Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации

Московский университет Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

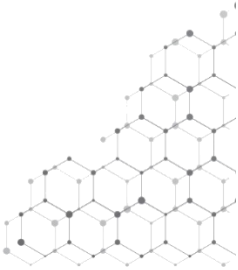


В. И. Червонюк

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник





Москва

Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя

2025

УДК 342.41
ББК 67.400
Ч-45

Рецензенты:
помощник начальника Нижегородской академии МВД России
доктор юридических наук, профессор **В. М. Баранов**;
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России
доктор юридических наук, профессор **А. П. Шергин**;
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Санкт-Петербургского университета МВД России
доктор юридических наук, профессор **П. А. Астафичев**

Червонюк, В. И.
Ч-45 **Сравнительное конституционное право** : учебник / В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2025. – 1512 с.
ISBN 978-5-9694-1598-0

Учебник по сравнительному конституционному праву подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта для высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Обеспечение национальной безопасности».

В издании представлен сравнительный контекст существующих конституционно-правовых семей, или конституционная география современного мира. Представленные сведения о предметной области конституционного права, методологии сравнительного конституционно-правового анализа, о конституционно-правовом принуждении и конституционно-правовых режимах, о форме государственного правления, государственной власти и государстве, оценке концепта государственно-территориального устройства современных государств, о законодательной власти и конституционном правосудии, о силовой организации современного государства и др. указывают на междисциплинарную связь учебника с дисциплинами обществоведческого характера и на востребованность данного издания не только для комплекса юридических дисциплин.

Учебник предназначен курсантам, слушателям, адъюнктам и преподавателям образовательным организациям системы МВД России, а также всем, кто интересуется проблемами конституционного развития в современном, динамично меняющемся мире.

УДК 342.41
ББК 67.400

ISBN 978-5-9694-1598-0

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2025
© Червонюк В. И., 2025

Содержание

РАЗДЕЛ II
Общество, государство, конституционный строй и конституционное право

Глава 6. Конституционный строй современных государств и его базовые основы 522

§ 1. Понятие конституционного строя и его конституционно-правовая формализация; основы и принципы конституционного строя 522
§ 2. Конституция и экономический строй, экономическая конституция 532
§ 3. Конституционные основы социального строя. Социальное государство 536
§ 4. Конституционные основы политического строя. Конституционный статус политических партий и неправительственных организаций 540
§ 5. Гарантии защиты прав меньшинств в механизме властвования 552
§ 6. Конституция и духовно-культурная жизнь общества. Светское государство: юридическая конструкция в разнотипных конституционно-правовых семьях 561
§ 6.1. Конституция и духовно-культурная жизнь общества 561
§ 6.2. Светское государство как современная модель связей конституционного государства и религии 566

Глава 7. Государственная власть и государство: субстанциональные связи 572

§ 1. Власть как категория науки. Публичная власть 572
§ 2. Государственная власть и властвование: понятие, легитимность, пределы властвования, институционализация 575
§ 3. Суверенитет народа (нации) в доктрине и практике конституционализма 581
§ 4. Государственный суверенитет и государственные символы 591
§ 4.1. Концепт государственного суверенитета 591
§ 4.2. Государственные символы, государственный язык: понятие, конституционный статус 596
§ 5. Конституционно-правовой режим территории государства 602

Глава 8. Государство в механизме властвования (общее и особенное в различных конституционно-правовых семьях) 605

§ 1. Принцип разделения властей как метаюридическое основание организации современного государства 605

§ 2. Единство и разделение властей
(соединение конкуренции и солидарности
(партнерства) публичных властей) 616
§ 3. Современное государство как новый объект
конституционного регулирования 629
§ 4. Сильное государство в реалиях XXI века 640
§ 5. Структура (конституционный формат) государства.
Органы государственной власти и иные конституционные органы
и институции в механизме властвования 650
§ 6. Публичные власти и публичные должностные лица
(должностные лица публичного права) в системе властвования 656
§ 7. Публично-правовая (конституционно-правовая)
ответственность публичных властей и публичных должностных лиц 669

**Глава 9. Форма государственного правления
в современных конституционных семьях** 686

§ 1. К методологии исследования формы государственного правления 686
§ 2. Конституционный смысл формы
государственного правления: современный контекст 690
§ 3. Форма правления и конструкция «разделение властей»:
взаимосвязь и конституционная неидентичность 700
§ 4. Форма правления современных государств
как объект конституционного регулирования:
институциональные и технико-юридические модели 709
§ 5. Типология форм правления: традиционный
и инновационный подходы 749
§ 6. Формы правления в условиях монархического
и республиканского строя 752
§ 6.1. Неомонархическая форма правления
как коррелят республиканскому правлению : современная оценка 752
§ 6.2. Республиканская форма правления как коррелят
монархического правления 761
§ 6.3. Конституционные конструкции современных
(универсальных) форм правления, президентская форма правления 764
§ 6.3.1. Президентская форма правления 765
§ 6.3.2. Полупрезидентская и полупарламентская формы правления.
Идея смешанной формы правления и ее квазинаучный характер
в современных условиях 772
§ 6.3.3 Конституционный формат «парламентского правления» 777
§ 7. Нетрадиционные формы государственного правления 782

§ 8. Исламская форма правления 784
§ 9. Эволюционное преобразование конституционного устройства как противоположность имитации рецепции демократических форм правления 790
§ 9.1. Трансформация формы правления 792
§ 9.2. Стабильность национальных конституций и стабильность форм правления (конституционных порядков) 793
§ 9.3. Конституционные реформы и протестные акции как способ преобразования (коррекции) формы правления в современной практике зарубежных стран 796
§ 10. Модель организации публичной власти современной России в контексте поправок-2020 798
§ 11. Государственный режим как категория сравнительного конституционного права. Конституционная взаимосвязь формы правления и государственного режима 808

Глава 10. Государственно-территориальное устройство современных государств 814

§ 1. Современное понимание государственно-территориального устройства: понятие, конституционные признаки, критерии типологии государственно-территориальных форм устройства 814
§ 2. Унитарное государство как «массовая» форма территориального устройства: понятие, виды; территориальная автономия 815
§ 3. Унитаризм и территориальная автономия 818
§ 4. Региональное (регионалистское) государство, конституционные механизмы противодействия сепаратизму в современных конституционных системах 822
§ 5. Современное федеративное государство: понятие, конституционные признаки, виды. Способы разграничения компетенции в федеративном государстве. Институт федерального принуждения 834
§ 6. Федерация и конфедерация. Квазиконфедерация 838
§ 7. Нетипичные государственно-территориальные образования: конституционные формы легитимации; переходные формы территориального устройства 840

РАЗДЕЛ II

Общество, государство, конституционный строй и конституционное право

Глава 6. Конституционный строй современных государств и его базовые основы

Конституционный строй, форма государственного правления, территориального устройства и государственного режима – базовые понятия в конституционном праве. Каждое из них подлежит специальному анализу в контексте сравнительной методологии.

§ 1. Понятие конституционного строя и его конституционно-правовая формализация; основы и принципы конституционного строя

Не только современной конституционной лексике, но и конституционному законодательству понятие конституционного строя известно. Хотя надо признать, что конституционное законодательство зарубежных стран использует различные лингвистические конструкции для отображения тех моделей государственного и общественного строя, которые тем или иным образом отображаются в национальных конституциях. Есть сравнительно небольшая группа стран, конституции которых оперируют данным понятием и даже конкретизируют в ряде правоположений его конституционный смысл. Вполне определенно по данному вопросу высказывается конституционный законодатель ФРГ.

Согласно абз. 3 и 4 ст. 20 Основного закона, «законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом. Если иные средства не могут быть использованы, все немцы имеют право на сопротивление любому, кто предпринимает попытку устранить этот строй». Как видно, данное понятие употребляется отнюдь не в формально-юридическом смысле. Точно так же в качестве сегмента социальной действительности понятие конституционного строя употребляется и в ст. 20а Основного закона ФРГ. Отмеченные положения Основного закона ФРГ настолько важны, что в современной германской конституционной доктрине они обозначаются не иначе как «малая конституция».

Раздел первый «Основы конституционного строя» Конституции Кыргызстана 2021 г. включает несколько глав: политические основы конституционного строя (гл. I); социально-экономические основы конституционного строя (гл. II); культурные основы общества (гл. III).

Однако довольно большая группа стран избегает употребления концепта «конституционный строй», используя для характеристики государственного и общественного устройства иную терминологию. В традициях стран иной конституционной культуры в словоупотреблении терминология, более близкая национальной культурной традиции. При этом чаще всего характеристики государственного и общественного устройства более или менее пространно закрепляются в начальных разделах, главах национальной конституции – в общих положениях, руководящих началах, «основополагающих принципах» (ч. 1 Конституции Анголы), «направляющих принципов фундаментальной государственной политики» (гл. V Конституции Таиланда, в том числе включающая ч. 4 «Политика в сфере религии, социальной сфере, сфере здравоохранения, образования и культуры)[1] «руководящих принципах государства» (ч. 1 Конституции Республики Судан», «основополагающих принципах государственной политики» (ст. 8 Конституции Бангладеш), «экономических основах» (гл. 2 Конституции Йемена).

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 811-812.

Согласно § 1 гл. 1 «Основы государственного строя» Конституции Швеции («Форма правления» 1974 г.), «правление осуществляется посредством государственного строя, основанного на представительной и парламентской системе, и посредством коммунального самоуправления». В Конституции Вьетнама помещены главы «Экономическая система» (гл. II), «Культура, образование, наука и техника» (гл. III). Конституция Кубы включает разд. 1 «Политические, социальные и экономические основы государства». Композиционно Конституция Никарагуа включает разделы I «О государстве», VI «Национальная экономика, аграрная реформа и государственные финансы»[1]. Конституции ряда исламских государства нередко помещают такие положения под рубрикой «Государство». Особо пространный образ общественного строя представлен в Конституции Египта 2014 г.; гл. 2 Конституции «Основные составляющие общества» включает несколько разделов: разд. 1 «Социальные составляющие» (ст.ст. 7–26); разд. 2 «Экономические составляющие» (ст.ст. 27–46); разд. 3 «Культурные составляющие» (ст.ст. 47–50).

Довольно большая группа стран в национальных конституциях избегает сколько-нибудь юридического закрепления тех или иных характеристик общественного строя, что в особенности касается избранной модели экономического строя. В то же время юридическое признание основных экономических прав и в таких странах не исключается.

В целом следует отметить значительное своеобразие конструктивных построений национальных конституций в закреплении тех или иных элементов конституционного строя. Можно даже сказать, что в данном вопросе каких-либо стандартов не существует. Так, страны африканского континента безотносительно к тому, какую из моделей государственности они восприняли, проявляют значительный интерес к закреплению в национальных конституциях социальных обязательств государства, механизмов сплочения традиционного общества, установления и поддержания конституционных порядков. Государства

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 583, 602 и сл.

Восточной Европы, понятно, ориентированы на модель общественного развития, укоренившуюся в странах Европейского Союза; в то же время и в этом случае не исключается привнесение национального, как это, в частности, получило закрепление в Конституции Венгрии 2011 г., имеет распространение в конституционной практике (к примеру, в Сербии). Целая группа государств – участников СНГ закрепляют в национальных конституциях некий свод основ (принципов) конституционного строя, при этом не раскрывая конституционное содержание самого строя и его особенности в различных областях жизни, прежде всего в экономике (например, разд. I «Основы конституционного строя» – в Конституции Республики Беларусь; разд. I «Основы конституционного строя» – в Конституции Кыргызстана 2021 г. (по Конституции 2010 г. – разд. I «Общие принципы»); разд. I «Основные принципы» – в Конституции Узбекистана 2023 г.; гл. I «Основы конституционного строя» – в Конституции Армении; разд. I «Основные принципы» – в Конституции Молдовы и т. д.).

Своей «конституционной историей» рассматриваемое понятие отличается в отечественном государствоведении и конституционной практике.

В отечественной государствоведческой лексике термин «конституционный строй» применительно к России не использовался. Прежние конституции – российские и союзные – использовали иную терминологию. Если первые конституции лишь закрепляли основные черты государственного строя, то в Конституции РСФСР 1937 г. появилась глава «Общественное устройство», а кроме того, были введены в оборот понятия «политическая основа» и «экономическая основа». В Конституции 1978 г. содержался разд. 1 «Основы общественного строя и политики РСФСР». Он включал гл. «Политическая система», «Экономическая система», «Социальное развитие и культура», «Внешнеполитическая деятельность и защита Отечества».

Действующая Конституция Российской Федерации гл. 1 первого раздела именует «Основы конституционного строя». При этом отдельно словосочетание «конституционный строй России» не встреча-

ется в конституционном тексте. Конституционный законодатель использует лингвистическую конструкцию «основы конституционного строя» как в названии гл. 1, так и в отдельных статьях Основного закона (ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 16, ч. 3 ст. 55).

Таким образом, применительно к конституционному строю понятие «основы» употребляется исключительно в формально-юридическом значении – в смысле правовых основ, или нормативных положений Конституции, закрепляющих его преимущественно базовые, или фундаментальные характеристики. В этом случае, а равно в тех случаях, когда национальные конституции не употребляют понятие конституционного строя, его смысловое значение можно воспроизвести исключительно логическим путем из взаимосвязанного толкования тех положений национальной конституции, в которых закреплены те или иные принципы (основы) конституционного строя. При этом неважно, использует ли национальный конституционный законодатель термин «основы конституционного строя» или обозначает принципы общественного строя, используя иные лингвистические формулы. В любом случае мы встречаемся с тем, что в национальной конституции с использованием словосочетания «основы конституционного строя» либо без такового запечатлен (более или менее выразительно) правовой образ государственного и общественного строя страны.

Отмеченное указывает на то, что концепт «конституционный строй»[1], имеющий свой действительный аналог в конституционной действительности, получивший категориальный государствоведческий статус, должен приобрести соответствующую его статусу определенность.

В этой связи серьезной методологической ошибкой следует считать отождествление основ конституционного строя с соб-

[1] О сущностном несовпадении понятия и концепта см.: Червонюк В. И. Методология подготовки научного исследования в юридической отрасли науки. С. 300-301.

ственно конституционным строем – фактически существующего строя и его составляющих, которые получают формально-юридическое закрепление.

Отсюда утверждение о том, что «конституционный строй – это урегулированная положениями Конституции Российской Федерации организация государственной и общественной жизни…»[1] следует признать, мягко говоря, неточным (правильнее сказать – ненаучным). Такое понимание достаточно распространено среди юристов и смешивает содержание анализируемого феномена с его юридической формой (юридическая форма – это то, что отражено в Конституции, содержание – то, что имеет место в реальной конституционно-правовой жизни). При таком подходе вся сфера конституционно-правовой жизни, или действия Конституция, остается за пределами научного анализа и, таким образом, весьма своеобразно (неточно) представляет конституционно-правовую картину страны. Предлагаемое понимание конституционного строя даже в контексте аналитического подхода (позитивистской методологии) выглядит достаточно радикально. Следует, однако, обратить внимание на извинительное обстоятельство, присущее большой группе авторов отмеченной работы, поскольку задолго до обнародования ими цитируемого положения, оно уже было сформулировано известными отечественными конституционалистами (об этом, правда, сведущему читателю приходится только догадываться). Так, в понимании Е. И. Козловой и О. Е. Кутафина «каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим, республикой или монархией и т. д. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенной форме, определенном способе организации государства. Этот строй, закрепленный конституцией государства, становится его конституционным строем»[2].

Подобный подход имеет под собой методологическую основу – смешение должного и сущего, представление того, что закреплено в конституции в качестве конституционно должного и реальных конституционных порядков. Однако достаточно

[1] Конституционное право России. 9-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева; под ред. Е. Н. Хазова, Н. М. Чепурновой. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. С. 123.

[2] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 121.

общее (в форме общих конституционных принципов) закрепление желательной модели государственного и общественного строя в национальной конституции никак не превращает его в реальный конституционный строй. Это всего лишь конституционный образ того, что должно себя проявить в будущем, сложиться в реальной жизни (этот образ как раз и отображается в головах исследователей). Отмеченное справедливо даже в том случае, если конституция квалифицирует государство в качестве конституционного (демократического, правового, социального и пр.). Именно так обстоит дело с обретшими самостоятельность бывшими республиками Союза ССР (не только позиционируемых с государствами Центральной Азии), которые конституционно декретировали себя в качестве конституционных (социальных, правовых, демократических государств).

С позиции современного конституционного правопонимания понятие конституционализма органично связано с реальной конституционной практикой, соответствующей конституционным идеалам.

Имплицитно присущая конституционному строю связь с конституционализмом позволяет сделать вывод о том, что в указанном смысле конституционный строй представляет собой воплощение фундаментальных принципов конституционализма: это разновидность государственного и общественного строя, основанного на принципах народовластия, разделения властей, признании человека, его прав и свобод высшей ценностью общества, связанности государства правом и подчинения приоритетам и интересам гражданского общества.

Конституционным является строй, основные устои которого отображены в демократической конституции и представлены реальной конституционной практикой. Конституционный строй в этом смысле есть совокупность конституционных отношений, устоявшаяся конституционная практика, в которой реализуется

суверенитет народа, права и свободы личности, прерогативы органов государственной власти, конституционные интересы.

Это широкий формат понимания конституционного строя. Он отражает реально существующий общественный строй, хотя и отличающийся особенными характеристиками. В этом конституционном, или в материальном, значении составляющими конституционного строя можно признать его экономическую, политическую, социальную и духовно-культурную составляющие. Иначе говоря (становясь на позиции социологии конституционного права), в составе конституционного строя можно выделить четыре его составляющие: а) экономический строй; б) политический строй; в) социальный строй; г) духовно-культурную составляющую. Нетрудно заметить, что каждая из составляющих соответствует определенной сфере общественной жизни – экономике, политике, социальной или духовно-культурной. Конституционный строй, таким образом, соотносим с реальными сферами жизнедеятельности людей, в которых реализуются их права и свободы, проявляет себя во всем многообразии феномен властвования.

Взгляд на конституционный строй с позиции национальной конституции, действующей в конкретно взятой стране, позволяет формализовать наши представления, оценив этот строй (представленный в материальном значении) в формальном (специально-юридическом) значении – как оформленное в основном законе устройство государства и общества или как базирующийся на национальной конституции и защищаемых ею ценностях способ организации публичной власти.

Анализ конституционного строя в его формальном понимании выводит на проблему основ, или принципов конституционного строя – основных идей, определяющих конституционное устройство страны и получивших признание в национальных конституциях. Набор таких принципов (основ) как формальных характеристик конституционного строя определяется типом гос-

ударственного и общественного устройства. В самом общем виде можно выделить две группы таких принципов: 1) касающиеся места человека и гражданина в системе государственного и общественного устройства, его разнообразные связи и состояния в структуре гражданского общества, равно как и связанные с этим институции гражданского общества; 2) относящиеся к организации государственной власти, или к системе властвования.

Как действующая в той или иной стране конституция (высшее право) отражает сложившийся в ней конституционный (государственное и общественное устройство)? Очевидно, что содержание, состав конституционного строя отдельно взятого государства нельзя вывести логическим путем, не обращаясь к конституционной реальности, частью которой являются формальная и материальная конституция. Как показывает анализ проблемы, современные конституции и конституционная практика (материальная конституция) позволяют выделить два уровня конституционного регулирования конституционного строя, соответственно выделив два класса конституционных норм и принципов. Это нормативный слой, отображающий: во-первых, конституционный образ государства, который характеризует систему публичной власти страны, или организацию властвования. Эта составляющая конституционного строя отображает государственный строй или государственную жизнь всякого современного общества. Однако выражение отмеченной составляющей в понятии конституционного государства возможно со значительными оговорками; отсюда и понятие конституционного государства (весьма популярное в российском государствоведении дореволюционного периода), учитывая многообразие типологических особенностей государственности разных стран, следует воспринимать как допущение; во-вторых, как реальный общественный строй, или гражданскую жизнь – организацию жизнедеятельности современного социума – гражданское общество.

Отсюда в структуре конституционного строя обособляются своей специфичностью две составляющие, каждая из которых, являясь объектом конституционного регулирования, обладает существенными особенностями: 1) организация государства; 2) государственно организованное, или (хотя и с оговорками) гражданское, общество. Вместе с тем, конституционный строй не был бы конституционным, если бы однозначно не исходил из первичности и доминирующего положения всего, что лежит за пределами государственной организации.

Структуре конституционного строя соответствует и нормативная структура конституционного права, представленная двумя группами его принципов (преимущественно) и норм. Соответственно, в контексте реального содержания (материального состава) конституционного строя можно выделить две группы таких принципов (основ) и норм, относящихся: 1) к устройству общества, месту человека и гражданина в системе государственного и общественного устройства (основы гражданского общества); 2) к организации государственной (публичной) власти (основы организации публичной власти). Отсюда систематику принципов (основ) национальной конституции можно выразить в двух группах принципов: первая группа охватывает те из них, которые определяют конституционное устройство общества, или основы гражданской жизни, т. е. гражданского общества (народовластие; народный суверенитет); идеологическое многообразие и политический плюрализм; свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности и т. д.); вторая группа конституционных характеристик касается устройства государства, всей системы публичной власти (государственный суверенитет, целостность, неделимость территории, государственный состав территории, пределы действия государственного суверенитета, принцип разделения властей, конституционная конструкция государства – правовое, демократическое, светское и т. д.).

Каждая из этих групп фундаментальных – базовых – конституционных принципов юридически оформляет одну из составляющих конституционного строя – организацию государства (всей системы публичной власти) и сферу гражданско-правовой жизни общества. Обособляя эти две группы разных по своей природе принципов, следует иметь в виду, что такое обособление в одно и то же время и принципиально, и условно. Между государственной и гражданской сферами жизни не существует китайской стены. По этой причине принципы устройства государства напрямую затрагивают сферу гражданского общества, и наоборот.

С учетом отмеченного представляется, что конституционный контекст сферы гражданского общества (гражданско-правовая составляющая конституционного строя) – принципы и нормы (нормативные комплексы), прежде всего относящиеся к характеристике гражданского общества, концентрированно могут быть охарактеризованы посредством анализа понятий политической, экономической, социальной и духовно-культурной основ конституционного строя. Что касается того сегмента конституционного строя, в котором реализуется конституционно заданный механизм властвования, или функционирования системы верховной публичной власти, то более всего это может быть рассмотрено посредством обращения к анализу феномена государства и государственной власти. Отмеченное составляет предмет анализа данной и следующей глав.

§ 2. Конституция и экономический строй, экономическая конституция

В современных условиях характер, объем, интенсивность конституционного регулирования экономического строя зависят,

прежде всего, от принятой модели взаимодействия государства и экономики (которая в свою очередь предопределяется типом экономики, историческим этапом и др.). Современный этап регулирования характеризуется активным проникновением государства в сферу экономики. Активность государства предопределена и возложением на него социальных обязательств перед обществом. С этим в значительной мере связан феномен конституционализации, что применительно к сфере экономики имеет особое значение. Таким образом, состояние экономики, тип экономической системы в конечном счете обусловливают объем и характер конституционного регулирования экономических отношений.

Соответственно, в современных конституциях в той или иной мере находит конституционное закрепление 1) тип экономического строя, или экономики: принципы экономического строя и принципы экономической деятельности (свобода предпринимательства, недопустимость монополизма, в некоторых – планирование принцип использования национальных богатств в общих интересах) (ст.ст. 40, 128 Конституции Испании, ст.ст. 19–21 Конституции Болгарии, ст. 20 Конституции Польши).

Так, ст. 94 Конституции Швейцарии обозначена как «Принципы экономического строя»; ч. II Конституции Португалии именуется «Экономическая организация общества»; а разд. VII Конституции Бразилии – «Об экономическом и финансовом порядке», и в нем помещены главы об общих принципах экономической деятельности, о сельскохозяйственной и земельной политике и аграрной реформе, национальной финансовой системе. Конституция Испании 1978 г. содержит гл. 3, разд. 7 «Об основных принципах экономической и социальной политики». С этим связано закрепление конституционных основ экономической политики государства, его целей, его поведения в социальной сфере. Согласно ст. 14 Конституции Лихтенштейна, «высшей обязанностью государства является способствовать общественному благосостоянию». Иногда конституционно закрепляется тип (модель) экономики. Так, согласно п. 1 ст. 5 Конституции Монголии, «в Монголии имеется многоукладная экономика, в развитии которой учи-

тываются существующие в мире экономические отношения, а также специфические особенности своей страны»[1].

Исходным в регулировании экономических отношений является собственность. Если в конституциях первого поколения преимущественно подтверждался принцип незыблемости частной собственности, то конституционное регулирование собственности в современных условиях принципиально отличается: конституционно закрепляется режим владения, пользования и распоряжения отдельными объектами собственности. В основных законах упорядочены формы собственности – конституционный принцип (одна из экономических основ), в соответствии с которым государство признает и гарантирует равную защиту всех форм и видов собственности.

В отличие, к примеру, от США, где ограничений частной собственности не существует, в целом ряде стран конституционно определяются объекты, которые могут находиться только в государственной собственности. В частности, континентальный шельф, морские зоны, побережье, природные ресурсы (Конституция Испании); нефтяные месторождения и нефтяные компании (Конституции Кувейта, Ирана, Объединенных Арабских Эмиратов, Саудовской Аравии). По Конституции Йемена (ст. 8) «природные ресурсы и все производное из них, а также источники энергии на всей территории государства, в его недрах, в территориальных водах, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне являются собственностью государства, которое использует их в общественных интересах».

Согласно ст. 28 Конституции Катара, «природные богатства являются собственностью государства. Правительство обязано хранить их и использовать для получения наибольшей прибыли». Конституция наследственной монархии Кувейта также исходит из того, что «природные ресурсы и доход, который они приносят, являются собственностью государства. Оно обеспечивает их сохранение и надлежащее

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 503.

использование в интересах государственной безопасности и национальной экономики» (ст. 21).

Наряду с установлением правового режима частной и иных форм собственности в основных законах получают отражение основы финансово-банковской и налоговой системы, нормы (конституционные декларации) об установлении и погашении государственного долга. Составная часть конституционного регулирования основ экономической системы – нормы о роли труда: установление запретов и наказания за дискриминацию, государственное урегулирование мер по сокращению безработицы и др. В основных законах Индии 1949 г., Перу 1979 г. и 1993 г., Бразилии 1988 г., Нигерии 1989 г. и в конституциях других стран говорится о необходимости защиты «от несправедливой эксплуатации».

Очевидно, что с полным основанием можно вести речь о все более утверждающей себя конституционной экономике – новом междисциплинарном, научно-практическом направлении, образующемся на стыке конституционного права и экономики. Справедливо отмечается, что в отечественной версии конституционная экономика позиционируется с «экономической конституцией», которая охватывает совокупность конституционных норм в экономической области и основана на идее верховенства права в сфере экономики[1]. Экономическая конституция представляет собой системообразующий центр подсистемы конституционных норм, соединенных между собой логико-правовыми связями, и включает в себя принципы свободы экономической деятельности, единого экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, признания и защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Стержнем экономической конституции являются экономические основные права и свободы. Экономическая конституция закрепляет основы свободы экономической деятельности, устанавливает пределы государственной интер-

[1] См.: Андреева Г. Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 54–58; Она же. Концепция «экономической конституции»: прошлое и настоящее // Концепция «экономической конституции». Современные исследования. М., 2008. С. 10–14.

венции в процесс экономических действий и решений гражданина. Будучи сопряженной с концепцией социального государства, закрепляя экономические основы конституционного строя, экономическая конституция превращается в конституционно-правовую основу социально ориентированной рыночной экономики. Конституционная экономика позволяет понять взаимное влияние правовых и экономических факторов при принятии тех или иных государственно важных решений. Особую актуальность это приобретает в период экономического кризиса, поскольку один из предметов конституционной экономики – определение влияния экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику. Результатом такого воздействия, как правило, является изменение существующих форм правления либо типа экономических отношений, модели экономики. Отсюда важнейшие научно-практические задачи конституционной экономики – выявление конституционно-правовых предпосылок развития эффективной и социально ориентированной экономики, преодоление экономических кризисов. В этой связи конституционная экономика должна выработать базовые для экономики конституционно-правовые принципы различного рода правил, велений, императивов, запретов и рекомендаций, которые были бы не только рациональными с точки зрения внутренней логики конституционного права, но и эффективными с экономической точки зрения[1]. Методы конституционной экономики есть способ познания, посредством которого познается предмет науки.

§ 3. Конституционные основы социального строя. Социальное государство

Социальная составляющая конституционного строя выражена конструкцией социального государства. Современное государство не может не быть по своему характеру, целям и результатам деятельности социальным. Социальное государство – это фундаментальный конституционный принцип, или одна из

[1] См.: Гаджиев Г. А. Очерки конституционной экономики : сборник статей. М. : Юстицинформ, 2010. С. 5.

конституционных основ, относящаяся к конституционно-правовому статусу государства, предполагающая конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод человека и гражданина и соответствующие обязанности государства. Социальное – это государство, политика и деятельность которого направлены на создание реальных стандартов материального благосостояния, здравоохранения, образования, а в конечном счете – на минимизацию фактического социального неравенства, создание общесоциальной системы защиты (социального комфорта) населения. В принципе назначением социального государства является воплощение в реальной жизни идей социальной справедливости и равенства.

Понятие «социальное государство» присуще всем современным развитым государствам. Это государство, которое обязано и фактически занято социальным обслуживанием населения. Оно регулирует условия общественной солидарности. Государство и муниципальные органы содержат многочисленные социальные службы – образование, коммунальное обслуживание, дошкольное воспитание, культурные учреждения.

Конституирование социального государства – это закономерность, вызванная качественными изменениями в общественном бытии, которые сопровождаются уточнением государственных функций. Как результат развития цивилизации социальное государство получает широкое распространение. Принцип социального государства закрепляют многие конституции.

Как следует из Конституции, «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ч. 1 ст. 7). Согласно национальной Конституции, «Испания конституируется в социальное и правовое государство, которое провозглашает высшими ценностями своего правопорядка свободу, справедливость, равенство и политический плюрализм» (ч. 1 ст. 1). Сходные нормы есть в Конституциях ФРГ (ст. 20), Болгарии (ч. 2 ст. 4), Словении (ст. 2), Хорватии (ст. 1) и др. На сущностные характеристики социального государства указывают Конституции Венгрии (преамбула и

ст. 16), Словакии (ст.ст. 36, 39 и др.), Чехии (ст.ст. 26–35), На социальную природу государства прямо указывает Конституция Нидерландов: Государственные органы должны заботиться об обеспечении средств к существованию и справедливому распределению богатства» (ч. 1 ст. 20); «Государственные органы должны заботиться об обеспечении населению достаточного жизненного уровня» (ч. 3 ст. 21 и др.). Принципы социального государства закреплены в международном праве и отражены в Европейской социальной хартии (1965). Цели социального государства получают свое дальнейшее развитие в европейской конституции – Лиссабонском Договоре, одной из частей которого является Хартия Союза об основных правах (2000), включающая обширный каталог социальных прав. Будучи ратифицированной в 2008 г. Российской Федерацией[1], Социальная Хартия стала составной частью российской правовой системы, т. е. действующим правом страны.

Конституции многих государств текстуально не содержат понятие «социальное государство», тем не менее, концептуально и содержательно социальная деятельность национальных правительств ориентирована именно на обеспечение принципов и целей социального государства. В этом случае сущностно такая модель может быть выражена по образцу конституций Мозамбик и Руанды.

В ст. 1 Конституции Мозамбик Республика провозглашена как «независимое, суверенное, демократическое государство социальной справедливости»[2]. Или, согласно Конституции Руанды, «Руандийское государство является независимой, суверенной, демократической, социальной и светской республикой» (ст. 4)[3]. При этом, безусловно, оговорка о возможных «ножницах» между юридической и фактической конституцией – должным и реально существующим конституционным правопорядком – в этом случае вполне уместна.

[1] См.: Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной Хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года» // Собрание законодательства Росссийской Федерации. 2009. № 23. Ст. 2756.

[2] Конституции Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 488.

[3] Там же. С. 560.

В абсолютном большинстве конституций, кроме продолжающих действовать конституций так называемого первого поколения (США, Норвегия), или «слегка обновленных» октроированных конституций Австралийского Союза, Канады, на избранную модель социального развития, позиционируемую конструкцией социального государства, указывают конституционно определяемые социальные цели государства, принципы социальной политики, конституционно гарантируемый комплекс социальных прав, указание на социализацию частной собственности, модель экономики, выраженную так называемой экономической конституцией страны, и др. Кроме того, в ряде стран, что в особенности характерно для стран Северной Европы, действие базового принципа социальной справедливости, или социального государства, проявляется через отраслевое законодательство, притом что конституционное законодательство сохраняет молчание по поводу социальных обязательств государства.

Социальная деятельность современных государств многомерна. В этой связи конституции и законодательство развитых демократических стран легализуют принципы социальной справедливости, социального партнерства, арбитражно-координирующую роль государства. Государство стремится к тому, чтобы высокие доходы в таких странах подлежали прогрессивному налогообложению, законодательно устанавливаются формы социальной поддержки малоимущих слоев населения. В государствах Западной Европы, к примеру, пособие выплачивается гражданам, если их доход ниже 60 % среднего дохода; в США, не ратифицировавших Международный Пакт о социальных, экономических и культурных правах, выплаты по безработице составляют ежемесячно $500–600. Модернизируется пенсионное обеспечение, все более адаптированное на повышение качества жизни людей. По своей сути современное социальное государство не ограничивается установлением пособий для низкодоходной части населения (так называемых со-

циальных аутсайдеров), стремится к тому, чтобы создавать новые высокооплачиваемые рабочие места, осуществлять меры, направленные на обеспечение достойного уровня и высоких стандартов жизни всех граждан.

§ 4. Конституционные основы политического строя. Конституционный статус политических партий и неправительственных организаций

В доктрине и в практической политике понятие политического строя употребляется крайне редко; в тех же случаях, когда к нему обращаются, ему (политическому строю) придается несвойственное значение, в частности, допускается отождествление с политическим режимом. Между тем концепт политического строя не равнозначен политическому режиму, однопорядковым по отношению к которому является понятие государственного режима. Как представляется, понятие «политический строй» имеет глубинный конституционный смысл. Действительно, власть, суверенитет, свобода личности, собственность – эти и другие основополагающие ценности затрагивают интересы больших групп людей, каждого взятого в отдельности человека. Отсюда сфера жизни, в которой формируются отношения по поводу завоевания, удержания и использования власти, обеспечения суверенитета, свободы личности, признания и защиты собственности и др., является областью политического бытия человека. Соответственно, все, что так или иначе вовлечено в эту сферу, в науке отображается понятием политического строя.

Политический строй – это складывающиеся по поводу завоевания, осуществления публичной власти разнообразные связи и отношения, регулирующие их нормативные системы и ин-

дивидуальные регуляторы, социальные акторы, их поведение, деятельность в сфере политического властвования, политическая идеология, политико-правовая культура и ментальность, а также органы и учреждения, осуществляющие публичную власть. Политический строй, таким образом, предполагает формирование соответствующей ему институционализированной структуры, или политической системы, которая традиционно выступает объектом конституционного регулирования. При этом объектом конституционного регулирования являются политические учреждения и политический процесс, политическая деятельная самых разнообразных акторов.

С феноменом конституционализации связано отнесение к предмету конституционного регулирования такого значимого компонента политического строя, как политические партии – сформировавшихся на основе определенной идеологии объединений граждан, имеющих своей целью борьбу правовыми средствами за государственную власть и участие в ее осуществлении. Применительно к странам с развитыми системами конституционной демократии партии отделены от государства, являясь своего рода медиатором между государственной властью и гражданским обществом. Основная функция политических партий – агрегирование и артикуляция интересов разных групп людей, влияние на публичные власти с целью признания их (интересов) в законе, их реализации, удовлетворения конституционно допустимыми средствами. Примечательно, что, возникнув в связи со становлением и развитием парламентаризма, эволюционировав от политических клубов до институционально оформленных, связанных партийной дисциплиной субъектов властвования, политические партии заняли прочное место среди иных компонентов политической системы: они организуют и направляют проведение избирательных кампаний всех выборных органов публичной власти – от муниципальных корпораций до главы государства. Сформулированное ранее

допущение о том, что претендент на пост выборного главы государства не в состоянии одержать на общенациональных выборах победы, если его не поддерживает авторитетная политическая партия (представленные в ней политические силы), в новейших условиях приобретает значение едва ли не специфической закономерности. Политическая практика неизменно подтверждает это правило. Именно в силу этих обстоятельств феномену политических партий придают такое большое значение конституции всех без исключения современных государств.

