**Семинар 4. ГОСУДАРСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА**

1. Концепции происхождения и сущности государственной власти

2. Функции государства

3. Формы государства

4. Формы государственного устройства

5. Формы правления

5.1. Монархия

5.2. Республика

6. Территориально-политическая организация

6.1. Федерация

6.2. Конфедерация

6.3. Уния

6.4. Империя

6.5. Унитарное государство

**1. Концепции происхождения и сущности государственной власти**

Основным средством осуществления политической власти в обществе является государство. В качестве центрального института политической системы государство обладает сложной внутренней структурой, выполняет разнообразные функции, характеризуется определенным типом формы правления, территориальной организации, политического режима. Различными были и трактовки самого понятия государства, характеристики его природы.

Самыми ранними концепциями, объясняющими происхождение и сущность государственной власти, являлись теократическая и патриархальная. Согласно теократической концепции источником любой власти является воля Бога. При этом не подразумевается, что во главе государства обязательно должен находиться глава церкви или духовенства. Власть носит сакральный (священный) характер, поскольку опирается на божественный закон, привносит в человеческое общество высшие ценности, истину, порядок, целесообразность. Монарх является лишь "помазанником божьим", олицетворением и воплощением божественного начала. От теократической концепции происхождения следует отличать теократическую форму правления, при которой власть принадлежит именно духовенству.

Патриархальная концепция рассматривает власть как патерналистскую, отеческую, возникающую в результате соединения кровнородственных общностей (семей, родов) в общины, племена, этносы. Любая власть, в том числе и государственная, в своей основе отражает естественное положение отца (патриарха), несущего полную ответственность за свою семью, но имеющего право на абсолютную лояльность со стороны опекаемых. Государство также трактуется как большая семья, в которой отношения монарха и поданных строятся на основе принципов добродетели, общей пользы, взаимной ответственности. Поскольку отеческая власть патриарха не является результатом договора и по самой своей природе не подлежит отрицанию, патриархальная трактовка происхождения государства оказывается весьма близка к теократической. В обоих случаях государство воспринимается как данность, не связанная со свободным выбором людей. Человек рассматривается как подчиненный объект власти, а сама власть - как воплощение традиции, естественного порядка вещей, Божьего промысла, но не человеческих стремлений.

Иначе начинает рассматриваться государственная власть в эпоху Нового времени. Собственно и само понятие "государство" формируется именно в этот период. Ранее для обозначения публичной власти использовались разнообразные термины - "королевство", "деспотия", "республика", "княжество" и т.п. Н. Макиавелли впервые предложил использовать для обозначения государства слово "stato" (лат. status - положение, статус) как характеризующее сущность единоличной власти главы республики и, одновременно, все политическое сообщество, возникающее под его эгидой. Затем схожее понятие закрепляется в Испании ("estado"), во Франции ("etat"), в Германии ("staat"). Таким образом, возникшее в XVI-XVII вв. понятие "государство" принципиально различалось с понятием "гражданского общества", т.е. неполитического, социального сообщества.

Отвергая теократическую и патриархальную версии происхождения власти и государства, теории XVIII-XIX вв. основывались на принципиально иных трактовках самого права. В трудах Г. Гроция, Д. Локка, Т. Гоббса, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье была обоснована концепция естественного права, которая опиралась на идею существования у человека прирожденных, неотчуждаемых, обусловленных его природой прав (на жизнь, свободу, равенство в правах на свободу и счастье). Право предшествует, с этой точки зрения, закону (т.е. публичной власти). Государство формируется лишь в силу потребности людей обеспечить реализацию своих естественных прав, защитить их. Оно является договорным институтом, возникшим в результате сознательного и добровольного соглашения людей, пребывавших ранее в "естественном", догосударственном состоянии. Человек делегировал государству часть своих суверенных прав в надежде на то, что государство станет сосредоточением общей воли всех членов общества. В рамках этой договорной, или естественно-правовой концепции государство представляется как особая корпорация, сообщество, формируемое именно с целью обеспечения правопорядка. Это "правовой феномен", система особого поведения людей, образующая правовой порядок.

Альтернативная концепция права - историческая школа права - сложилась в первой половине XIX в. в Германии. Ее основатели, немецкие юристы Г. Гуго, Г. Пухта, К. Савиньи, также полагали, что право предшествует власти и закону. Но они видели в праве не общечеловеческие естественное достояние, а следствие обычая, отражение специфического правопонимания того или иного народа, его духа, истории. Государство поэтому рассматривалось не как результат рационального договора, а в качестве живого организма, имеющего такую же историческую природу, как и право. Тем самым, складывалась органическая концепция государства, распространяющая на государство законы биологического развития. Оно считалось "единственным институтом, предназначенным для обеспечения благополучия всех как ныне живущих, так и еще не родившихся граждан".

Представители социологической школы права, сформировавшейся на рубеже XIX-XX вв. (Р. фон Иеринг, Л. Дюги, Е. Эрлих, Р. Паунд), пытались перевести дискуссию о природе права и государственной власти в совершенно иную плоскость - анализировать не их происхождение, а современное состояние, т.е. реализацию властных полномочий, применение права. С точки зрения социологического подхода государство рассматривается как социальная общность, отражение всего реально существующего социального порядка. Политические функции государства включают правотворчество лишь как один из компонентов. В целом же такое " социальное государство " неразрывно связано со всеми типами отношений, существующих в обществе.

