда зарубежных стран предусматривается защита и покровительство для социально ущемленных общественных групп – безработных, престарелых, ветеранов, инвалидов, больных и т.д. (Конституция Хорватии, Словакии, преамбула Конституции Франции).

Некоторые Конституции, шагая в ногу со временем, предусматривают даже права потребителей и пользователей (покупателей товаров и услуг) – Конституция Испании и Конституция Бразилии (1988 г.).

Первая поправка к Конституции США – одна из самых знаменитых – закрепила свободу религии, свободу слова и печати. Обычно в Конституциях провозглашается отделение государства от церкви.

Например, ст.1 Конституции Италии закрепляет положение: «Государство и католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере (ст.7), а также «Все религиозные исповедания равно свободны перед законом. Религиозные исповедания, отличные от католического, имеют право создавать свои организации по собственным уставам, поскольку это не противоречит итальянскому правовому порядку» (ст.8).