Уже Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г. включила ряд положений, касающихся статуса политических партий. В частности, закрепляется запрет относительно блокирования партий (абз. 3 § 59), для обеспечения наибольшей пропорциональности между партиями, т. е. исключения возможности появления доминирующей партии, предусматривает процедуру «уравнивающих мандатов» (абз. 4 § 59). При этом учитывается авторитет партии среди населения; «никакой партии не могут предоставляться уравнивающие мандаты, если она получила менее четырех процентов всех голосов в целом по стране» (абз. 5 § 59)[1].

Начиная с Основного закона ФРГ (ст. 21)[2], практически все современные конституции структурно обособляют части, разделы, главы, в которых представлен нормативный комплекс, связанный с институционализацией политических партий.

По Конституции Испании политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма конкурируют в процессе формирования и выражения воли народа и служат основным инструментом участия в политической жизни (ст. 6)[3].

Современные конституции: а) устанавливают свободное образование партий и политических организаций, явочный порядок их создания. Согласно ст. 4 Конституции Франции 1958 г. политические партии должны соблюдать принципы народного суверенитета и демократии и «содействуют выражению взглядов в ходе выборов». Основ-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 665.
[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 587.
[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 51.

ной закон ФРГ (ст. 21) определяет, что «партии содействуют формированию политической воли народа»; б) формулируют принципы (основы) организации и деятельности. По Конституции Испании политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма конкурируют в процессе формирования и выражения воли народа и служат основным инструментом участия в политической жизни (ст. 6)[1]; в) провозглашают принцип политического многообразия (Албания, Беларусь, Болгария, Македония, Румыния и др.); в) закрепляют право меньшинства на политическую оппозицию. Согласно ст. 6 Конституции Чехии «в основе политических решений лежит воля большинства, выраженная свободным голосованием. При принятии решений на основе большинства обеспечивается защита прав меньшинства» (см. также ст. 114 Конституции Португалии); г) устанавливают ограничения для пользования правом на объединения лицами из состава вооруженных сил и полиции; д) определяют роль партий в жизни общества; е) в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 22) в конституциях могут быть установлены запреты на создание и деятельность партий, подрывающих основы конституционного строя.

В основном же конституции государств Европы сдержанно относятся к регламентации политических партий. В ряде из них (конституции Хорватии, Финляндии, Италии, Черногории, Эстонии и др. отсутствуют нормы, касающиеся не только статуса партий, оснований и порядка вступления в них, но и конституционного права на учреждение таковых. Иная ситуация характерна для стран, относящихся к другим конституционным семьям.

При этом конституционно достаточно подробно (порой даже излишне скрупулезно) подвергается урегулированию все, что так или иначе связано с организацией и деятельностью политических партий, их правовым статусом. Можно сказать, что современные конституции такое отношение к институционализации наиболее значимой составляющей политического строя восприняли за правило.

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 51.

Конституция Кабо-Верде, кроме статей о свободе объединений (ст. 52), об участии в политической жизни (ст. 55) и в управлении публичными делами (ст. 56), содержит объемную ст. 57 («Участие в организации политической власти – политические партии»), в которой конституцируется право граждан создавать и участвовать в политических партиях, «которые демократическим образом способствуют формированию народной воли и организации политической власти (ч. 1 ст. 57), определяют принципы и порядок их формирования, устанавливают стандарты относительно наименования партии, ее символики, оснований и запретов создания, а равно прекращения деятельности (роспуск партий) посредством запретов определяют создание партий[1]. Статья 118 («Право оппозиции») устанавливает, что за политическими партиями, не входящими в Правительство, признается право демократической оппозиции, согласно положениям Конституции и закона[2].

Согласно Конституции Бразилии политическим партиям гарантируется автономия при установлении ими своей внутренней структуры, организации и деятельности; их уставы должны содержать нормы о верности партийной дисциплине, а после получения ими статуса юридического лица в соответствии с нормами гражданского права должны зарегистрировать свои уставы в Высшем трибунале по избирательным делам. Конституционно предусмотрено, что политические партии имеют право на получение финансовых средств из Фонда партий и бесплатный доступ на радио и телевидение в соответствии с предписаниями закона; действует запрет использования политическими партиями формы военизированной организации. (§§ 1–4 ст. 17)[3].

Конституция Республики Колумбия определяет организацию и правовое положение политических партий, движений и оппозиции, а также функционирование избирательной системы (ст. 152.c)[4].

В ряде стран с развитой политической культурой политические партии создаются на основе объединения лиц определенного вероисповедания. Такие партии (конфессиональные) действуют в Италии, Польше, ФРГ, Японии и др. Однако примеров противоположного свойства также достаточно. Действующий в

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 439-440.

[2] Там же. С. 461.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 137-138.

[4] Тем же. С. 589.

Российской Федерации Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» содержит абсолютный запрет относительно создания партий по принадлежности к религиозным конфессиям (ч. 3 ст. 9).

Согласно Конституции Мексиканских Соединенных Штатов «категорически запрещается образование любых политических организаций, в наименовании которых содержатся какие-либо слова или указания, связанные с религиозным верованием. В церквях не могут происходить собрания политического характера» (подп. «е» абз. 2 ст. 130)[1].

Политические методы, применяемые партиями для достижения целей завоевания власти, разделяют их на радикальные, выступающие за резкую смену политического курса; реформистские, отстаивающие эволюционные преобразования; экстремистские, содержанием политической деятельности которых являются незаконные средства. По характеру оформленности партии делятся на организационно оформленные (документальное оформление членства) и организационно не оформленные (формальное членство).

Институционализация политических партий обусловила создание на основе национальных конституций (как основы институционализации) режимов правового регулирования партий (некоторые исследователи небезосновательно считают, что жесткий государственный контроль может привести к их этатизации, или огосударствлению).

Новым в законодательстве (в целом в институционализации) является правовое (в ряде стран – это конституционное) регулирование финансирования партий, в частности государственное финансирование, но только в ряде стран (например, в Анголе, Болгарии, ФРГ, Чехии, Франции, Канаде, Испании). Способы финансирования различны: в ФРГ все партии, набравшие на все-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 563.

общих выборах 2 % и более голосов избирателей, получают определенную сумму из государственного бюджета, а кроме того, им предполагаются определенные суммы за каждый голос (для партий, получивших не менее 0,5 % поданных голосов). Устанавливаются максимальные пределы пожертвований и др. Законодательно закрепляются источники финансирования. В странах Латинской Америки, а также в Италии, Болгарии, Индии, ФРГ разрешаются дарения в пользу партий со стороны иностранных фирм и граждан. Партии обязываются вести учет всех поступающих взносов и пожертвований.

К примеру, в Польше финансирование политических партий из государственного бюджета является новеллой современного польского законодательства. Считается, что данный принцип позволяет не только обеспечить реальный контроль за деятельностью партий, но и усилить мотивацию участия партии в выборах. Конкретный размер предусмотренных законодательством дотаций и субвенций напрямую зависит от результатов избирательной кампании каждой из партий. Дотации носят единовременный характер и выдаются партии за каждый полученный мандат депутата и сенатора[1].

В Австрии ежегодно политические партии получают субсидии из государственного бюджета в размере около 30 млн евро и при проведении парламентских выборов могут расходовать средства из своего избирательного фонда в размере, не превышающем в совокупности 7 млн евро (по мнению представителей ряда политических партий, указанные размеры и предельные размеры расходования денежных средств уже не отвечают современным политическим и электоральным реалиям). Кроме того, указанные положения применяются к федеральным и европейским выборам и не применяются к региональным и муниципальным выборам (ст. 4 Федерального закона о финансировании политических партий). Согласно действующему законодательству, санкции за превышение предельного размера расхо-

[1] См.: Лафитский Д. В., Касаткина Н. М., Орлов А. Г. и др. Современные избирательные системы. Вып. 1. Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М. : Норма : РЦОИТ, 2006.

дования средств из избирательного фонда (7 млн евро) варьируются в зависимости от конкретных размеров его превышения. Каждая политическая партия, имеющая в Национальном совете не менее 5 депутатских мандатов, ежегодно получает 218 тыс. евро. При этом каждая парламентская партия получает 4,8 евро за каждый голос избирателя, полученный на прошедших парламентских выборах; непарламентские политические партии, получившие более 1 % голосов избирателей на прошедших парламентских выборах, получают 2,5 евро за каждый голос избирателя[1].

Своеобразная модель финансирования политических партий (оппозиционных) предусмотрена в странах Организации Американских государств. В частности, в Сальвадоре в соответствии со ст. 210 Конституции «государство признает политический заем в качестве механизма финансирования оппозиционных политических партий, направленный на поддержку их свободы и независимости, при этом дополняющий закон регулирует вопросы, относящиеся к данной сфере»[2].

Представляет интерес практика финансового обеспечения выборов в США, где существует принципиально иная модель финансирования политических партий. Если для всех российских политических партий, представленных в Государственной Думе, основным источником финансирования являются средства федерального бюджета, то политические партии США существуют за счет частных пожертвований. Государственное финансирование в США тоже имеет место, но средства выделяются исключительно на избирательную кампанию. В 2014 г. Законом Габриэлы Миллер был установлен запрет на финансирование данных мероприятий из федерального бюджета. Что касается выделения средств федерального бюджета на избирательную кампанию, то оно осуществляется при условии огра-

[1] Современные избирательные системы. Вып. 6. Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / [Е. А. Водяницкая и др.] ; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М. : РЦОИТ, 2011.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 777.

ничения максимальной суммы расходов, вследствие чего кандидаты зачастую отказываются от возможности использования подобных средств.

Так, в 2016 г. все основные кандидаты от Демократической и Республиканской партий отказались от государственного финансирования, по крайней мере на этапе праймериз. Основным источником финансирования Республиканской и Демократической партий выступают частные пожертвования. В отличие от России, в США финансирование политических партий регулируется избирательным законодательством. С 1867 г. в США было принято 14 законов, регулирующих различные аспекты финансирования избирательных кампаний федерального уровня. В настоящее время наиболее значимые вопросы, касающиеся партийного финансирования, регулируются «Двухпартийным законом о реформе избирательных кампаний» (Bipartisan Campaign Reform Act of 2002), именуемым также законом Маккейна–Фейнгольда, которым были внесены изменения в закон о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. (Federal Election Campaign Act – FECA). На развитие законодательства США, связанного с финансированием избирательных кампаний в целом и политических партий в частности, существенное воздействие оказало и решение Верховного суда США 2014 г. об отмене общего лимита для жертвователей – физических лиц, признавшего подобное ограничение неконституционным[1].

Еще одним отличием законодательства США является возможность внесения анонимных пожертвований – на сумму не более 100 долл. В остальных случаях законодательство США при осуществлении пожертвования предусматривает прохождение идентификации[2]. По указанным выше причинам, как отмечают исследователи проблемы (Ф. Долгих), в США финансирование политических партий за счет средств

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций. Вып. 5. Избирательное право. С. 294–306; Червонюк В. И., Калинский И. В. Финансовое обеспечение выборов (сравнительный анализ конституционной практики зарубежных государств) // Конституционное и государственное право. 2018. № 1. С. 23–30.

[2] См.: Долгих Ф. Микропожертвования как источник финансирования политических партий – российские реалии и опыт США // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2 (117). С. 92–101.

государственного бюджета не приобрело того значения, которое имеет в Российской Федерации и других странах.

В Мьянме финансирование участия политических партий и независимых кандидатов в выборах депутатов Национального законодательного собрания частично регулируется Конституцией Мьянмы, в частности посредством закрепления положения о внесении политическими партиями собственных денежных средств для регистрации их участия в выборах, а также за каждого выдвинутого политической партией по соответствующему избирательному округу кандидата[1].

Контроль за финансовой деятельностью имеет в ряде стран конституционные основания.

Так, в соответствии со ст. 236 Конституции Таиланда Избирательная комиссия Таиланда имеет полномочие и обязанность определять меры для осуществления контроля за пожертвованием денежных средств политическим партиям, оказания финансовой поддержки государством, расходования денежных средств политическими партиями и кандидатами и государственного аудита счетов политических партий, а также регулирования выплат и получения денежных средств для использования при голосовании на выборах[2]. В соответствии со ст. 104 в Конституции Шри-Ланки Комиссия вправе в период проведения выборов запретить использование какого-либо движимого или недвижимого имущества, принадлежащего штату или какой-либо публично-правовой корпорации: в целях продвижения или недопущения избрания какого-либо кандидата или какой-либо политической партии или независимой группы, соревнующейся на таких выборах; каким-либо кандидатом или какой-либо политической партией или независимой группой, соревнующейся на таких выборах, посредством указания, изложенного в письменной форме, Председателя Комиссии или Генерального уполномоченного по выборам или посредством инструкции Комиссии[3].

---

[1] См.: Лысенко В. И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / под общ. ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 929.

[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 901.

В конституционном законодательстве и конституционной практике существенное значение имеет понятие партийной системы – это законодательно зафиксированная система взаимоотношений политических партий как между собой, так и с властными структурами, институтами политической системы, гражданского общества и гражданами непосредственно. В этой связи в политической практике и политической теории используется понятие «партийное государство». Принято различать несколько их типов: многопартийные, указывающие на то, что в общенациональных выборах участвуют три и более партий, притом, что каждая из них участвует в формировании правительства (на этой основе чаще всего формируется коалиционное правительство; двухпартийные, означающие, что в условиях многопартийности реально претендуют на власть лишь две наиболее крупные партии, что имеет место в Великобритании, США; однопартийные системы складываются в условиях недемократических режимов. При этом имитация многопартийности чаще всего имеет место, хотя в действительности формально-юридически и фактически обеспечено монопольное господство одной партии. В некоторых странах Арабского Востока законодательно запрещено создание политических партий.

В конституциях ряда стран получает оформление статус парламентских фракций (Ангола, Кабо-Верде, Португалия, Хорватия, Чехия, Швейцария, Эстония, отчасти Дания, Турция, Украина). В основные законы отдельных стран включены нормы, касающиеся процедуры формирования института премьер-министра (ст. 37 Конституции Греции, ст. 127 Конституции Сербии).

В данном случае с полным основанием можно вести речь о конституционализации политических объединений. На основе конституционных норм во многих странах приняты специальные законы о политических партиях (ФРГ, 1967 г.; Испания, 2002 г.; Тунис, 1988 г.; Болгария, 1988 г.; Латвия, 1991 г. и др.).

Тем самым применительно к таким странам можно говорить об устойчивом процессе институционализации партий.

Конечно, следует иметь в виду, что деятельность государства в данной сфере в значительной мере зависит от господствующего типа политического (государственного) режима. Понятно, что поведение государства в условиях демократического режима с его открытым обществом, развитыми институтами гражданского общества, легальной оппозицией, гарантированной и эффективно реализующейся системой прав и свобод принципиально иное в сравнении с авторитарными и, тем более, тоталитарными режимами. В последнем случае наблюдается резкое противопоставление юридической и фактической конституции. Сказанное в определенной мере справедливо и для стран с маргинальными режимами – где установились военные переходные режимы властвования, а равно в странах с полудемократическими системами.

В конституциях третьего поколения, наряду с закреплением статуса политических партий, содержатся нормы, касающиеся статусов профсоюзов, объединений предпринимателей и потребителей (Греция, Италия, Испания).

Обобщенным выражением конституционных основ политического строя страны является конституционная формула государства, в которой выражаются основные характеристики государства. Такое государство квалифицируется как конституционное. Однако с учетом отмеченного это имеет место не во всех странах.

§ 5. Гарантии защиты прав меньшинств в механизме властвования

Получившее широкое распространение понимание демократии как права большинства в современных условиях дополняется указанием на защиту прав меньшинств, что в особенности касается их политического участия. Соответственно, одной из конституционных основ демократического государства, функционирования гражданского общества является развитый публичный диалог (коммуникация) носителей различных политических взглядов. Во всех современных государствах, ориентированных на формирование демократического правового государства, не только в конституционном правосознании, но и конституционных системах, презумпция защиты прав меньшинства при принятии решений большинством признается в качестве юридической (или фактической).

Как показывает контент-анализ конституционных текстов современных государств, конституционные средства защиты прав меньшинств самые разнообразные. К примеру, согласно действующей Конституции Федеративной Республики Бразилия (§ 1 ст. 58) при формировании бюро и каждой комиссии обеспечивается, насколько возможно, пропорциональное представительство парламентских партий или блоков, которые состоят в соответствующей палате[1]. В Нидерландах, Норвегии, Швеции и др. странах достижению этой же цели – обеспечения пропорциональности формирования парламентских структур – служит конституционно устанавливаемая процедура «уравнивающих мандатов» (ст. Конституции Норвегии).

Это также применение при формировании национальных парламентов процедуры квотирования мест (мандатов) для представителей определенных групп населения; тем самым

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 241.

меньшинства получают представительство, позволяющее им выражать в принимаемых законах групповой интерес; установление пропорций представительства в парламенте различных социальных (этнических, религиозных и др.) групп. В частности, бланкетной нормой Конституции Республики Сингапур «с целью обеспечения в Парламенте минимального представительства оппозиционных Правительству политических партий» предусмотрено включение в состав легислатуры «не более шести так называемых неизбираемых членов» (п. «b» ст. 39»)[1].

Весьма острой для многих стран остается проблема защиты прав этнических меньшинств. Представляет в этой связи интерес опыт Никарагуа.

Прежде всего конституционно государство признает существование коренных народов, пользующихся правами, обязанностями и гарантиями, предоставляемыми национальной Конституцией, особенно правами на сохранение и развитие присущей им культурной самобытности, форм общественной организации и местного самоуправления. Специальным законом гарантируется право владения и пользования землей при сохранении общинной формы собственности на нее (абз. 3 ст. 5). Согласно Конституции общины коренных жителей Атлантического побережья наделяются статусом автономии (ст. 88), констатируется, что они «составляют неотъемлемую часть никарагуанского народа» (абз. 1 ст. 89), за ними признается общинная собственность на земли общин Атлантического побережья, а также права владения и пользования водами и лесами в пределах общинных земель (абз. 2 ст. 89). Конституция гарантирует общинам Атлантического побережья право свободы выражения и сохранения своих языков, искусства и культуры, обязывает государство оказывать содействие в подготовке специальных программ, способствующих осуществлению указанного права (ст. 90)[2].

Гарантией политического участия для меньшинств является предусмотренное законом право политических партий на этапе

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток, 2010. С. 711.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 582, 597-598.

проведения парламентских выборов создавать избирательные альянсы, способствуя тем самым прохождению в парламент представителей малых партий. Конституции целого ряда стран содержат установления, гарантирующие меньшинствам иметь представительства своих интересов в национальном парламенте. По Конституции Республики Казахстан «пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества» (ч. 2 ст. 50)[1];

Конституции и законодательство о выборах далеко не отдельных стран предоставляют малочисленным партиям национальных меньшинств преимущества.

Так, политическую партию национального меньшинства, согласно Закону Республики Сербия о политических партиях от 12 мая 2009 г. № 36/09, могут создать 1 тыс. совершеннолетних дееспособных граждан, притом что по общему правилу партию могут создать не менее 10 тыс. совершеннолетних дееспособных граждан[2].

Конституция Колумбии и конкретизирующий ее правоположения Статутный закон гарантируют политическим партиям и движениям меньшинства, обладающим статусом юридического лица, право занимать руководящие посты в законодательных органах в соответствии с имеющимся у них представительством (абз. 2 ст. 112)[3].

В ряде зарубежных стран получает распространение практика установления нормы о предельном количестве мандатов, предоставляемых победившей на парламентских выборах политической партии. Это прогрессивное положение стран с утвердившейся конституционной демократией стало частью ранее действовавшей Конституции Кыргызстана Соответственно положениям ч. 2 ст. 70 Конституции 2010 г. «по результатам выборов политической партии может быть предоставлено не бо-

[1] Избранные конституции зарубежных стран. С. 780.

[2] Современные избирательные системы. Вып. 3. Испания, США, Финляндия, Япония. С. 275.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 579.

лее 65 депутатских мандатов в парламенте» (Жогорку Кенеше, который ранее состоял из 120 депутатов)[1]; в соответствии с Конституцией Йемена «нет политической партии, которая получила явное большинство в парламенте»[2].

В отличие от перечисленных, вторая группа мер специально-юридического характера предполагает наличие инструментария, применение которого оказывает непосредственно-регулирующее и управляющее влияние на осуществляемые парламентом законодательные, производства. Эта группа мер охватывает разнообразные конституционно-правовые средства, использование которых относящимися к парламентским меньшинствам партийными (депутатскими) объединениями позволяет достичь реального эффекта в законодательной деятельности: приостановить обсуждение рассматриваемого законопроекта, учесть мнение меньшинства при формулировании конструкции проектируемого закона, закрепить в законе желательную структуру интересов и др.

Формирование этой группы средств в механизме законодательной деятельности охватывает длительный период времени, в течение которого такие средства эволюционировали, видоизменялись, расширялся их каталог и технологии применения[3].

Современное конституционное законодательство, включая парламентское право, содержит арсенал разнообразных юриди-

---

[1] Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г., отказавшаяся от парламентского правления и перераспределившая полномочия в пользу Президента страны (согласно ч. 1 ст. 66 новой Конституции «Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики»), в принципе, исключает наличие ранее конституционно воспринятого механизма.

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Средняя Азия и Индостан. С. 299.

[3] Специальный анализ представлен в работах: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. II. С. 199–203; Он же. Механизм и закономерности правообразования (действия позитивного права) в современной России: юридическая конструкция и правовая реальность (в шести выпусках). Вып. 6. Конституционные механизмы обеспечения прав парламентского меньшинства в законодательной деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 5. С. 17–22.

ческих механизмов и средств, применение которых гарантирует (в разных конституционных системах в разной степени) учет мнения меньшинства при принятии парламентом решений, в том числе в законодательной деятельности. При этом конституции отдельных стран нередко содержат прямые указания относительно закрепления такого рода механизмов и средств в парламентских регламентах. В частности, Конституция Турции в императивной форме требует, что «положения Регламента должны быть составлены таким образом, чтобы гарантировать участие каждой политической партийной группы во всей деятельности Собрания пропорционально числу членов» (ст. 95)[1].

К рассматриваемой группе мер, известных современным конституционным системам, следует отнести закрепление в национальных основных законах конкретных механизмов и юридических средств участия парламентского меньшинства в законодательном процессе.

В частности, согласно ч. 3 § 41 Конституции Дании две трети депутатов Фолькетинга могут обратиться к председателю Фолькетинга с требованием провести третье чтение законопроекта не раньше чем через 12 недель после второго чтения. Исключение составляют финансовые законопроекты о дополнительных ассигнованиях, временных ассигнованиях, правительственных займах, о натурализации, экспроприации, косвенном налогообложении и чрезвычайном положении)[2].

Кроме того, согласно ч. 1 § 42, если законопроект был принят Фолькетингом, одна треть депутатов может обратиться не позже трехнедельного срока после принятия законопроекта к председателю Фолькетинга с требованием о проведении референдума по законопроекту. Это также право 2/5 депутатов Фолькетинга потребовать отсрочки третьего чтения законопроекта на 12 будних дней (кроме законопроектов об отчуждении собственности, предоставлении гражданства и законопроектов, признанных срочными, а также финансо-

[1] См.: Конституции государств Европы. Т. 3. С. 250.

[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 766.

вых и налоговых)[1]; § 12 гл. 2 «Формы правления» (Конституции) Швеции допускает по требованию не менее 10 депутатов отсрочки на 12 месяцев обсуждения законопроекта с того момента, когда он с заключением постоянной комиссии поступил на второе чтение в риксдаг; такое требование может быть преодолено только большинством не менее 5/6 участвующих в голосовании депутатов.

Защите прав парламентского меньшинства служат применение в парламентской практике Дании утвердившейся с середины XX в. компромиссной модели принятия решений в форме процедуры «института докладчиков». В действующем регламенте Фолькетинга роль докладчиков получила формально-юридическое оформление. Еще одним эффективным инструментом реализации прав парламентского меньшинства является эволюционно сформировавшийся за период с 1849 по 2000 г. институт процедурных препятствий (первое закрепление его форм восходит еще к эпохе Учредительного собрания (1848–1849), представляющий собой процедурную возможность довести в необходимых случаях мнение меньшинства до большинства и оказать тем самым на это большинство определенное воздействие[2].

Это также права парламентского меньшинства на заявление своей правовой позиции по обсуждаемому в парламенте законопроекту.

К примеру, согласно § 40 Регламента Палаты депутатов Чехии меньшинство комитета (менее 1/5 всего состава) может назначить своего докладчика, который вправе представить противоположную позицию не только членам комитета, но и всей Палате[3]. В соответствии с ч. 5 ст. 48 действующей Конституции Французской Республики (в ред. Конституционного закона от 23 июля 2008 г. № 724) «одна из 4 недель пленарных заседаний отводится в приоритетном порядке

[1] Там же. С. 767.

[2] См.: Чеканский А. Н. Основные проблемы развития институтов внутрипарламентской демократии в Дании, 1849–2000 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2003.

[3] См.: Лазарева М. Н. Современный парламент Чехии. Вологда, 2012. С. 88.

и в последовательности, установленной каждой из палат, контролю над деятельностью Правительства и оценке всех направлений деятельности органов публичной власти в интересах населения. Один пленарный день заседаний в месяц отводится повестке дня, принятой каждой палатой по инициативе оппозиционных фракций соответствующей палаты, а также миноритарных групп»[1]. Конституционно (ст. 50-1) установлено, что перед одной или другой из палат Правительство может по собственной инициативе или по требованию парламентской группы в смысле ст. 51-1 сделать по определенному вопросу декларацию, влекущую дебаты, и может, если принимает такое решение, поставить ее предмет на голосование, не ставя вопроса о своей ответственности[2]. Кроме того, вышеупомянутым конституционным законом в Конституцию включена ст. 51-1, согласно которой «в регламенте каждой из палат определяются права создаваемых в ней фракций. В нем признаются общие права оппозиционных фракций, а также миноритарных групп соответствующей палаты.

Действенным способом учета мнения парламентского меньшинства может стать юридически установленный способ голосования при принятии закона. Так, согласно ст. 55 Конституции Бельгии, «голосование законов в целом проводится всегда поименным голосованием» (в отличие от того, что «выдвижение и выборы кандидатов проводится тайным голосованием»)[3].

В этой же связи представляется целесообразным в нормах российского парламентского права (Регламенте Государственной Думы, регламентах законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации) закрепить право миноритарных партийных объединений (фракций, депутатских групп) предложить голосование по законопроекту в форме поименного голосования. Такое предложение должно иметь императивное значение и не может быть оспорено крупными фракциями.

К анализируемой группе мер следует относить и сформировавшийся в парламентской практике Японии обычай пред-

[1] Избранные конституции зарубежных стран. С. 179.
[2] Там же. С. 180.
[3] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 349.

ставления депутатских законопроектов как альтернативу правительственным, что, по мнению исследователей (Д. В. Стрельцов), способствовало тому, что на практике 90 % депутатских законопроектов являются партийными, т. е. прошедшими процедуру выработки, согласования и визирования в структурах той партии, которую представляет инициатор законопроекта.

Это также законодательное (конституционное) закрепление (а равно признание парламентской практикой) процедурных форм и процессуальных средств законотворческой деятельности фракций и партийных групп в составе парламента, относящихся к меньшинствам. К таковым современная парламентская практика относит: специальные процедуры выражения мнения в ходе подготовки законопроектов и иных актов, принимаемых парламентом, например приложение к законопроекту заключения представителя малой партии; установление определенного, как правило, незначительного, числа депутатов, правомочных инициировать начало различных парламентских процедур; внесение альтернативных законопроектов; возможность малых партий поддержать оппозиционное мнение в процессе голосования, в частности, посредством переголосования против определенного законопроекта, который перед этим не получил необходимого большинства голосов; право на отсрочку принятия законодательных решений или вынесения их на референдум[1] и др.

Парламентские меньшинства в парламенте являются отражением той структуры интересов, которые в принципе отражают политические партии, представленные в парламенте. Очевидно, что на общегосударственном уровне должны существовать имеющие конституционное значение институты защи-

[1] Так, согласно ст. 51-1, внесенной в действующую Конституцию Французской Республики Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724, «Регламент каждой палаты определяет права парламентских групп, учрежденных в ее составе. Он признает особые права групп оппозиции заинтересованной палаты, как и групп меньшинства» (см.: Избранные конституции зарубежных стран. С. 180).

ты прав меньшинств, что также в значительной мере будет способствовать учету их (меньшинств) интересов в законодательной деятельности. Важно поэтому не только создание специально-юридических инструментов реализации прав меньшинств, но и учреждение специализированных конституционных учреждений, деятельность которых как раз и была бы направлена на инкорпорацию в законодательство интересов тех групп людей, которые представляют меньшинство в данном обществе.

В этой связи представляет интерес учрежденный Конституцией Республики Сингапур от 3 июня 1959 г. Совет при Президенте Республики по правам меньшинств[1]. Конституция содержит специальную ст. 77 «Функции Совета в отношении законопроектов и вспомогательного законодательства». По Конституции особой функцией Совета является «обращение внимания на любой законопроект», если он каким-либо образом затрагивает интересы меньшинства; «копии законопроектов и исправлений должны отсылаться спикером парламента в Совет сразу же после того, как любой законопроект, к которому применима данная статья, прошла последнее чтение и принята парламентом, и перед тем, как ее предоставляют на одобрение президенту». Заключение («отчет») Совета на законопроект – условие, при котором он может быть «предоставлен президенту на одобрение» (ч. 5 ст. 78).

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 723.

§ 6. Конституция и духовно-культурная жизнь общества. Светское государство: юридическая конструкция в разнотипных конституционно-правовых семьях

§ 6.1. Конституция и духовно-культурная жизнь общества

Считается, что духовно-культурная сфера конституционного строя наименее урегулированная национальной конституцией (как и всем правом) область. Общая задача конституционного регулирования в сфере образования – закрепление права каждого на образование, на пользование достижениями культуры и обязанности государства направлять, поощрять развивать науку, образование и культуру, определение принципов свободы преподавания и творчества.

Согласно ст. 9 Конституции Португалии «защита культурного наследия является одной из основных задач государства»[1]. Аналогичные по смыслу положения в конституциях других стран (Черногория, Польша, Беларусь, Армения). По Конституции Италии «Республика поощряет развитие культуры, научных и технических исследований, охраняет историческое и художественное наследие нации». Положения об идеологическом и культурном плюрализме закрепляются в конституциях многих стран (Австрия, Аргентина, Франция, ФРГ, Чехия и др.); свобода выражения мнений (слова, печати и пр.) – ст. 21 Конституций Японии, Италии, 1-я поправка к Конституции США. Конституционно закреплена свобода образования, научной, художественной и иной творческой деятельности. Например, ст. 33 Конституции Италии гласит: «Искусство и наука свободны, и преподавание их свободно»[2].

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 748.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 109.

Примечательной в этой связи является ст. XIV («Образование, наука и техника, искусство, культура и спорт») Конституции Филиппин и внесенный в нее конституционными поправками разд. 3.1, обязывающие «все образовательные учреждения включать в программы обучения изучение Конституции как часть учебного плана». Конституционно провозглашается, что эти программы «должны прививать патриотизм и национализм, воспитывать любовь к человечеству, уважать права человека, ценить роль национальных героев в историческом развитии страны, изучать права и обязанности граждан, укреплять этические и духовные ценности, развивать моральные качества и личную дисциплину, поощрять критическое и творческое мышление, расширять научные и технические знания и обеспечивать профессиональную подготовку»[1]. Вряд ли что-нибудь подобное можно встретить не только в национальных конституциях, но и в официальных документах «истинно западных» государств.

В силу своей значимости в конституциях третьего поколения получают оформление средства массовой информации и опосредующие их права. Среди важнейших – право на информацию; отдельные конституции закрепляют свободу прессы (Болгария, Бразилия, Греция, ЮАР, Польша и др.); конституционно закрепляются охранительно-принудительные меры, направленные против манипулирования общественным сознанием и в этой связи закрепляются основания для ограничения права на свободу печати. Это касается ограничения свободы распространения информации через СМИ (недопустимость разглашения охраняемой законом тайны, нанесения ущерба нравственности и иное). В эпоху информационного общества не подвергается сомнению значимость гарантий обществу и отдельной личности от злоупотреблений СМИ, являющихся серьезным средством воздействия на сознание, здоровье, нравственность людей. Соответственно

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 966.

учреждаются механизмы контроля государства за СМИ. На конституционной основе допускается конфискация в судебном порядке или с санкции прокурора газет и других печатных изданий. Особо регулируется деятельность СМИ в условиях проведения избирательных кампаний.

Важнейшая сфера духовной жизни – религия; ее проявление: провозглашение, начиная уже с конституций первого поколения, свободы религии (вероисповедания), а в современных конституциях – свободы совести в качестве естественного права. Симптоматично, что уже 1-я поправка к Конституции США говорит о том, что «Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание». В конституции Испании 1978 г. (ст. 16) закреплено положение о том, что никакое вероисповедание не имеет государственного характера. Конституционно признание религиозной свободы – общее в конституционном регулировании современных государств.

В ряде стран конституционно учреждается отделение церкви от государства. Положение ст. 7 Конституции Италии о том, что «государство и католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащей каждому из них сфере», типично для большинства стран. Притом что конституционно провозглашается положение о том, что «свобода совести ненарушима», не существует религиозных квалификаций для кандидатов на должности президентов и членов парламентов. По Конституции Монголии «государство не может осуществлять религиозную деятельность, а религия не вправе заниматься политической деятельностью» (п. 2 ст. 9). Конституция центральноамериканского государства Никарагуа в разделе II «О государстве» устанавливает, что «государство не имеет официальной религии» (ст. 14)[1]. Напротив, некоторые страны предполагают конституту-

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 584.

ционную приверженность к определенным религиям или даже установление государственной религии.

Так, в Греции и Болгарии конституционно закрепляют господствующие и традиционные религии: по Конституции Греции господствующей провозглашена «восточно-православная церковь Христова (ст. 3), определена ее организация; ст. 13 Конституции Болгарии декларирует, что «традиционной религией в Республике Болгария является восточно-православное вероисповедание». В Соединенном Королевстве Великобритании (только в Англии и Шотландии) – англиканская и пресвитерианская церковь; в Дании и Норвегии – евангелически лютеранская церковь. Правда, вряд ли существуют основания для характеристики указанных государств теократическими или клерикальными.

Формально-юридически отдается предпочтение одной из религий. Так, притом что согласно ст. 10 Конституции Шри-Ланки («Свобода мысли, совести и вероисповедания») «каждому предоставляется свобода мысли, совести и вероисповедания, включая свободу исповедовать или выбирать религию или веру», ст. 9 гл. II «Буддизм» императивно предписывает: «Республика Шри-Ланка придает буддизму особое значение, поэтому обеспечение защиты и изучения учения Будды Сасаны является обязанностью государства при сохранении свободы исповедания других религий»[1].

В мусульманских государствах религия ислама ставится выше основного закона страны (Иран, Ливия, Афганистан, Мавритания, Мальдивские Острова, Марокко, Египет, Сирия, Пакистан и др.). Кроме того, по законодательству отдельных стран некоторые обряды, совершаемые церковью (венчание), имеют официальный характер; свидетели в судах присягают на Библии, заседание парламента начинается с молитвы, в тексте президентов ряда стран есть упоминание о Боге.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 868.

Конституционно оформляются взаимоотношения школы и церкви. При этом далеко не всегда речь идет о независимости школы от церкви, предусматриваются лабильные формы связи.

Так, в Польше религия может быть предметом обучения в школе без нарушения свободы вероисповедания. В Турции воспитание и обучение религии должны осуществляться под контролем государства, причем религиозная культура признана «обязательным элементом» учебных планов начальной и средней школы. Преподавание в государственных школах ФРГ религии (кроме неконфессиональных) является обязательным, но в то же время действует надзор государства за религиозным обучением. В ряде Балканских государств (Македония, Сербия, Хорватия) религиозные организации вправе в соответствии с законом открывать школы, социальные и благотворительные учреждения.

Иногда конституционно регулируется организация церкви, ее взаимоотношения с религиозными общинами.

Согласно Конституции Греции церковь «является автокефальной и управляется Священным Синодом, включающим в себя всех епископов по должности, и образуемым им Святым Синодом, как это указано в уставе церкви и в соответствии с положениями Патриаршей книги от 29 июня 1850 г. и акта Синода от 4 сентября 1928 г.» (ч. 1 ст. 3). Статья 37 Конституции Гватемалы («Правосубъектность церкви») устанавливает, что католическая церковь признается юридическим лицом. Другие церкви, культы, организации и ассоциации религиозной направленности получают признание в качестве юридического лица в соответствии с правилами их учреждения, и правительство не может отказаться их признать, если это не нарушает общественного спокойствия. Государство выдает католической церкви без какой-либо оплаты свидетельство о праве собственности на недвижимое имущество, которое находится в ее фактическом владении и используется для ее собственных целей, при условии, что оно являлось составной частью наследия католической церкви в прошлом. Не подлежит обременению имущество, зарегистрированное ею на имя третьих лиц, и имущество, предоставленное ей государством. Конституционно установлено, что недвижимое имущество религиозных ор-

ганизаций, предназначенное для проведения культа, воспитания и социальной помощи, освобождается от уплаты налогов и пошлин[1].