Не считала принципиальным вопрос о происхождении государства и права и т.н. нормативистская школа (основатель - австрийский юрист Г. Кельзен). Нормативизм развивал тезис о том, что право следует познавать лишь из самого права. Это система правил должного поведения человека, независимых от того или иного временного состояния общества. Государство в нормативистской трактовке является лишь "системой норм", "нормативным порядком". Его ключевая функция - в обеспечении максимально точного соблюдения людьми предписаний закона, в том числе за счет политического принуждения.

Особый подход к пониманию природы государства и права предложил марксизм. Согласно марксистскому учению, политические и правовые отношения являются производными от экономических, в том числе отношений собственности. Образующийся на основе экономических отношений раскол общества на антагонистические классы предопределяет сущность государственной власти и реальное состояние правоотношений в обществе. Марксистская концепция, трактующая государство как орган классового господства, средство угнетения одного класса другим, смыкается с более широкой теорией завоевания (насилия). По мнению ее сторонников (Е. Дюринга, Л. Гумпловича), любое государство есть результат насильственной экспроприации власти, прежде всего - в ходе завоевания.

Несмотря на существеннейшие расхождения в основных трактовках происхождения и природы государства, на протяжении XVIII-XIX вв. сложились и некоторые универсальные подходы к определению государственной системы. На основании их государство можно определить как политическую целостность, закрепленную на определенной территории, выступающую одновременно как средство обеспечения интересов национальной или многонациональной общности и как особый механизм управления.

Конституирующими элементами государственной системы выступают территория и население (нация, народ). Территория является пространственной, материальной основой государства. В отличие от догосударственного периода (эпохи первобытнообщинного строя), когда общественная власть распространялась на людей вне пространственных рамок на основе кровнородственной общности, власть современного государства действует, прежде всего, на определенной части суши, территориальных вод, недр, воздушного пространства. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности государства является одним из важнейших для международного права.

Население - это человеческое сообщество, проживающее на территории государства и подчиняющееся его власти. В европейской традиции сложилось представление о едином организме - нации-государстве, основой которого выступает "государствообразующий", или "титульный" народ. Однако, в действительности, народное сообщество в рамках одного государства может быть как моноэтническим, так и полиэтническим. Использование понятия "нация" в данном случае отражает не этнические корни государственности, а ее объединяющий, консолидирующий характер. Население государства образует единую социально-экономическую и политическую общность, связанную с государством особыми правовыми отношениями (гражданством или подданством). В этом смысле понятия "народ" и "нация" синонимичны.

Сущностным признаком, отличающим государство от других политических организаций, является его суверенность (фр. "souverainete" - верховная власть). Суверенитет государства означает верховенство и независимость его власти. Это предполагает:

* безусловное распространение государственной власти на всю территорию страны в рамках государственной границы;
* распространение власти государства на все население, обладающее устойчивой юридической связью с ним (в виде гражданства или подданства);
* прерогатива государства на осуществление властных полномочий в юридической, общеобязательной форме (правотворческой, правоприменительной и правоохранительной);
* монопольное право государство на использование насильственных средств принуждения (в том числе, в деятельности таких специфических органов, как армия, полиция, органы безопасности, тюрьмы);
* осуществление государством сборов налогов, эмиссии;
* единство и неделимость государственной территории, ее неприкосновенность;
* невмешательство во внутренние дела государства.

Наряду с государственным суверенитетом существует суверенитет народа и нации.

Суверенитет народа рассматривается современной политической и правовой наукой как основополагающий принцип демократической государственности. Он противостоит представлению о высшем, сакральном происхождении государственной власти - т.е. о суверенитете Бога, обеспечивающем неприкосновенность и неотчуждаемость власти государя, принимающего сан монарха при восхождении на престол. Идея народного суверенитета опирается на представление народа в качестве верховного (изначального) источника государственной власти. Идеологически принцип народного суверенитета означает и верховенство народа в решении коренных вопросов своей жизни, в том числе выбора формы правления, общественного строя, основных направлений внутренней и внешней политики. Однако реальный порядок осуществления народом своих суверенных прав зависит от существующей в государстве той или иной формы демократии (прямой или представительной), от степени распространения на весь народ статуса гражданства, в том числе избирательного права, свободы слова, возможности участия в политическом процессе.

Суверенитет нации является правовым принципом, предполагающим полновластие нации (в этническом смысле этого термина). В соответствии с принципом суверенитета каждая нация обладает правом свободного выбора форм своей жизни, в том числе и государственности. Это означает право нации на политическое самоопределение вплоть до отделения и образования собственного государства. Принцип национального суверенитета подчеркивает роль нации как важнейшего конституирующего элемента государственности. Однако при прямом прочтении он вступает в противоречие с принципом неприкосновенности, целостности государственной территории - второго конституирующего элемента. Эта проблема решается современным международным и конституционным правом, как правило, в пользу принципа целостности государственной территории. Право нации на самоопределение находит свою реализацию в иных формах (территориальной автономии, культурной автономии и т.д.) Но возможны и исключения - например, в случае распада или образования федеративных государств.

# **2. Функции государства**

Природа государства и его положение в политической системе предполагают наличие ряда специфических функций, отличающих его от других политических институтов. Функциями государства называются основные направления его деятельности, связанные с суверенитетом государственной власти. От функций отличаются цели и задачи государства, отражающие основные направления избираемой тем или иным правительством или режимом политической стратегии, средства ее реализации.