В последнее время предметом обсуждения в специальной литературе становится проблема реглигиозной безопасности.

§ 6.2. Светское государство как современная модель связей конституционного государства и религии

Большинство конституций содержат нормы о взаимоотношениях церкви и государства. В различных конституционно-правовых семьях формат таких взаимоотношений различен. В то же время наиболее комфортные условия для реализации каждым человеком вне зависимости от принадлежности (непринадлежности) к какой-либо из конфессий предоставляет конституционное признание идеи светского государства.

В самом первом приближении конструкция «светское государство» в ее классическом формате означает конституционный запрет участия церкви в осуществлении функций государства и ограничение вмешательства государства в сферы церковной и религиозной жизни. Светское государство – это государство, в котором религия, религиозные объединения не связаны с государством, не могут императивным образом влиять на его политику, не вправе вмешиваться в деятельность госорганов, систему образования и т. д.; это государство, свободное от какого-либо влияния религии, ее догматики и обрядности, различных религиозных организаций и их представителей на устройство и деятельность его политических и правовых институтов, на систему государственного образования и другие сферы государственной жизни (С. В. Фомина).

В филологии светское – это мирское, нецерковное государство. С отмеченным связано отделение церкви от государства и светский

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 167.

характер государственного образования. В современном понимании светским является такое государство, которое в своей организации и деятельности соответствует принципу светскости[1].

Считается, что базовым элементом светскости государства выступает принцип разделенности религии и политики, который, в свою очередь, имеет несколько аспектов и характеризует: а) политическую отделенность, которая выражается в том, что: религиозные организации не участвуют в создании структуры органов власти; не выдвигают своих представителей в органы власти; деятельность органов государственной власти и местного самоуправления не сопровождается никакими религиозными обрядами и ритуалами; должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления не вправе использовать свое должностное положение для формирования отношения к религии; религиозные организации не финансируют деятельность политических партий; б) экономическую отделенность, предполагающую, что: государство не финансирует содержание служителей культа и деятельность религиозных организаций; государство создает равные для всех экономические условия; государство не субсидирует выпуск религиозной литературы и предметов культа; в) идеологическую обособленность, выражающуюся в том, что: религия не преподается в светских образовательных учреждениях; религиозная идеология не является частью никаких государственных концепций; государство избегает использования религиозной символики в геральдических и других государственных символах; государство не участвует в решении доктринальных религиозных вопросов и не является арбитром в межконфессиональных диалогах; государство обеспечивает равный доступ религиозных организаций к СМИ; отсутствует обязательное упоминание в личных документах вероисповедания; г) юридическое дистанцирование государства от церкви, предполагающее: отсутствие религиозных судов общей юрисдикции; невозможность для религиозных лидеров входить в судебную систему России; неприменение религиозных актов и норм в судебной практике;

[1] В указанном смысле светскость определяется как характеристика государственных или общественных институтов, сфер общественной жизни, отражающая их общегражданскую, мирскую направленность, независимость от религиозного или идеологического санкционирования или давления, от религиозных объединений и объединений, деятельность которых направлена на распространение идеологии, или от подчиненности таковым (Понкин И. В. Светскость государства. М. : Издательство Учебно-научного центра довузовского образования, 2004. С. 19).

запрет на выдачу религиозными организациями актов гражданской регистрации или документов, их заменяющих[1].

Следует, однако, обратить внимание на то обстоятельство, что понятие «светское государство» – это конституционная конструкция, указывающая на типологические особенности организации государства и государственного режима, государственности в целом. С этой точки зрения светское государство представляет собой такой способ конституционного устройства, который обеспечивает баланс интересов личности, государства и религиозных образований: конституционно гарантируется свобода совести и равноправие граждан независимо от отношения к религии, равенство религиозных объединений; запрещена государственная или официальная религия; государство и церковь разделены друг с другом, взаимодействуя в установленных законом сферах.

Идея светской государственности определяется такими ценностями, как отсутствие какой-либо церковной власти над органами государства; отсутствие исполнения церковью, ее иерархами каких-либо государственных функций; отсутствие обязательного вероисповедания для государственных служащих; непризнание государством юридического значения церковных актов, религиозных правил и т.п. как источников права, обязательных для кого-либо; отказ государства от финансирования расходов какой-либо церкви[2].

Согласно существующим стандартам, светское государство представляет собой такое государство, в котором: религиозные объединения и их иерархи не включены в системы органов государственной власти и органов местного самоуправления; они не наделены государ-

[1] Таранюк Ж. П. Принцип отделенности церкви от государства как базовый элемент светскости государства. Цит. по: Баев В. Г., Мещерякова С. В. Светскость государства как категория конституционного права: понятие и принципы // История государства и права. 2015. № 8.

[2] Поярков С. Ю. Ценностные основания идеологии российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 18–20.

ственно-властными полномочиями; решения публичных органов власти не согласовываются с религиозными структурами; граждане обладают равным правовым статусом независимо от отношения к религии (не) принадлежности к ней; ни одно религиозное объединение (церковь, конфессия) не может быть объявлено носителем государственного вероучения или финансироваться из государственного бюджета; государство (местное самоуправление) не участвует в регулировании внутреннего устройства религиозных объединений (это в юрисдикции канонического права); государственные и муниципальные служащие не вправе использовать служебное положение в интересах религиозных объединений для пропаганды отношения к ним; в государственных органах не могут создаваться структуры религиозных объединений; решения руководящих органов религиозных структур не имеют публично-правового или частноправового юридического значения (нормы права); государство не участвует в их реализации в пользу верующих; иерархи религиозных объединений не привлекаются к участию в государственных церемониях и других официальных мероприятиях в ином качестве, нежели представители верующих; государственные служащие не вправе участвовать в религиозных церемониях в своем официальном качестве (не в качестве обычных верующих); в их служебных помещениях не должны размещаться предметы религиозной символики; система образования не включает обязательное преподавание каких-либо религиозных вероучений, не организуется и не контролируется религиозными объединениями.

Конституционное признание государства светским не входит в противоречие с конституционно гарантированной свободой вероисповедания (ст. 28). Светский характер государства не означает умаления или в иной форме ущемления такой свободы.

Светский характер государства не обязывает публичные власти осуществлять пропаганду атеизма, равно как иным образом препятствовать свободной деятельности религиозных объединений.

Как показывает анализ конституционных текстов, конструкцию современного светского государства следует оценивать в контексте практики эволюционирующего конституционализма. Это значит, что, не утрачивая присущих ему типологических (титульных) характеристик, концепт светского государства нельзя отчуждать от конкретной исторической об-

становки, социально-культурной обстановки его реального функционирования. Отсюда светское государство не только на разных этапах истории своего развития, но и применительно к особенностям различных стран и конституционно-правовых семей может быть несколько иным. При этом современные конституции одинаково успешно сочетают постулаты модели классического светского государства с духом – конституционным смыслом современного понимания свободы совести. Примером реализации такого подхода является Конституция Фиджи.

Согласно § 4 «Светское государство»: 1) свобода вероисповедания, как установлено Биллем о правах, является основным принципом государства; 2) религиозные убеждения являются личным делом каждого; 3) церковь отделена от государства, что означает: a) государство и все лица, занимающие публичные должности, должны одинаково относиться ко всем религиозным конфессиям; b) государство и все лица, занимающие публичные должности, не должны предписывать какие-либо религиозные убеждения; c) государство и все лица, занимающие публичные должности, не должны отдавать предпочтения или способствовать продвижению по каким-либо причинам каких-либо религиозных убеждений или религиозных практик; d) никто не может использовать какие-либо религиозные убеждения в качестве законного обоснования для игнорирования положений настоящей Конституции и иных законов государства[1].

В то же время содержащиеся в приложении к Конституции страны тексты присяги и тожественных заявлений Президента, Премьер-министра/министра, Спикера/члена Парламента, судебного чиновника венчает выражение «Да поможет мне Бог!»[2].

Думается, что в новейших условиях конституционной конструкции светского государства не противоречат формулы (конституционные клаузулы) целого ряда европейских государств, в частности:

«Господствующей в Греции религией является религия восточно-православной Церкви Христовой (предл. 1 ч. 1 ст. 3 Конституции

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. С. 839.
[2] Там же. С. 939–941.

Греции)[1]; «Традиционная религия в Республике Болгария – восточно-православное вероисповедание» (ч. 3 ст. 13)[2]. В этой же связи включенная в текст Конституции РФ конституционными поправками 2020 г. ст. 67.1, содержащая положение о том, что «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей…» сохраняет «память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога…» (ч. 2 ст. 67.1), в полной мере соотносится с конституционным императивом о светском государстве как одной из основ конституционного строя современной России (предл. 1 ч. 1 ст. 14).

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 645.
[2] Там же. С. 396.

Глава 7. Государственная власть и государство: субстанциональные связи

§ 1. Власть как категория науки. Публичная власть

Вопросы природы власти, ее видов и соотношения между ними, о носителях власти, закономерностях, механизмах, формах, инструментарии ее осуществления, способах трансформации применительно к изменяющимся условиям жизни людей предопределяют повышенный интерес представителей разных наук, по-прежнему оставаясь остродискуссионными.

В самом первом приближении власть можно охарактеризовать как *присущее обществу* волевое отношение между людьми[1]. Такие отношения, образно говоря, имеют «вертикализированный» характер и могут быть представлены как отношения власти-подчинения (властеотношения). Согласно воззрениям античного мыслителя Аристотеля, власть необходима, «прежде всего, для организации общества, которое немыслимо без подчинения всех участников единой воле, для

[1] В отечественной государствоведческой литературе остается популярным сформировавшееся в прежние годы троякое понимание власти: власть есть необходимая функция любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности; власть – это реальная способность осуществлять свою волю, навязывать ее другим, или как волевое социальное отношение, характер которого обусловлен доминирующей волей с одной из сторон данного взаимодействия, осуществляемой с помощью специальных властных методов («волевая» концепция власти); власть позиционируется как организованная сила, обеспечивающая единство действий и устойчивый порядок в общественных отношениях.

поддерживания его целостности и единства»[1]. Т. Гоббс рассматривает властные отношения как асимметричные и конфликтные – отражающие господство одних людей над другими[2]. У М. Вебера также власть – это намеренное асимметричное отношение между индивидами (но не группами или общностями), возможность или способность одного индивида либо целой группы влиять на других помимо их воли и желания[3]. Для Т. Парсонса власть – это функция любого организованного коллектива по налаживанию совместной деятельности. Власть является реализацией обобщенной способности, состоящей в том, чтобы добиваться от членов коллектива выполнения их обязательств, легитимизированных значимостью последних для целей коллектива, и допускающей возможность принуждения строптивых посредством применения к ним негативных санкций, кем бы ни являлись действующие лица этой операции[4]. Роберт Бирстедт рассматривает власть в качестве «функции организации ассоциаций, создания и упорядочивания групп или функции самой структуры общества по налаживанию совместной деятельности»[5]. Джозеф Раз, израильский философ, известный фундаментальными исследованиями вопросов права, морали и политики, предлагает уяснение природы власти в контексте концепта «законного авторитета».

Власть неотделима от любой более или менее организованной и устойчивой общности людей, она возникает вместе с человеческим обществом и по мере его эволюционирования и цивилизации видоизменяется, приобретает качественно иные характеристики, наполняется новым содержанием. Ценность власти безусловна: власть выступает необходимым условием (инструментом) достижения социально значимых целей, организации и поддержания публичных порядков, соблюдения необходимых правил во взаимоотношениях между отдельными

[1] Аристотель. Сочинения : в 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 376–380.

[2] Гоббс Т. Левиафан // Избранные произведения : в 2 т. Т. 2. М. : Мысль, 1991. С. 455–679.

[3] Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 644–706.

[4] Парсонс Т. О понятии «политическая власть» // Антология мировой политической мысли : в 4 т. М., 1997. Т. 2. С. 479–486.

[5] Bitrstedt R. Analysis of Social power // Fmerican Sociological Review, 1950. No 15. P. 733.

индивидами и группами людей, в целом является фактором обеспечения жизнеспособности общества, устойчиво прогрессивного его развития. Под действием власти совместная жизнь людей становится организованной и упорядоченной, социальные связи и отношения, поведение людей приобретают предсказуемый и целенаправленный характер.

При этом социальная власть (как и социальная регуляция) существует везде, где объективно ощущается потребность людей во взаимодействии, в установлении необходимых порядков. Соответственно, принято говорить о таких разновидностях социальной власти, как власть экономическая, военная, идеологическая, религиозная, корпоративная и т. д. Целью (назначением) власти становится установление и поддержание порядка, власть же выступает средством достижения этой цели. Властные отношения, таким образом, – неизбежный спутник общественной жизни, а порядок и власть сосуществуют и генетически связаны друг с другом: власть и властеотношения возникают всегда, когда возникает необходимость установления порядка в той или иной сфере жизнедеятельности людей. Отсюда, вопреки сложившимся в прежние годы в отечественной науке догматам, потребность во власти не сводима главным образом или исключительно к навязыванию силы (власти) одним субъектом по отношению к другому, власть заключена в природе человека и человеческого общества, и в этом смысле она неизбежна и неустранима. Власть, несомненно, связана с возможностью применения силы, но легитимная власть отрицает насилие (неправовую силу).

Фундаментальной основой публичной власти являются публичные интересы – движущие силы ее (публичной власти) осуществления и формирующихся вследствие этого публично-правовых порядков.

В условиях демократии публичная власть реализуется как посредством институционализированных ее институтов, преж-

де всего позиционируемых государством и его органами, проводниками власти – политическими партиями, так и в негосударственных формах – посредством разнообразных форм непосредственной демократии, института гражданских инициатив; при этом государство остается наиболее значимым субъектом властвования, а государственная власть – наиболее значимым проявлением публичной власти. Взаимодействуя с обществом, государство остается обособленным (удаленным) от него, отличается относительной самостоятельностью, собственной природой, присущей ему идентичностью.

§ 2. Государственная власть и властвование: понятие, легитимность, пределы властвования, институционализация

По своей сути и конституционному смыслу государственная власть является качественной разновидностью социальной власти. Это самая широкая, всеобъемлющая власть, принадлежащая исключительно политически организованному обществу – государству, призванная организовать, упорядочить наиболее значимые отношения и связи в обществе и, в отличие от других видов властей, выступать конституционным механизмом выражения и согласования различных интересов на общесоциальном уровне и обеспечивать их реализацию в практической политике.

Государственная власть реализуется через систему органов государственной власти, при том что она не отождествляется с системой этих органов. Органы государственной власти не являются носителями государственной власти. У нее есть конституционно определенный суверен – народ; именно народ как единственный носитель власти делегирует органам государства полномочия на осуществление государственной власти на

условиях, определенных национальной конституцией и принимаемыми на ее основе законами. Вместе с тем было бы неправильным дистанцировать структуры власти от собственно государственной власти. Последняя представляет собой и властные ресурсы – конституционно-правовые средства, выраженные, прежде всего, в государственно-властных полномочиях, и реализующие эти полномочия органы государственной власти. Следовательно, государственная власть представляет собой такую конституционную субстанцию, которая одновременно располагает 1) властными ресурсами, или средствами и механизмами, предназначенными для непрерывного управляющего воздействия на общество (руководство обществом), и 2) конституционно определенной системой органов государственной власти, деятельность которых призвана обеспечить с помощью указанных средств и механизмов достижение конституционно определенных целей и задач. В своем единстве и в соответствии с установленными Основным законом страны целями, признанными им ценностями и принципами, такие органы и учреждения образуют конституционную систему публичных органов власти, или в более широком значении – структуру (механизм) государства, предназначенный для реализации объективно предписанных государству функций и соответствующих конкретному этапу развития задач.

Конституционное своеобразие государственной власти заключается в том, что она действует от имени общества, по его уполномочию и (в идеале) исключительно в его интересах. При этом государственная власть осуществляется только в конституционно-правовых формах, в границах и пределах, которые устанавливаются конституцией страны и принятым на ее основе законодательством. Государственная власть связана основами конституционного строя, правом, правами и свободами человека и гражданина.

Государственная власть суверенна, является доминирующей в обществе властью, ее отличает территориальный масштаб функционирования; это не только целенаправленная организованная, но и территориальная власть, то есть власть, которая возникает, существует, функционирует и развивается внутри государства как территориальной организации людей, осуществляется в пределах (границах) территориального образования. Вместе с тем применительно к современным реалиям территориальный масштаб государства не ограничивается исключительно традиционно понимаемыми государственными границами, имеет более широкий контекст, обусловленный в том числе защитой национальных интересов страны и защитой основных прав и свобод граждан, к примеру, в киберпространстве.

Легитимность государственной власти

В условиях демократического (в особенности) строя государственная власть обладает свойством легитимности – признанием исключительных прерогатив на осуществление руководства обществом, включая монополию на применение принуждения. Легитимная – это должная государственная власть, она базируется на признании ее в качестве публичной, формальной и обладающей престижем (авторитетом). Основой легитимности государственной власти является сформировавшееся в обществе доверие к ней, ее институтам и учреждениям: признание права осуществлять государственное управление; авторитет перед населением, согласие добровольно подчиняться властным предписаниям основываются на общей вере людей в то, что устанавливаемые порядки отвечают конституционно определенным целям и ценностям, а значит, их правам и охраняемым законом интересам. Легитимность указывает на правовую природу власти. Легитимность государственной власти связана с ее преемственностью, конституированием тех форм ее осуществления, которые укоренились в конституционно-

правовой памяти населения и восприняты в качестве социально полезных, необходимых и достаточных в системе властвования[1].

Пределы государственной власти (властвования)

По самому своему предназначению власть государственная должна быть рационально устроенной и действующей исключительно эффективно и в интересах собственника власти – народа как совокупного субъекта (носителя и первоисточника) публичной власти и ее минимальных величин – граждан как носителей основных прав и свобод, в своей совокупности интегрированных в эту социальную общность (народ). Общие интересы носителя и первоисточника власти, уровень демократии, политической и правовой культуры и ментальности граждан, действенность конституционных традиций, характер зрелости/незрелости институтов гражданского общества в стране предопределяют пределы и правовой режим властвования, характер государственной деятельности, объем компетенции государственных органов. Связанность государства правами человека и основами конституционного строя – объективный предел властвования. В условиях конституционных форм правления государственная власть не может наделять себя и учреждаемые ею органы абсолютной дискрецией в законодательствовании, произвольно определять объемы применения мер охранительно-принудительного характера, а равно отказываться от осуществления конституционно определенных целей, социальных обязательств перед населением, обусловленных этими целями и обязательствами осуществления объективно заданных государству функций, изменять методологические ориентиры властво-

[1] См.: Червонюк В. И. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Теория конституционного права: сравнительно-правовой и страноведческий анализ : монография : в 2 кн. Кн. 2. Организация публичной власти. М. : Юстицинформ, 2023.

вания вопреки действующим конституционным стандартам и демократическим императивам[1].

Институционализация государственной власти

Обращение к конституционным текстам указывает, что современные конституции весьма подробно регулируют все то, что так или иначе связано с государственной властью: определяют ее источник, носителя (ее носителем, сувереном, как правило, признается народ); закрепляют конституционные принципы (важнейшими являются принцип разделения властей, действие государственной власти в соответствии с правом, ответственность публичных властей перед гражданами), формы и механизмы осуществления государственной власти – через институты непосредственной демократии и представительные институции; соответственно принципу разделения властей устанавливают конституционную систему государственных органов, осуществляющих такую власть; определяют способы воспроизводства, передачи властных полномочий народом своим представителям, ответственность последних перед народом и др. Иными словами, организация государственной власти в государстве – основной институт любой конституции, важнейший объект конституционного регулирования.

Конституционная связь государственной власти и государства

Государство и государственная власть – явления генетически связанные друг с другом. Как понятия «церковь» и «религия», «государство» и «государственная власть» во многом родственные, однако принципиально отличающиеся друг от друга феномены. Государственная власть – это высшая власть в обществе, общеобязательность ее решений основана не только на

[1] См.: Червонюк В. И. Идея права и право в идеях. Т. II. Кн. 2. Организация публичной власти.

легитимности и авторитете, но и на присущей ей возможности легитимного применения государственного принуждения.

Справедливо замечено, что «какие бы позиции в теории относительно понимания природы государства ни занимал исследователь, каких бы взглядов он ни придерживался в этом вопросе, он вынужден будет исходить из той посылки, что и в современных условиях государство занимает во всей конституционной системе особое место: государство – одновременно и субъект политического властвования, и объект конституционного регулирования». Государство призвано оказывать постоянное и непрерывное регулятивно-управленческое воздействие на общество и в то же время связано обязательствами перед этими обществом. Если не оставаться исключительно на позитивистской платформе, то все же надо признать, что государство в значительной мере формирует право (позитивное) и в то же время подчинено ему и связано им; не вмешиваясь в очерченную конституцией страны сферу бытия человека, государство в то же время призвано активно содействовать реализации его жизненных планов, признавать, обеспечивать и охранять их права и свободы как фундаментальные и базовые ценности всего общества.

Находясь в непрерывных интеракциях с обществом, государство одновременно остается обособленным (удаленным) от него, обладает большей или меньшей самостоятельностью, собственной природой или специфической сущностью.

Несложно обнаружить, что современные конституции закрепляют не только содержательные, структурные, функциональные, но и сущностные характеристики государства. Формально-юридическое оформление таких субстанциональных черт государства находит отражение в конституционных формулах «демократическое государство», «правовое государство» «социальное государство», «суверенное государство» и др. Все эти формулировки основных законов (конституционные характери-

стики) в своей совокупности дают основание вести речь о конструкции конституционного, или современного, государства[1].

§ 3. Суверенитет народа (нации) в доктрине и практике конституционализма

Суверенитет (франц. souveraineté – «верховная власть») – верховенство и независимость власти. В науке конституционного права различаются несколько видов суверенитета: народный – полновластие народа, т. е. обладание народом социально-экономическими и политическими средствами для реального участия в управлении делами общества и государства; национальный – полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью определять характер своей национальной жизни, включая, прежде всего, способность политически самоопределяться вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. Суверенитет народа и национальный суверенитет означают, что только народ и нация являются основой государственности и источником власти, не бог и не царь и т. д., а народ является хозяином своей судьбы, определяет формы государственного правления и устройства. На этих исходных положениях базируется понимание государственного суверенитета, равно как и понимание конституционализма и иных фундаментальных государствоведческих понятий.

Суверенитет народа, или народный (пренебрегая методологическими строгостями, можно сказать, национальный) суверенитет является одним из фундаментальных устоев конституци-

[1] Неслучайно немецкие конституционалисты ст. 20 Основного закона ФРГ 1949 г., закрепляющую эти характеристики государства, именуют «малой конституцией».

онного строя для всех без исключения стран, так или иначе приверженных демократии. Это своего рода аксиома в конституционной теории и практике, которой в отечественном государствоведении в былые годы придавали некий сакральный оттенок (по идеологическим соображениям некоторые политические силы и в новейших условиях привержены этой сакральности).

Как следует из Конституции РФ, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3).

Национальный суверенитет, согласно Политической Конституции Никарагуа, принадлежит народу, который осуществляет его посредством демократических инструментов и по собственному усмотрению принимает соответствующие решения и участвует в строительстве и совершенствовании экономической, политической и социальной системы нации (ст. 2)[1].

Конституция IV Республики Мадагаскар 2010 г. также основывается на том, что «суверенитет принадлежит народу, источнику любой власти, которая осуществляется им через своих представителей, избранных общим прямым или косвенным голосованием или путем проведения референдума. Никакая часть народа, никакой отдельный человек не может присвоить себе осуществление суверенитета (ст. 5)[2].

По Конституции Венесуэлы носителем суверенитета является только народ, который осуществляет свою власть непосредственно в форме, закрепленной в настоящей Конституции и законе, а также через органы государственной власти. Органы государства действуют в интересах суверенитета народа и ему подчинены (ст. 5)[3].

«Суверенитет принадлежит народу…» – таков императив Конституции Индонезии (ч. 2 ст. 1)[4].

Конституция Республики Вануату содержит ст. 4.1, согласно которой Национальный суверенитет принадлежит народу Вануату, который осуществляет его через своих выборных представителей[5].

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 581.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 563.

[3] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 653.

[4] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 154.

[5] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 493.

Конституционная конструкция суверенитета народа, или формально-юридическая его легитимации может быть выражена в различных формах. В частности, в Конституции Австрийской Республики – Федеральном конституционном законе от 10 ноября 1920 г. – это выражено следующим образом: «Австрия является демократической республикой. Ее право исходит от народа» (ст. 4.1)[1]. Или: «Конституция является выражением суверенитета народа и высшим законом Федеративных штатов Микронезии» (разд. 1 ст. II «Верховенство»)[2].

Вне зависимости от юридических нюансов, представленных в конституционных системах разных стран, суть суверенитета народа не меняется: народ признается единственным источником и носителем публичной власти.

В современную эпоху в понимание феномена суверенитета народа вносится новый контекст[3]. Если суверенитет народа – конструктивный элемент современного государственного строя, основанного на принципах конституционализма, то требуется нахождение меры равновесия данного принципа с иными устоями современного демократического государства, прежде всего с принципами разделения властей и признанием и гарантированием прав и свобод, концентрированно выраженным в принципе господства (правления) права.

Народный суверенитет и разделение властей

Конституирующий государственную власть принцип разделения властей его основоположниками изначально был задуман для того, чтобы обеспечить политическую свободу в обществе. Данный принцип одновременно обеспечивал и

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 27.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 342.

[3] Специальный анализ проблемы см.: Червонюк В. И. Суверенитет народа в эпоху постмодернизма: критическое осмысление доктрины и практики эволюционирующего конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 21–26.

рациональное распределение власти между высшими органами государства, и наличие в его механизме системы сдержек и противовесов, которые исключали бы концентрацию власти в руках одного из таких органов; тем самым гарантировалась эффективная и конкурентная деятельность государственных структур. Последнее обстоятельство настолько значимо, что именно с ним собственно и возможно реальное функционирование системы разделения властей. На языке конституционного права это означает, что само по себе учреждение органов власти исключительно по признаку разделения труда в сфере властвования (законодательствование, государственное управление в узком его смысле, правосудие), вне создания отвечающей общепринятым стандартам системы сдержек и противовесов, не соответствует действительной природе принципа разделения властей. Иными словами, конституционная практика в этом случае сталкивается с декретированным основным законом страны принципом-симулякром[1]. В условиях демократии без действительного разделения властей и соответственно демократических государственных режимов принцип народного суверенитета превращается в юридическую фикцию. Желаемое в этом случае не становится действительным. Социальная ценность народного (общенационального – не государственного) суверенитета как раз и заключается в том, что он создает реальную конституционно-правовую основу (конституционную среду) для выражения политической свободы в обществе: граждане не только посредством своих представителей, но и непосредственно, в различных конституционно-правовых формах – институционализированных или таковыми на являющимися, добровольно и осознанно вправе осуществлять политическую деятельность, квалифицируемую в контексте действия данного принципа конституционной, или юридически правомерной. Будучи различны-

[1] См. об этом: Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляции / пер. с фр. А. Качалова. М., 2015.

ми по своей природе, принципы разделения властей и народного суверенитета едины в том, чтобы пространство политической свободы не ограничивалось (дозировалось) усмотрением публичных властей.

При оценке рассматриваемых принципов следует учитывать фактор эволюционного развития каждого из них. Соответственно, природу народного суверенитета современного государства нельзя оценивать с позиции времени периода революционных эпох, равно как и периода существования классического типа Советского государства: если в рассматриваемый период феномен народовластия имплицитно предполагал полноту власти представительных учреждений и таким образом исключал действие принципа разделения властей, то в новейших условиях пределы его (народного суверенитета) действия очерчены сферами функционирования иных, однопорядковых ему начал конституционализма. Вместе с тем не без влияния принципа народного суверенитета современные конституционные системы восприняли конструкцию взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, формирования модели государственного правления, уточнения статуса главы государства. В частности, обусловленный суверенитетом народа принцип единства властей получил отражение в арбитражно-координирующих полномочиях главы государства, наделении парламента судебными полномочиями в отношении главы государства и иных высших должностных лиц (США, Франция, Япония, государства Латинской Америки и др.).

Правление (суверенитет) народа и правление (господство) права

Это два фундаментальных начала конституционного устройства современного государства. Симптоматично, что либерально-демократическая доктрина традиционно фундаментальное начало конституионализма – народный суверенитет,

как правило, отвергает, при этом придавая принципу верховенства права роль самостоятельного, не связанного с принципом народоправства правового начала. В действительности вопрос о существующей связи между отмеченными принципами имеет фундаментальное значение.

Исторически конструкция народного суверенитета была призвана утвердить народ в качестве доминантного субъекта в системе властвования, а кроме того, что особенно важно (и не учитывается критиками), органично отразить в его существе исконные и фундаментальные ценности социального миропорядка, отображающие глубинные потребности (интересы и ценности) как отдельной личности, так и больших групп людей. Уже само по себе это обстоятельство заключало в себе мощный мировоззренческий заряд, указывало на концентрацию значительного по своей силе регулятивного потенциала данного принципа и, вследствие этого, его естественно-правовую природу.

С позиции развивающегося конституционализма всякая публичная власть связана правами человека и основами конституционного строя. Ни один из принципов конституционного устройства не свободен от действия этой максимы; связанность правом, правами и свободами очерчивает пределы и содержание принципа народного суверенитета, исключает его радикальные формы проявления, противопоставление праву политических притязаний, предпочтение стихии (охлократии) правовому порядку. Это, можно сказать, современный контекст содержания суверенитета народа. В то же время фетишизацию формально-юридического в феномене верховенства права в отношении к принципу суверенитета народа вряд ли следует признать уместной.

Можно было бы согласиться с высказыванием И. Стюарта о том, что «воля народа не составляет, сама по себе, критерия права или беззакония. Есть высший критерий, по которому эту волю можно оцени-

вать; возможно, что народ и не прав»[1]. Однако вполне логичен вопрос относительно «высшего критерия». Вопрос о том, кто и с каких методологических позиций его определяет в каждый конкретный момент, остается открытым. Если не принимать в расчет существование некоего трансцендентного начала, выступающего таким критерием, то в цитируемом положении истины не больше, чем сомнений.

Следовательно, в условиях демократии противопоставление правления права – действительно фундаментального начала современного правового государства – принципу суверенитета народа, несмотря на все более утрачиваемое им значение, не должно служить данью моде (стенанию по поводу запущенной, может быть, в какой-то степени и оправданной идеи «популярности популистов»). Очевидно, что обнаружение сущностных связей между этими конституционно значимыми ценностями требует все же более глубинного анализа, а значит, и более точных, основанных на действительных законах конституционного развития современного социума закономерностях выводов.

Крайние позиции западных исследователей в рассматриваемом вопросе характерны и для отечественной конституционной доктрины.

Так, едва ли не господствующим стал подход, при котором принцип верховенства права однозначно противопоставляется принципу суверенитета народа. В среде отечественных конституционалистов созвучна распространенной в западной государствоведческой литературе мысль о том, что «правление права не отнимет власти у законных ее носителей только оттого, что те не пользуются общим сочувствием и действуют плохо. Законную власть положено терпеть, даже когда она неудачлива, расходится с влиятельными ожиданиями публики, раздражает мнимыми и действительными ошибками, неприемлема по

[1] Стюарт И. От «верховенства права» (Rule of Law) к «правовому государству» (Legal State): время реинкарнации? // Правовая реформа в России: восемь лет спустя : сборник статей / под ред. В. П. Мозолина, сост. П. Д. Баренбойма. М. : ЛУМ, 2013. С. 332.

эстетике и по стилю»[1]. При этом как-то упускается из виду то обстоятельство, что современные правовые системы формируются при решающем участии самого государства, прежде всего его законодательных органов. Представительное правление и являющаяся результатом его воплощения представительная законодательная власть существенным образом, если не сказать больше, влияет на состояние феномена правления права. Более того, здесь наблюдается устойчивая зависимость (закономерность): качество принимаемых законов предопределено представительными свойствами легислатуры[2].

Следовательно, господство права, воплощенного в отвечающем требованию конституционности избирательном и партийном законодательстве, становится возможным при определенных условиях – господстве демократических начал в государственном управлении или, иными словами, в ситуации реального народовластия. Следовательно, между правлением права и суверенитетом народа существуют нерасторжимые устойчивые связи, опрокинуть которые, не рискуя подорвать основы государственного здания, нельзя.

Вопрос о том, какими гарантиями подкрепляется конституционная формула о народном суверенитете – это одновременно вопрос о реальности конституционного строя, основу которого составляет народовластие. Представляется, что конституционно декретируемое народовластие означает, прежде всего, действенный и действительный гражданский контроль над властью, что в свою очередь предполагает право требовать у публичных властей отчета о своей деятельности и обязанность этих

[1] Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений : монография / под ред. Н. А. Сергеевой. М. : Проспект, 2016. С. 86.

[2] См. об этом: Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Ч. II. С. 134; Он же. Качество закона: современная концепция // Юридическая техника. Специальный выпуск. 2014. № 8. С. 488–503; Он же. Представительная природа законодательной власти : современный контекст // Конституционное (государственное) право. 2015. № 2. С. 11–19.

властей отвечать перед народом[1]. Эта обязанность должна подкрепляться реально действующей конституционной ответственностью, включая право граждан использовать механизмы отзыва выборных должностных лиц, инициировать процедуру импичмента в отношении широкого круга должностных лиц, как это имеет место в развитых зарубежных странах (США, Япония и др.). Это также транспарентность (прозрачность) организации и деятельности всех структур публичной власти, подкрепленное правом граждан быть информированными о вознаграждении таких лиц, эффективности их деятельности; возможность через прямые формы народовластии влиять на принятие и осуществление общезначимых вопросов. С этим связано наличие развитых институтов прямого и опосредованного влияния на власть, эффективных конституционных средств непосредственного и опосредованного осуществления власти.

Таким образом, народовластие предполагает, что общество в целом (народ) или его часть реализует власть, т. е. осуществляет непосредственно или через своих представителей управление делами общества и государства, добиваясь таким образом удовлетворения общих и не противоречащих им частных интересов.

К конституционным формам осуществления суверенитета народа относятся предусмотренные национальной конституцией государственно-правовые формы (институты), механизмы, посредством которых народ реализует принадлежащую ему власть. Это прежде всего непосредственная (прямая) демократия – осуществление народом власти через формы непосредственного или прямого волеизъявления. Если властные структуры формируют решения по важным вопросам жизни общества и государства именно таким образом, принимая выявленное мнение населения за основу, то складывается плебис-

[1] Червонюк В. И. Ответственность публичных властей как объект законодательного регулирования (технико-юридический контекст) // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 652–661.

цитарная демократия – явление, с которым российская действительность знакома лишь поверхностно.

Следующая форма народовластии воплощена в институте народного (общенационального) представительства.

Таким образом, феномен народного суверенитета есть воплощение двух начал – непосредственного и представительного правления. Каждое из этих начал нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, недооценка одного из них одновременно означает умаление суверенитета народа в целом. В то же время современные конституционные системы основываются на приоритете представительной формы народовластия, основанной на принципе представительства – власти народа, осуществляемой через выборных представителей, или системой представительных, т. е. избираемых народом, органов государственной власти и местного самоуправления, а равно иных учреждений, посредством которых реализуется воля народа. Таким образом, через механизм представительства носитель власти реализует эту власть в конституционной практике.

Важнейшей составляющей представительного правления и показателем реальности народного суверенитета является не имеющее универсального значения в конституционном законодательстве основное (конституционное по своей природе) право граждан на народное представительство, содержанием которого охватываются такие правомочия, как правомочие иметь органы народного представительства; правомочие на обеспечение эффективной работы органов народного представительства; правомочие на периодические выборы народных представителей; правомочия избирать и быть избранными в органы народного представительства; правомочие быть представленными; правомочие влиять на деятельность и организацию системы представительных органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных достаточными властными полномочиями и публично значимыми функциями;

право на демократическую избирательную систему и достоверные результаты выборов; право на реализацию потребностей и интересов граждан в деятельности представительных учреждений; право переизбирать или отзывать народных представителей с соблюдением установленных законом правил и процедур.

§ 4. Государственный суверенитет и государственные символы

§ 4.1. Концепт государственного суверенитета

Среди важнейших конституционных характеристик государства, основные законы неизменно указывают на суверенитет, или государственный суверенитет[1]. Государство в конституционном праве – властная структура, обладающая суверенными полномочиями решать вопросы организации общества в масштабах страны, определять ее отношения с внешним миром.

В общепринятом понимании *государственный суверенитет* («суверенитет» – лат. *supraneitas* от supra – выше; франц. *souveraineté* – «верховенство») – это верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешней сфере, т. е. полнота законодательной, исполнительной и судебной властей государства на его территории, исключающая всякую иностранную власть, а также неподчинение государства

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 354. К. Маркс в качестве характерной черты суверенитета указывал на неподчиняемость чьим-либо приказам, подчеркивал, что «две суверенные власти не могут одновременно, бок о бок, функционировать в одном государстве» (см.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 5. С. 428; Т. 6. С. 263).

властям иностранных государств в сфере международного общения, кроме случаев явно выраженного и добровольного согласия со стороны государства на ограничение своего суверенитета. В государствоведческом смысле государственный суверенитет означает, что государственная власть, основана на суверенной воле народа, независима от кого бы то ни было во внутренних делах и в международных отношениях; это ее (государственной власти) верховенство на всей территории страны, исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством. В указанном значении государственный суверенитет есть изначальное и неотъемлемое (неотчуждаемое) свойство государственной власти, которое указывает на его *верховенство* (господство) в границах территории, т. е. право властвовать на своей территории и обязанность всех субъектов подчинятся ему и независимость в общении с себе подобными (другими государствами). Отсутствие какой-либо из этих характеристик – свидетельство отсутствия суверенности государства.

Суверенитет государства проявляется в верховенстве государственной власти, ее единстве, независимости и неделимости. Действующая Конституция России (ст. 4) закрепила новый подход к суверенитету государства. Положение о государственном суверенитете следует сразу же за статьей, в которой закреплен суверенитет народа – этим подчеркивается их неразрывная связь и исходное значение суверенитета народа. С позиции современных подходов к проблеме государство может считаться суверенным только при условии, что оно реализует волю народа и что его система управления демократичная.

Сущность государственного суверенитета, особенность его конституционной конструкции проявляется в имплицитно присущих ему свойствах: а) верховенстве, б) единстве и в) независимости.

Верховенство государственной власти означает неограниченность государственной власти ничем, кроме Конституции, естественного права и законов. Верховенство государственной власти означает, что на территории государства нет другой, конкурирующей власти и над ней нет и не может стоять никакая иная власть. Таким образом исключается двоевластие и признается единственная легитимность и высшая юридическая сила законов, издаваемых высшими органами государственной власти. Следовательно, распространение суверенитета государства на всю его территорию означает, что государственная территория является пространственным пределом распространения государственной власти. Территориальное верховенство государственной власти выражается в том, что в пределах территории государства не допускается иной власти, которая могла бы существовать наряду с нею или вне ее контроля. Обобщенно, верховенство власти выражается в *универсальности* – только решения государственной власти охватывают население и общественные организации данной страны; *прерогативе* – возможности отмены или признания ничтожным любого незаконного проявления другой общественной власти; *специальных средствах воздействия* (идеологического, принудительного характера и др.), которыми не располагает никакая другая общественная сила. Верховенство государственной власти проявляется и в том, что она определяет весь строй правовых отношений, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан. В конституционном государстве суверенная власть основана на праве и ограничена правом. Иное дело, что из всех устанавливаемых правом властей суверенная власть является высшей. Верховенство государственной власти делает ее единственной политической властью, исключая тем самым возможность существования наряду с суверенной государственной властью какой-либо иной поли-

тической власти. Верховенство государственной власти предполагает неделимость (неотчуждаемость) суверенитета, свойство государственной власти, которого нельзя лишить, разделить и т. д.

Очевидно, что верховенство государственной власти позиционируется и как ее исключительность, смысл которой состоит в том, что на территории единого государства возможен один суверенитет – самого этого государства. Данный постулат в одинаковой мере присущ всякому государству, включая и федеративное; тем самым a priori исключается признание суверенитета за субъектами федерации.

Единство государственной власти есть такое свойство государственного суверенитета, которое выражается в наличии единого органа или системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. Томас Гоббс в трактате «Левиафан» утверждал, что «существует только один способ создать сильное государство – это единство власти». Единство системы государственной власти есть обязательное условие государственной целостности. Юридические признаки единства государственной власти заложены в совокупной компетенции системы органов, составляющих основу высшей государственной власти. Принцип единства государственной власти выражается в единой правовой политике, в особенности в политике законотворчества, государственного регулирования и управления, в наличии механизмов координации государственной деятельности и институтов федерального представительства) для федеративного государства). Единство системы органов государственной власти предполагает также их соподчиненность, централизованность (отображающей в то же время федеративную структуру государства).

Независимость государственной власти – это исключительное право органов государственной власти самостоятельно принимать нормативные акты, формулировать в них государ-

ственную волю, обеспечивать конституционный правопорядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей конституционной компетенции. Эта самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием зависимости (финансовой, политической и др.) государственных органов от кого бы то ни было внутри и вне пределов государства. Независимость власти означает ее неподчиненность верховным властям других государств, отсутствие между ними властеотношений при возможности наличия только добровольно принятых на себя договорных обязательств. При этом следует иметь в виду, что в современном мире все государства связаны определенным набором обязательств, исходящих из общепризнанных принципов международного права (например, запрет агрессии или уважение прав человека и суверенитета других государств), за нарушение которых международное сообщество предусмотрело возможность применения принудительных мер, на что государство могло и не давать своего предварительного согласия. Однако такими нормами в одинаковой степени связаны все существующие государства, и поэтому между собой они находятся в юридически равном положении.

В качестве гарантий суверенности власти все государства предусматривают общий запрет на захват и присвоение власти, верховенство своих конституций и основных законов и изданных на их основе текущих законов, распространение их в равной степени на всю территорию государства и обязательность их соблюдения всеми лицами, находящимися на территории государства. Установленный правопорядок государство охраняет с помощью единой государственной судебной системы и вооруженных сил, направленных на обеспечение внешнего аспекта суверенитета.

§ 4.2. Государственные символы, государственный язык: понятие, конституционный статус

Государственные (национальные) символы

Суверенитет любого государства (государственный суверенитет) неразрывно связан с *государственными (национальными) символами*: это закрепленные в национальной конституции страны внешние знаки государства, выражающие идею государственной власти и государственный суверенитет. К общепризнанным государственным символам конституции современных государств относят: государственный флаг, государственный герб, государственный гимн, иногда – государственную печать (ч. 2 ст. 14 Конституции Чехии), и др. Их описание, порядок использования определяются конституциями и/или специальными законодательными актами. В частности, по Конституции Португалии государственный флаг определяется как «символ суверенитета Республики, независимости, единства и целостности». Конституция Румынии устанавливает: «национальный гимн Румынии – «Проснись, румын» (ч. 3 ст. 12 «Национальные символы»).

Отмеченный вывод подтверждается также использованием в конституционной лексике словосочетаний: «символы государства и национального суверенитета» (Кабо-Верде), «символы независимости и суверенитета» (Монголия). В конституциях многих стран нормы о государственной символике располагаются в разделах о суверенитете (Франция, Демократическая Республика Конго и др.); разд. 3 Конституции Независимого Государства Папуа – Новая Гвинея («Национальные символы») предсматривает указание о том, что «акты Парламента могут содержать положения о: a) национальном флаге, b) националь-

ном гербе, c) национальном девизе, d) национальной печати и e) национальном гимне»[1].

В ст. 7 Конституции Непала зафиксированы такие символы, как государственный флаг и герб, определены государственный цвет, государственный цветок, государственное животное и государственная птица[2]. Аналогичные положения содержит ст. 1 Конституции Демократической Республики Конго[3].

Конституции государств Океании включают специальные структурные части о государственном суверенитете (ст. II Конституции Республики Палау[4], разд. 3 «Национальный суверенитет и самодостаточность» Конституции Независимого Государства Папуа – Нова Гвинея)[5].

В отдельных странах, к примеру в Албании, на Мальдивских Островах, в Того, Центральноафриканской Республике, Шри-Ланке, к государственным символам так или иначе отнесены государственный (национальный) праздник, или национальный день, положения о национальной валюте (Демократическая Республика Конго). Конституция Чехии к государственным символам также отнесла «государственные цвета… штандарт Президента Республики, государственную печать» (ч. 1. ст. 14). В государствоведении в числе государственных символов называют столицу государства или столичный округ. В качестве одного из оснований может служить аргумент о том, что статус столицы нередко определяется в одной конституционной норме (статье), в которой говорится о статусе государственного флага, герба и гимна. Противники такого подхода полагают, что в этом следует усматривать особенности систематики конституционного материала и не более того. Государственным символом и составляющей государственного суверенитета является государ-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 532.

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 535.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 654.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 399.

[5] Там же. С. 528-529.

ственный язык. Согласно Конституции РФ «государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 68 в ред. конституционной поправки 2020 г.).

Примечательно, что далеко не отдельные конституции, причем в разных конституционно-правовых семьях, наряду с отмеченными символами содержат специальные статьи, в которых определена формула девиза государства.

Так, согласно ст. 2 Конституции Франции «Девиз Республики – «Свобода, Равенство, Братство». Ее принцип – «правление народа, народом и для народа»[1]. Девиз Республики Сенегал – «Один народ – одна цель – одна вера»[2].

Официальный и государственный языки. Урегулирование статуса государственного (официального) языка – новое в предмете конституционного регулирования. По общему правилу нормы о государственном языке включаются в первый раздел (часть, главу) основного закона в статьи, в которых заключены положения о других государственных символах. Считается, что в этом прослеживается прямая связь между государственным суверенитетом и государственным языком.

Государственный язык – это предусмотренный национальной конституцией страны язык, используемый в законодательстве, делопроизводстве и судопроизводстве; это главный язык в стране, является средством официального общения и, как правило, является языком большинства населения. Государственный язык – это язык, на котором в юридически обязательном порядке ведется работа в законодательном и других государственных органах, учреждениях, официальное делопроизвод-

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 411.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 862.

ство, судопроизводство, публикуются нормативно-правовые акты и официальные издания.

Как правило, статус языка как государственного устанавливается национальной конституцией, притом что в качестве государственного языка определяется или фактически признается язык титульной нации.

Так, Конституция Монголии устанавливает, что «государственным языком Монголии является монгольский язык» (п. 1 ст. 8)[1]. В государствах, образовавшихся на многонациональной основе, статус государственных могут иметь два и более языков. Согласно Конституции Кении «официальными языками Республики являются суахили и английский» (разд. 7.1); при этом конституционно в разд. 7 («Национальный, официальный и иные языки») определено, что «национальным языком Республики является суахили» (разд. 7.1)[2]. По Конституции Республики Кипр официальными языками признаются греческий и турецкий (ч. 1 ст. 3)[3]. Конституция Республики Чад устанавливает: «официальные языки – французский и арабский» (предл. 1 ст. 9)[4]. Глава 1 Конституции Республики Сейшельские Острова содержит ст. 4 (п. 1), согласно которой «национальными языками Сейшельских Островов являются креольский, английский и французский». Примечательно оговорка п. 2 ст. 4: «Невзирая на п. 1, лицо может использовать любой из национальных языков в любых целях, однако закон может устанавливать использование одного или нескольких национальных языков для каких-либо конкретных целей»[5].

Исследователи конституционного строя Бельгии указывают, что для Бельгии «официальные языки – французский, нидерландский (фламандский) и немецкий»[6]. Между тем, прямо не указывая на официальные (государственные) языки, Конституция Королевства Бельгии констатирует, что «Бельгия включает три сообщества: француз-

[1] Конституции государств Азии в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 504.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. С. 102. Ср.: Вводная статья к Конституции Кении. Там же. С. 94.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. С. 211.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 870.

[5] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 803.

[6] Пилипенко А. Н. Вводная статья к Конституции Бельгии // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 330.

ское сообщество, фламандское сообщество и германоязычное сообщество» (ст. 2), и что «Бельгия состоит из четырех лингвистических регионов: регион французского языка, регион нидерландского языка, двуязычный регион Брюссель-столица и регион немецкого языка» (абз. 1 ст. 4)[1]. В этой же связи представляет интерес конструкция языка в Конституции Швейцарской Конфедерации. Согласно ст. 70 («Языки») «официальными языками Союза являются немецкий, французский и итальянский. В отношениях с лицами ретороманского языка официальным языком Союза является также ретороманский» (ч. 1 ст. 70). Конституционно определено, что «кантоны определяют свои официальные языки» (предл. 1 ч. 2 ст. 70); им предписано для сохранения взаимопонимания между языковыми сообществами уважать «традиционный языковой состав территорий и принимать во внимание коренные языковые меньшинства» (предл. 2 ч. 2 ст. 70)[2].

Конституция Республики Фиджи не оперирует терминами «официальный язык», «государственный язык». В стилистике стран общего права конструирования законов в § 3 «Принципы конституционного толкования» содержатся два положения, из которых можно сделать вывод о языках страны. Из п. 3 § 3 следует, что «настоящая Конституция, принятая на английском языке, переведена на язык айтокеев и язык хинди, чтобы стать общедоступной». Согласно п. 4 § 3 «при наличии очевидных различий между смыслом положений настоящей Конституции на английском языке и версий на языке айтокеев или хинди, английская версия имеет приоритет»[3]. При этом учитывая то обстоятельство, что данные положения включены в главу 1 «Государство», можно прийти к умозаключению, что в приведенном случае речь идет именно об официальных и иных языках Фиджи.

Нередко в качестве синонима государственного языка конституции ряда стран используют понятие «официальный язык».

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 340.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 548.
[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 838-839.

В частности, в ЮАР официальными языками Республики являются sepedi, sesotho, setswana, siswati, tshivanda, xitsonga, африкаанс, английский язык, isindebele, isixhosa и isizulu (ст. 6.1)[1]. При этом конституционно определено, что «Совет по южноамериканским языкам… должен: 1) создавать условия для применения и способствовать развитию и использованию: a) всех официальных языков; b) языков khoi, nama и san и c) языка жестов; 2) поддерживать и уважать: a) все языки, которые обычно используются в различных сообществах в Южной Африке, включая немецкий, греческий, гуджарати, хинди, португальский, тамил, телегу и урду; 2) арабский, иврит, санскрит и другие языки, которые используются в Южной Африке для религиозных целей»[2].

Кроме того, в ряде конституций (что в особенности характерно для федеративных государств) употребляются одновременно понятия и государственного, и официального языков, притом в разном или равнозначном значении.

К примеру, в Эфиопии, кроме государственного языка, официальный язык установлен в каждом субъекте федерации. В Демократической Республике Конго официальным языком Конституция признает французский, национальными языками – киконго, лингала, суахили и чилуба (ст. 1)[3]. По Конституции Индии штаты, кроме государственного (официального) языка хинди, могут «принять любой или любые из языков… для каких-либо из официальных целей Штата» (ст. 345). Перечень 18 таких языков дан в приложении 8 к Конституции[4]. Свои особенности имеет конституционная интерпретация государственного языка в государствах – бывших колониях. Язык бывшей метрополии обычно становится государственным (официальным) языком национального государства. В частности, согласно Конституции Намибии официальным языком страны является английский язык. При этом Конституция не запрещает использования других языков как языков обучения в частных школах или в школах, которые полностью или частично содержатся государством, при условии обеспечения владе-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 900.

[2] Там же. С. 900-901.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. … С. 654.

[4] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя и Индостан. С. 425-426.…

ния официальным языком согласно требованиям действующего законодательства (ч. 1 и 2 ст. 3)[1].

В интерпретации отдельных зарубежных конституционалистов (В. Н. Шаповал), в ряде стран в пределах части государственной территории или отдельных административно-территориальных единиц, население которых составляют национальные или языковые меньшинства, наряду с государственным языком, определенные официальные функции выполняют языки этих меньшинств или за такими языками признается, по существу, одинаковый с государственными языками статус (Афганистан, Македония, Перу, Сербия, Словения, Филиппины, Хорватия, Черногория). Такой же подход применен в тех унитарных государствах, где образованы территориальные автономии на этнической или культурно-лингвистической основе.

§ 5. Конституционно-правовой режим территории государства

Материальной основой государственного суверенитета является обладание территорией, собственностью, определенным культурным достоянием.

Территория всякого государства, его пространственные пределы конституционно определены *государственной границей*; это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр, воздушного пространства), т. е. пространственный предел действия суверенитета государства[2].

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 603-604.

[2] См. об этом: Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. С. 41-42.

В конституционном, смысле территория государства есть атрибут национальной государственности, сущностный признак всякого государства.

Государственная территория в конституционном праве – часть земли, на которую распространяется суверенитет государства. Ее пределы ограничены государственной границей. Государственная территория есть элемент государственного суверенитета, представляющий часть территории Земли, на которую распространяется суверенитет государства. Территория есть атрибут государственности, сущностный признак всякого государства. В пределах территории государство осуществляет законное территориальное верховенство. Соответственно, государственная территория государства – это сухопутная территория, ее недра, территориальные и внутренние воды и воздушное пространство над ними. Основными признаками государственной территории являются ее принадлежность определенному государству и верховенство на ней государственной власти данного государства. Власть, народ и территория – основные условия государственной организации общества. Как публичноправовой институт территория государства входит в структуру национального права достаточно поздно – только в начале XIX в. была сформулирована концепция территории как основы существования государства. В последующем представители возникшей юридической школы стали характеризовать государство как сочетание трех элементов – территории, населения и государственной власти, а саму территорию – как пространство, в пределах которого осуществляется государственное властвование над населением.

Как правильно отмечается в компетентной литературе, сама территория не является собственностью государства на территорию – это геофизическое пространство, на которое распространяется суверенитет государства, т. е. государство обладает монопольным правом на верховенство в пределах данной территории.

Собственником территории может быть признан только населяющий ее народ, по уполномочию которого властвует государство. Территория – это не только пространственная сфера верховенства государства, но и объект его регулирования: государство устанавливает правовой режим собственной территории, включая определение ее административно-территориального устройства, позволяющее приблизить государственное властвование к соответственно организованному населению.

Господство государства над своей территорией, или территориальное верховенство, означает не только право государства осуществлять исключительную власть в пределах соответствующей территории, но и ее неделимость, а также гарантированную международным правом неприкосновенность (запрет какого-либо посягательства со стороны одного государства на территорию другого) и целостность (недопустимость насильственного расчленения государственной территории или захвата и отторжения (аннексии) ее части). Соответственно, порядок изменения правого режима территории – так же предмет конституционного регулирования. В ряде стран (Австрия, Словакия, Чехия) изменение государственной границы (территории) возможно на основе конституционного закона.

В национальных конституциях данный элемент государства – государственная территория – получает более или менее детальное конституционное закрепление. В частности, определяются: принадлежность территории народу (ст. 2 Конституции Ирландии 1937 г.), состав государственной территории (преамбула Основного закона ФРГ 1949 г.); принципы территориальной организации государства (ст.ст. 137–139 Конституции Испании); конституционные основания и процедуры изменения территории государства (ч. 1 Конституции Индии), положения, относящиеся к разграничению предметов ведения и полномочий между центральной властью государства и его составными частями, что прежде всего специфично для федеративных и регионалистских государств и пр.

Глава 8. Государство в механизме властвования (общее и особенное в различных конституционно-правовых семьях)

§ 1. Принцип разделения властей как метаюридическое основание организации современного государства

В самом первом приближении своеобразие принципа разделения властей, если основываться на постулатах классической теории[1], состоит в том, что в соответствии с объективно предписанными функциями государства (государственной власти) в его структуре обособляются свойственные этим функциям части государственного механизма, или ветви государственной власти. Соответственно видам государственной деятельности обособляются и ветви государственного механизма с четким определением статуса и компетенции (функций, предметов ведения, властных полномочий, ответственности) каждой из них.

[1] Весьма опрометчиво (и очень смело) утверждать, что «Н. Макиавелли… обосновал доктрину разделения властей» (Ковлер А. И. Генотип конституций и формирование конституционных моделей // Сравнительное конституционное право : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, А. И. Ковлера. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 42); Баренбойм П. Д., Захаров А. М. Флорентийская утопия: государство как произведение искусства. М., 2012. С. 106).

Достаточно распространенный в обществоведении взгляд, согласно которому принцип разделения властей, являясь следствием специализации государственной деятельности (функций государства), специализации (разделения) труда в государственном аппарате, выступает средством рационализации государственного управления, представляется односторонним и не отображает сущности данного феномена[1].

Специализация государственной деятельности предполагает, что осуществляющие отдельные виды такой деятельности структуры государства – органы законодательной, исполнительной и судебной властей наделяются достаточно высокой степенью автономности, т. е. являются самостоятельными и функционируют независимыми друг от друга в сфере собственной компетенции. Однако самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной властей не должна абсолютизироваться.

Аргумент Ш. Монтескье «чтобы не было возможности злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга»[2], – главный постулат теории и практики разделения властей. Соответственно этому учреждаются высшие органы государства, которые взаимодействуют на началах сдержек и противовесов, осуществляя постоянно действующий контроль друг за другом. Нередко, правда, такой порядок вещей понимается достаточно своеобразно – как декларирование принципа сдер-

[1] «В настоящей работе разделение властей рассматривается, прежде всего, как правовой принцип организации аппарата государственной власти. Этот принцип проявляется и реализуется в развитой правовой ситуации – как организационно-правовой, или институциональный, компонент правового государства» (см.: Блажич Н. И. Модели разделения властей в правовом государстве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

[2] Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / пер. с фр. М. : Госполитиздат, 1955. С. 221.

живания, притом что в реальной жизни данный принцип не подкрепляется конкретным механизмами.

В представлении Дж. Адамса законодательная, исполнительная и судебная власть должны быть рассредоточены, чтобы могло соблюдаться «господство законов, а не людей»[1].

На этих постулатах основывается современная государствоведческая и политическая мысль. По мнению известного американского политолога и государствоведа Карла Фридриха, «власть должна быть разделена, а не сконцентрирована в руках тех, кто действует по уполномочению общества… В случае же сосредоточения власти в руках организующей группы… эта группа, выступающая от имени всего общества, превращается в правящую олигархию, переставая быть учреждающей (конституирующей)». «Сосредоточение всей власти, законодательной, исполнительной и судебной в одних и тех же руках: или одного, или немногих, или у всех по любому основанию, – действительно приводит к появлению тирании» Единственным средством против тирании может быть только разделение властей[2].

Конституционная суть конструкции разделения властей такова, что одна ветвь государственной власти ограничивается другой, различные ее ветви взаимно уравновешивают друг друга, действуя как система сдержек и противовесов, предотвращая монополизацию власти каким-либо одним институтом государства. Значит, сущность данного принципа в том, что единая государственная власть организационно и институционально подразделяется на три относительно самостоятельные и уравновешивающие (сдерживающие) друг друга ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную. Разделением власти тем самым создается конституционный механизм, предотвращающий злоупотребления какой-либо частью разделенного, но вместе с тем единого государственного механизма. Конечно, абсолютизация разделения властей, так же как и его

[1] Цит. по: Деев Н. Н. политические взгляды американских федералистов // Из истории политических и правовых учений. М., 1976. С. 149.

[2] Fridrich C. J. Limited government.A comparison. N. J., 1974. P. 19-20.

недооценка, чреваты серьезными последствиями, правления[1], хотя и не отвлекается от нее. Правы поэтому те авторы, которые исходят из того, что данный принцип имеет универсальное значение, конечно, с некоторыми поправками на время и пространство[2].

Идея разделения властей базируется на презумпции опасности государственного произвола и необходимости превентивного ограничения прерогатив власти. Несмотря на, казалось бы, единые цели, объединение различных видов разделенных властей под эгидой единой государственной власти вынуждает их действовать солидарно; вместе с тем каждая из разновидностей государственной власти «рвется на свободу», требуя автономии, пытаясь обособиться и таким образом расширить зону своего влияния. Конкуренция различных органов государства изначально заложена в парадигме разделения властей. Никакие сдержки и противовесы не снимут этого противостояния[3].

Разделение властей, как его понимал Монтескье, является «высшим законом государственного устройства, который обеспечивает политическую свободу граждан». Отсюда следует, что в принципе разделения властей заключены новая парадигма и мировоззрение (философия) государственного строя. В таком понимании разделение властей есть принадлежность государственного строя, организация и деятельность которого основы-

---

[1] С этой точки зрения представляется ошибочным вывод о том, что «принцип разделение властей может соблюдаться только в условиях классической президентской республики, а поскольку классических президентских республик не так много, то идеальное разделение властей – явление редкое, в других формах правления этот принцип скорее имеет ориентирующее значение» (Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. 2003. № 3. С. 88).

[2] Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в конституционной системе Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 14.

[3] И по этой причине организация современного государства не может отказываться от принципа единства властей. При этом, конечно, пределы его действия должны быть четко очерчены, а механизмы взаимосвязей с разделением властей должны быть подчинены идее обеспечения баланса властей.

вается на отрицании абсолютизма, подавлении личности, персонификации государственной власти. Этой парадигме государственного устройства соответствуют три его фундаментальных начала: суверенитет народа, разделение властей, признание и охрана прав и свобод человека и гражданина, нашедшие в новых исторических условиях воплощение в практике конституционализма. Именно такое понимание разделения властей отвечает основным постулатам классической теории.

Следовательно, конституционный смысл разделения властей состоит в том, чтобы распределить и сбалансировать государственно-властные полномочия между различными государственными органами, исключая сосредоточение всех либо большей части полномочий в ведении единого органа государственной власти или должностного лица, предотвращая тем самым произвол какой-либо из властей. «При всех тиранических формах правления, – отмечал У. Блэкстоун, – право принятия и применения законов вручается одному и тому же лицу или одной и той же группе лиц; где бы ни объединялись вместе эти две власти, там не может быть свободы». Для того чтобы исключить тираническое правление, нужна сбалансированная система разделенных властей[1].

Разделение властей, таким образом, предполагает встроенность в конструкцию государства механизмов (получивших название «система сдержек и противовесов»), направленных на то, чтобы три независимые ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная сдерживали, уравновешивали и контролировали друг друга, гарантируя тем самым правовое поведение каждой из властей.

При этом уже на этапе внедрения принципа разделения властей в государственные системы обнаружились разные подходы к понима-

[1] См.: Блэкстоун У. Антология мировой правовой мысли : в 5 т. Т. 3. Европа, Америка: XVII–XX вв. / руководитель проекта Г. Ю. Семигин. М. : Мысль, 1999.

нию системы сдержек и противовесов. Если Дж. Адамс считал эту систему главным средством обеспечения «правления законов, а не людей», то для Дж. Мэдисона это был всего лишь вспомогательный механизм, а главные средства обеспечения режима гражданской свободы и справедливого правления от видел в тех «сдержках и противовесах, которые существовали в самом американском обществе в виде разнообразия социальных сил и интересов, религиозных и политических группировок»[1].

Как отмечается в специальной литературе, «система сдержек и противовесов подразумевает, что происходит уравновешивание властями друг друга в процессе деятельности государственных органов, только если изначально это равновесие заложено в их правовом статусе. Взаимодействие властей необходимо, поскольку необходимо единство государственной власти как формы существования единого государства»[2].

В широком, социально-правовом контексте институт разделения властей выступает организационной формой распределения интересов властных групп, задавая им правила игры в рамках демократической политической системы[3].

Для формы правления принцип разделения есть методологический ориентир, относительно которого структура конституционной системы органов не может отвлекаться.

Российские конституционалисты подчеркивают, что в Российской Федерации введение принципа разделения властей должно было проявиться следующим образом: 1) представительные органы утрачивают верховенствующие позиции, возможность рассматривать вопросы, входящие в компетенцию исполнительных органов, подменять их, соединять в себе черты представительных и исполнительных органов; 2) не допускается возвышение исполнительных органов за счет принижения роли представительных. Исполнительная власть, а также

---

[1] См. об этом: Каленский В. Г. Мэдисон против Джона Адамса: две модели представительного правления в конституционной истории США // политико-правовые идеи и институты в историческом развитии. М., 1980. С. 67.

[2] Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994. С. 121.

[3] См.: Медушевский А. Н. Демократия и тирания в новое и новейшее время // Вопросы философии. 1993. № 10. С. 23.

Президент, стоящий вне разделения властей и над всеми ветвями, не подменяют законодательную власть[1].

Такая оценка анализируемого принципа, хотя и не представляется безупречной, тем не менее обращает внимание на сущностную оценку данного феномена. В указанном смысле нельзя признать правильным достаточно распространенное в среде исследователей мнение о том, что «система разделения властей по сути является рассредоточением властных полномочий среди ветвей государственной власти по горизонтали и вертикали, а также между разными уровнями власти в пределах государства»[2]. В данном случае речь идет не о разделении властей в институциональном его значении, а о рационализации организации публичных властей – феномене, по своему объему и значению неоднопорядковом разделению властей и не совпадающем с ним. Подобная логика в конечном счете ведет если не к отмене принципа разделения властей, то к весьма специфическому его пониманию.

Так, развивая отстаиваемую мысль, цитируемый автор утверждает, что «в итоге это понятие… не отражает реального механизма публичной власти и, следовательно, нуждается в уточнении. Представляется, что более правильным было бы рассматривать системы управления обществом и государством не с точки зрения наличия или отсутствия разделения властей в политической системе в узком смысле слова, а в широком смысле, т. е. с позиции наличия сетевого или иерархического управления в целом. Причем в основе иерархического управления должны лежать нравственные основы. Только в этом случае такое управление является иерархическим… В настоящей работе под системой разделения властей понимается не только децентрали-

[1] См.: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2014. Т. 1. С. 376-377.

[2] Коврякова Е. В. Народное представительство. Вчера, сегодня, завтра : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 58.

зованное сетевое управление, но управление, лишенное нравственных основ»[1].

Безусловно, существует противоречие между тем, как представлен данный принцип в теоретических схемах и как он реализуется в реальной действительности – в конституционной практике отдельно взятых стран. В теории акцент делается на разделенности властей, в практике на том, чтобы эти власти объединить, побудить их действовать солидарно. Однако встречаются и более радикальные подходы, когда основной закон намеренно принижает роль одной из ветвей власти в сравнении с другими, как это имело место в конституционной практике Франции.

Так, официальная доктрина Франции в преддверии составления конституции 1958 г. исходила из непререкаемых постулатов о разделении властей, приоритете законодательной власти и пр. В действительности конституционный текст 1958 г. первично является если не противоположностью, то существенно расходится с доктринальными положениями. Вследствие этого законодательная власть, наделенная абсолютно-ограниченными законодательными полномочиями (ст. 34), оказалась стесненной в своих правах, в то время как исполнительная власть получила сильные конституционные рычаги давления на парламент, что в особенности ощутимо сказывается в законодательной деятельности (ст.ст. 41, 45, 46 Конституции Франции). Тем самым законодательная власть подвержена сильному влиянию правительства.

С этой точки зрения попытки известных французских конституционалистов доказать, что действующая французская Конституция сохранила парламентарный режим периода IV Республики, выглядят беспочвенными и не соответствуют реальному положению вещей[2].

---

[1] Коврякова Е. В. Народное представительство. Вчера, сегодня, завтра. С. 59.

[2] См.: Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учебное пособие / пер. с франц. М. : Юристъ, 2002. С. 60 и сл. Этой же позиции, хотя и с оговорками, придерживаются и официальные круги, оставляя в то же время сомнение по данному вопросу. Так, в докладе Консультативного комитета по пересмотру Конституции Франции от 15 февраля 1993 г. говорилось: «Наша Конституция бесспорно устанавливает парламентский режим. Но значительное число норм этого акта и, в частности способы выборов, напоминают некоторые черты президентской формы правления. Существует ли меж-

Можно лишь предположить, верно или неверно утверждение о том, что «создатели конституций нового и новейшего времени никогда не помышляли о создании некоего троевластия – системы трех полностью независимых друг от друга властей». Они понимали, что власть государства должна быть действенна и едина. Для практического осуществления этой власти они и образовали механизм взаимодействующих органов, который при помощи сдержек и противовесов препятствует сосредоточению власти в одних руках и тем самым не допускает появления тирании, власти до некоторой степени должны осаждать, охлаждать друг друга, даже тормозить, и в результате получится согласное движение вперед[1].

Небезынтересно, что модель бывшей метрополии копируют конституционные системы некоторых современных государств африканского ареала, правда, достаточно своеобразно. Так, Конституция Республики Бенин от 2 декабря 1990 г., закрепив доминирующее положение президента в системе властей, наделила его прерогативами осуществлять регламентарную власть, притом что конституционно исчерпывающе определен круг вопросов, по которым Национальное собрание (однопалатный парламент) правомочен принимать законы[2].

В то же время следует обратить внимание на то обстоятельство, что «создатели конституций нового и новейшего времени» достаточно определенно закрепляли и закрепляют в текстах основных законов положения о разделении властей, ориентируясь именно на классические концепты теории, не пытаясь каким-то образом переиначить их. Использование такого технико-юридического способа конструирования конституционных

ду ними смешение и в каких соответствующих дозах? Можно ли говорить о кумуляции? Или, наоборот, режим находится вне традиционных категорий и не имеет других определений, кроме того, которое он предлагает сам?» (Жаке Ж.-П. Указ. соч. С. 259-260).

[1] См. об этом: Тян В. В. Субстанциональная эволюция власти в условиях модернизации общества. Традиционализм и рационализм в социально-политической практике капиталистической России. М., 2007.

[2] Конституция государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 28–39.

установлений, как абстрактное изложение нормы права, позволяет учредителям конституций тем самым избегать создания конституционных тупиков на тот случай, когда практика функционирования властей не согласуется со строгими конституционными схемами и входит в резкое противопоставление с конституционными императивами. Конституционный принцип разделения властей в силу его высокого уровня нормативного обобщения (абстрактности) указанной цели вполне отвечает. Соответственно, определить совпадение или расхождение практики реализации данного принципа с конституционным установлением крайне сложно.

В обществоведческой литературе и в политической практике господствует мнение о том, что «принцип разделения властей выступает как некий абстрактный идеал, своего рода идеальный тип, который едва ли находит практическое применение в условиях современного политического строя»[1].

Отказ от доктрины разделения властей обнаруживает себя в истории конституционных учений. В частности, германо-американский профессор К. Левенштейн считал, что принцип разделения властей всегда был «политической идеологией, нежели моделью действительной политической организации»[2]. По утверждению К. Левенштейна, принцип разделения властей является лишь телеологической установкой для становления идеального правового государства. При формулировании собственного подхода к пониманию данного феномена К. Левенштейн использует термин «распределение власти». Концепции разделения властей, как не соответствующей динамизму эпохи радикальных социально-экономических преобразований, он противопоставляет идею трехстороннего распределения власти[3].

---

[1] Медушевский А. Н. Идея разделения властей // Вестник РАН. Т. 64. 1994. № 1. С. 30.

[2] Цит. по кн.: Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации : монография. Тюмень : Изд-во Тюменского гос. ун-та, 1997. С. 25.

[3] См.: Loewenstein K. The Balance between Legistlative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law // Chicago Law Rewiew, 1938. № 5. P. 566–608. Вместе с тем, безусловно, оправданны выводы, касающиеся опасности догматизации принципа разделения властей (В. Орландо, Г. Моска и др.).

Такой подход к оценке фундаментального принципа государственного устройства достаточно распространен в современной науке и, что примечательно, в политической практике. По этой версии, любые отступления от «абстрактного идеала» не только возможны, но и с точки зрения современного политического процесса (читай – субъективного усмотрения) вполне допустимы и даже необходимы. Думается, что подобный взгляд на проблему противоречит самой сути принципа разделения властей, не учитывает его нормативных свойств, общепризнанных в международном и национальном праве конструктивных характеристик. Отмеченный вывод нивелирует общее, конституционное значение принципа разделения властей. Если согласиться с таким суждением, то можно признать всякую патологию в организации публичных властей нормой.

Современное развитое конституционное правосознание и конституционная культура исходят из признания за конструкцией принципа разделения властей конституционного (формально-юридического) значения (в виде некоего набора элементов, отличающихся устойчивыми – закономерными – связями); игнорирование конструктивных характеристик принципа разделения властей при его позитивировании в законодательстве, в практике организации и функционировании публичных властей равнозначно отступлению от принципов (основ) конституционного строя, есть посягательство на конституционный строй.

Понятно, что современное конституционное законодательство не всегда совместимо с «абстрактным идеалом», но примеры явно выраженных конституционных намерений все же в конституционной практике имеют место.

Так, согласно Конституции Мексиканских Соединенных Штатов «верховная власть Федерации делится на законодательную, исполнительную и судебную (абз. 1 ст. 49). Конституционно предписано: «никогда не могут быть объединены две или три власти в руках одного лица или корпорации, а законодательная власть не может предоставляться одному лицу», кроме случаев иностранного вторжения, серьез-

ного нарушения общественного порядка или при другом событии, ставящих общество перед серьезной опасностью или перед угрозой конфликта (ст. 29). Одновременно установлен запрет делегирования исполнительной власти права издавать акты, имеющие силу закона (абз. 2 ст. 49). Исключением признаются случаи, когда исполнительная власть может быть уполномочена Национальным конгрессом (федеральным парламентом) увеличивать, уменьшать или отменять вывозные и ввозные тарифы, принятые самим Конгрессом, и устанавливать новые (абз. 2 ст. 131)[1].