Функции государства классифицируются:

* по сфере общественной жизни: на внутренние и внешние,
* по продолжительности действия: на постоянные (осуществляемые на всех этапах развития государства) и временные (отражающие определенный этап развития государства),
* по значению: на основные и не основные,
* по влиянию на общество: на охранительные и регулятивные.

Основной классификацией является деление функций государства на внутренние и внешние. К внутренним функциям государства относятся:

1. Политическая функция - обеспечение политической стабильности, осуществление властных полномочий, выработка программно-стратегических целей и задач развития общества.
2. Правовая функция - обеспечение правопорядка, установление правовых норм, регулирующих общественные отношения и поведение граждан, охрана прав и свобод человека и гражданина.
3. Организаторская функция - упорядочивание всей властной деятельности, осуществление контроля за исполнением законов, координация деятельности всех субъектов политической системы.
4. Экономическая функция - организация, координация и регулирование экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, планирования, создания стимулов экономической активности, осуществления санкций.
5. Социальная функция - обеспечение солидарных отношений в обществе, сотрудничества различных слоев общества, реализации принципа социальной справедливости, защита интересов тех категорий граждан, которые в силу объективных причин не могут самостоятельно обеспечить достойный уровень жизни (инвалиды, пенсионеры, матери, дети), поддержка жилищного строительства, здравоохранения, системы общественного транспорта.
6. Экологическая функция - гарантирование человеку здоровой среды обитания, установление режима природопользования.
7. Культурная функция - создание условий для удовлетворения культурных запросов людей, формирования высокой духовности, гражданственности, гарантирование открытого информационного пространства.
8. Образовательная функция - деятельность по обеспечению демократизации образования, его непрерывности и качественности, предоставлению людям равных возможностей получения образования.

К внешним функциям государства относятся:

1. Функция обеспечения национальной безопасности - поддержание достаточного уровня обороноспособности общества, защита территориальной целостности, суверенитета государства.
2. Функция поддержания мирового порядка - участие в развитии системы международных отношений, деятельность по предотвращению войн, сокращению вооружений, участие в решении глобальных проблем человечества.
3. Функция взаимовыгодного сотрудничества в экономической, политической, культурной и других сферах с другими государствами.

Структурно государство складывается из:

* представительных органов (в т.ч. высших, законодательных),
* исполнительно-распорядительных органов,
* судебных органов, аппарата принуждения и охраны правопорядка (полиция, суд, прокуратура),
* институтов, связанных с духовным производством,
* органов, обеспечивающих осуществление внешнеполитических функций (армия, разведка, органы межгосударственных отношений).

Общие особенности построения этих органов, порядок их взаимодействия, а также традиции взаимоотношений государства и гражданского общества характеризуют форму государства.

# **3. Формы государства**

Как обобщающее понятие "форма государства" имеет внутреннюю структуру. Она включает три базовых компонента - форму правления, способ территориально-государственного устройства и политический режим. Каждый из этих элементов может выступать основанием для отдельной классификации государств. Но наряду с этим существует и общая, комплексная типология форм государства. Она учитывает сложную, нелинейную связь различных элементов организации государственной власти и процесса ее осуществления. С этой точки зрения выделяются поликратическая, монократическая и сегментарная формы государства.

Поликратическая ("многовластная") форма государства предполагает:

1. демократический способ формирования государственных органов, осуществление их взаимоотношений на основе принципов разделения властей (жесткой системы "удерживаний и противовесов"),
2. построение территориальной структуры государства с учетом баланса интересов различных национальностей, центра и регионов,
3. преобладание в деятельности органов государства демократических методов и способов; использование насилия лишь как крайней формы при угрозе конституционному строю или национальной безопасности,
4. широкое использование системы партиципации (народного волеизъявления), в том числе существование свободных, прямых, всеобщих выборов, многопартийности, реальной гласности и плюрализма,
5. закрепление и реальное гарантирование широкого комплекса основных политических и социальных прав и свобод граждан.

Монократическая ("единовластная") форма государства предполагает:

1. формирование органов государственной власти антидемократическим или псевдодемократическим путем, с обеспечением полного реального единовластия,
2. доминирование в системе территориальной организации власти интересов центра над региональными, интересов граждан основной национальности или приверженцев основной религии над интересами этнических или религиозных меньшинств (при возможности декларативного закрепления той или иной формы автономий),
3. широкое использование в методах государственного управления политического и идеологического насилия,
4. отсутствие или минимальная значимость институтов партиципации,
5. гражданские права и свободы, даже будучи формально закрепленными в законодательстве, блокируются государственной практикой управления.

Сегментарная форма государства предполагает:

1. оформление государственных органов путем выборов, но с ограничением числа и деятельности партий, или прав электората, его состава,
2. преобладание властных полномочий главы государства или исполнительной власти при существовании общей системы разделения властей,
3. существование в рамках территориальной структуры достаточно широкой системы органов местного и регионального управления и самоуправления, автономий, но при существенном ограничении их реальных полномочий,
4. присутствие в деятельности государственных органов элементов насилия, манипулирования, формальный характер действия институтов партиципации,
5. закрепление в законодательстве достаточно широкого круга гражданских прав и свобод при отсутствии отлаженного и эффективного механизма их защиты обеспечения.