§ 2. Единство и разделение властей (соединение конкуренции и солидарности (партнерства) публичных властей)

Классическая концепция разделения властей основывается на противопоставлении разделения и единства властей. По этой версии, организация верховной публичной власти исключает какое-либо соединение этих начал. Было бы неточным утверждать, что практически мало существует конституционных систем, в которых разделение и единство властей формально-юридически признаются необходимыми конструктами государственного устройства. Если отмеченное не вполне может быть отнесено к государствам Европы, то конституции Азии, Океании, Латинской Америки, принятые в 2021 и 2023 гг. конституции государств Центральной Азии, подтверждают правомерность сделанной оговорки. Между тем в специальной литературе – как в отечественной, так и в зарубежной – эта проблема оказалась совсем не исследованной.

Соответственно, проблема взаимосвязей принципов разделения и единства властей требует специального внимания

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 485, 494, 563.

научной общественности, в связи с чем актуальны постановка и разрешение по меньшей мере следующих вопросов методологического характера: 1) следует ли придавать конституционной поправке о единой системе публичной власти расширительный смысл, интерпретируя ее нормативное содержание в значении конституционного признания принципа единства властей; 2) если исходить из того, что принцип единства предполагается, то каковы конструкция, нормативный объем, формы выражения принципа единства в конституционной практике, пределы его распространения и формы выражения в конституционном праве; в) принципиально важен вопрос о том, в какой мере изменяется характер действия принципа разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали; 3) наконец, соответствует ли представительная природа действующего парламента (органа законодательной власти) природе принципа единства властей, в связи с чем логичны вопросы о соответствии партийной системы социальной структуре общества и его стратегическим целям развития, а равно соотносимости партийной и избирательной систем.

При уяснении феномена единства и разделения властей центральным является вопрос относительно властного ресурса законодательной и исполнительной властей в системе властвования.

Господствующее мнение в данном вопросе основывается на признании едва ли не закономерностью дальнейшее и поступательное движение в сторону усиления в механизме властвования роли исполнительной ветви власти и, соответственно, ослабление влияния законодательной власти (К. С. Бельский, Л. М. Энтин, М. Д. Керимов и др.)[1]. Против этого, безусловно, нельзя сильно возражать. Однако этому общему далеко уже не тренду, обобщению сопутствуют выводы, с которыми нельзя согласиться, имея в виду, что они страдают неточностью (читай: ненаучностью).

[1] Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2023. С. 266.

Ссылаясь на труды западных исследователей, автор объемной работы Н. М. Добрынин повторяет сделанный ранее вывод о том, что в современном мире существует явная тенденция к тому, что в деятельности законодательных органов начинает преобладать не законотворческая, а политическая сторона, увеличивается число государств, в которых законодательные органы отсутствуют. В шести государствах, утверждает автор, они никогда не существовали (Бруней, Ватикан, Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Бахрейн)[1], что не соответствует действительности.

Так, Конституция Королевства Бахрейн от 14 февраля 2002 г. содержит разд. 3 «Законодательная власть. Национальная ассамблея»[2]. По Конституции Объединенных Арабских Эмиратов от 2 декабря 1971 г. законодательным органом является Федеральный национальный совет (разд. 2, ст.ст. 68–93)[3]. Согласно ст. 44 Основного низама о власти Короля Саудовской Аравии от 1 марта 1992 г. государственную власть королевства образуют: судебная власть; исполнительная власть; законодательная власть. Положение об учреждении Меджлиса аль-Шуры Королевства Саудовской Аравии учреждено 1 марта 1992 г.[4] Конституция Государства Катар от 29 апреля 2003 г. (ст. 61) устанавливает, что законодательная власть осуществляется Советом шуры[5]. И только в соответствии с Конституцией Государства Бруней Даруссалам от 29 сентября 1959 г. (ст. 39) «Его Величество Султан имеет законное право издавать законы в целях укрепления мира, порядка и должного управления»[6]; согласно ст. 42 Основного закона Султаната Оман от 6 ноября 1996 г. Султан издает и утверждает законы[7]. Но и в этой стране существует институция, не именуемая парламентом, но тем не менее по установленной Конституцией страны процедуре, принимающая законы. Это Законодательный совет, который

[1] Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления : учебник. Новосибирск : Наука, 2006. С. 78.

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 37–47.

[3] Там же. С. 436–441.

[4] Там же. С. 497.

[5] Там же. С. 329.

[6] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 24.

[7] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 477.

законодательствует в соответствии с положениями ч. VII Конституции «Законодательство и процедура в Законодательном совете» (ст.ст. 39–55)[1].

Оценка тренда усиления исполнительной власти

Конечно, трансформировавшаяся государственно-правовая действительность современных стран не может не сигнализировать о явно усиливающейся роли исполнительной власти и факторах такого усиления. В частности, обращает на себя внимание то обстоятельство, что исполнительная власть действительно приспосабливается к быстро изменяющимся условиям, а отсутствие авторитета среди населения нередко компенсируется фактором силы, недоверие же населения в целом к публичным институтам власти выражается в абсентеизме – нежелании участвовать в выборах, посредством которых формируется именно законодательная власть, вследствие чего ее легитимность ослабевает.

Равным образом обращают на себя внимание и другие факторы, которые ведут к ослаблению законодательной власти и, соответственно, к усилению исполнительной ветви. Так, стремление в ряде стран придать законодательной деятельности рационализированный характер привело к существенному усилению влияния исполнительной власти в законодательном процессе. Хотя отмеченное и не коснулось целой группы стран, где при усилении исполнительной власти не происходит ослабления власти законодательной. Ее роль и вес в конституционном механизме современного государства остаются самыми значительными.

Не отрицая этих очевидных фактов, все же не следует забывать, что как принцип конституционного устройства верховенство законодательной власти сохраняет это значение, несмотря на относительную самостоятельность других властей и

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 24–29.

существующих пределов ее (законодательной) деятельности[1]. Игнорирование данного обстоятельства, определяющего во всей системе конституционного устройства, нивелирует и саму идею разделения властей.

Вместе с тем верховенство законодательной власти не противоречит тому, что правительство признается «самым могущественным органом государственной власти»[2], что «при практической реализации принципа разделения властей представительные органы верховенства не имеют»[3]. При этом, важно то методологически значимое обстоятельство, что абсолютизация какой-либо из ветвей власти исключена (разумеется, в системе действительного разделения властей).

Так, уже Ш.-Л. Монтескье, возвеличивая законодательную власть, вместе с тем обращает внимание на необходимость учреждения гарантий против всесилия законодательной власти. Как указывал Монтескье, справедливость суждения которого была подтверждена историей, законодательный орган может уничтожить самостоятельность других органов и, таким образом, захватить в свои руки все власти[4]. Неправомерное подавление активности иных органов государства законодательной властью классик теории разделения властей называет «парламентской тиранией».

---

[1] С указанных позиций разделение властей – это такая институционально-функциональная форма организации государственной власти, при которой выражением народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства являются высшие органы народного представительства, закрепляющие силой закона общие интересы и потребности общественного развития; профессиональный государственный аппарат (правительственно-административный и судебный), как правило, лишь выполняет решения представительных органов власти, применяет законы (см.: Шевцов В. С. Разделение властей в Российской Федерации. М. : ПолиграфОпт, 2004).

[2] Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. : Наука, 1984. С. 7–33.

[3] Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 376.

[4] Монтескье Ш.-Л. О духе законов. Цит по: Антология конституционных учений. 3-е изд., дополн. : в 2 ч. Ч. II. / [В. И. Червонюк и др.] ; под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. М., 2017. С. 132.

В свое время, опасаясь непомерного возвышения законодательной власти, Д. Мэдисон предложил разделение федеральной законодательной власти на две палаты, предоставление Президенту права вето и др. Тем не менее, исследователи американской конституционной системы утверждают о существенной экспансии федеральной законодательной власти, захватывающей в настоящее время все более широкие области жизни американского общества[1].

Безусловно, тезис о том, что новые условия требуют новых механизмов управления, нельзя не принимать в расчет. Однако из этого постулата не вытекает вывод о ненужности, второстепенности представительной законодательной власти и пр.

Идея равновесия властей

Единство властей, в его традиционном понимании, – признак, означающий, что государственная власть есть высшая власть, она едина, ее свойство – неделимость, формально-юридически источником и носителем власти является народ, приоритет в иерархии властей признается за представительной законодательной властью. Современные оценки этих важнейших конструктов в организации властвования подлежат переосмысливанию. Согласно новой парадигме не конкуренция властей, а их сотрудничество выступает доминирующим фактором в организации властвования. Соответственно изменяется содержание принципа разделения властей. Основной лейтмотив его эволюции состоит в том, что власти должны быть не только разделены, но и действовать солидарно, согласованно; властные институты (органы государственной власти) должны выступать в механизме властвования не конкурентами, а сопартнерами. Это новый тренд в понимании принципа разделения властей и, соответственно, природы организации публичной власти современного государства. Власти разделены, при этом каждая институция ответственна за положение дел не только в специфической для нее сфере, но солидарно включена в процессы реализации и достижения конституционно опреде-

[1] Там же. С. 137.

ленных целей и задач государства (всей системы публичной власти). Принцип разделения властей, таким образом, соединяется с ответственностью властных структур за качество и результативность осуществляемых ими дел, объединенных общими стратегическими целями и конституционно заданными ценностями. Практически этот аспект принципа разделения властей конституционные системы многих государств пока слабо отражают, отчего механизмы конституционной ответственности или не работают, или результативность их действия слабо выражена. Отсутствие или неэффективное действие механизмов ответственности публичных властей лишает систему сдержек и противовесов реального значения. Вне единства и ответственности публичных властей принцип разделения властей значительно ослабевает в своем действии или принимает имитационный характер.

Конституционное партнерство высших органов власти является базовой предпосылкой для создания системы социального партнерства власти и общества, формирования нового типа конституционного устройства – общества гражданского согласия. Отсюда конституционная связь разделения и единства властей должна рассматриваться в контексте идеи равновесия (гармонии) властей, которая требует принципиально иных акцентов в определении конфигурации высших органов государственной власти или, иными словами, соответствующей этому модели организации власти (формы государственного правления). Очевидно, что оценка единства властей в значении фундаментального начала обеспечения равновесия властей и утверждение такого понимания в конституционной практике способствовало бы не только реальному усилению принципа разделения властей, но и являлось бы существенным фактором повышения эффективности всей системы публичной власти.

Идея гармонизации (уравновешивания) властей

Организация верховной власти, как и разделение властей, подчиняется определенным закономерностям. Одной из них является место, занимаемое тем или иным органом власти в системе разделения властей. Теория разделения властей исходит не только из обособления трех видов властей и соответствующих им органов государственной власти, но и места каждого из них в системе разделения властей. В принципе, государствоведческая наука и практика длительное время исходили из приоритета законодательной власти. Этот подход отвечал философии разделения властей, обоснованной ее классиками, которые однозначно оценивали расположение высших органов государства в системе разделения властей.

С указанных позиций принцип разделения властей не противостоит единству государственной власти, в том смысле, что он не отрицает «единство власти», но отрицает «единовластие». Смысл принципа разделения властей – не в разграничении функций между структурами государства (что означало бы искажение его действительной ценности), а в недопущении сосредоточения всей власти в одной из ее ветвей, установлении ее «единовластия»[1].

Трансформация положения разделенных властей в едином государственном механизме, все более усиливающаяся потребность в налаживании между ними партнерских отношений не только уточняют содержание принципа разделения властей, но и оказывают заметное влияние на трансформацию существующих в демократических странах форм государственного правления. В этой связи требует внимания научной общественности проблема взаимосвязей принципов разделения и единства властей.

---

[1] Топорнин Б. Н. Российское государство и право на рубеже тысячелетий: Всероссийская научная конференция // Государство и право. 2000. № 7. С. 6; Абашмадзе В. В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси, 1972.

При этом, разумеется, речь не идет о единстве власти в смысле противопоставления принципу разделения властей, против чего в свое время предостерегал Ш. Л. Монтескье. «Все погибло бы, – отмечал мыслитель, – если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»[1].

В то же время современные французские исследователи считают, что Монтескье исходил из того, что ветви власти, по крайней мере законодательная и исполнительная, должны действовать согласованно, «в концерте»[2]; презюмируют, что Монтескье имел в виду «сотрудничество властей»[3].

Тем не менее, отмечает проф. В. Е. Чиркин, «вопрос о единстве государственной власти при осуществлении разделения властей ни тогда, ни в более позднее время с теоретических позиций не обсуждался»[4].

Однако взгляды классика отечественного государствоведения на проблему достаточно специфичны. Единство государственной власти ученый усматривает исключительно в той координационно-арбитражной роли, которые современные конституции возлагают на главу государства, притом применительно к отдельным формам правления[5].

Если исходить из однопорядковости принципов разделения и единства властей, то требуется определить пределы действия принципа единства, а в этой связи обосновать механизмы и

---

[1] Монтескье Ш.-Л. О духе законов. Гл. VI. С. 142-143.

[2] Droit connstitutionnel et institutions politigues. P., 1995. P. 47.

[3] Gicguel J.-E,. Droit connstitutionnel et institutions politigues. 21-e.,d. P., 2007. P. 118.

[4] Чиркин В. Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 56.

[5] Там же. С. 56–64.

юридические формы установления таких пределов. Очевидно, что понимание единства властей в значении равновесия властей и утверждение такого понимания в конституционной практике, как представляется, способствовало бы не только реальному усилению принципа разделения властей, но и являлось бы существенным фактором повышения эффективности всей системы публичной власти. Поскольку в каждой стране сопартнерство идет своими путями, то это также усиливает (нисколько не ослабляет или вовсе отменяет) разнообразие принципа разделения властей. В этих условиях соотнесение принципа разделения и единства властей конституционно не только оправдано, но исторически предопределено.

Единство власти как доминанта взаимодействия публичных властей в механизме властвования

Есть, собственно, методологически заданный фактор, определяющий отмеченную интерактивность высших органов государства в сфере законодательной деятельности. Это свойство публичной власти сохранять единство, которое, в принципе, позволяет поддерживать во всей государственной системе (всей системе публичной власти) необходимый гомеостазис и ее способность к осуществлению объективно заданных целей и функций. Единство власти, как и ее разделение, есть объективно и имплицитно присущее публичной власти свойство.

Если разделение власти необходимо для обеспечения политической свободы, то предназначение единства власти в другом. Единство и разделение власти – это концепты не одного порядка. Единство власти, можно сказать, появляется вместе с возникновением власти[1]. Своего апогея единство достигает в период абсолютизма, где какое-либо разделение властей (не их

[1] О концепте единства власти см.: Червонюк В. И., Калинский И. В. Конституционное право России. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. И. Червонюка. М. : Юридическая литература, 2002. С. 89-90.

– органов государства – специализация) было невозможным. Собственно, сила государства как раз и мыслилась в таком понимании единства власти. Томас Гоббс в знаменитом «Левиафане» утверждал, что «существует только один способ создать сильное государство – это единство власти».

С проникновением идей конституционализма и внедрением их в реальную практику разделение властей, образно говоря, заполняет пространство интеракций властей. Разделение властей как идея ее основоположниками мыслилось вне конкуренции с единством власти. Последняя при такой конструкции властей уходила в тень. Конституционное правление, утвердившееся в США, хотя значительно и отступало от теоретических постулатов архитекторов разделения властей (Дж. Локка и Ш.-Л. Монтескье), тем не менее отличалось чрезмерной жесткостью взаимоотношений высших органов власти: два равновеликих государственных института – Президент и Конгресс – в силе их властного ресурса ни в чем не уступали друг другу. И лишь по прошествии определенного времени Верховный суд страны в так называемых подразумеваемых полномочиях наделил Президента некоторыми прерогативами, которые позволяли ему осуществлять функции координации в конституционном механизме властвования. Данное обстоятельство в последующем способствовало закреплению за Президентом США (наряду с функцией главы исполнительной власти) и конституционно не определенного статуса главы государства. Но и в современных условиях фактическое властвование Президента определяется в значительной мере силой пропрезидентской партии, ее положением в палатах Конгресса.

Конфигурация и разделение властей в Великобритании также имеет свои особенности, на что обратил внимание уже один из толкователей английской конституции У. Беджгот: «Лорд-кацлер является одновременно главой судебной власти, членом Кабинета и Председа-

телем палаты лордов»[1]. В указанном смысле Правительство (Кабинет) и Парламент внешне напоминают единую корпорацию, поскольку члены Кабинета одновременно должны быть депутатами Палаты общин. В политической лексике страны даже утвердилось мнение о том, что правительство является выборным органом. В то же время и в этой ситуации принцип разделения властей, будучи ограниченным свойством единства власти, отнюдь не утрачивает своего значения, хотя его действие и приобретает некоторые особенности.

Признание большинством конституционных систем разделения властей и квалифицированное молчание конституционного законодателя относительно принципа единства не означает того, что единство властей утрачивает свое значение, становится второстепенным по отношению к разделению властей. Не только в СССР и странах так называемого социалистического лагеря принцип единства все же считался приоритетным. В КНР, СРВ, в Республике Куба, КНДР принципу единства конституционно придается приоритетное значение даже при том условии, что в некоторых из этих стран принцип разделения властей получает конституционное признание (например, в Конституции СРВ 2014 г.). Отмеченное в значительной мере характерно для Монголии, ряда государств Индостана, Латинской Америки, Африки. В частности, согласно ст. 113 Конституции Республики Колумбия «ветвями государственной власти являются законодательная, исполнительная и судебная. Наряду с органами указанных ветвей власти для выполнения иных государственных функций существуют иные автономные и независимые органы. Различные государственные органы выполняют различные функции, но согласованно сотрудничают для решения задач государства»[2]. Идея единства властей, таким образом, получает реальное подтверждение в конституционной практике. Особенно колоритно это выражено в Конституции

[1] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. Ч. 2. С. 40.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 579.

Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г., в соответствии с которой «ветвями власти, независимыми друг от друга и находящимися в гармонии между собой, являются законодательная власть, исполнительная власть и судебная власть» (ст. 2)[1].

Таким образом, конституционная связь анализируемых конструктов (базовых принципов) публичной власти – разделения и единства властей[2] – двуедина: каждый из них по отношению к другому выступает своего рода ограничителем неконституционного распространения сферы влияния, тем самым указывая на пределы такого влияния, выход за которые способен ослабить государственную власть, нивелируя таким образом и ценность самого принципа. Иными словами, единство и разделение властей – это своего рода конституционные противовесы друг другу, их взаимное влияние позволяет одновременно сохранять меру отчужденности высших органов государства друг от друга, и в то же время удерживать их на том расстоянии, которое предполагает взаимный контроль и сдерживание друг друга в пределах компетенционных взаимосвязей. Одновременно с этим должно иначе воспринимать оценку конституционной связи носителя власти и структур государства (всей системы публичной власти), осуществляющих государственную (публичную) власть в стране. Вопрос о том, в какой мере, в каких конституционно приемлемых формах и очерченных пределах принцип единства властей способен оказывать

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 123.

[2] В современном отечественном государствоведении далеко не отдельные авторы привержены идее единой власти (см.: Шевцов В. С. Федерация и Россия (История. Проблемы. Перспективы). Т. 1. М. : ООО «Издательство «Элит», 2008. С. 344 и сл.; Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2014. Т. 1. С. 381; Астафичев П. А. Конституционные поправки от 2020 года в правовой системе современной России: опыт правового регулирования и юридические последствия // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2022. № 2 (55). С. 24).

влияние на действие разделения властей – фундаментальной основы конституционного строя – в значительной мере остается открытым. Вместе с тем позитивирование принципа единства властей во вновь введенной поправками 2020 г. в Конституцию РФ ч. 3 ст. 132, пусть и в несколько своеобразном формате, создает конституционную основу институционализации принципа единства, в некотором смысле удостоверяет признание его однопорядковым принципу разделения властей.

§ 3. Современное государство как новый объект конституционного регулирования

Вопрос о том, какое государство можно отнести к современному, пока остается открытым[1]. В самом первом приближении можно было бы предположить, что не все существующие сегодня на политической карте мира государства можно назвать современными, по той причине, что не все они в своем развитии достигли современного уровня; не все государства обладают характеристиками, соответствующими современным достижениям в сферах экономики, политики, культуры, социальной защиты населения, научно-технического прогресса. Производным от приведенного будет и вывод о том, что не существует оснований называть современными те государства, в которых

[1] В оаределенной мере это связано и с неразработанностью методологии моделирования государства. Предпринимаемые в этой связи попытки нельзя признать удачными (см.: Так, автор специальной работы по данной проблеме предлагает «при моделировании государства останавливаться как минимум на трех его интерпретациях… государство как политическая публичная власть; государство как правовая организация; государство как субъект права (правоотношений) (Плетников В. С. Модель государства : монография. М. : ИНФРА-М, 2025. С. 96). Как это очевидно, предлагаемая конструкция не указывает на те сферы, где присутствие государства объективно необходимо.

до настоящего времени сильны племенные, этнические, расовые отношения, доминируют архаичные ценности, слабы инфраструктура и сырьевая база, недостаточна квалификация рабочей силы для развития высокотехнологичного производства[1]. Очевидно также, что современным нельзя квалифицировать государство, свободное от перечисленных недостатков, но осуществляющее агрессивную политику в отношении других государств, навязывающее им свою волю и вынуждающее действовать в своих интересах.

Опираясь на анализ базовых экономических показателей стран, Комитет ООН по политике в области развития предлагает подразделить все государства современного мира на три группы: 1) развитые страны (developed economies), 2) страны с переходной экономикой (economies in transition) и 3) развивающиеся страны (developing countries)[2]. Точно так же Международный валютный фонд, избрав в качестве критериев уровень дохода на душу населения, диверсификацию (разнообразие) экспорта, степень интеграции в мировую финансовую систему, осуществляет систематику стран XXI в. на две большие группы: во-первых, передовые страны (advanced economies); это те, которые занимают ведущее положение в мировой экономике; в них проживает 15–-16 % мирового населения; они производят 3/4 валового мирового продукта и составляют основную часть экономиче-

[1] В этой связи не отличаются точностью (научностью) сделанные в духе постнеклассики («размашисто») выводы о типологии государств на: современное государство, переход к которому состоялся в XVII – XVIII вв. в результате буржуазных революций; квазисовременное государство, являющееся исторической альтернативой и своеобразным антиподом современной государственности; *постсовременное государство*, переход к которому в настоящее время не состоялся, хотя некоторые тенденции к этому в политически наиболее развитых странах мира уже намечаются (Разуваев Н. В. Эволюция государства: социально-антропологический и юридический аспекты : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2016. С. 18).

[2] См.: Осветимская И. И. Государство в условиях глобализации: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 9; Обзор ключевых подходов к классификации стран мира и сравнительный анализ основных макроэкономических показателей ведущих мировых экономик / [Е. В. Дробот и др.] // Экономические отношения. 2018. Т. 8. № 2. С. 105–138.; studref.com›553139/ekonomika/klassifikatsiya.

ского и научно-технического потенциала мира (это так называемые индустриальные или индустриально развитые страны); во-вторых, развивающиеся страны (emerging market and developing economies).

В то же время поставленный вопрос, можно ли государства первой группы, выделенных МВФ, отнести к современным или же такая интерпретация была бы преждевременной, остается открытым. Отличающихся точностью и четкостью комплексных критериев дифференциации государств на международном уровне (как ООН, так и иными международными организациями) пока не выработано; соответственно, предложенные классификации весьма условны и не отвечают требованиям определенности и потребностям развивающейся практики. Вместе с тем отмеченные классификации государств иллюстрируют существующее в настоящее время их разнообразие, характерное для них различие уровней развития, прежде всего экономического и социокультурного порядка.

Не отличается научностью вывод о том, что основной детерминантой развития современных государств выступает глобализация, которая располагает к гуманизации функций государственно-организованного общества, обусловливая тенденцию к унификации и интеграции различных государств и интернационализации международных норм и правил, вследствие чего государства – члены международного сообщества приобретают новые функции, позволяющие решать проблемы обеспечения коллективной безопасности. При этом утверждается, что у современных государств в настоящее время нет и не может быть выбора, кроме как «входить в глобализацию, присоединяться к ее международному политическому оформлению»[1].

Это типичное заблуждение. Следует иметь в виду, что глобализация конца XX – начала XXI вв. определила закрепление в науке о государстве господство неолиберальной политической парадигмы, на основе которой были разработаны новые кон-

[1] См.: URL: hse.ru›mirror/pubs/share/866857829.pdf.

цепции государства, ставящие под сомнение многие постулаты классического государствоведения.

Представители экспертного сообщества справедливо отмечают, что одно из следствий глобализации – размывание идентичности, обусловливающей восприятие индивидуальными и коллективными субъектами самих себя в качестве единого сообщества на основании их принадлежности к этносу; способность выступать носителем культуры, соотносить себя с государственной властью, равно как и обладание определенным политико-правовым сознанием.

Как показывает анализ, представленные в отечественной юридической литературе публикации все же не позволяют получить искомый ответ относительно сути современного государства. Главный недостаток таких работ заключается в том, что они не указывают на главный идентифицирующий признак современного государства. Государствоведческая наука, основываясь на специфической для нее методологии, несколько односторонне исследует данную проблему, между тем как феномен современного государства выступает объектом междисциплинарного анализа. Соответственно, без привлечения данных других отраслей научного знания, прежде всего экономической теории и политической науки, обнаружение действительной природы концепта современного государства оказывается весьма затруднительной или едва ли выполнимой задачей.

В этой связи следует обратить внимание на следующее методологически значимое обстоятельство: сравнительно недавно обществоведческая наука, главным образом политология, теория международных отношений и экономическая наука, стали активно проявлять интерес к осмыслению феномена государственной состоятельности.

Хотя сам термин «государственная состоятельность» («state capacity») был введен в конце 1960-х годов (Дж. П. Неттл), но позиционируемое им понятие сохраняет свою неопределенность, главным образом из-за того, что каждое государство представляет собой совокупность систем и «практик правления» (Т. Пфистер), а равно и по

причине особенностей методологической позиции самих исследователей проблемы[1].

С учетого отмеченного сложились два, существенно различающиеся между собой, подхода. Согласно одному из них государственная состоятельность проявляется в способности государства выполнять основные функции[2], в то время как в аспекте второго подхода государственная состоятельность интерпретируется как результат политической идентификации населения с государством, признания последнего и консолидации политического сообщества[3].

Таким образом, можно сказать, что проблема оценки государственной состоятельности сводится к двум фундаментальным показателям, а именно соотношению эффективности государства, включающей его внутреннюю и внешнюю праводееспособность, и легитимности системы правления (организации и функционирования публичной власти), в том числе предполагающей и политическую идентичность. Предлагается также отмеченные составляющие государственной состоятельности дополнить третьим компонентом – идентичностью граждан

[1] См.: Nettl J.P. The state as a conceptual variable // World politics. Princeton, 1968. Vol. 20. N 4. P. 559–592 : Цит. по: Мелешкина Е. Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политические нуки. 2011. № 2. С. 9–27.

По утверждению данного автора, ссылающегося на зарубежные источники, «качества, которые делают его государством, сильно варьируются» (Т. Пфистер): одним странам нужна большая и мощная армия, а другие решают проблему безопасности без нее путем особой роли в международной системе. Отсюда набор качеств, которым должно соответствовать государство, является до определенной степени контекстно ограниченным (Мелешкина Е. Ю. Указ. соч. С. 17).

Отмеченное не исключает того, что независимо от этих и других обстоятельств существую некие общие стандарты, которые и призваны выступать неизменными составляющими конструкции сильного государства.

[2] Bertramsen R.B., Thomsen J-P, Torfing J. State, economy and society. L.: Unwyn Hyman, 1990. 267 p. : Цит. по: Мелешкина Е. Ю. Указ. соч. С. 19.

[3] Linz J., Stepan A. Problems of democratic transition and consolidation. Baltimore: John Hopkins univ. press, 1996. 504 p.; Daskalovski Z. Democratic consolidation and the «stateness» problem: The case of Macedonia // The global review of ethnopolitics. Bath, 2004. Vol. 3, N 2. P. 52–66 : Цит. по: См.: Мелешкина Е. Ю. Указ. соч. С. 20.

(Е. Ю. Мелешкина) или, если несколько уточнить, то гражданской идентичностью.

В новейшей отечественной экономической теории представлено обоснование экономической концепции государственной состоятельности и подходов к ее измерению в условиях роста внутренних противоречий и неопределенности внешней среды для укрепления экономической и социальной устойчивости.

Предлагается категорию «государственная состоятельность» понимать в качестве способности государства реализовывать цели формирования устойчивого хозяйственного порядка в соответствии с долгосрочными национальными и общественными интересами (приоритетами) на основе качественной реализации имманентных функций: экономической (создание и поддержание конкурентного порядка), социальной (рост общественного благополучия, личного материального достатка и психологического комфорта), политической (развитие демократических институтов и гражданского общества), идеологической (институциональное и межличностное доверие)[1].

Логичен вопрос о том, можно ли измерить государственную состоятельность, и какие показатели ее идентифицируют? В этом вопросе мнения также разделились.

Так, исследователи НИУ «Высшая школа экономики» базовыми показателями государственной состоятельности называют: способность обеспечивать внешнюю безопасность внутренний порядок (контроль над негосударственным насилием); способность государства к саморазвитию не только за счет фискальной политики, т. е. взимания налогов, но и посредством использования иных экономических ресурсов; эффективное (умное) государственное управление, включая контроль над коррупцией, меритократические принципы и др.[2]

---

[1] Радионова Е. А. Государственная состоятельность в повышении устойчивости экономики Российской Федерации : автореф. дис. … канд. эконом. наук. М., 2023. С. 11-12.

[2] Электронный научный журнал «Вектор экономики» // vectoreconomy.ru›images/publications/2019/1/…

Презюмируется, что предпосылками современного государста являются: а) в экономической сфере – переход к индустриальному производству, основанному на массовом специализированном производстве товаров; б) в инфор-

В понимании одного из зарубежных исследователей проблемы (С. Бартолини), государственную состоятельность следует оценивать в следующих четырех измерениях: 1) создание организации для мобилизации ресурсов (бюрократии и налоговой системы); 2) решение задачи внешней консолидации территории (формирование и укрепление армии); 3) поддержание внутреннего порядка с помощью полиции и системы правосудия; 4) реализация регулирующей функции государства, в том числе путем вмешательства в экономическую и социальную сферы[1].

В экономической теории предложена система индикаторов индекса государственной состоятельности, включающая модули: «доверие» (отражает качество реализации идеологической функции государства), «удовлетворенность населения» (социальная функция), «конкурентный порядок» (экономическая функция), «демократия» (политическая функция)[2].

Можно ли считать предложенный перечень индикаторов состоятельности государства достаточным; возможны ли иные аспекты государственной состоятельности, в частности, относящиеся к способности государства за счет тех же экономических ресурсов обеспечить действенность социальных прав

мационной сфере – повышение коммуникационной связности общества (сеть Интернет позволяет осуществлять прямые обмены информацией в реальном времени на нерыночных и неиерархичных условиях); в) в социальной сфере – массовая урбанизация, отход от сословной организации общества к обществу, признающему идеологическое многообразие, базирующееся на гражданстве, законе, общепринятых стандартах; г) в культурной сфере – рационализация мышления; д) в правовой сфере – правовая аккультурация (феномен правовой аккультурации как конструкция социальной реальности был выделен учеными сравнительно недавно (о культурации в праве см.: Червонюк В. И. Глобализация, государство, право // Государство и право. 2003. № 8. С. 87–94).

[1] См.: Bartolini S. The political mobilization of the European left, 1860-1980: The class cleavage. Cambridge: Cambridge univ. press, 2000. 639 p.; Bartolini S. Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. N.Y.: Oxford univ. press, 2005. 415 p. : Цит. по: Мелешкина Е. Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? С. 23-24.

[2] Радионова Е. А. Государственная состоятельность в повышении устойчивости экономики Российской Федерации : автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2023. Разд. 2.1.

граждан, комфортную для них социальную среду? Можно согласиться и с тем, что такого рода индикаторами является также способность государства удерживать в разумных пределах рост инфляции, рациональное управление государственным долгом; сюда же, видимо, правомерно относить интеграцию государства в наднациональные структуры, способность в соответствии с мировым разделением труда обеспечить на современном уровне производство товаров и услуг.

Имея в виду, что государственное управление – это фактор государственной состоятельности, представляет интерес оценка его качества, предпринятая по Проекту Всемирного банка по таким параметрам, как: учет мнения населения и подотчетность органов власти; политическая стабильность и отсутствие насилия; государственная эффективность; качество государственного регулирования; верховенство закона; контроль над коррупцией[1].

Еще одним интегративным показателем современного государства, как представляется, следует признать его самостоятельность во внутригосударственных делах и на международной арене, или суверенитет государства. Можно сказать, что этот показатель – своего рода базовое социально-политическое условие современного государства, которое требует конкретизации в специальном, государствоведческом, контексте. К такому государству должны быть приложимы универсальные как международно-правовые, так и национальные стандарты. При этом в условиях XXI века особенно очевидной становится значимость утверждения суверенитета государства в различных контекстах, включая, в частности, информационный, экономический, финансовый суверенитет. Имея в виду повышенное внимание в новейших реалиях, предполагая и фактор цифровизации, к финансовой системе страны, инструментальную цен-

[1] Королев В. И. Качество государственного управления в контексте международных оценок // Российский внешнеэкономическмй вестник. 2020. № 11. С. 7–15.

ность приобретает проблема укрепления финансового суверенитета как основы экономического суверенитета. В этой связи специальное значение приобретает проблема реализации суверенных прав – субъектности – Российской Федерации в финансовой сфере, а равно конституционный механизм ее осуществления – феномен финансовой власти. В связи с чем принципиально важными являются вопросы о носителе этой власти, ее источниках, парламентском и гражданском контроле в сфере публичных финансов[1].

Современное государство – это прежде всего действительно демократическое государство, притом не только в смысле и в стилистике западных лекал, вроде ставшего расхожим и едва ли не воспринимаемого аксиоматичным утверждения Шумпетера о том, что демократия – это процедура (речь не идет о забвении процедуры властвования). Выражаясь юридическим языком, абсолютизации процессуалилизации (читай: юридизации) фундаментального концепта выхолащивает главное его содержание – принадлежность власти народу и реальную способность носителя власти распоряжаться ею в конституционно установленном формате по своему усмотрению, действовать в общем интересе. Демократия, далее, – это также права человека, не отождествляемые с их квазилиберальной оценкой.

Состоятельное и самодостаточное государство – это непременно социальное правовое государство.

Надо иметь в виду, что эти титульные признаки самостоятельности и состоятельности государства приобретают реальное значение при условии действия национальной конституции, т. е. совместимости формального и материального аспектов действия конституции. В ином случае будет иметь место ими-

[1] См. об этом: Червонюк В. И. Финансовая власть в механизме властвования и Банк России: дилемма институционализации статуса // Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II. Кн. 2. Организация публичной власти : монография. М., 2023. С. 197–213.

тация социального и правового государства. В самом деле, если обратиться к конституциям зарубежных стран, то мало найдется основных законов, где эти характеристики не закреплялись бы в них. Однако только некоторая часть из множества государств действительно соответствуют этим конституционным началам. Для остальных же они представляют собой в лучшем случае идеал, не более чем намерения.

Существуют и метаюридические стандарты современного государства. Современное государство – это государство суверенное и самостоятельное (без внешнего управления).

Современное государство отличается адекватной социуму территориальной организацией[1] и формой правления, или моделью организации верховной публичной власти. Принципиально важным для квалификации государства современным является установление прочной его конституционной связи с обществом[2]. Это государство, обеспечивающее национальную и конституционную идентичность – сохраняющее культурный код нации (народов, проживающих на его территории) и обеспечивающее сохранение ее (нации) генофонда, уважение к традиционным ценностям народа и уважение к отдельной личности.

---

[1] Отторжение автономии как формы бытия разнородного по составу населения государства, жесткость конститутиционного закрепления модели государственно-территориального устройства, непонимание сути регионалистских начал государства на практике создают напряженность в отношениях населения отдельно взятой территории и центральной власти, что неоднократно подтверждается событиями в разных регионах мира.

[2] В специальной литературе обращено внимание относительно важности параметров, связанных с наличием обратной связи между государством и обществом. Отмечается, в частности, что по объему общественных благ, например, государство может быть в числе лидеров, а по качеству правления – в числе аутсайдеров. Для одних стран большой объем общественных благ – преимущество, для других – тяжелое обременение. Отсюда сделан вывод о том, что измерение государственной состоятельности должно предполагать использование более сложных инструментов, «настроенных» на учет нескольких параметров и контекста (Каринцев О. И. Государственная состоятельность в организационном измерении: к концептуальной модели сравнительного анализа эффективности государств // Политические нуки. 2011. № 2. С. 9–27).

Титульная особенность современного государства – креативность государственной политики в сфере науки, образования, способность государственных институтов к восприятию и продвижению инноваций в экономике и социальном развитии, в сфере науки и образования при сохранении необходимого разумного баланса между традиционным и инновационным. Современное государство – антипод иммитационному и неэффективному государству[1], оно обладает классом подготовленной и оснащенной современными технологиями и знанием бюрократией, для которой имплицитно присуще поведение и деятельность в общем интересе, привит антикоррупционный иммунитет, в том числе к действиям в конфликте интересов. Для современного государства характерна бюрократия, не воспетая (идеализированная) М. Вебером – замкнутая и ориентированная на специфические интересы, имплицитно приверженная клиентеле и ментальности узкокорыстного чиновника, а профессионально ориентированный и приверженный ценностям общества слой компетентных управленцев, которому чужды клиентела и квазилояльность[2]; такая бюрократия есть новое поколение представителей управленцев.

Современное государство в силу отмеченного отличается и сущностным своеобразием, неспецифичным для всякого другого государства. По своему существу, современное государство – это организация публичной власти, призванная производить и систематически воспроизводящая публичное благо в сферах его управляющего воздействия – в экономике, политической области, в сфере духовного развития социума, в социальной сфере.

---

[1] Червонюк В. И. Эффективное государство в системе публичной власти и имитационное государство как его антитеза: концептуальный анализ. С. 934–949.

[2] Червонюк В. И. Лояльность служащих (публичных должностных лиц) в структуре принципов организации публичной власти современного государства (конституционно-правовой анализ) // Международный журнал гражданского и торгового права. 2022. № 2. С. 23–32.

При этом поуровневое движение в своем развитии характерно и для современного государства. Поэтому государство, вектор развития которого направлен в сторону приобретения свойства современного, на начальных этапах движения может отличаться конкуренцией двух взаимосвязанных тенденций. Это, во-первых, этатистская тенденция, проявляющаяся, в частности, в усилении роли государства в обществе, росте государственного аппарата и его материализованных структур. Во-вторых деэтатистская, противоположная первой и связанная с ограничением власти, уходом ее от государства к другим политическим и неполитическим структурам. И лишь достигнув определенной фазы в своем развитии, современное государство избавляется от этой амбивалентности, а на смену этому приходит качественно иной подход в государственном управлении, основанный на конституционно признаваемых ценностях общества, современных законах логистики и соответствующем этому рациональному распределению управленческом ресурсе.

§ 4. Сильное государство в реалиях XXI века

Дихотомия сильное – слабое государство утверждается в политической лексике в то время, когда философия монетаризма приходит на смену кейнсианской модели взаимосвязи государства и экономики.

Сама же идея выдвинута основателем политической экономики А. Смитом в период борьбы с абсолютизмом. Государство в понимании английского экономиста рассматривалось как нечто внешнее по отношению к рынку, лишь изредка «вторгавшееся» в сферу его свободного функционирования. Роль и социальное предназначение такого государства сводилась исключительно к функции «ночного сторожа».

В специальной литературе и политической лексике иногда употребляются сходные термины «большое» и «малое» государство как

образное выражение соответственно гипертрофированной и незначительной (умышленной) роли государства прежде всего в экономике. В классическом либеральном (и в современном монетаристском) его понимании сильное государство – это государство, характеризующееся разветвленными государственными структурами, многочисленной и могущественной бюрократией, стремящейся подчинить государственные интересы собственным (интересам элиты).

Сильное государство объективно не уживается с сильным (читай – «развитым») гражданским обществом. Гражданское общество подавляется государством, подчиняется ему. Поэтому несформированность гражданского общества, неразвитость его институтов – объективная основа для укрепления могущества аппарата государства, обособления его интересов и деятельности в противовес интересам населения страны. Сильное государство возлагает на себя задачи, которые в иных условиях (при ином государственном режиме) не являются характерными для государства[1].

Концептуально сильное государство определялось с позиции: а) токвелевской характеристики государства с абсолютистскими притязаниями; б) гегелевского восприятия мощного государства, навязывающего свой порядок и свои рациональные ценности всему обществу[2]; в) веберовской модели рационального и легитимного государства[3].

---

[1] См.: Червонюк В. И. Общая теория государства. М., 2000. С. 198–203; Он же. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : Инфрам-М, 2006. С. 232 и сл.

[2] Правда, для Гегеля характерна и иная оценка сильного государства; «Государство, – отмечает он в «Философии истории», – оказывается сильным, если частный интерес граждан соединяется с его общею целью…» (Гегель. Сочинения: Философия истории. Пер. с нем. Т. 8 / под ред. Ф. А. Горохова; пер. с нем.: А. М. Воден. М.–Л. : Соцэкгиз, 1935. С.28). В то же время, если государство одновременно демократическое по своей сути, то верным будет иное выражение: «государство можно считать сильным, если общая его цель соединяется с частным интересом граждан». В этой связи обращает на себя внимание весьма своеобразная оценка одного из интерпретаторов отмеченного положения Гегеля, созвучная конструкции сильного государства давно ушедших эпох (см.: Горбань В. С. Влияние философии Гегеля на формирование и развитие учения о праве Иеринга (Окончание) // Право и политика. 2017. № 5. С. 108).

[3] См.: Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2006. С. 233.

Применительно к новейшему времени обращение к проблеме имеет свои особенности. Соответственно, можно обратить внимание на следующие три этапа исследования проблемы: *первый этап* – 1990-е гг. и вплоть до начала 2000-х гг. – связан с интерпретацией сильного государства в духе либеральных подходов к государственности: не сильное, а слабое государство – благо, понимаемое как «государство, в наибольшей мере отвечающее потребностям рыночной экономики, правам и свободам граждан»[1]; *второй этап* – с начала 2000-х гг., когда появляются отдельные работы, в которых представлены самые общие оценки феномена сильного государства, хотя в сравнении с предыдущим этапом тональность все же меняется: сильное государство уже не рассматривается как некое зло[2]; *третий этап* – связан с выходом в 2006 г. в свет новой книги Ф. Фукуямы «Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке». Именно с этим обстоятельством в среде конституционалис-тов, в политической науке наметился резкий разворот в сторону исключительно позитивной оценки: появляется множество работ, в которых сильное государство представлено главным образом в значении едва ли не идеального государства.

Уместно обратить внимание на контекст двух работ Ф. Фукуямы. Это, прежде всего, нашумевшая и ставшая за короткое время бестселлером книга «Конец истории. Последний человек» (1992 г.). Ее лейтмотив – абсолютизация идеала либерального, или слабого, государства, идейно-философской основой которого являлось принявшее характер формулы выражение лауреата Нобелевской премии, экономиста и доктора права Фридриха Августа Хайека: «чем меньше государства, тем больше свободы для граждан» («чем меньше государ-

[1] Гайдар Е. Т. Государство и эволюция. М. : Евразия, 1995. С. 125.

[2] См., например: Белов Л. П. Концептуализация сильного государства как ресурс политической стратегии современной России : автореф. дисс. … канд. полит. наук. М., 2021; Анохин П. В. Концепция «сильного государства» : (Исторический опыт и проблемы воплощения в условиях современной России) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003.

ства, тем лучше»[1]. В этом смысле конец истории – это по Фукуяме, неизбежность перехода всех стран на эту модель развития государственности и, соответственно, необходимость трансплантации западных образцов либеральных государств на другие континенты. В сущности, речь шла об утверждении некоей новой, неоколониальной по своей сути, формы комуницирования с развивающимися странами. Можно сказать, что Ф. Фукуяма предугадал настроения неолиберальных кругов западных стран, никогда не расстававшихся с идеей удержания в сфере своего влияния прежде всего богатые на ресурсы страны Африки и Азии.

Опубликованная по прошествии десяти лет книга Ф. Фукуямы «Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке» утверждает новую идеологию и философию государства: отказ от идеи либерального государства и апологетизирует сильное государство.

Лейтмотив работы: слабое государство – это причина конфликтов. «В этой книге, – отмечает в самом начале повествования Ф. Фукуяма, – я показываю, что построение сильного государства – одна из наиболее важных проблем мирового сообщества, так как слабость и разрушение государств служит источником многих наиболее серьезных мировых проблем: от бедности до СПИДа, наркотиков и терроризма»[2].

Причину утверждения в общественной практике далеко не отдельных стран феномена сильного государства Ф. Фукума аргументирует таким образом, что после окончания Холодной войны «слабые» государства («государства-«неудачники») превратились в важнейшую проблему международного порядка; в таких государствах нарушаются права человека, они подвержены массовым бедствиям, они – источник волн массовой иммиграции и нападений на соседние государства[3]. Для Ф. Фукуямы абсолютно определенной датой явной несостоятельности слабых государств является 11 сентября 2001 г., ясно показавшее, что слабые страны служат прикрытием международным террористам: «власть в Афганистане была настолько слабой, что ее мог захватить

[1] Хайек Ф. А. Дорога к рабству /; пер. с англ. М. Гнедовского. М. : АСТ, 2023; Он же. Пагубная самонадеянность / пер. с англ. Т. Виноградовой. М. : АСТ, 2023.

[2] Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. М. : АСТ; Владимир : ВКТ, 2010. С. 5.

[3] Там же. С. 7-8, 13.

кто угодно, в том числе и террористическая организация «Аль-Каида», превратив в базу для терроризма в глобальном масштабе»[1].

Констататируя, что «более тридцати лет ведущей тенденцией в мировой политике было ослабление государственности» (тенденции, возникшей по двум причинам – нормативной и экономической)[2], Ф. Фукуяма формулирует вывод принципиальной значимости: «после 11 сентября главным вопросом мировой политики стало не уменьшение государственности, а ее усиление. Для отдельных обществ и для мирового сообщества уничтожение государства – это прелюдия не к утопии, а к катастрофе»[3]. Основная проблема, стоящая перед бедными странами, блокирующая их возможности экономического развития – это неадекватный уровень институционального развития. Они не нуждаются в сильном государстве, но действительно нуждаются в ограниченном спектре законных и эффективных государственных функций[4].

И далее, словно закон, следует месседж Фукуямы: «Сегодня общепринятая мудрость гласит, что институты являются определяющей переменной процесса развития, и на протяжении последних нескольких лет множество различных экспериментальных исследований полностью подтвердили это»[5].

Что характерно, Ф. Фукуяма вновь попадает в струю настроений и практических устремлений элит могущественных держав, которые расставшись с либеральной идеей, нуждались в новой идеологии и философии влияния на развивающися страны, к которым они относили все страны, кроме собственных. Понятно поэтому его признание на страницах анализируе-

---

[1] Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. С. 8.

[2] Там же. С. 6, 7.

[3] Фукуяма Ф. Сильное государство... С. 7, 8.

[4] Там же. С. 18-19.

[5] Там же. С. 46-47.

мой работы в том, что его (читай: западные элиты) занимает вопрос о том, «как переносить сильные структуры в развивающиеся страны»[1]. Оказывается, что решение этой задачи – транзит сильной власти в другие страны – видится гораздо более сложным даже в сравнении с тем, «как транспортировать ресурсы через международные границы»[2]. Словно наставление звучит утверждение Ф. Фукуямы о том, что «правильное функционирование общественных учреждений требует определенного менталитета населения и осуществления сразу всего комплекса мер, иначе оно будет встречать сопротивление. Концептуально такие меры включают: 1) организационное проектирование и менеджмент, 2) создание порлитической системы, 3) формирование основ легитимности власти, 4) культурные и структурные факторы[3].

Представляется, что для оценки природы сильного государства в реалиях уходящей первой четверти XXI века следует обратиться к методологии междисциплинарного анализа в соединении с базовыми принципами научного исследования, прежде всего принципом дополнительности. Иными словами, в оценке конструкции сильного государства нужна смена парадигмы, пригодная для реалий XXI века. А это уже взгляд на проблему в иной оптике. В этой (иной) парадигме, как показывает анализ, главная титульная особенность, или существо, феномена сильного государства заключена в понятии «сила государства». При этом ни одна из ранее предложенных моделей сильного государства[4] – токвелевская, гегелевская, веберовская для получения искомого результата не подходит[5]. При этом

[1] Там же. С. 5.

[2] Там же. С. 50 и сл.

[3] Фукуяма Ф. Сильное государство... С. 48, 81 и сл.

[4] См.: Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : ИНФРА-М, 2006. С. 214.

[5] В том смысле, как это в том числе прижилось и укоренилось во всей обществоведческой отечественной науке (не только в юриспруденции), сила

следует принять во внимание замечание Ф. Фукуямы о том, что «одна из ошибок в понимании государственности состоит в том, что слово «сила» часто используется равно как в обозначении сфер влияния, так и в отношении силы, или мощи»[1].

Сила государства, в его (Фукуямы) понимании, включает способность сформулировать и осуществить политические курсы и создавать законы; администрировать эффективно и с минимумом волокиты; контролировать мошенничество, коррупцию и взяточничество; поддерживать высокий уровень прозрачности и ответственности (подотчетности) правительственных учреждений; и, что самое важное, реализовывать законы[2]. При этом следует сделать акцент на том, что Ф. Фукуяма выделяет два измерения государственности: 1) сферу деятельности государственной власти (scope) и 2) силу государственных институтов (strength), которая позволяет государству планировать и осуществлять свою политику[3].

Профессор Калифорнийского университета в Сан-Франциско А. Цыганков указывает на три слагаемые в деятельности сильного государства: это обеспечение политической стабильности, экономического роста и перспектив для социального развития[4].

государства усматривается в принудительном ресурсе права, равно как и в рассмотрении человека не в качестве капитала – абсолютной ценности, а ресурса для умножения силы государства; именно в этом смысле, как на то уже было обращено внимание, Гегель считал государство сильным, «если частный интерес граждан соединяется с его (государства. – *В.Ч.*) общею целью». Очевидно, что в новых реалиях такая логика безнадежно устарела.

[1] Фукуяма Ф. Указ. соч. С. 21, 24, 47.

[2] Фукуяма Ф. Сильное государство... С. 21, 24–26.

[3] См.: Fukuyama F. State-building: Governance and world order in the 21st century. N.Y.: Cornell univ. press, 2004. P. 67). Выделенные два измерения Ф. Фукуяма избирает в качестве оснований для ранжирования государств по степени их состоятельности см.(Fukuyama F. «Stateness» first // Journal of democracy. Baltimore, 2005. Vol. 16. № 1. P. 84–88).

[4] Цыганков А. Сильное государства: теория и практика в 21 веке // Валдайские записки. 2015. № 15. С. 3–6. По оценкам цитируемого автора, сильными и успешными в XXI веке будут те государства, которые окажутся способными: а) управлять элитой; б) планировать развитие; в) сверять свой курс с обществом; г) инвестировать в социальные программы; д) продвигать ценности сильного государства в мире (там же. С. 8–10).

Таким образом, набор сфер влияния, или целенаправленных действий и решений сильного государства, охватывает все области жизнедеятельности общества: экономику, здравоохранение, социальную сферу, обазование. Отсюда сферы влияния государства – это те области общества, которые объективно требуют участия («присутствия») государства. Это все пространство жизнедеятельности социума, хотя и в разной пропорции.

Значит, сильное государство – это государство, способное в конкретно-исторических условиях обеспечивать эффективную реализацию объективно предписанных ему функций и достижение конституционно определенных целей, оставаясь при этом связанным правом, правами человека и приоритетами общества.

И все же, несмотря на значимость отмеченного, этого недостаточно для оценки действительной природы сильного государства, определения его самостоятельности в категориальном строе конституционного права и общей теории государства. В условиях динамично развивающихся общественных процессов в XXI в., неизмеримо возросших требований к властным институтам, *сильное государство* призвано заместить особый срез государственности, особый тип его конституционной связи с обществом.

В этом, конституционном, смысле сильное государство – это такой тип современного государства, или организация властвования, функционирование которой связано исключительно с производством публичного блага.

Соответственно, *сильное государство* своим содержанием концентрирует весь набор конституционно определенных характеристик современного государства: это демократическое и социальное государство; *сильное государство* позиционирует категориальный статус эффективного государства: *сильное государство* – это эффективное государство. Характеристика сильного государства эффективным одновременно обнаруживает объективно заложенное в его конструкции противоречие,

связанное с присущей ему амбивалентностью. С одной стороны, эффективное государство означает использование его ресурса для интенсивного и результативного влияния на все сферы общественной жизни, а с другой – такое поведение государства неизбежно влечет не только расширения сфер государственного регулирования (государства становится «больше»), но и «присутствия» государства в различных сферах жизнни общества. Кроме того, очевидно, что если в первом случае речь идет главным образом об усилении позитивного регулирования, то во втором случае активность государства выражается в усилении его «мощи» (силы, понимаемой в узком смысле).

Отмеченное противоречие в решающей мере снимается имплицитно существующей связью сильного государства и государства правового. В свою очередь с правовой государственностью сильное государство соединено связаннностью правом и правами человека – базовыми конституционными ценностями[1]. В данном контексте следует вести речь об имеющей закономерный и экзистенциальный характер связи феноменов силы государства и силы права[2].

С учетом отмеченного к титульным характеристикам сильного государства можно отнести: сильные институты власти; креативный класс управленцев, не уподобляющийся веберовской модели бюрократии; легитимная публичная власть; дове-

[1] Червонюк В. И. Принцип связанности публичной власти правами человека // Аграрное и земельное право. 2021. № 7 (199). С. 40–44.

[2] См. об этом: Гойман В. И. Действие права. Методологический анализ. М., 1992. С. 66 и сл.

Связь силы права и силы государства актуализирует вопрос о том, что происходит с правом в условиях утверждения в конституционной практике конструкции сильного государства: в частности, сужаются ли сферы его воздействия; усиливается ли охранительная функция права; приобретает ли приоритетный характер юрисдиционная деятельность; сужается ли сфера диспозитивности в социально-правовом пространстве, в целом позитивного регулирования; происходит ли перераспределение форм права исключительно в пользу нормативного акта и т. д. и т. п.

рие населения к государству и всей системе публичной власти; достижение конституционно определеных целей с ипользованием правового ресурса, не исключая привлечения иных социореуляторов (по выражению Ф. Фукуямы, «дополнительных»). Несомненно, сильное – это умное государство, соизмеряющее свои цели с реально существующими ресурсами, людским потенциалом и велением времени; это и, как отмечал французский философ, моралист и писатель Люк де Клапье де Вовенарг (первая половина XVIII в.), «умение управлять, не применяя силы» (читай: мощи). Сильное государства – это устойчивое и стабильное государство, институты которого мало подвержены существующим потрясениям и трансформациям в результате воздействия внутренних и внешних факторов.

Несомненно, требует уяснения вопрос о том, как влияет на конструкцию сильного государства форма правления и государственный режим[1].

Подлежат уяснению и ряд иных вопросов: в частности, применим ли предикат «сильный» ко всякому государству; зависимо ли такое государство от его локации, геополитического положения, размеров территории и количества населения, экономического состояния страны и др. факторов.

Очевидно, что объективно существуют пределы влияния сильного государства. Так, в социальной сфере оно не должно становится патримониальным государством. Применительно к новым условиям требует взвешенной оценки вопрос о том, следует ли полностью отказаться от формулы Хайека «чем меньше

[1] Результаты, которые в этой связи зафиксировал Ф. Фукуяма относительно эмпирической связи между демократией и развитием, придя к тому выводу, что такую связь «нельзя основывать ни на авторитарной системе, ни на демократии как стратегии роста» (Фукуяма Ф. Сильное государство… С. 57), как представляется, хотя и нуждаются в верификации, тем не менее указывают на сложную связь феномена сильного государства и типа государственного режима, имея в виду и режим конституционной демократии и уж тем более государственные режимы, основанные на западных лекалах и «порядках, основанных на правилах».

государства, тем лучше» (требование так называемого «государства-минимума», «минимального», или «маленького государства»). Представляется, что однозначно категоричное утверждение было бы неверным[1].

§ 5. Структура (конституционный формат) государства. Органы государственной власти и иные конституционные органы и институции в механизме властвования

Государственную власть осуществляет государство, которое уже в представлении античных мыслителей есть человеческий организм (Платон), а сторонников органической теории (XVII в.), – политический организм. Впоследствии Аристотель, Ш. Монтескье, Дж. Локк, опровергнув тезис о неделимости государственной власти, выдвинули концепцию разделения властей. Из принципа разделения властей вытекает идея структурирования государства применительно к специализации его деятельности, или осуществляемым функциям: трем видам государственной деятельности (функций) соответствуют три вида органов государства. Архитектура государственной власти и органов, ее осуществляющих, была представлена отцами-основателями Конституции США (1787). В современных условиях данная модель конституционного устройства воспринима-

[1] Нелишне вспомнить, что утверждение либеральной конструкции государства было в том числе обусловлено значительными тратами на содержание аппарата государства. По расчетам экономистов, в то время как в начале столетия в большей части стран Западной Европы и Соединенных Штатах государственный сектор потреблял немногим более 10 % валового национального продукта, в 80-х гг. он использовал уже около 50 %, а в демократической социальной Швеции – 70 % (Фукуяма Ф. Сильное государство. С. 34).

ется как аксиома. При этом конструкция разделения властей и связанная с ней система сдержек и противовесов в последующем усилены механизмами координации властей и конституционного их партнерства.

Государственная власть реализуется через властные структуры – органы государства – часть аппарата (механизма) государства, образуемая в установленном законом порядке для выполнения функций и задач государства. В организационно-управленческом значении орган государства есть такая структурная часть государственного аппарата, которая представлена коллективом государственных служащих, наделенных властными полномочиями и располагающая материально-техническими возможностями для осуществления определенных задач и функций государства. Разновидностью государственных органов являются те из них, которые образуются и функционируют на основе принципа разделения властей: это законодательный орган, или парламент, глава государства, правительство, олицетворяющее исполнительную власть в государстве, и суды. Есть основание именно эти органы обозначать общим понятием «органы государственной власти». Соответственно органы государственной власти – это формируемая на основе принципа разделения властей обособленная часть механизма государства, предназначенная для выполнения от имени государства его функций, определенным образом внутренне организованная, действующая в присущих ей организационно-правовых формах и осуществляющая посредством установленной законодательством компетенции.

Орган государства наделен государственно-властными полномочиями, образующими в своей совокупности его компетенцию. Наличие государственно-властных полномочий означает: во-первых, что орган государства вправе принимать решения, обязательные для всех; во-вторых, обязательность принимаемых им решений обеспечивается возможностью ис-

пользования мер государственного принуждения. Специфическим признаком органа государственной власти является его структура, внутренняя организация, закрепляемая в конституциях, уставах и иных законодательных актах. Так, парламент состоит из одной или двух палат, комитетов и комиссий. Правительство представлено премьер-министром, его заместителями и министрами и т. д.

Более широким (во всяком случае, так это воспринимается современной государствоведческой наукой) является понятие «органы публичной власти». Последние охватывают своим содержанием все властные структуры, реализующие народовластие (по праву принадлежащую народу власть) в той или иной организационной форме. Структурно такие органы представлены органами государственной власти и органами местного самоуправления. И те и другие обладают рядом общих (родовых) признаков: реализуют публичную власть; наделены властными полномочиями; обладают соответствующими ресурсами (материальными, финансовыми, организационными); вправе принимать обязательные для всех правовые акты; образуют конституционно определенную систему в соответствии с принципом разделения властей. С точки зрения конституционного права, очевидно, правомерно выделять две группы органов государства.

Во-первых, органы, учреждаемые в соответствии с конституцией (иной конституционной нормой – конституционным соглашением) на основе принципа разделения властей: законодательные, исполнительные и судебные. Совокупность высших органов, осуществляющих эту власть (глава государства, парламент, правительство, верховный суд) персонифицируются с верховной властью страны. Это, можно сказать, первичные, основные органы.

Во-вторых, производные органы – те, которые учреждаются первичными органами либо создаются для содействия в осуществлении их (первичных органов) конституционных пол-

номочий. К таким структурам, в частности, относятся так называемые вспомогательные органы.

Правовой статус органа государственной власти

К его элементам относятся: социальное назначение, роль, задачи и функции; принципы организации и деятельности; компетенция и государственно-властные полномочия; источники финансирования; форма правовых актов; право пользования государственными символами и т. п. Элементом статуса органа государства является его компетенция (от лат. competenta – «принадлежность по праву») – определяемые конституцией предметы ведения и соответствующий им объем полномочий и пределы деятельности органа государственной власти. Компетенция органа – это круг вопросов его ведения, основных направлений деятельности (функций) и конкретных полномочий в различных сферах жизни общества. Компетенция органа государства включает: а) полномочия государственного органа – его права и обязанности; б) предметы ведения – сфера применения полномочий (виды государственной деятельности); в) основные направления деятельности, т. е. функции такого органа. Компетенция органа государства определена в национальной конституции и законодательстве. Конституции иногда самым общим образом касаются конституционного статуса органов государственной власти (см. ст. 28 Основного закона ФРГ). Конституция Испании устанавливает основы организации власти на трех уровнях – в автономных сообществах, провинциях и муниципиях (ст.ст. 140, 152).

Органы государства, реализуя общие цели и задачи, образуют в рамках данного государства конституционную систему органов, каждое звено которой наделено конкретным правовым статусом, а между отдельными органами и их видами существуют взаимосвязи и складываются взаимоотношения, определяемые конституционно-правовыми нормами (компетенцион-

ные связи). На систему государственных органов – организацию властвования – влияют многие факторы, среди которых наиболее значимы: форма правления, принципы организации власти, государственный режим, форма государственно-территориального устройства страны.

Принципы организации и деятельности органов государственной власти

Функционирование конституционной системы органов государства (всей системы публичной власти) подчинено определенным принципам, которые настолько важны, что вне зависимости от их закрепления в национальных конституциях или конституирования в конституционном правосознании, они являются фундаментальными, базовыми началами организации и деятельности всей системы государственной власти.

Так, принципы абсолютизации (монополизации) власти и разделения властей положены в основание формирования двух диаметрально противоположенных моделей построения всей системы государственных органов в конкретном государстве. Обосновываются и другие принципы построения системы государственных органов. Например, идея совместного властвования, принцип взаимодополнения в распределении государственных функций (субсидиарности) и др.

В сложных по составу населения странах, в странах, где в недалеком прошлом допускались формы дискриминации по тем или иным признакам, национальные конституции требуют проявления особого такта при формировании структур власти.

К примеру, Конституция Южно-Африканской Республики императивно предписывает: «Расовый и гендерный состав населения Южной Африки должен учитываться при назначении судей» (ст. 174.2)[1].

По-прежнему сохраняет свою актуальность принцип лояльности. В системе публичной службы концепт лояльности следует рассматри-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 962.

вать в широком конституционном смысле – как в соотношении с действительными интересами государственной (публичной) службы, во взаимосвязи с иными ее принципами, так и гражданскими правами и свободами, природой демократического правового государства. Отмеченное принципиально важно для оценки действительной природы лояльности. С позиции действительных интересов публичной службы требование лояльности не может идентифицироваться с корпоративной субкультурой, являющейся своего рода пропуском в «закрытый клуб» для определенного круга лиц, не отличающихся креативностью, принципиальностью и честностью, высоким профессионализмом, способностью к конструктивной критике недостатков и предрасположенные к чинопочитанию и угодничеству, а равно отличающиеся имитационным стилем поведения и деятельности продвижения по службе. В отстаиваемом подходе лояльность заключена в преследовании служащим исключительно публично-правовых интересов, исключает поведение, намеренно сопряженное с конфликтом интересов. Противоположность лояльности – клиентелизм, корпоративный стиль поведения (образ поведения в публично-правовой сфере), не согласующийся с действительными началами публичной службы[1].

Современная развитая демократия основывается на презумпции высокой степени доверия граждан к власти. В данной парадигме публичные власти и публичные должностные лица обязаны вести себя так, чтобы это вызывало положительную реакцию у гражданина, способствуя тем самым формированию у него доверия к институтам публичной власти. В указанном смысле доверие, являясь одновременно категорией социально-психологической и правовой, может квалифицироваться как одна из разновидностей правовых презумпций, которая в силу своего общеправового значения приобретает в механизме

[1] Червонюк В. И. Лояльность служащих (публичных должностных лиц) в структуре принципов организации публичной власти современного государства (конституционно-правовой анализ) // Международный журнал гражданского и торгового права. 2022. № 2. С. 23–32; Он же. Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II : в 2 кн. Кн. 2. Организация публичной власти : монография. М. : Юстицинформ, 2023. С. 949–962.

властвования значение фундаментального конституционного принципа в системе властвования[1].

§ 6. Публичные власти и публичные должностные лица (должностные лица публичного права) в системе властвования

Публичная власть уже с момента своего возникновения порождает особый тип ее носителя (понимаемого в специальном, узком, смысле этого слова) – должностное лицо, призванное осуществлять эту власть, и в этой связи уполномоченное данной властью от ее имени и в ее (публичных) интересах осуществлять публичную власть. С этой точки зрения определение круга лиц, относящихся к данной категории, имеет важное как научное, так и практическое значение. Не только в отечественной конституционной лексике отсутствует единое понятие для оценки представителей данной социальной группы.

Очевидна в этой связи повышенная степень ответственности указанной категории лиц. Действительно, с утверждением конституционного правления публичная власть отличается связанностью правом, правами человека, ответственностью перед населением. В связи с отмеченным возникает вполне логичный вопрос о субъекте публично-правовой ответственности (равно как и юридической природе самой ответственности). Конституция, как и действующее законодательство, не снабжена единым (обобщающим) понятием, которым бы охватывался весь набор властных структур и их представителей, персонифицируемых с субъектом неконституционного поведения.

[1] Червонюк В. И. Доверие граждан как принцип функционирования современного государства // Идея права и право в идеях : в 2 т. Т. II : в 2 кн. Кн. 2. С. 962–977.

Таким образом, конституционная практика испытывает потребность в обнаружении обобщающего понятия лиц, с которыми позиционируется осуществление публичной власти. Криминализация данного понятия в отраслях уголовного и административного права не способствует решению данной проблемы.

То обстоятельство, что, как ранее, так и в значительной мере в настоящее время, феномен должностного лица является объектом научного анализа преимущественно в административном (главным образом в административно-деликтном) праве, оказало существенное влияние на оценку конструкции должностного лица. С позиции административного права должностные лица традиционно рассматривались в качестве вида государственных служащих, деятельность которых регулируется административным правом, что, несомненно, наложило свой отпечаток на понимание данного концепта во всей отраслевой литературе. Административно-правовой подход существенным образом оказал влияние на правовую доктрину, трансформирован в практику. Необходимость выделения этой категории лиц в структуре государственных органов для определения родового понятия применительно к должностным преступлениям усиливало акцент на данной стороне проблемы в уголовном праве. Не повлияла на состояние разработанности и имплементация отдельных положений конвенциональных норм международного права в законодательство о противодействии коррупции. Отечественная доктрина международного права принятым в международно-правовой науке и практике (конвенциональном праве) термином публичного должностного лица не оперирует.

Тем самым имеет место односторонний взгляд на проблему, не позволяющий однозначно и соответственно принципу правовой определенности определить субъектов публичной власти (коллективные образования, индивидуальные представители) в системе публично-правовых отношений или, иными словами, в механизме публичного властвования.

Отмеченное указывает на то, что существует конституционная потребность в объединяющем все структуры власти, если шире, то все властные институты, – понятии, которое бы удовлетворяло главному требованию: охватывало всех субъектов, действия (бездействия) и решения которых так или иначе оказывают властное воздействие на граждан, затрагивают их права и интересы. Представляется, что во избежание подобных недоразумений – отчуждения государства от его органов и наоборот – принципиальное значение имеет введение в конституционную (юридическую) лексику понятия «публичные власти».

Прежде всего необходимость в таком обобщающем понятии необходима для юрисдикционной правоприменительной практики. По общему правилу, действующему во всех правовых системах, субъектом ответственности является коллективное образование или отдельный индивид. Применительно к ответственности публичных властей данный вопрос не получил окончательного разрешения, в современных правопорядках, вопрос о том, что следует понимать под публичными властями не находит ответа. Соответственно, конструкция юридического состава правонарушения оказывается лишенной одного из важнейших его компонентов. Законодательный пробел (или умолчание), отсутствие официального нормативного толкования по данному вопросу подвергает правоприменительные органы серьезному испытанию. Очевидно, что доктриной должно быть найдено решение данного вопроса, притом что его (решения) обоснование имело бы реальное конституционное основание.

В российской Конституции, как известно, нет словосочетания «публичные власти», имея в виду в том числе конституционные поправки 2020 г. (говорится об органах государственной власти), не используется оно в действующем законодательстве и судебной практике общих (арбитражных) судов. Федераль-

ный орган конституционного контроля часто оперирует понятием «публичная власть», что, однако, имеет иной смысл в сравнении с позиционируемым понятием. В предлагаемом же случае речь идет об органах и лицах, которые по уполномочию закона (не собственника власти) в том или ином объеме наделены властными полномочиями, равно как и непосредственно влияют на их осуществление. Проще говоря, речь идет об агентах публичной власти – властных структурах и их представителях.

В конституциях ряда зарубежных стран, притом что в некоторых из них более интенсивно в сравнении с другими, данный термин привлекается в качестве обобщающего для характеристики органов и должностных лиц, осуществляющих публичную власть в стране.

В частности, Конституция Республики Польша использует формулу: «Публичные власти проводят политику, благоприятствующую удовлетворению жилищных потребностей» (ч. 1 ст. 75)[1]. Действующая Конституция Румынии содержит разд. III «Публичные власти», несколько глав которого посвящены парламенту, президенту, правительству, публичной администрации[2]. Конституция Республики Молдова также содержит разд. III «Публичные власти», в котором гл. VIII посвящена публичному управлению[3].

Аналогичные положения содержит Политическая Конституция Соединенных Штатов Мексики[4]. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Княжества Андорра от 14 марта 1993 г. «настоящая Конституция, которая является высшей нормой андоррского

[1] Конституции государств Европы / под общ. ред. и со вст. статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 1. С. 698. Понятие «публичные власти» встречается в конституционном тексте часто, в частности, в ч. 5 ст. 65, ч. 3 ст. 68, ч. 4 ст. 70, ч. 1 ст. 74, ст. 76.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 73.

[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 559.

[4] См.: Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / пер. с исп. ; сост., ред. и авт. вст. ст. О. А, Жидков. М., 1986; Орлов А. Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М. : Анкил, 2001. С. 95–97.

юридического порядка, соединяет все публичные власти и граждан»[1].

В конституционной лексике Испании термин «публичные власти» используется для обозначения всей системы органов власти, к которым содержанием разд. 2–9 отнесены: глава государства – Король Испании; Генеральные кортесы – парламент страны; правительство; судебные органы всех уровней, включая и Конституционный суд Испании, местные органы власти включая органы власти автономных сообществ, провинций Испании, органы местного самоуправления (ст.ст. 9, 16, 27, 39–53 Конституции 1978 г.). Принципиально важно то, что гл. 3 Конституции Испании «Об основополагающих принципах социально-экономической политики» закрепляет конструкцию социальных, культурных и экономических прав таким образом, что обязанной стороной каждого из этих прав признаются публичные власти[2].

При этом понятие публичных властей в Конституции Испании употребляется как собирательное для характеристики всей системы структур публичной власти.

Так, согласно ст. 41 Конституции публичные власти поддерживают режим публичного социального страхования для всех граждан, а соответственно ч. 1 ст. 42 «государство особо заботится об охране социальных и экономических прав испанских трудящихся, находящихся за границей, и проводит политику, направленную на их возвращение»; ч. 2 ст. 42 содержит императив относительно того, что «публичные власти должны создавать реальные и эффективные условия для равенства и свободы; а согласно ст. 23 любое заинтересованное лицо имеет право непосредственно обращаться к публичным властям с петицией в форме и на условиях, предусмотренных законом; ст. 33 закрепляет обязательство публичных властей предпринимать усилия в обеспечении каждого достойными жилищными условиями;

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 228.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 58–61.

ст. 41.2. оговаривает, что закон устанавливает особую процедуру судебного обжалования актов публичных властей[1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что лексическое содержание данного термина конституционные тексты не раскрывают. Причины этого, как представляется, следует усматривать не только в технико-юридических свойствах национального основного закона и связанной с этим необходимости экономного использования нормативного материала (расходования «нормативной энергии»); очевиден социальный контекст данного подхода: перечень публичных властей как обязанной стороны в конституционных правоотношениях с гражданами остается открытым, что в наибольшей мере отвечает интересам носителей основных прав и свобод.

Представляется, что имеющему фундаментальный общеправовой характер понятию «публичные власти» в полной мере отвечает производное от него понятие «должностные лица публичного права», или «публичные должностные лица».

Конституционно-правовая оценка понятия должностного лица в современной юридической практике и теории

Отечественная доктрина не выработала единых подходов к пониманию должностного лица. К должностным лицам публичного права относятся лица, осуществляющие властные административные обязанности в государственных и муниципальных органах[2].