Каждая из трех названных форм государства может иметь республиканскую или монархическую форму правления, унитарное и федеративное территориальное устройство, различные типы политического режима. Но в своей целостности они характеризуют "качество" государственной власти, отражают общую направленность политического процесса, специфику взаимоотношений государства и гражданского общества. При этом, в практике государственного строительства каждая из них может существенно варьироваться. Сбалансированность поликратической формы зачастую нарушается при нарастании олигархических тенденций (например, при формализации институтов народного волеизъявления, широком абсентеизме, закрытости властвующей элиты) или монократических тенденций (при усилении президентской власти). Монократическая форма также имеет свои разновидности, обусловленные уровнем развития общества, внешним влиянием, задачами, стоящими перед государством. Монократические государства отнюдь не всегда являются жесткими, антинародными диктатурами. Использование подобного механизма осуществления государственной власти может отражать переходный период в развитии общества, а сами монократические режимы могут обладать очевидной патерналистской, социальной ориентацией по содержанию политики. Сегментарная форма государства наименее устойчива. Она, как правило, складывается в силу незавершенности государственного строительства и имеет тенденцию эволюционировать в сторону поликратической или монократической.

# **4. Формы государственного устройства**

Государственное устройство, как способ организации государственной власти, характеризуется формой правления и формой территориально-политического устройства. Каждый из этих элементов может выступать основанием для классификации государств.

Трактовка понятия " форма правления " может носить двоякий характер. В узком смысле форма правления определяется способом организации верховной власти, прежде всего - правовым положением главы государства. В более широком смысле форма правления характеризуется и определенным типом отношений между властью и населением, между самими государственными органами, т.е. представляет собой своего рода политическую среду, в которой реализуются прерогативы государственных органов. Учет этого широкого контекста особенно важен для различных промежуточных государственных форм. Показательным примером является королевство Саудовской Аравии, где у власти находится не один монарх, а родовой клан Саудидов с республиканскими чертами внутренних взаимоотношений.

Таким образом, форму правления можно определить как общественный институт, складывающийся на основе структуры и взаимоотношений основных органов государства, осуществляющих государственную власть.

Основанием для классификации форм правления является строение высших органов власти, их состав, компетенция, принципы взаимодействия, характер взаимоотношений органов высшей государственной власти с другими органами государства и с населением, порядок их образования. Верховной государственной властью наделены глава государства, законодательный орган, правительство. В зависимости от положения главы государства формы правления подразделяются на монархии и республики.

# **5. Формы правления**

##

## **5.1. Монархия**

Монархия (от греч. "monos" - один, "archos" - правитель) - это форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках суверена, монарха (короля, царя, фараона, шаха, султана, императора и т.д.). Монарх наследует власть как представитель правящей династии и выступает единоличным главой государства.

Признаками монархической формы государственного правления являются:

1. Существование единоличного носителя верховной государственной власти.

2. Династическое наследование верховной власти.

3. Пожизненная принадлежность власти монарху (за редким исключением).

4. Восприятие власти монарха как сакральной по происхождению, непроизводной от власти народа (власть приобретается "милостью Божьей").

5. Независимость монархической власти по ее природе от личных достоинств и качеств государя, восприятие ее как атрибута престола, передаваемого по наследству.

В зависимости от прерогатив главы государства монархии делятся на абсолютные и ограниченные (конституционные).

Абсолютная монархия - это форма правления, где власть короля носит юридически неограниченный характер. При этом, абсолютные монархии отнюдь не являются авторитарными, единоличными диктатурами. Властвование монарха ограничено в этом случае обычаями, религиозными и этическими предписаниями, требованиями церемониала, т.е. имеет традиционный характер. Все эти ограничения выступают как моральный императив деятельности монарха и их нарушение не влечет юридической ответственности.

В условиях абсолютной монархии монарх сосредотачивает всю полноту верховной государственной власти - законодательной, исполнительной, судебной. Но в современных абсолютистских монархиях могут существовать отдельные элементы иных форм правления. При монархе иногда образуется представительный или исполнительный орган, имеющий совещательный характер. Абсолютный монарх может даровать конституцию (т.н. "октроированные", или дарованные конституции). Но такой конституционный акт никаким образом не ограничивает дальнейшие правовые и политические действия монарха. Примером такой конституции могут являться Конституционные законы 1992 г. в Саудовской Аравии.

На сегодняшний день в мире сохранилось немного абсолютных монархий. К ним относятся Оман, Объединенные Арабские Эмираты (где абсолютная власть принадлежит коллегиальному органу - Совету эмиров с избираемым на 5 лет председателем из числа семи эмиратов), а также абсолютные монархии с октроированными конституциями - Бахрейн, Кувейт, Бруней, Катар, Саудовская Аравия.

Ограниченная (конституционная) монархия - это форма правления, при которой прерогативы короля как главы государства ограничены представительным органом и, зачастую, конституцией. Эта форма правления может иметь две разновидности - дуалистическая и парламентская монархии. Дуалистическая монархия характеризуется четким разделением властей, при котором законодательная власть является прерогативой парламента, а исполнительная и судебная - монарха. Монарху в данном случае полностью подконтрольно и правительство. Признаками парламентской монархии являются:

* юридическое ограничение власти монарха во всех сферах,
* законодательная власть принадлежит только парламенту, но монарх осуществляет юридическую процедуру промульгации законов (санкционирование закона главой государства и обнародование им же в установленном законом порядке),
* исполнительная власть осуществляется правительством, которое в соответствии с конституцией ответственно перед парламентом, а не монархом;
* правительство формируется из представителей партии, победившей на выборах и имеющей преимущество в парламенте;
* правительство обладает правом контрассигнации ("скрепления") решений монарха главой кабинета или ответственными министрами.