Сформировавшееся в уголовном и административном праве, используемое в иных отраслях публичного и частного права, понятие должностного лица оказывается чересчур специфичным (узким) для признания его общеправовой категорией.

---

[1] Там же. С. 56, 57, 59.

[2] Агапов А. Б. Административное право : учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 99; Он же. Административное право : учебник для вузов : в 2 т. Т. 1. Общая часть. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020.

В частности, оно оказывается малопригодным для конституционного права, охранительно-принудительный потенциал которого как раз и предназначен для обеспечения правомерного поведения указанной категории лиц во взаимоотношениях с гражданами – носителями прав и свобод. Так, очевидно, что такое понятие не подходит для квалификации в качестве должностных лиц главы государства, уполномоченных по правам человека федерального и регионального уровней, главы федерального правительства, глав исполнительной власти субъектов Федерации, депутатов всех представительных (законодательных) органов власти и др.

Как отмечалось, то обстоятельство, что длительное время конструкция должностного лица формировалась под влиянием административно-правового подхода, с позиции которого данный концепт рассматривался исключительно как особенный вид государственных служащих, наложило отпечаток на его понимание во всей отраслевой литературе и в общей юриспруденции. Этот же подход буквально скомпилирован Уголовным законом. Соответственно, понятие должностного лица сформулировано в прим. 1–4 к ст. 285 УК РФ и в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ.

Юридическая конструкция концепта «должностные лица публичного права» («публичные должностные лица»)

Необходимость в обобщающем понятии остро ощущается как в юрисдикционной правоприменительной практике, так и в более широком контексте, прежде всего в сфере правовой охраны и защиты прав граждан, обеспечения национальных интересов, противодействия коррупции как в органах публичной власти, так и в иных организациях и учреждениях.

Представляется, что в контексте анализируемой проблемы понятие должностного лица должно интерпретироваться законодательством и правоприменительной практикой в предельно

широком смысле – в значении должностного лица публичного права или, с некоторыми оговорками, публичного должностного лица. Таким образом, введение в оборот понятия «публичные власти» позволяет с принципиально иных позиций оценить воспринятое современной юридической практикой понятие публичного должностного лица.

Именно в таком широком значении данный феномен находит применение в международно-правовой лексике. В частности, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая 27 января 1999 г. и ратифицированная Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ в ст. 1 («Использование терминов. Определения») содержит п. «a», согласно которому «понятие «публичное должностное лицо» охватывает определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо отправляет свою должность, как они применяются в уголовном праве этого государства». В п. «b» этой же статьи «понятие «публичное должностное лицо» охватывает определения «должностное лицо», «публичный служащий», «мэр», «министр» или «судья», существующие в национальном праве государства, в котором данное лицо отправляет свою должность, как они применяются в уголовном праве этого государства»[1].

Понятие публичного должностного лица используется в документах ФАТФ, или Financial Action Task Force (специальной комиссии по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег – межправительственной организации, созданной в 1989 г. по решению стран «Большой семерки» и являющейся основополагающим международным институтом, занимающимся выработкой и развитием эффективных средств противодействия легализации преступного дохода и финансированию террористической деятельности), в частности, в «Руководстве ФАТФ. Публичные должностные лица (рекоменд. 12 и 22). 2013)[2].

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 1151.

[2] См.: Информационное письмо Банка России от 30 декабря 2016 г. № ИН-014-12/94 «О Руководстве ФАТФ «О корреспондентских банковских услугах» // Вест-

В юридической лексике Совета Европы для характеристики физических лиц, осуществляющих публично-властные и общественно-значимые функции, используется понятие «публичные фигуры». Согласно определению, содержащемуся в резолюции № 1165 (1998) Парламентской Ассамблеи Совета Европы, публичными фигурами являются те лица, «которые занимают государственную должность и (или) пользуются государственными ресурсами, а также все те, кто играет определенную роль в общественной жизни, будь то в области политики, экономики, искусства, социальной сфере, спорте или в любой иной области».

Понятие публичного должностного лица нормативно определено в ст. 2 Конвенции противодействия коррупции ООН Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., ратифицированной и принятием Федерального закона от 25 декабря № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1].

Соответственно, понятие «...публичное должностное лицо означает: I) любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; II) любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника»[2].

ник Банка России. 2017. № 1 URL: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-Correspondent-Banking-Services.pdf).

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (Ч. I). Ст. 6228.

[2] См.: Конвенция ...United Nations Convention against Corruption // Управление ООН по наркотикам и преступности. URL:https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption. pdf.

В определенном смысле практика Конституционного суда РФ также не дистанцируется от данной проблемы.

Таким образом, понятие публичных властей и публичных должностных лиц должно интерпретироваться в предельно широком значении, охватывая своим содержанием не только органы публичной власти и должностных лиц, но и иные категории властных институтов. По данной версии, к примеру, администрация поликлиники, учебного заведения, в том числе негосударственного вуза должны квалифицироваться в качестве публичных властей. Именно власти несут ответственность за действия своих сотрудников, принимая которых на работу, они одновременно воспринимают на себя риск их возможных не только неправомерных, но и неэффективных действий.

Данный вывод подтверждается положениями национальных основных законов. Так, согласно ст. 124 Конституции Парагвая («О природе и функциях политических партий») «политические партии являются юридическими лицами публичного права»[1].

Сущностно предлагаемый концепт «должностные лица публичного права» («публичные должностные лица») может быть представлен следующим образом: это представители органов публичной власти, а также должностные лица негосударственных (некоммерческих и коммерческих) или функционирующих на началах аутсорсинга организаций, осуществляющие в допустимых законом пределах и формах функции органа публичной власти или непосредственно связанные с осуществлением публично значимых функций данной организации; это работающие в структурах государства (органах публичной власти) и в иных, не относящихся к публичным властям организациях, должностные лица, уполномоченные в пределах предоставленной им компетенции совершать властные (юридически значимые) действия, влекущие правовые последствия.

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 724.

Следовательно, понятие публичного должностного лица охватывает предельно широкий круг лиц, к которым обобщенно следует отнести по меньшей мере три группы: 1) лица, занимающие любые должности в органах публичной власти путем назначения или выборов и правомочные от имени этих организаций и в публично-правовом интересе совершать действия или принимать решения, имеющие правовые последствия для граждан, их объединений. Соответственно, в данную категорию включены не только чиновники разного уровня, но и депутаты представительных органов власти; 2) лица, наделенные правом осуществлять в иных организациях – как некоммерческих, так и коммерческих – публичную функцию, т. е. принимать решения в отношении неопределенного круга лиц, которыми затрагиваются права и интересы непосредственных правопользователей; 3) лица, работающие на возмездной или безвозмедной основе в органах публичной власти или в иных государственных организациях, а равно в негосударственных организациях, и наделенные правом предоставления гражданам, их объединениям различного рода публичных услуг.

С рассматриваемых позиций введение в юридическую практику понятий и соответствующих им терминов «публичные власти», «публичные должностные лица» имеет очевидные преимущества.

Прежде всего речь идет о специально-юридическом контексте такого преимущества. Введение в категориальную сеть теоретической и практической юриспруденции данных понятий вносит юридическую определенность в законодательство и правоприменительную практику. В механизме охранительно-принудительного инструментария становится возможным внедрить широко применяемую в странах континентальной Европы так называемую замещающую юридическую ответственность – ответственность государства, всей системы публичной власти, иных публично-правовых образований за действия своего пер-

сонала перед гражданами. Тем самым становится возможным деятельность многочисленных публичных служб и их персонала обеспечить дополнительными гарантиями: правовой характер поведения публичного должностного лица во взаимоотношениях с гражданами обеспечивается при этом как отдельной властной структурой, так и государством (публичной властью) в целом. Механизм замещающей ответственности, таким образом, позволяет радикально модернизировать всю систему внутриорганизационных отношений властных структур: отношения корпоративности уступают место эффективному и ответственному поведению класса чиновников. Административная реформа (конституционная реформа публичной администрации) как общесоциальный проект получает тем самым реальные выходы в практику.

Введение в правовую систему общего понятия должностного лица публичного права (публичного должностного лица) означает, что независимо от принадлежности к какой-либо одной из трех выделенных групп все такие лица действуют в публичном интересе. Так называемые частные должностные лица включены в систему публичных должностных лиц по той причине, что реализация ими тех прав, которые вызывают (могут вызвать) правовые последствия для неопределенного круга лиц, одновременно означает, что это лица, находясь в составе непубличной организации, для которой присуща частная форма собственности, действуют в публичном интересе. Иначе говоря, достижение сугубо корпоративных целей влечет вместе с тем со стороны этого лица необходимость действовать в публичном интересе. Иное поведение должно влечь за собой его (поведения) квалификацию в качестве злоупотребления правом.

Таким образом, восприятие понятия должностного лица публичного права (публичного должностного лица) позволяет придать действию конституционно-правовой ответственности новый импульс противодействия коррупции. В частности, спо-

ры о криминализации такого состава, как «незаконное обогащение», очевидно, не имеют перспектив развития[1].

Инструментарий частного права, в частности нормы, касающиеся неосновательного обогащения, приобрели узкоцивилистический характер и не адаптированы в современных реалиях для противодействия незаконному обогащению, принявшему характер явления. В этой связи использование в конституционной практике инструмента борьбы с незаконным обогащением в том смысле как это придается ему в международно-правовых документах, вполне оправданно. В аспекте публично-правовой ответственности – формы конституционно-правовой ответственности, субъектами которой признаются исключительно публичные должностные лица, незаконное обогащение может быть квалифицировано как приобретение публичным должностным лицом имущества, стоимость которого кратно превышает его законные доходы. Вводимая конституционно-правовая санкция не имеет карательной направленности: при недоказанности данным лицом в гражданско-процессуальной форме законности приобретенного имущества оно обращается в пользу государства.

[1] Интересный анализ проблемы представлен в работе: Щедрин Н. В. Проблемы и перспективы криминализации незаконного обогащения публичных должностных лиц // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 12. С. 62–75.

§ 7. Публично-правовая (конституционно-правовая) ответственность публичных властей и публичных должностных лиц

Публично-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности

Можно сказать, что и национальное законодательство, и юридическая практика в вопросе ответственности публичных властей находятся лишь в начале пути решения этой проблемы[1]. При определении конструктивных особенностей данного вида ответственности, как представляется, следует исходить из следующих посылок:

1. *Это ответственность юридическая.* Вопрос о том, к какому виду ответственности следует отнести ответственность публичных властей, в этой связи представляет особую значимость. Анализ специальной литературы указывает на теоретическую неопределенность в данном вопросе. Разброс мнений таков, что объединить или согласовать различные позиции не представляется возможным. Достаточно распространенным является взгляд относительно квалификации данного вида ответственности как политической ответственности[2]. Так, в консти-

[1] В отличие от национальных подходов к проблеме для международно-правовой доктрины не характерны дискуссии относительно включения государства в круг субъектов, к которым могут быть применены меры юридической ответственности (см.: Сигитова Н. В. Российское государство как конституционный субъект ответственности за нарушения прав и свобод человека и гражданина : монография / под ред. М. В. Мархгейм. Кисловодск, 2006).

[2] См.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М. : Городец, 2000; Кравец И. А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). Москва–Новосибирск, 2002. С. 259 и след.; Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство: право для бизнеса. 2002. № 10.

туционном праве длительное время считалось, что применительно к указанной категории субъектов права применима *политическая ответственность*. Этот подход и ныне остается достаточно распространенным.

Довольно большая группа авторов считает необходимым вести речь о так называемой *проспективной (позитивной) и негативной ответственности органов и должностных лиц публичной власти*.

Не имея возможности здесь подробнее останавливаться на анализе всех представленных взглядов, обратим внимание на сформулированную в юридической науке и существующую несколько обособленно позицию относительно того, что общим для всех публичных властей видом ответственности является конституционная ответственность[1]. Представляется, что именно конституционная ответственность является родовым видом ответственности для оценки неправовых деяний (поведения, действий, решений) публичных властей. С этих позиций распространенное в юридической литературе субъектное размежевание ответственности органов и должностных лиц утрачивает свое значение. Конституционная ответственность тем самым покрывает все возможные проявления ответственности публичных властей перед населением и отдельным гражданином[2].

С. 63; Шон Д. Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 39.

[1] Червонюк В. И. Современная концепция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 8–13; Он же. Идея права и право в идеях. Т. I. С. 767–789.

[2] Нельзя не обратить внимание на точку зрения некоторых ученых, высказавшихся за применимость к государству особой ответственности публичного права, наступающей независимо от вины чиновников, не освященной нормами писаного права, но согласующейся с общими принципами, намеченными доктринами и юридической практикой. Эта теория основывается на институте «конверсии публичного права» (см. об этом: Бойцова Л. В. Ответственность государства за ущерб, причиненный гражданам в сфере правосудия: генезис, сущность, тенденции развития : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 1995).

Стремление объединить все разновидности ответственности, применяемые к публичным властям, под эгидой единой и общей для всех ответственности, обусловило выделение в качестве самостоятельного вида ответственности – публично-правовую ответственность. По мнению сторонников данного подхода (М. А. Краснов, И. А. Умнова, В. Н. Савин и др.), в публично-правовой ответственности сочетаются и политические и правовые меры, а ее субъекты ответственны перед основными источниками публичной власти – гражданином, народом, населением. Кроме того, «публично-правовая ответственность распространяется на отношения, регулируемые не только конституционным, но и административным, финансовым, природоресурсным правом, т. е. на все отношения, возникающие в процессе осуществления функций публичной власти»[1].

Представляется, однако, что назначение публично-правовой ответственности может быть представлено несколько иным образом: публично-правовая ответственность есть дочерняя форма, вид конституционной ответственности, обособляющийся от материнской главным образом своим субъектным составом: это ответственность публичных властей (органов публичной власти и публичных должностных лиц) перед гражданами, с которыми они (публичные власти) пребывают в постоянной и неразрывной, не ограниченной временным и пространственным параметрами, конституционно-правовой связи (отношении) и обремененные поэтому соответствующими конституционными обязательствами, исполнение которых гарантируется в том числе угрозой наступления для них негативных правовых последствий, т. е. применением санкций, характерных для публично-правовой ответственности.

---

[1] Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 219-220; Рипинский С. Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. СПб., 2002; Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2006; Овсепян Ж. И. Юридическая ответственность и государственное принуждение (теоретико-правовое и конституционно-правовое исследование). Ростов н/Д, 2005. С. 34.

Таким образом, публично-правовая ответственность есть вид конституционно-правовой ответственности, который обобщенно отображает предусмотренный законодательством комплекс охранительно-принудительных мер, применяемых к публичным властям и публичным должностным лицам вследствие их неправового поведения, причиняющего ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан.

Ответственность публичных властей, как родовое понятие, в равной мере распространяется на всех субъектов политического властвования – государство, его органы и должностных лиц, органы и должностных лиц системы местного самоуправления. Такой подход важен для оценки набора тех специфических свойств, которые в своей совокупности дают основание для выделения данного вида ответственности. С этой точки зрения не может быть отдельно ответственности для властных структур государства и для муниципального уровня. Между тем такое дробление приобретает все более устойчивый характер[1], что не способствует выработке в юридической теории и практике единых подходов к проблеме. Прежде всего, это касается решения наиболее сложных вопросов, в частности, определения конкретного вида юридической ответственности, применимого к публичным властям, оснований такой ответственности и процессуального режима ее применения, и др. Нерешенность этих вопросов откладывает на неопределенное время разработку и принятие общественно ожидаемого закона об ответственности публичных властей перед гражданами[2].

---

[1] См.: Конституционное право России : учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин, М., 2003. С. 35; Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. М. : Дело, 1999. С. 249; Муниципальное право России : учебник / под ред. Г. Н. Чеботарева. М. : Юристъ, 2005. С. 202; Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2007.

[2] Обоснование необходимости принятия данного закона и его концептуальные положения в контексте формирования у населения доверия к власти,

Конструкция субъективной стороны публично-правовой ответственности. Презумпция виновности публичных должностных лиц. Субъективная сторона публично-правового деликта отражает психическое отношение субъекта к противоправному деянию. Согласно традиционным воззрениям на природу данного элемента состава правонарушения, поскольку основанием ответственности за нарушение правовых норм является совершение противоправного деяния, а вина есть обязательное свойство противоправности, то ответственность за нарушение правовых норм (и вообще социальных) норм без вины недопустима. Вина является непременным условием ответственности за нарушение правовых норм. Без вины нет ни противоправности, ни правонарушения, ни ответственности. В этой же связи справедливо замечено, что «в сфере публичного права нет отрасли, где бы ответственность возлагалась на субъектов без вины»[1].

Вместе с тем, как представляется, при оценке *субъективной стороны публично-правового деликта*, очевидно, лишь в отдельных случаях можно вести речь о таких ее характеристиках, как вина, мотив и цель публично-правового деликта как разновидности конституционного правонарушения[2]. При этом, как справедливо отмечается в юридической литературе, вина и ее формы (умысел и неосторожность), с точки зрения конституционной ответственности, как правило, не имеют значения. Это, в свою очередь, обусловлено: во-первых, характером восстановительной функции конституционной ответственности: для вос-

преодоления правового нигилизма см.: Гойман В. И. Действие права. Методологический анализ. М., 1992. С. 178 и след.

[1] Лучин В. О. Конституция Российской Федероации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 292.

[2] Имеются в виду случаи, определенные преимущественно в конституционном законодательстве. Так, принудительное досрочное прекращение полномочий президента путем импичмента или иным образом отрешения от должности, как правило, возможно вследствие совершение им тяжкого преступления.

становления конституционного правопорядка субъективное отношение посягнувшего на него субъекта не имеет существенного значения (кроме тех случаев, когда субъектом ответственности является гражданин); во-вторых, спецификой субъектного состава конституционной ответственности: в роли таких субъектов выступают коллективные публично-правовые образования или властные институты[1].

Хотя конституции зарубежных стран иногда специально оттеняют указание на виновный характер неконституционных действий и даже на формы вины[2] государства и его органов, тем не менее для большинства случаев вина значения не имеет[3].

---

[1] Затронутая проблема относится к числу не разработанных в юридической науке. В объемных монографиях, посвященных общетеоретическому анализу невиновного поведения, автор даже фрагментарно не обращается к данной проблеме (см.: Хужин А. М. Невиновное поведение в праве: методология, теория, практика: монография. М. : Юрлитинфор, 2012; Он же. Невиновное поведение в праве: проблемы юридической ответственности и эффективности правоприменения : монография. М., 2013).

[2] Так, согласно ст. 110 Конституции Ирана, Президент может быть смещен, если он будет признан виновным в нарушении конституционных обязанностей. Или: согласно ст. 142 Федерального конституционного закона Австрии, Конституционный суд рассматривает дела в связи с обвинениями, которые влекут предусмотренную Конституцией ответственность верховных органов Федерации и земель за допущенные ими в ходе их официальной деятельности виновные правонарушения. В иных случаях виновные (и даже умышленные) действия подразумеваются, вытекая из контекста конституционной нормы. Например, очевидно, что отказ президента от принесения присяги (ст. 104 Конституции Словакии может иметь место только в форме умысла (прямого). В специально предусмотренных законом случаях меры конституционной ответственности дифференцируются в зависимости от формы вины. Согласно Основному закону ФРГ (абз. 2 ст. 98), если федеральный судья на службе или вне ее нарушит принципы Основного закона или конституционного строя какой-либо земли, то Федеральный конституционный суд может по предложению Бундесрата распорядиться о переводе такого судьи на другую должность или об увольнении его в отставку. В случае умышленного нарушения «может быть постановлено о смещении с должности».

[3] Приведенные выводы требуют согласования с учетом позиции судебной практики федерального органа конституционного правосудия по данному вопросу. Согласно позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П, наличие вины – общий и общепри-

По справедливому утверждению А. А. Агаджанова, юридическая ответственности государства обычно является безвиновной, либо при ее возложении действует презумпция виновности[1]. Законодательно установлен целый ряд случаев наступления такой ответственности у государства. Теория риска применительно к государству заключается в том, что государство, принимая на себя выполнение государственных функций, одновременно допускает возможность отрицательных последствий в случае невыполнения какой-либо функции[2].

Точно так же дело обстоит и с публичными должностными лицами. Отрешение от должности, удаление в отставку, временное отстранение от исполнения обязанностей, применяемое, в частности, к главам муниципалитетов в некоторых зарубежных странах, и др. санкции применяются часто: а) вне связи с совершением конкретного неправового действия; б) за неэффективное управление; в) вследствие утери доверия в отношении к вышестоящей власти, избирателям, притом по самым

знанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно. Однако в постановлении Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П указывается, что законодатель вправе устанавливать даже презумпцию вины, учитывая при этом особенности соответствующих отношений и их субъектов, а также требования неотвратимости ответственности и интересов защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

[1] Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности... С. 8, 13.

[2] Там же. С. 13. Собственно, такой вывод согласуется с действующим процессуальным законодательством: согласно п. 1 ст. 249 ГПК РФ, п. 6 ст. 194, п. 5 ст. 200 АПК РФ обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

различным мотивам; г) из-за неспособности осуществлять предоставленные полномочия, в том числе и по состоянию здоровья, семейным обстоятельствам, иным обстоятельствам личностного характера.

Отстаиваемый здесь вывод находит подтверждение в современной конституционной практике.

Так, в соответствии с § 2 ст. 262 Конституции Королевства Таиланда от 24 августа 2007 г. «в случае, если создается впечатление, что активы лица согласно параграфу один необычно увеличились, Председатель Национальной комиссии по противодействию коррупции должен направить все документы вместе с отчетом о проведенной инспекции Генеральному прокурору для возбуждения дела в Уголовной палате Верховного суда по делам лиц, занимающих политические посты, с тем, чтобы необычно увеличившиеся активы перешли государству…»[1].

По общему правилу, ответственность государства по международному праву также возникает независимо от вины. При этом существует подход, согласно которому вина учитывается при совершении правонарушения в форме бездействия (упущения) и не учитывается при совершении прав – действий (Х. Э. де Аречага).

В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 56/83 от 12 декабря 2001 г. «Ответственность государства за международно-правовые деяния» в этой связи подчеркивается, что «словосочетание «вина государства» может употребляться не для характеристики психического отношения, а для указания на сам факт совершения правонарушения». По свидетельству Комментария данной Резолюции, который, по признанию правоведов-международников, является самым авторитетным обзором доктрины и судебной практики в данной области международного права[2], в международной практике и судебных решениях

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток, 2010. С. 890.

[2] См.: Толстых В. Л. Курс международного права : учебник. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 542.

термин «вменение в вину» иногда используется для обозначения операции «приписывания» государству действия или бездействия[1].

Следовательно, можно заключить, что одна из наиболее характерных особенностей публично-правовой ответственности в сравнении с классическими видами юридической ответственности – уголовно-правовой, административно-правовой, гражданско-правовой, процессуальной, дисциплинарной – характеризуется отсутствием одного из обязательных элементов юридического состава правонарушения – вины. Более того, презумпции невиновности субъекта такой ответственности имплицитно предполагается *презумпция виновности*.

Отмеченным обстоятельством обусловлено наличие так называемого усеченного состава правонарушения субъектов публично-правовой ответственности.

Презумпция виновности выделяет в структуре конституционно-правовой ответственности ответственность публичных властей и публичных должностных лиц. Так, для применения мер конституционного принуждения по отношению к иным субъектам данного вида ответственности основание в виде правонарушающего виновного поведения является обязательным. Это, в частности, касается случаев привлечения избирательных комиссий, некоммерческих организаций к конституционной ответственности: расформирование избирательной комиссии, равно как и ликвидация некоммерческой организации предполагает совершение этими субъектами противоправных действий.

В ряде случаев привлечение к публично-правовой ответственности непосредственно не связано с совершением правонарушения. Публично-правовой деликт тем самым существенно отличается от иных разновидностей в том числе и конституционных деликтов.

Как отмечается в специальной литературе, это связано с тем, что конституционные принципы могут быть поставлены

[1] URL: http: // untrefty.un.org /ile/ reports/ 2001/ 2001/ report.htv.

под угрозу как виновными, так и невиновными действиями властного субъекта. При этом юридическими фактами, или юридическим основанием ответственности является как неконституционное поведение, так и в отдельных случаях событие, не связанное с его (субъекта ответственности) действиями. Более того, конституционно-правовая ответственность может быть возложена за деяния других субъектов. Таким образом, в ряде случаев допускается «объективное вменение» в вину. При этом квалификация вменения предполагает определенную правовую связь между субъектом (субъектами) неконституционного поведения (деликта) и субъектом, который должен нести ответственность за данные деяния. Только при такой правовой связи возможно вменение[1].

Поставленная проблема в различных странах решается по-разному. К примеру, в Соединенном Королевстве Великобритании безвиновная ответственность распространяется на владельцев «опасных вещей» (dangerous chattels), при этом критерии отнесения той или иной вещи к категории «опасная» оказываются достаточно размытыми[2].

По Генеральному уложению ответственность без вины предусмотрена только в §§ 701, 833 (ответственность владельца гостиницы) и в § 231 (возмещение вреда в случае самопомощи, современной под влиянием заблуждения). В остальных случаях действуют специальные законы.

В соответствии с Гражданским кодексом Польши (ст. 417) ответственность за вред, причиненный действиями государственного служащего или служащего территориального самоуправления, несет государство в лице Государственной казны, которая в соответствии со ст. 34 ГК признается юридическим лицом особого рода: «Государственная казна в гражданско-правовых отношениях признается субъектом прав и обязанностей…». Ответственность Государственной казны за вред, причиненный действием государственного служащего, есть ответственность за чужие действия. Предпосылкой ответственности является причинение вреда государственным служащим, обозначенным в § 2 ст. 412 ГК, при выполнении им своих служебных обязанно-

[1] См.: Основные институты гражданского права зарубежных стран. С. 926.

[2] Там же. С. 927.

стей. ГК относит работников органов власти, управления и государственного сектора экономики, а также лиц, действовавших по поручению указанных органов, лиц, занимающих выборные должности, судей, прокуроров, военнослужащих. К работникам органов власти и управления относятся не только лица, осуществляющие властные функции, но и занимающиеся иной работой в рамках труд отношений с соответствующим государственным органом (курьер, уборщиц). Если речь идет о работнике государственного юридического лица, вред, причиненный его работником, в соответствии со ст. 420 ГК возмещает не Государственная казна, а непосредственно юридическое лицо[1].

Однако и в публичном праве применяется принцип презумпции вины по отношению к публичным должностным лицам.

Что касается применения мер уголовно-правовой репрессии за нарушение правил конфликта интересов, то, как считают исследователи, она затруднена в силу ряда причин: противоречия между действующими в стране нормативными правовыми актами о государственной службе и национальным уголовным и уголовно-процессуальным кодексами; процессуально жесткими требованиями к доказательствам обвинения, являющихся основанием для уголовного преследования; низкой эффективности методов расследования; отсутствием практики заключения сделок о признании вины; неэффективным взаимодействием органов, отвечающих за обработку предоставленной финансовой информации, расследование дел и преследование за совершение преступлений.

Учитывая эти обстоятельства, некоторые страны инициировали вопрос о внесении поправок в действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство в целях снижения уровня требований к доказательствам, необходимым для осуждения должностных лиц в связи с конфликтом интересов. В частности, предлагается законодательное признание *презумпции незаконности* всех доходов публичных должностных лиц сверх официально установленного денежного вознаграждения, если соответствующее должностные лицо не сможет доказать обратное. Однако специалисты ОЭСР не рекомендуют вводить такие нормы, мотивируя это неизбежными злоупотреблениями[2].

---

[1] Основные институты гражданского права зарубежных стран. С. 933.

[2] См. об этом: Червонюк В. И., Семенов А. В. Конструкция публично-правовой ответственности и ее утверждение в конституционной практике современной России // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 844–854.

Конструктивные особенности санкций публично-правовой ответственности. Ответственность в ее юридическом значении имеет смысл в том случае, если за установленные законом основания ее наступления законом определены санкции. То, что такие санкции не затрагивают личную, физическую свободу индивидов – имплицитное свойство уголовно-правовых и административно-правовых санкций, не ущемляют имущественный статус субъектов права (физических и юридических лиц) – свойство гражданско-правовых и финансово-правовых санкций, отличаются особым механизмом реализации и пр.[1], не означает утрату ими юридической определенности и юридического значения. Равно как и то обстоятельство, что конституционные санкции «носят четко выраженный политический характер и по основаниям, и по кругу субъектов»[2].

Нельзя согласиться с тем, что конституционно-правовые санкции, являясь необходимым компонентом конституционного права, не играют в нем ведущей роли, поскольку принуждение не служит доминирующим способом конституционного воздействия на общественные отношения[3].

Справедливо замечено, что при выделении особенностей конституционной ответственности обращается внимание и на то, что «применение мер по непосредственной охране конституционных ценностей может осуществляться меньшей юридической формализацией по «сравнению с применением мер конституционной ответственности в собственном смысле»[4]. Тем

---

[1] Правда, нельзя специфику конституционно-правовых санкций, а вместе с этим и конституционно-правовой ответственности, трактовать в духе полного разрыва с санкциями иных норм права.

[2] Конституционное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Л. В. Андриченко и др.]; под ред. В. А. Виноградова. М. : Юнити-ДАНА, 2010. С. 54-55.

[3] Конституционное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. Г. В. Мальцева. М. : Изд-во РАГС, 2010. С. 50-51.

[4] Княгинин К. Н. Доктрина конституционной ответственности: есть ли шанс прервать «гонки по кругу» // Конституционный строй России. Вып. V / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2006. С. 174.

самым автор допускает перечень мер по охране конституционных принципов в виде открытого перечня.

Вполне возможно, что перечень такого рода мер может быть сформулирован в законодательстве не казуистично, а с применением технологий так называемого абстрактного способа конструирования правовых норм. Конституционная судебная практика дополнит этот открытый перечень мер, которые правомочны будут применять иные юрисдикционные органы. Предоставление же дискреционного права властным институтам по своему усмотрению определять применимость таких мер чревата негативными последствиями. Очевидно, что при отсутствии эффективных конституционных гарантий поддержание режима конституционной законности в стране, такая интерпретация ведет к произвольному обращению с охранительно-принудительными средствами.

С другой стороны, отсутствие такого рода законодательно продекларированных средств порождает неэффективность деятельности государственных институтов, напряженность во взаимоотношениях между властными институциями. И то, и другое со всей очевидностью проявилось в Российской Федерации в ситуации, связанной с предпринятыми федеральной властью мерами по наведению конституционного правопорядка в Чеченской Республике в 1994 г.

По общему признанию. для конституционной ответственности, как правило, характерен отсылочный способ определения санкций за нарушение соответствующих конституционных норм. Однако анализ Конституции РФ, а также действующего законодательства позволяет усомниться в справедливости этого вывода. Так, в Конституции РФ установлены основания конституционной ответственности и соответствующие им санкции (чч. 1–3 ст. 93, ч. 4 ст. 111, чч. 2–4 ст. 117). Следовательно, прямой способ закрепления конституционных санкций не явля-

ется исключением при закреплении в законодательстве данного вида ответственности.

Обращается также внимание на то обстоятельство, что конституционно-правовые санкции носят четко выраженный политический характер и по основаниям применения, и по кругу субъектов; обычно носят абсолютно определенный характер (отрешение от должности, отставка, роспуск, лишение права и др.), т. е. конституционно-правовые установления не предусматривают альтернативных санкций. Хотя, конечно, резонным будет вопрос о том, насколько применима к конституционно-правовым санкциям характеристика общих признаков санкции. Отмечается также, что «применение конституционно-правовых санкций, как правило, не влечет судимости или иного состояния наказанности».

При определении средств (мер) конституционной ответственности мнения исследователей в основном совпадают. В частности, применительно к публичным властям среди таких мер называют: роспуск представительных органов; отставка; выражение недоверия; отрешение от должности; удаление должностного лица в отставку; запрещение деятельности; отстранение от должности, лишение мандата; смещение с должности; выражение недоверия, признание деятельности неудовлетворительной; отзыв; признание акта (действия, решения), а равно публично-правового образования неконституционным, незаконным; отмена (признание недействительным) юридически значимого результата; постановка вопроса об освобождении от должности перед уполномоченным на то органом и др.

В связи с отмеченным правомерно возникают два вопроса, связанные: во-первых, с эффективностью применяемых мер и соответственно их социальной значимостью и, во-вторых, с достаточностью таких средств охранительно-принудительного свойства.

В этой связи следует обратить внимание на дисквалификацию. В уголовном праве это может быть как основным, так и дополнительным видом наказания. В ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация может быть назначена судом и устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. При этом чч. 1 и 2 ст. 3.11. КоАП РФ предусмотрено применение данной меры за 21 состав, притом только по прямому указанию закона (т. е. дисквалификация применяется как вид федерального наказания). В то же время, практика свидетельствует о том, что суды довольно редко применяют дисквалификацию ввиду отсутствия (в отличие от уголовно-правовой и процессуальной обеспеченности назначения аналогичного наказания) должного процессуально определенного механизма ее исполнения. По сводным статистическим данным работы судов, доля лиц, подвергнутых дисквалификации составила: в 2002 г. – 0,003%, в 2003 г. – 0,002, в 2004 г. – 0,04, в 2005 г. – 0,06, и в 2006 г. – 0,04%, что свидетельствует о том, что в структуре административных наказаний за административные правонарушения дисквалификация по количеству применений является пока довольно редко применяемым наказанием[1].

Невысока эффективность этой меры в уголовном праве. Очевидно, что нужна конституционализация некоторых мер, применяемых в иных отраслях права, в силу их невысокой отдачи. Представляется также, что законодательная политика должна быть ориентированной на поиск и внедрение в правовую систему новых действенных охранительно-принудительных средств воздействия. В этой связи введение в законодательство такой меры? как отстранение должностных лиц от должности в связи с недоверием, думается, должно дать позитивные результаты.

В связи с этим представляет определенный интерес обращение к зарубежному государственно-правовому опыту в рассматриваемой сфере. Речь прежде всего идет о мерах, связанных с нарушениями правил конфликта интересов, а также противодействию коррупционным действиям публичных должностных лиц. При этом малозаметным оказывается использование отдельными государствами конституционных механизмов борьбы с коррупцией. В этой связи представляют интерес положения гл. 3

[1] Максимов И. В. Административные наказания. М. : Норма, 2009. С. 414.

Конституции Королевства Таиланд от 24 августа 2007 г., чч. 3 и 4 которой специально посвящены данному вопросу.

В частности, согласно ч. 3 («Отстранение от должности») лицо, занимающее должность премьер-министра, министра, Председателя Конституционного суда, Высшего административного суда или Генерального прокурора, которое находится в обстоятельствах необычного обогащения, свидетельствующего о совершении коррупции, должностного преступления, должностного преступления в судебном органе или преднамеренном осуществлении полномочий вопреки положениям Конституции или закона, или существенно нарушает или не соответствует этическому стандарту, может быть отстранено от должности Сенатом (§ 1 ст. 270). При этом положения данного параграфа применимы также к лицам, занимающим должности судьи Конституционного суда, члена Избирательной комиссии, Омбудсмена, члена государственной Контрольной комиссии, а также судьи, прокурора или высокопоставленного чиновника в соответствии с органическим законом о противодействии коррупции[1].

Часть 4 гл. 3 Конституции Таиланда («Уголовное преследование в отношении лиц, занимающих политические посты») устанавливает, что дела по обвинению премьер-министра, министра, парламентария или иного политического чиновника в необычном обогащении или совершении иного преступления, предусмотренного Уголовным кодексом, или в совершении бесчестных действий в рамках исполнения своих обязанностей или коррупции, предусмотренных иными законами, рассматривает Уголовная палата Верховного суда страны по обвинению, выдвинутому Национальной комиссией по противодействию коррупции (§§ 1 и 3 ст. 275). По Конституции данная норма действует и в тех случаях, когда указанное лицо является организатором, подстрекателем или пособником, а также предоставляет, просит предоставить или обещает предоставить собственность или другие льготы в целях побуждения к совершению действия, бездействия или отсрочки действия, приводящих к совершению бесчестного действия при осуществлении полномочий (§ 2 ст. 275)[2].

В отношении указанных лиц, уличенных в коррупции, подтвержденной судом, применяются серьезные санкции. Согласно § 2 ст. 263 такое лицо освобождается от должности «в день, когда такое решение

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток, 2010. С. 888.
[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток, 2010. С. 895.

было принято», и «в этом случае такому лицу запрещается занимать любой политический пост или любой пост в политической партии в течение пяти лет с даты принятия решения Уголовной палатой Верховного суда по делам лиц, занимающим политические посты»[1].

Контент-анализ конституционных текстов современных государств позволяет обратить внимание и на иные конституционно-правовые формы и средства, а равно и механизмы обеспечения конституционного поведения публичных властей и должностных лиц публичного права.