В современном мире модель дуалистической монархии в классическом виде не сохранилась. Близки к ней формы правления в Иордании, Марокко, Непале, где формально существует дуалистическое разделение властей, но в действительности явно преобладает одна из них. Большинство современных монархий - парламентские. К их числу относятся Великобритания, Испания, Дания, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Япония, Таиланд, Малайзия, а также члены Британского Содружества (боле 20) с генерал-губернаторами, представляющими суверенитет британского монарха.

Чем определяется реальная значимость института монархии в современных условиях? Помимо самых различных общественных функций морального характера, монархия может сохранять важную политико-правовою роль. Прерогативы монарха являются символом единства государственного суверенитета. Фигура монарха как бы сосредотачивает в себе ключевые властные полномочия, делегируемые государству высшим сувереном - народом. А исполнение тех или иных властных функций происходит уже независимыми друг от друга ветвями власти, действующими на основании прерогатив Короны или наряду с ними. В такой системе государственность сохраняет единый правовой стержень, не превращаясь окончательно в поле политического соревнования, игры, торга. Совершенно очевидно, что подобная роль монархии является в большей степени политической, морально-правовой, нежели строго юридической. Поэтому в странах, в правовых системах которых ключевую роль играет писанное кодифицированное право, монархия сохраняет скорее символический статус (Япония, Нидерланды, Бельгия, Швеция, Норвегия, Дания, Испания). А вот в тех странах, где наряду с писаным правом большое значение имеет правовая доктрина, дух права, его толкование, роль парламентской монархии остается вполне реальной и важной. В этих случаях монархи обладают конституционными прерогативами (Великобритания) или даже некоторыми реальными политическими полномочиями (Малайзия, Таиланд).

## **5.2. Республика**

Главенствующей формой правления в современном мире является республика. Исторически она возникла гораздо позже, нежели монархия. Если монархия отражала представление о власти как феномене высшей, сакральной природы, то республиканизм стал наиболее логичным выражением теории общественного договора. Источником власти, сувереном в этом случае рассматривается сам народ, а все органы власти являются производными от его воли. Таким образом, республика (от лат. "res publica" - общественное дело, всенародное) - это форма правления, при которой высшая государственная власть осуществляется коллегиально органами, избираемыми населением на определенный срок.

Для республиканской формы правления определяющими являются следующие черты:

1. Производность государственной власти от суверенитета народа: "respublica est res populi" ("государство - всенародное дело").

2. Выборность высших органов государственной власти и их коллегиальный, коллективный характер их деятельности.

3. Наличие выборного главы государства.

4. Избрание органов верховной государственной власти на определенный срок.

5. Юридическая ответственность всех ветвей власти, в том числе главы государства.

Среди республиканских форм правления выделяется три разновидности:

* президентские,
* парламентские,
* смешанные (президентско-парламентские).

Их ключевые отличия определяются не только конфигурацией высших государственных органов и границами их прерогатив. Каждая из республиканских форм правления предполагает определенную стилистику осуществления властных полномочий, степень элитарности государственного управления, его централизации (децентрализации), наличие сдерживающих механизмов, защищающих гражданское общество от возможного политического диктата со стороны государства, их жесткость или формализованность, локальность.

Президентская республика (США, Филиппины, Мексика, Зимбабве, Бразилия, Аргентина, Венесуэла, Боливия, Сирия и др.) предполагает высокую степень децентрализации государственной власти (но не государственного управления!). Политическая активность исполнительной власти в рамках такой формы правления является преобладающей, но ограниченной влиянием представительных органов. Тем самым, появляется возможность для "сдерживания" государством себя же, уравновешивания управленческих возможностей высших государственных органов. Но последовательная реализация такого принципа может быть нарушена при нарастании авторитарных тенденций в действиях президентской власти в ущерб полномочиям парламента, либо при сохранении тесных политических связей президентской и парламентской властей (например, когда президент является главой партии, образующей в парламенте наибольшую фракцию). В этих случаях формируемая в рамках административной системы жесткая управленческая структура сочетается с образованием единого эпицентра политического влияния - рождается "сильная" президентская республика.

Устройство президентских республик характеризуются следующими чертами:

* законодательная и исполнительная власти избираются в отдельном порядке (на основе прямых, всеобщих выборов или, в отдельных случаях, коллегией выборщиков) - т.е. одна власть не может быть избрана другой.
* президент одновременно является главой государства и правительства, обладая правом самостоятельно формировать правительство в качестве своей администрации или отдельной ветви исполнительной власти; правительство ответственно непосредственно перед президентом и подконтрольно ему в своей текущей деятельности.
* реализация наиболее последовательного и жесткого варианта разделения властей - на основе "сдержек и противовесов", включая отсутствие или существенное ограничение права президента на роспуск парламента, отсутствие права парламента на смещение правительства, чрезвычайный характер права парламента на смещение президента (процедура импичмента).
* сохранение преобладания парламента в области законодательной деятельности при существовании значительных прерогатив президента в этой сфере (включая право суспенсивного, или отлагательного вето на законы, требующее преодоления квалифицированным большинством парламента).

Парламентарная республика (Эстония, Молдова, Индия, Италия, ФРГ, Венгрия, Чехия, Словакия и др.) представляет собой форму правления, основанную на наиболее последовательной реализации идеи народного представительства. Парламент, избираемый на основе всеобщего, прямого избирательного права и отражающий весь спектр влиятельных партийно-политических группировок, обладает верховенством в системе разделения властей. Тем самым, максимальная децентрализация власти задачей такой формы правления изначально не является. В обществе сохраняется единый эпицентр политического влияния. Но его конфигурация может быть различной. Сильный парламент может в наибольшей степени "оттягивать" на себя реальные властные полномочия, приобретая ключевое положение не только в законодательном, но и во всем политическом процессе. При образовании устойчивого правового статуса правительства, его глава (как правило, являющийся и лидером правящей партии или парламентской коалиции) может стать ключевой политической фигурой в государстве. Такая система государственного управления имеет возможность превратиться в не менее "сильную", нежели президентская республика (например, "канцлерская республика" в ФРГ). Но в случае политической раздробленности самого парламента, неустойчивости коалиций и активной фракционной борьбы, парламентская республика может стать символом политически "слабого", конфликтного государства (Италия).

Устройство парламентской республики характеризуется следующими чертами:

* преобладание принципа верховенства парламента, в т.ч. в системе разделения властей,
* политическая ответственность правительства перед парламентом, что в частности предполагает формирование правительства законодательным органом из числа депутатов, принадлежащих к правящей партии (располагающей большинством голосов в парламенте), право парламента выразить вотум доверия либо вотум недоверия деятельности правительства в целом, главы правительства (председателю совета министров, премьер-министру, канцлеру), конкретного министра.
* премьер-министр, возглавляющий правительство и представляющий наибольшую фракцию в парламенте, является наиболее влиятельной политической фигурой;
* право парламента на смещение правительства затруднено с точки зрения процедуры его принятия,
* президент, как глава государства, избирается парламентом или коллегией выборщиков, образуемых парламентом, т.е. не избирается на основе прямых выборов,
* президент является главой государства, но не главой правительства, его прерогативы сокращены, в том числе в области законодательного процесса, роспуска парламента, контроля над деятельностью правительства и его составом.

Смешанная (президентско-парламентская) республика (Франция, Португалия, Коста-Рика, Эквадор, Перу, Турция, Венесуэла, Финляндия, Польша, Болгария, Австрия и др.) характеризуется сложным сочетанием черт президентской и парламентской форм правления. Ее отличительная особенность заключается в двойной ответственности правительства - и перед президентом, и перед парламентом. Преобладание той или иной ветви власти обеспечивается распределением их прерогатив области контроля над правительством (кто назначает состав кабинета - президент или премьер-министр, представляющий наибольшую парламентскую фракцию, кому принадлежит инициатива выражения вотума недоверия правительству - исполнительной или законодательной власти, каковы юридические последствия такого вотума - обязательность президента или его право на роспуск парламента в случае выражения вотума). Сами президент и парламент избираются при такой форме правления, как правило, на основе всеобщих прямых выборов и не обладают широкими возможностями по взаимному контролю. Смешанная республиканская форма правления в наибольшей степени характеризуется сугубо политическими механизмами властвования наряду с формально-юридическими. В правовом отношении это выражается в наличии более или менее широкого круга "конституционных соглашений" - неписанных норм взаимодействия государственных органов и осуществления ими властных полномочий. Это может создавать перманентную конфликтность в системе государственного управления, но в странах с развитой системой демократии скорее обеспечивает гибкую, политически адаптивную форму правления.

# **6. Территориально-политическая организация**

##

## **6.1. Федерация**

Еще одной универсальной характеристикой формы государства является способ территориально-политической организации государственной власти.

Форма государственного политико-территориального устройства - это способ территориальной организации государственной власти, основанный на внутреннем делении государства на национально-территориальные и административно-территориальные единицы.

Среди форм государственного политико-территориального устройства выделяются простые и сложные. Основанием для их различия является отсутствие или наличие в составе государства других государственных образований. К сложным формам государственного политико-территориального устройства относятся федерации, конфедерации, унии, империи и др.

Федеративное государство состоит из субъектов, обладающих государственно-политической автономией. Отношения и разграничение функций между центром (федерацией) и субъектами федерации строятся на конституционной или договорной основе при соблюдении ограниченного суверенитета субъектов. Определение природы суверенитета субъектов федерации является спорной проблемой. В большинстве современных федеративных государств суверенитет федерации определяется как производный от суверенитета входящих в нее государственных единиц. Но суверенитет самих субъектов не рассматривается как государственный (т.е. полный). Это предполагает отсутствие у них реального права на односторонний выход из состава федерации (права на сецессию). За последнее время лишь конституция СССР трактовала принцип самоопределения народов как основу для предоставления субъектам федерации такого права. Но механизм реализации права на сецессию в советской конституции сформулирован не был.

Федеративное устройство обычно предполагает следующие особенности организации государственной власти:

1. Наличие двухуровневой системы органов государственной власти (целостная система законодательной, исполнительной и судебной власти как на федеральном уровне, так и в субъектах федерации).

2. Разграничение компетенции федеральных органов власти и субъектов федерации на основе союзной (федеральной конституции) или федерального договора.

3. Принадлежность высшей законодательной, исполнительной и судебной власти федеральным государственным органам.

4. Двухпалатное строение парламента, при котором одна из палат (как правило, верхняя) представляет интересы субъектов федерации.

5. Наличие (в большинстве современных федераций) двойного гражданства.

6. Наличие двойной системы налогообложения.

В зависимости от правовой основы федерации могут быть конституционными (факт образования таких федераций и основные принципы федерального устройства определяются Основным законом страны) и договорными (правовой основой федерации является договор субъектов).

По внутренней структуре федерации делятся на симметричные (члены федерации имеют одинаковый правовой статус) и асимметричные (с неравным правовым положением субъектов). Как правило, асимметрия образуется при закреплении в политико-территориальном устройстве национально-территориальной автономии национальных и этнических меньшинств (помимо федеративного устройства) или преимуществ определенных субъектов федерации, отражающих объективные исторические, экономические, политические, географические отличия различных регионов государства.

По системообразующим основаниям федерации делятся на административно - территориальные (образованные на основе территориального принципа) и национально - государственные (образованные по национальному признаку). Из современных федеративных государств лишь очень немногие являются национально-государственными (Россия, Югославия, Бельгия, Эфиопия, до 1993 г. - Чехословакия). Значительной особенностью обладает федеративной устройство Индии, основанное на национально-лингвистическом критерии. Большинство из существующих более чем 20 федеративных государств основаны на административно-территориальном принципе, который может допускать и существование национально-территориальной автономий, не обладающих суверенитетом субъектов федерации. Такое устройство присуще, в частности, Австрии, ФРГ, Малайзии, Пакистану, ОАЭ, Коморским островам, Нигерии, Танзании, Эфиопии, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Канаде, Мексике, США, Австралии, Папуа-Новой Гвинее. Федерацией является и Швейцария, несмотря на закрепление в ее конституции государственного названия "конфедерация".

## **6.2. Конфедерация**

Конфедерация является своеобразным "государственным союзом суверенных государств". Эта форма государственного устройства отличается от федеративного иной правовой природой и отсутствием развитой системы центральных органов власти. Конфедерации образуются, как правило, на основе договора, а не конституции. Каждый субъект конфедерации при этом полностью сохраняет свой суверенитет, а на конфедерацию полный государственный суверенитет, напротив, не распространяется. Субъекты конфедерации обладают правом выхода из конфедерации на основе юридически обоснованного одностороннего волеизъявления. Выход из состава конфедерации может сопровождаться полной отменой действия актов конфедеративных органов конфедерации на территории данного субъекта.

Конфедерации создаются для достижения определенных политических, военных, экономических целей. Оформление системы конфедеративных органов и определение их компетенции отражает специфику этих целей. Как правило, в составе конфедерации не существует единых законодательных органов, единой судебной системы, единого гражданства, единой армии, единой системы налогов, бюджета, денежной единицы. Таким образом, конфедеративные органы выполняют преимущественно координирующие функции. Эта особенность сближает конфедерацию с устойчивыми межгосударственными объединениями, образуемыми на основе международного права.

В современном мире конфедеративные государства классической формы отсутствуют. Историческими примерами конфедеративного устройства являлись Северо-американские штаты до 1787 г., Германский союз в 1815-1867 гг. В 1815-1848 г. конфедерацией являлся Швейцарский союз, превратившийся затем в федерацию.

К сложным формам государственного политико-территориального устройства относятся также унии и империи.

## **6.3. Уния**

Уния (от лат. "unio" - единство) - это династическое объединение двух или нескольких монархических государств, образующееся при воцарении в них одного монарха. От унии следует отличать сложные по внутреннему устройству межгосударственные монархические объединения, где глава государства делегирует свои полномочия главе исполнительной власти в подчиненном государственном образовании. Примером может являться Британское Содружество наций, главой которого является английский король. В большинстве стран Содружества исполнительная власть осуществляется от имени короля генерал-губернатором, в компетенцию которого отнесены и многие реальные функции главы государства. Прерогативы короля носят в основном церемониальный характер. Причем, при осуществлении всех этих полномочий английский король выступает не в качестве монарха Соединенного Королевства, а как государь каждого отдельного королевства в составе Содружества. Соответственно, генерал-губернатор является представителем короля, выступающего в роли монарха данного государства, а не главы Содружества или Соединенного королевства, и не обязан получать каких-либо инструкций от британского правительства.

## **6.4. Империя**

Империя (от лат. "imperium" - власть) представляет собой одну из исторических форм монархических государств. Понятие имперской власти трактовалось как сосредоточение государственного суверенитета, "высшее" политическое единство. Имперская политика ассоциировалась с высокой централизацией власти в больших государствах, независимых от какого-либо внешнего политического влияния. Первые европейские империи - империя Карла Великого и Священная Римская империя, при всей аморфности этих образований в "государственном", властном смысле, являлись важными символами с точки зрения политической психологии и идеологии. В период укрепления в Европе национальных государств имперская идея была возрождена для обозначения особой формы государственного устройства с наднациональным, интегрированным характером. Такими государствами являлись Россия, Франция (при Наполеона Бонапарте), Австро-Венгрия, Германия. Правда, несмотря на декларируемую наднациональность, титульная (государствообразующая) нация или народ обладали в составе империй огромным политическим и правовым преимуществом.

Особой формой империализма стало образование в XIX в. колониальных империй крупнейшими европейскими государствами. Каждая из таких метрополий обладала всей полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти в колониях, но сохраняла и собственную автономную структуру государственного управления. Использования термина "империя" для сферы колониальной политики первоначально было связано с традициями британской государственности. Британское государство еще до начала колониальной эпохи, в период присоединения Шотландии и Ирландии (складывания Великобритании, а затем и Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии) основывалось на политической философии статусного политического сообщества, объединенного суверенитетом Короны. Тот же принцип был распространен англичанами и на отношения с колониями.

## **6.5. Унитарное государство**

Простой формой территориально-политического устройства является унитарное государство. Унитарным (от лат. "unitas" - единство) является государство, чье внутреннее территориальное деление имеет лишь административный характер и которое обладает единой властной системой с неделимым суверенитетом. Унитарному государственному устройству свойственны следующие черты:

1. Наличие одной конституции как основного закона страны.

2. Единство законодательной, исполнительной и судебной власти, образование общей для всей страны системы высших и центральных органов власти.

3. Наличие одного гражданства.

4. Существование единой денежной системы, системы налогообложения.

Административно-территориальное деление бывает разноуровневым (обычно два, три или четыре звена властной иерархии: области, губернии, провинции - районы, округа, уезды, гмины - общины, коммуны, волости). Административно-территориальные единицы могут являться " естественными " (исторические сложившиеся, как правило низового уровня) и " искусственными " (образованными в единой структуре государственной власти, обычно среднего и высшего уровня). Это разделение важно для организации системы местного самоуправления. В естественных административно-территориальных единицах население, как правило, самостоятельно избирает органы местного самоуправления. В "искусственных", напротив, действуют органы местного управления, назначаемые из "центра". Система унитаризма, сочетающая оба эти компонента, называется смешанной. Также возможны централизованные унитарные государства (для них свойственно отсутствие избираемых органов местного самоуправления) и децентрализованные (с образование выборных органов на всех уровнях административного управления).

Наряду с административно-территориальными единицами в унитарных государствах могут существовать и другие территориальные образования (например, исторические области "кантоны" во Франции, используемые как департаментские избирательные округа). Особым видом территориальных образований являются автономии. Унитарные государства, включающие в свой состав автономии, называются сложными.

Автономия в широком смысле - это предоставление какой либо части государства той или иной формы самостоятельности, внутреннего самоуправления. Т.о. формирование автономий в своей основе представляет лишь определенное распределение властных функций между центром и регионами. Но автономия становится относительно замкнутым правовым пространством в составе унитарного государства. Целесообразность и особенности образования автономии носят всегда исключительно конкретный характер и связаны с исторической, религиозной, этнической, культурной, бытовой спецификой определенной части населения.

Различаются три основных вида автономий: персональная, корпоративная и национально-территориальная.

Персональная автономия (или экстратерриториальная, культурная ) образуется в случае распыленного проживания национальных, культурных меньшинств и основывается на их национально-культурных прерогативах (сохранение национального языка, школы средств массовой информации, культурных учреждений). Лишь в некоторых случаях персональная автономия предполагает закрепление определенных политических прав меньшинств (например, фиксированные нормы представительства в центральных органах власти). В Европе персональные автономии существуют в скандинавских странах, Австрии, Венгрии.

Корпоративная автономия связана, прежде всего, с языковым пространством и проведением охранительной языковой политики. Как правило, закрепляется представительство языковой общности в органах власти, привилегированное положение данного языка на территории автономии (например, через гарантии двуязычного культурного, информационного пространства, обязанность чиновников, представляющих центральную власть в регионе, знать оба языка и т.п.).

Национально-территориальная автономия образуется при компактном расселении национальных меньшинств. Она в свою очередь может иметь две разновидности: политическая и административная автономия.

Политическая автономия - это своего рода "несуверенное государство". Такая форма автономии характеризуется наличием местного парламента, обладающим правом на издание местных законов по вопросам, относящимся к компетенции автономии. Эти законы не могут противоречить общегосударственным, а представитель центрального правительства (губернатор, комиссар, министр) имеет право вето для отмены нарушающих этот принцип местных законов. Правовой статус автономии и границы ее компетенции утверждается центральным парламентом. Примером таких автономий являются Северная Ирландия (Великобритания), Корсика (Франция), Аландские острова (Финляндия), Азорские острова (Португалия), Гренландия и Фарерские острова (Дания), юг Судана, о-ва Минданао и Кордильера на Филиппинах.

Административная автономия не предполагает образование местных парламентов. В национально-автономных областях в данном случае образуются такие же органы, как и в обычных административно-территориальных единицах. Но они наделяются более широкими полномочиями (главным образом, в области правового регулирования статуса самой автономной области, корректировки подзаконных актов центральных органов власти в зависимости от специфики местных условий) вопросах регионального экономического развития, природоохраны, культуры.

При сочетании двух принципов автономизации образуются т.н. регионалистские государства. Организация власти и территориальное деление в каждой из таких стран очень специфичны. Например, в Испании исторически сложилась иерархичная система с четырьмя "национальными зонами" (Страна басков, Каталония, Галисия и Андалузия), обладающими полной автономией, и тринадцатью, обладающими частичной автономией, "историческими областями", часть из которых находится внутри "национальных". В Италии в составе территориально-политического деления существует пять особых областей, юрисдикция каждого из которых определяется специальным конституционным законом. Они не имеют местных парламентов, обладают областными представительными собраниями (советами), издающими региональные законы по ограниченному кругу законов. В Республике Союз Мьянмы конституция 1994 г. установила статус семи национальных и семи административных областей. По своему типу некоторые регионалистские государства приближаются к федеративному типу устройства. В этих случаях внутренние регионы страны имеют одинаковый статус, но превышающий полномочия обычных административных автономий (например, в Папуа Новой Гвинеи, на Шри Ланке).