Это, в частности, содержащееся в Билле о правах (ст. II, разд. 16) Конституции Республики Маршалловы Острова право граждан на этическое управление, существо которого конституционно определено следующим образом: «Правительство Республики Маршалловы Острова признает право народа на ответственное и нравственное управление и обязуется принимать все разумные и необходимые меры, чтобы осуществлять управление в соответствии с Всеобъемлющим кодексом этики»[2].

Несомненно мировоззренческое и регулятивное значение положений разд. 1 ст. XI («Ответственность должностных лиц») Конституции Филиппин: «Публичная должность – выражение общественного доверия. Должностные лица и служащие должны постоянно нести ответственность перед народом, служить народу честно, лояльно и эффективно, действовать патриотично и справедливо, вести скромный образ жизни»[3].

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток, 2010. С. 890.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 289.
[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 953.

Глава 9. Форма государственного правления в современных конституционных семьях

§ 1. К методологии исследования формы государственного правления

Проблема формы государственного правления издавна привлекала к себе повышенное внимание. Мыслителей разных исторических эпох, ученых различных научных направлений и школ, оценивавших существовавшие и существующие модели организации верховной власти в той или иной стране, объединяло нечто общее: поиск и обоснование идеальной или, во всяком случае, наиболее рациональной формы организации государственной власти.

Современная наука не остается в стороне от этой проблемы: философы и историки, политологи и юристы, хотя и с разной степенью активности, но, можно сказать, систематически обращаются к ее осмыслению. Как показывает анализ, наибольшее внимание этой проблеме уделяется в политологии. В юридической теории особой популярностью данная проблема пользуется в теории государства и права. При этом количество работ по данной проблематике не уменьшается и, можно сказать, идет по нарастающей.

Отмеченное обстоятельство можно было бы оценивать положительно, если бы не одно принципиальное обстоятельство методологического порядка: теория государства и права при всей ее значимости в системе правоведения в силу особенно-

стей своего предмета, присущего ей методологического инструментария не может достигнуть тех результатов в познании организации верховной публичной власти, которые в принципе возможно получить в аспекте применения государствоведческого анализа.

Можно даже предположить, что миграция государствоведческих проблем в общетеоретическую ветвь правоведения несет в себе немалые изъяны.

Даже самый общий взгляд на утвердившиеся в теории государства и права и, гораздо в меньшей степени, в политологии подходы к пониманию формы правления обнаруживает по меньшей мере два изъяна, связанные, во-первых, с отсутствием определенности в оценке проблемы; во-вторых, со слабо прослеживающейся связью формы организации верховной власти с конституцией страны (конституционно существующими порядками) и ее конституционным законодательством. Отсутствие конкретности (точности) в оценке формы правления, равно как и соотнесение ее с формальной или материальной конституцией, не позволяет правильно понять конституционную природу данного феномена[1].

Абстрактность в оценке формы правления лишает ее тех конституционных характеристик, вне анализа которых понимание данного феномена выглядит схематичным и не раскрывает всего богатства присущих ему свойств и характеристик. Конкретность в оценке понятия формы правления необходима по соображениям его применимости в реальной конституционной практике. В отличие от категории «форма государства», которая имеет сугубо доктринальное значение, понятие формы государственного правления есть часть государственно-правовых реалий, и описание ее сущностных характеристик важно для составления основополагающих учредительных актов, среди

[1] См.: Червонюк В. И., Гасанов К. К. Форма государственного правления. С. 29.

которых на первом месте стоит национальная конституция. Поэтому для многих стран данное понятие, будучи закрепленным в национальной конституции или в иных конституционных актах, получает легальное звучание.

Общая и, можно сказать, господствующая позиция основывается на неизменно кочующем из одного учебника (монографии) в другой аргументе, что «форма государственного правления – это элемент (параметр, признак) формы государства, характеризующий организацию верховной публичной власти, порядок образования ее органов и их взаимоотношения с населением»[1].

Следует особо сделать акцент на том, что общее понимание формы государства, традиционно рассматриваемое в единстве ее триады, значительно устарело (если не сказать больше); с позиции современного уровня государствоведческого знания требует основательного переосмысления. В этой связи актуален вопрос о целесообразности квалификации формы правления (само название также не согласуется с природой данного концепта) в качестве «обязательного компонента формы государства», «частью» формы государства, его «формальной характеристики». Постулируемый без какой-либо аргументации (принят на веру) общераспространенный вывод о том, что «формальные характеристики государства сводятся к совокупности формы правления, формы административно-территориального устройства и формы политического режима»[2], не верифицируется, поэтому его научная ценность весьма сомнительна.

Очевидно, что обращение представителей теории государства и права к государствоведческой проблематике обусловлено в немалой степени неразработанностью последней. С этим об-

---

[1] Теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Гриба, В. Ю. Панченко. М. : ООО «Издательская группа Юрист», 2021. С. 129.

[2] Тищенко А. Г. Образ и форма государства в отечественной и зарубежной политико-правовой мысли: ретроспективный и юридико-компаративистский анализ : ретроспективный и юридико-компаративистский анализ : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 312.

стоятельством связан и другой вывод – недооценка действительной конституционной ценности формы государственного правления. Достаточно распространенным в доктрине и в среде политиков является мнение о том, что форма правления «малосодержательна» и не оказывает сколько-нибудь значительного влияния на содержание и характер осуществляемых государством функций, в то время как имеющее характер закономерности соответствие структурной организации государства его функциям, по существу, аксиоматично.

Такой подход разделяется даже именитыми конституционалистами. «Если рассматривать форму правления с чисто формальных позиций, – утверждают Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, – то можно сказать, что она не оказывает определяющего влияния на характер государственного строя. Ведь известно, что монарх Великобритании давно уже является демократическим, конституционным государством, в то время как республиканский Советский Союз таким государством никогда не был. И наоборот, монархическая Россия не была ни демократическим, ни конституционным государством, тогда как республиканская Франция таким государством является давно»[1]. Но, может быть, потому в указанных странах и утвердился конституционный строй, что этому способствовал выбор этими странами органично присущих им форм государственного правления? Было бы интересно ознакомиться с рассуждениями этих ученых относительно возможных корреляций между характером государственного строя и его государственно-правовой формой. Представляется, что если все же не ограничиваться формальной позицией, а равно основываться на философском постулате, что «всякое содержание оформлено, а всякая форма содержательна», то можно было бы обнаружить целый ряд зависимостей.

Как-то своеобразно оценивает связь формы правления и режима демократии В. Д. Зорькин. Оппонируя Йозефу Шумпетеру, утверждающему, что демократия более важна не столько как средство обеспечения власти для большинства, сколько в качестве метода создания эффективно действующего правительства, В. Д. Зорькин, подчеркивает: «Но может быть, критерием демократии надо считать не столько тип и форму государственного правления, сколько способность последнего аккумулировать и эффектно реализовывать общие

[1] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. С. 145.

устремления народа в согласии с национальными условиями и интересами?». При этом добавляет к сказанному: «А конкретные институты и методы деятельности при этом могут различаться»[1]. Нисколько не соглашаясь с мыслью Шумпетера относительно упрощенной интерпретации назначения демократии, сводя ее исключительно к формальному (в ином месте у Шумпетера демократия – это процедура), нельзя согласиться и с подходом проф. В. Д. Зорькина в его оценке назначения формы правления. Не вполне ясно, что имеет в виду автор, говоря о «типе и форме государственного правления». Думается, что и в первом, и во втором отмеченных случаях ощущается сильное влияние прежней, сформировавшейся в отечественной литературе методологии исследования формы государственного правления, как и прежде удерживающей внимание исследователей в традиционно заданных параметрах анализа[2].

Представляется, однако, что с учетом инновационных взглядов на предмет конституционного права, его места в национальной структуре права современная наука конституционного права, основывающаяся на широком использованием методологии социологического анализа конституционно-правовых феноменов, в значительной мере удовлетворяет потребностям междисциплинарного подхода к исследованию формы государственного правления.

§ 2. Конституционный смысл формы государственного правления: современный контекст

Даже отчасти нельзя согласиться с категоричным утверждением о том, что «в конституции нет понятия формы правления, оно выработано доктринальным путем» (В. Е. Чиркин)[3]. Прежде всего сам термин «форма правления», можно сказать,

[1] Зорькин В. Д. Десять лекций о праве : монография. М. : Норма, 2021. С. 180.
[2] Там же. С. 102-103.
[3] Чиркин В. Е. Конституционное право. С. 225.

укоренился в конституционном законодательстве, имеет легальное (конституционно легитимированное) значение[1]; что же касается определения понятия формы правления, то сущностной характеристики формы правления основные законы, безусловно, не дают. Однако и доктрина не дает вполне удовлетворительного ответа на вопрос о природе рассматриваемого феномена.

В то же время национальные конституции текстуально содержат указание на тип (модель) формы правления, а равно ее титульные характеристики. Отмеченное означает, что понятие формы правления без обращения к текстам национальных конституций и реальной конституционной практике, очевидно, возможно, вывести, но практическая ценность такого умозаключения будет незначительной.

Как это показывает анализ проблемы, понятие формы государственного правления отличает принципиально иной конституционный смысл и в этой связи принципиальное иное общественно-политическое и мировоззренческое значение. Имеется в виду, что через понятие формы государственного правления определяются источники и носители государственной власти, порядок наделения властью высших должностных лиц и формирование высших органов власти (главы государства, парламента или его аналога, правительства и его главы; суды традиционно не включают в этот перечень), порядок их взаимодействия между собой и т. д.; обращение к форме правления позволяет определить, кто и как правит в государственно

[1] Отмеченное характерно практически для всех без исключения стран. К примеру, имея в виду, что форма правления позиционирует организацию верховной власти, раздел III Конституции Демократической Республики Конго обозначен соответствующим образом – «Об организации и исполнении власти». Действующая Конституция Швеции имеет наименование «Форма правления» (так обозначается один из четырех образующих консолидированную Конституцию законов). Очевидно, если исходить из того, что Конституция США 1787 г., Конституция Франции 1958 г. главным образом определяют организацию верховной публичной власти каждой из этих стран, то и они могли бы быть обозначены так же, как и Конституция Швеции.

организованном обществе, как формируется верховная государственная власть, какими институтами она представлена, как устроены и взаимодействуют государственно-властные структуры и каков характер обратной связи населения с государственной властью[1]. Главное же назначение данного феномена заключается в том, что уяснение формы правления необходимо для того, чтобы понять, в какой форме осуществляется правление, где находится центр власти, какие существуют взаимосвязи между высшими органами государства, как они соподчинены и связаны с избирательным корпусом страны. В рассматриваемом контексте лексема «форма» в данном понятии означает, что речь идет об общих контурах модели конституционно закрепленной конструкции публичной власти страны, которая, однако, в зависимости от различных обстоятельств (партийно-политической системы страны, сложившихся конституционных традиций, политико-правовой культуры населения и властвующих и др. факторов) может быть реализована по-разному[2]. В более широком, конституционном, смысле форма правления позволяет определить складывающиеся между высшими органами государства отношения (компетенционные связи); она отображает конфигурацию публичных властей в государственном механизме и в этом значении пребывает во взаимосвязи с режимом политического властвования: с одной стороны, она (форма правления) служит конкретным воплощением того или иного способа (характера) осуществления государственной власти (абсолютным монархиям, как правило, соответствуют авторитарные режимы, в то время как парламентскому правлению – демократические, или мягкие конституционные режимы); с

[1] Опритов Я. М. Специфика формы государственного правления современной России (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2001.

[2] См.: Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран : учебник.
2-е изд., перераб. М. : Норма, 2009. С. 309.

другой – форма правления оказывает непосредственное влияние на содержание государственного режима властвования, определяя тем самым консолидированность, легитимность и эффективность государственных структур, в конечном счете, устойчивость, стабильность государственного режима. Презюмируется, что одни формы правления содействуют развитию демократии, другие, наоборот, могут вести к свертыванию демократических процессов и утверждению авторитарных режимов[1].

Итак, в понятии «форма правления» заключены ключевые характеристики устройства государственной власти в отдельно взятой стране[2].

Обнаружение конституционного смысла формы правления важно и для того, чтобы определить субстанциональные характеристики данного феномена вне зависимости от принимаемых им в разных странах форм выражения. Недооценка данного обстоятельства закрывает доступ к выбору в исследовании проблемы методологически обоснованных подходов, в конечном счете лишает точности формулируемых выводов. Именно по этой причине (по сложившейся традиции) в современных развитых странах с монархической формой правления исследователи усматривают «принципиальные» различия с парламентарными республиками; как и прежде, существует жесткое противопоставление форм правления в зависимости способа

[1] См.: Блажич Н. И. Модели разделения властей в правовом государстве : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004.

[2] Иногда форму правления сводят к иным аспектам государственности – принципу разделения властей, его демократизму. Так, отмечается, что под государством с республиканской формой правления понимается государство, в котором система формирования органов, прежде всего высших, базируется на обязательном и периодическом проведении демократических выборов, цивилизованных правовых механизмах взаимодействия государственных органов (См.: Васильев С. В., Виноградов В. В., Мазаев В. Д. Конституционное право России : учебник. М. : Эксмо, 2010. С. 150-151.). Но ведь и монархическая форма правления (всех без исключения конституционных монархий, по меньшей мере) отвечает тем же характеристикам.

замещения поста главы государства, что в действительности не имеет сколько-нибудь существенного (научного) значения[1].

Презюмируется, в частности, что «современная республиканская форма правления свидетельствует о демократичности государства»[2]. Вместе с тем не менее демократичными являются все современные конституционные монархии, к примеру, в государствах Центральной и Северной Европы. Нередко форму правления сводят к иным аспектам государственности – принципу разделения властей, его демократизму. Так, отмечается, что под государством с республиканской формой правления понимается государство, в котором система формирования органов, прежде всего высших, базируется на обязательном и периодическом проведении демократических выборов, цивилизованных правовых механизмах взаимодействия государственных органов, например, сбалансированной системе сдержек и противовесов»[3].

Но ведь и монархическая форма правления (всех без исключения конституционных монархий, по меньшей мере) отвечает тем же характеристикам.

О конституционной природе формы правления

Самый общий взгляд на проблему обращает внимание на редко встречаемое в науке единодушие по поводу определения формы правления[4]. За исключением, может быть, некоторых

[1] С этой точки зрения следует признать несостоятельным (ненаучным) подход, в соответствии с которым «при республиканской форме правления в противовес монархии все население участвует в формировании высших органов государственной власти, и власть в этом случае никогда не принадлежит одному лицу (см.: Рассолов М. М., Малахов В. П., Иванов А. А. Актуальные проблемы теории государства и права : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 84).

[2] Теория государства и права : учебник / отв. ред. В. Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 391.

[3] Васильев С. В., Виноградов В. В., Мазаев В. Д. Конституционное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 150-151.

[4] Однако непоколебимым остается высказанное Л. А. Тихомировым в своем трактате «Монархическая государственность», впервые изданном в 1905 г., предположение о том, что в отношении формы правления юристы так и «не пришли к

нюансов форма правления характеризуется как структура и порядок формирования высших органов власти. Различие подходов наблюдается в основном при оценке объема данного понятия.

Традиционное, можно сказать, характерное не только для юриспруденции, но и для всей обществоведческой мысли направление, связано с юридизацией формы правления. С позиции такого понимания главным в оценке формы правления является обозначение в конституционном субъектов властвования, т. е. указания на то, кто осуществляет государственную власть и каков порядок формирования, прежде всего института главы государства. При этом оставлен без внимания ключевой вопрос проблемы: какой характер, или конституционный формат, принимает государственная власть; иными словами, какой способ осуществления государственной власти возможен при существующей схеме власти, какой из высших органов государства занимает основную нишу в системе властей; какова модель взаимодействия этих органов власти. Наконец, совершенно остается без внимания вопрос о том, как способ замещения поста главы государства (путем престолонаследия или выборов) влияет на характер властвования. Применительно к современным условиям развития государственности остается совершенно не выясненным центральный вопрос устройства верховной власти: кто обладает прерогативами формирования исполнительной ветви власти, перед кем эта власть ответственна, каковы конституционные основания ответственности правительства как высшего органа этой ветви власти. В сущности, при таком подходе форма государственного правления рассматривается вне связи с принципом разделения властей – одной из важнейших конституционных основ формирования верховной власти в стране.

соглашению относительно внутреннего смысла этого очевидного явления государственности», – это остается в силе и в настоящее время (Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 1998. С. 68).

Еще одна остающаяся незамеченной не только в правоведении, но и во всем обществоведении позиция, представленная в новейшей политологической литературе, отчасти в некоторых работах конституционалистов, отличается политизацией формы правления, освобождением ее от формальных основ. Стремление особо оттенить в понимании конструкции верховной власти взаимоотношения исполнительной и законодательной властей, что представляется методологически наиболее приемлемым, явно просматривается недооценка фактора конституционализации этих взаимоотношений. Между тем сущностное в понимании формы правления как раз и заключено в том, что подобного рода взаимоотношения исполнительной и законодательной властей только при соблюдении данного условия и приобретают конституционный характер, отвечают существующим (конституционно оформленным или сложившимися в соответствии с конституционными соглашениями или конституционной практикой) конституционным порядкам. Кроме того, применительно к современным условиям на характер взаимоотношений между исполнительной властью (правительством) и законодательной (парламентом) существенное (если не определяющее) влияние оказывают, как правило, конституционно установленные основания и формы ответственности правительства. Вопрос о том, перед кем и в какой форме (индивидуальная, персональная ответственность членов правительства или коллегиальная ответственность всего правительства либо то и другое), имеет чрезвычайное значение. Если, к примеру, парламент участвует в формировании правительства, но последнее не несет перед ним ответственности, а отвечает исключительно перед главой государства, то такая модель организации власти существенно отличается от той, которая характеризуется ответственностью правительства перед парламентом.

Срединное и, как представляется, истинное понимание сути формы правления предполагает соединение наиболее значимых

характеристик каждого из отмеченных подходов[1]. Соответственно в традициях современной методологии эти оба подхода должны быть объединены, интегрированы в единую, базирующуюся на общих принципах концепцию верховной власти современного государства. С позиции современных конституционных реалий надлежит конструировать данное понятие с учетом сложных компетенционных связей, которые юридически и фактически складываются, главным образом, между исполнительной и законодательной властью, а равно конституционно предусмотренных оснований ответственности исполнительной власти (правительства), реально существующих механизмов приведения ее в действие.

С учетом отмеченного *форму правления предлагается рассматривать как такую организацию верховной публичной власти, которая характеризуется главным образом конституционно установленными или сложившимися в конституционной практике компетенционными взаимосвязями исполнительной и законодательной властей, а равно формально признанными основаниями ответственности правительства.*

Как представляется, с позиции развивающегося конституционализма преимущество предлагаемого подхода к пониманию формы правления очевидно. Такой подход более всего отражает современные конституционные реалии (конституционные порядки), наблюдаемые по существу во всех без исключения государствах; позволяет выделить главное, сущностное в понимании организации верховной власти и тем самым по возможности наиболее точно (научно) оценивать складывающиеся в тех или иных странах организации государственной власти, на основе формально проектируемых в основных наци-

[1] Заметим, что поиск золотой середины в понимании формы правления характерен был уже для античных мыслителей (Червонюк В. И. Конструкция смешанной («срединной», или идеальной) формы правления в трудах античных мыслителей // Право и государство: теория и практика 2024. № 9 (237). С. 200–203).

ональных законах (с учетом существующих в данных странах конституционных традиций и конституционной культуры) прогнозировать возможные модели конституционных порядков и др.[1]

Факторы, влияющие на выбор формы правления. Форма государственного правления так или иначе отражает своим содержанием весь политический колорит, присущий той или иной стране. С этой точки зрения форма правления испытывает на себе действие различных факторов, теоретический анализ которых чрезвычайно актуален. В частности, в новейших условиях формирование определенного типа (модели) формы правления испытывает воздействие множества факторов, среди которых в последнее время особое значение приобретает роль так называемого креативного класса (политической элиты), институционализированных структур гражданского общества, в особенности политических партий, иных форм политических объединений граждан.

События последних лет со всей очевидностью указывают на все более возрастающее значение неинституционализированных форм гражданского влияния на публично-властные структуры государств, включая высшие государственные институты. Революция информационно-коммуникационных технологий способна оказывать определяющее влияние на публичные институты власти. Проникновение политических технологий в виртуальное пространство в этой связи становится не только возможным, но и неизбежным. Возможности интернет-технологий все больше проникают в сферу публичного властвования. Интернет имеет беспрецедентные возможности в отношении франдрайзинга общественно-политических идей, поддержки свободы непосредственного дискурса при продвижении законодательных идей, обеспечения реализуемости принятых законов. В обозримой перспективе использование интер-

[1] См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 5. Ч. I. С. 136.

нет-технологий для реализации гражданами своих избирательных прав, равно как и права на участие в референдуме, станет реальностью. Благодаря возрастающим интернет-ресурсам становится возможным реанимировать недействующие в настоящее время конституционные механизмы участия граждан в осуществлении власти, включая разнообразные формы гражданского контроля над властью. Очевидно в этой связи, что использование гражданских инициативы в режиме онлайн является одним из важнейших условий формирования и деятельности «электронного» правительства.

К числу рассматриваемых факторов следует также отнести протестные акции как способ преобразования (коррекции) формы правления в современной практике зарубежных стран. Проблема эта не изучена, между тем конституционная реальность целого ряда стран свидетельствует о том, что данный способ не является редкостью и в новейших условиях. Следовательно, его осмысление важно как в научном, так в практическом значении.

Не изучены связи церкви и модели организации верховной власти, в то время как государственная религия закрепляется во многих современных конституциях, конституционном законодательстве, включая наиболее развитые государства Европы.

Одним из фундаментальных факторов, влияющих на содержание, тип формы правления, являются конституционные реформы. Принципиально важным в этой связи является исследование корреляций между стабильностью конституции, формальным и фактическим преобразованием формы правления.

Нередко конституционные тексты содержат так называемую неизменяемую норму, касающуюся конституционно установленной формы правления, в конституционной практике происходит перераспределение полномочий в пользу одного из высших институтов власти, причем без внесения конституционных поправок. В частности, это связано с принятием обычных (текущих) законов (как и законов, отличающихся большей

юридической силой по сравнению с обычными, но при этом также не изменяющих конституционные тексты), которыми высший орган государства (чаще всего это глава государства) наделяется дополнительными полномочиями по сравнению с теми, которые вытекают из его конституционно установленной компетенции. Тем самым происходит «ползучее» перераспределение власти, которое означает усиление властных прерогатив одного органа в ущерб иным высшим органам государства, в ущерб общему интересу. С позиции современного понимания конструкции верховной власти отмеченная проблема, приобретающая в ряде стран характер устойчивой тенденции, нуждается в научной оценке.

§ 3. Форма правления и конструкция «разделение властей»: взаимосвязь и конституционная неидентичность

Становление и развитие формы правления происходит под непрерывным влиянием различных государственно-правовых явлений, среди которых наиболее значимым является феномен разделения властей. Если форма правления характеризует собственно организацию верховной власти страны, то доктринально сформулированный и существующий в виде неписаной нормы конституционного права или получивший формально-юридическое (текстуальное) закрепление в основном законе страны принцип разделения властей положен в основу функционирования всей государственной организации. Конституционный смысл разделения властей состоит в том, чтобы распределить и сбалансировать государственно-властные полномочия между различными государственными органами, исключая сосредоточение всех либо большей части полномочий в ведении

единого органа государственной власти или должностного лица, тем самым предотвращая произвол какой-либо из властей. С этих позиций для формы правления принцип разделения есть методологический ориентир, относительно которого должна выстраиваться структура конституционной организации власти.

Даже самый общий взгляд на проблему обнаруживает самые разные подходы в конституционном оформлении данного принципа. Как и в отношении формы правления, закрепление принципа разделения властей имеет различные варианты: данный принцип, а равно и гарантии его, получают конкретное закрепление в нормах национальных конституций; национальные конституции содержат лишь самое общее упоминание о принципе разделения властей; в конституциях нет установлений относительно признания данного принципа, однако закрепление конституционной системы высших органов государства, определение их статуса, взаимоотношений друг с другом не оставляют сомнения в том, что учредителем конституции в основу организации государственной власти положен именно данный принцип.

Взаимосвязь и взаимное влияние формы правления и разделения властей настолько заметны, что в политологии, в государствоведческой литературе нередко наблюдается подмена одного понятия другим. Причем для такого смешения есть и формально-юридические предпосылки: закрепляя в конституции, конституционном законодательстве статус высших органов государства, учредительная (законодательная) власть в одно и то же время наделяет компетенцией эти органы и устанавливает механизмы их сдерживания друг другом. В технико-юридическом смысле такие нормы расположены в одних частях, разделах, главах, а нередко и в статьях конституционного текста. Эта особенность конституционного регулирования (опосредования) в определенной мере порождает иллюзию категориального родства, близости данных феноменов.

Казалось бы, даже беглого взгляда на проблему достаточно, чтобы убедиться в том, что связь между разделением властей и формой правления существует и является настолько очевидной, что не требует специальных доказательств. В эпоху так называемых буржуазно-демократических революций организация государственных систем на началах разделения властей предполагала отказ от абсолютистских режимов правления и появление такой качественно новой системы устройства, которая первоначально была воплощена в конституционной монархии, а затем и в республиканской форме правления. Тем обстоятельством, что разделение властей может иметь место только в условиях демократии, объясняется отсутствие разделения властей в монократическом государстве, существование которого не является редкостью и в современных условиях.

Несмотря на эти, казалось бы, очевидные вещи, в юриспруденции, в политической философии данный аспект двух фундаментальных государствоведческих категорий как-то не привлек особого внимания. Каждый из отмеченных феноменов по существу рассматривается как самодостаточный; что касается линий их пересечения, то это представляется, скорее всего, некоей «вещью в себе», не требующей научного объяснения. Отсюда следует: закономерности, формы взаимосвязей этих фундаментальных государствоведческих категорий в значительной мере остаются белым пятном в науке. Между тем вопросы о том, существует ли такая связь формы государственного правления и разделения властей и каков ее характер, современные формы, пределы взаимного влияния и пр., имеют принципиальное значение; в конечном счете, с ответами на них связаны представления о демократическом или недемократическом, правовом или неправовом, рациональном (дееспособном) или нерациональном (недееспособном) характере всей системы государственной (публичной) власти. Следовательно, обращение к поставленной проблеме имеет важное как научное, так и соб-

ственно практическое значение[1]. Применительно к теме исследования это, кроме того, позволяет получить новый прирост знаний, относящихся к характеристике формы государственного правления.

Конституционная взаимосвязь разделения властей и формы правления. При уяснении вопроса о том, сопутствуют ли данные феномены – разделение властей и форма правления – друг другу или же они дистанцированы и никак не связаны между собой, обращает на себя внимание следующее. Форма правления – неотъемлемый атрибут всякого государства, без чего последнее немыслимо и невозможно, как невозможно всякое содержание вне формы. Принцип же разделения властей, являясь принадлежностью не всякой, а только демократической государственности, в глубинном, сущностном (а значит, истинном), значении отображает принципиально новые конструктивные особенности государственного и общественного, или конституционного, устройства. Вопрос о том, что за чем следует – форма правления за принципом разделения властей или напротив, – относится к числу малоизученных.

Разделение властей – это общая схема организации государственного механизма, имеющая разные проявления применительно к различным экономическим, политическим, социальным системам и иным условиям. Одновременно эти же факторы определяют содержание, специфику критериев выбора формы правления применительно к конкретному государству. Значит, подвижность такого рода факторов в равной мере сказывается как на разделении властей, так и на форме правления.

На подвижность конструкции разделения властей, равно как и формы правления, существенно влияет сложившийся (складывающийся) в стране тип партийной системы.

---

[1] В общем-то проблеме соотношения формы правления и разделения властей не повезло. Практически отсутствуют публикации на эту тему, притом, как это можно судить из анализа опубликованных работ по проблеме, мало кто считает необходимым усматривать между ними различия.

М. Дюверже несколько, правда, преувеличенно, считает, что «степень разделения властей гораздо больше зависит от партийной системы, чем от положений, записанных в конституциях». «Так, – отмечает он, – однопартийность приводит к весьма значительной концентрации властей, даже если официальные тексты устанавливают более или менее обозначенное их разделение: единственная партия прочно скрепляет их в различных властных органах. Почти такая же роль партийной системы и в плюралистических режимах, только там это менее подчеркнуто». По Дюверже, «соперничество партий ослабляет связи, которые каждая из них могла бы установить между парламентом и правительством; конституционное разделение властей вновь обнаруживает известную эффективность; оно может даже дублироваться партийным делением, которое идет от специализаций каждой партии на определенной функции. Двухпартийная и многопартийная системы ведут в этом смысле к совершенно разным следствиям»[1]. Представляют интерес и подчеркиваемые М. Дюверже корреляции, характеризующие связь разделения властей с особенным строением, устройством партий: «влияние партий на разделение властей зависит не только от их количества, но и от их внутренней структуры и даже от их соответственных размеров; слабая и децентрализованная инфраструктура – за некоторыми исключениями – углубляет разделение властей; изменения большинства при известных обстоятельствах могут его изменить коренным образом»[2]. При этом, заключает автор, «каждый из этих факторов по-своему действует при парламентском, президентском или представительном режиме. Реальное разделение властей есть, следовательно, результат взаимодействия партийной системы и конституционных норм»[3]. Это, действительно, верно; однако же, как свидетельствует страноведческий анализ проблемы, существующая в той или иной стране (как правило, с неустоявшимися конституционными и политическими традициями) избирательная система может также оказывать существенное влияние (до определенного времени) на формат партийной инфраструктуры.

Разделение властей – один из важнейших конституционных механизмов обеспечения функционирования всей системы публичной власти в масштабах отдельно взятого государства.

[1] Дюверже М. Политические партии / пер. с франц. М. : Академический Проект, 2002. С. 474.

[2] Там же.

[3] Там же.

Строго говоря, принцип разделения властей есть величина заданная и неизменная, из чего следует, что в разных государственно-правовых системах его содержание остается неизменным, константным. В этом смысле данный принцип есть определенный методологический ориентир, за пределы которого функционирующие в данной системе координат органы государства выйти не могут; это сетка координат, в которой должны действовать все высшие органы государства. Следовательно, в разных системах правления существуют обособленные ветви власти, каждая из которых функционирует в правовом пространстве самостоятельно и независимо, будучи ограниченной лишь действием системы сдержек и противовесов.

Из сказанного, казалось бы, правомерным выводом будет то, что разделение властей и форма правления – явления относительно нейтральные по отношению друг другу. Однако такой вывод уместен только в теоретических построениях. В действительности же оба эти феномены взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Так, замечено, что несмотря на свое предназначение (сдерживать власти, какую бы при этом форму они не приобретали) и универсальный характер, принцип разделения властей в разных системах государственного устройства проявляет себя поразному. Соответственно, в одних странах – это классическая модель разделения властей (США, страны Латинской Америки, Иран, и др.), в других – применяются модифицированные варианты этой конструкции. Прежде всего, к группе этих стран относятся так называемые полупрезидентские, или смешанные, республики, республики с «парламентским правлением». Существует множество ответвлений от каждой из этих моделей. Так, авторитарный политический режим сказывается таким образом, что в странах с декретированным основным законом страны президентарным режимом устанавливается система власти, которая может быть квалифицирована субпрезидентской республикой. Среди самых общих моделей разделения

властей выделяют три разновидности: американскую, британскую и французскую. Каждая из этих моделей встраивается в определенный для нее тип устройства верховной власти (собственно, одна из основных типологий формы правления выстраивается именно по данной схеме). Соответственно, основой первой модели является президентарная республика; второй – парламентское правление; третьей – смешанная форма республиканского правления. Каждая из этих моделей имеет большее или меньшее распространение, но каждая из них обладает типологическими признаками, при определенных условиях имеет распространение в определенной группе стран, приобретая при этом титульные особенности. Первая модель разделения властей именуется жесткой, вторая – гибкой, наконец, третья может быть обозначена умеренной или по аналогии с соответствующим типом форм правления – полупрезидентской.

Видимо, то обстоятельство, что в последние десятилетия происходит размывание границ между основными, классическими, формами правления, в связи с чем возникают новые нетипичные, или гибридные, формы правления, в том числе и на постсоветском пространстве, обусловлено как раз соответствующими изменениями, происходящими в этот же период времени в механизме разделения властей. Таким образом, в реальной действительности складываются сложные зависимости между конституционными моделями разделения властей и конституционными моделями (типами) формы правления, нашедшими применение в тех или иных группах стран. В данном случае обнаруживается, что форма правления оказывается зависимой от содержания и характера действия принципа разделения властей. В то же время применительно к той или иной модели формы правления формируется конституционный механизм сосуществования различных ветвей государственной власти.

Это значит, что при выборе формы правления, закреплении статуса, порядка формирования органов государственной вла-

сти, механизмов их взаимодействия друг с другом и с населением учредительные акты должны исходить из незыблемых постулатов концепции разделения властей: в каждом демократическом государстве законодательная, исполнительная и судебная власти не только тесно связаны между собой единым государственным механизмом, но и относительно самостоятельны; во взаимоотношениях между высшими органами государства действует система сдержек и противовесов; существует конституционно определенный баланс властей; по общему правилу все три власти действуют на постоянной конституционно-правовой основе[1]; основной и конечной целью осуществления на практике теории разделения властей является предотвращение узурпации всей государственной власти публичными властными институтами.

Вместе с тем форма правления не всегда следует за принципом разделения властей, подчиняясь действию иных закономерностей. Так, факты доказывают, что при определенной организации государственной власти действие принципа разделения властей оказывается не только затруднительным, но и вовсе утрачивает свое значение. Это, в свою очередь, доказывает, что обязательным предварительным условием разблокирования пространства действия принципа разделения властей является смена формы правления.

Обычно считается, что форма правления, как консервативный элемент формы государства, подвержена крайне редким изменениям. По этой версии, влияние формы правления на систему разделения властей, казалось бы, не имеет существенного значения или сведено к минимуму; раз и навсегда зафиксированный в основном законе страны или вытекающий из консти-

[1] В представлении Дж. Локка, законы «обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, это необходимо, чтобы все время существовала власть, которая следила бы за их исполнением» (Локк Дж. Сочинения : в 3 т. Т 3. М., 1988. С. 347).

туционного соглашения (конституционных порядков) принцип организации государственной власти, действующий в данной стране, оказывается неизменным. В действительности взаимосвязь между принципом разделения властей и формой государственного правления не представляется константной.

Связь принципа разделения властей и формы правления заключается и в том, что применительно к той или иной форме правления должна быть конституционно закреплена система механизмов, гарантирующих цивилизованное поведение каждой из властей. Перекосы в статусе одного из высших органов государства умаляют действие принципа разделения властей и одновременно размывают определенность в квалификации формы правления согласно существующим стандартам.

При оценке взаимосвязей разделения властей и формы правления надлежит также учитывать следующее обстоятельство: принцип разделения властей может быть навязан любой демократической системе. Это значит, что государственная власть (шире: публичная власть) должна быть основана на принципе разделения властей, т. е. на приоритете парламентаризма при организации законодательной власти, подконтрольности исполнительной власти парламенту; организации независимой от законодательной и исполнительной судебной власти, подчиненной исключительно праву и закону. А форма правления не может быть навязана. Место субъективизму здесь должен уступить комплекс причин самого различного характера. Несмотря на то, что форма правления квалифицируется (и вполне оправданно) как юридическая категория, ее происхождение лежит за пределами действия права и имеет метаюридическую природу. Здесь на первое место выходят исторические, социально-политические, социокультурные и экономические факторы, тип и уровень политической, правовой культуры и традиций, господствующие политические и правовые доктрины, царящие в умах политической элиты страны.

§ 4. Форма правления современных государств как объект конституционного регулирования: институциональные и технико-юридические модели

Для исследования особенностей, способов, технико-юридических приемов закрепления форм правления современных государств в конституционных текстах представлены результаты анализа основных законов практически всех существующих государств. Основываясь на сформулированных ранее выводах о природе, типах и видах формы правления, используя на основе методологии моделирования технологии реконструкции конституционных текстов современных государств, предложен своего рода код доступа для оценки формы правления той или иной страны. Основной постулат заключается в следующем: при обилии в национальных конституциях специальных установлений относительно базовых характеристик устройства государства и разнообразии форм их выражения в конституционных текстах ответ на основной вопрос – о конкретной разновидности модели правления отдельно взятой страны – заложен в компетенционных связях высших органов государства данной страны, формально-юридически определенных национальной конституцией в тех ее структурных частях, которые устанавливают статус главы государства, правительства, парламента, иногда – высших судов, а также (особенно) порядок (механизмы) формирования и подотчетности (ответственности) правительства и досрочного прекращения его полномочий. Исключительно в данном контексте следует оценивать положения национальных конституций о «республиканской форме правления», «демократическом правлении» и т. п., которые самостоятельного значения вне связи с компетенционными установлениями (нормами, целями, принципами и др.) в современных реалиях не приобретают и какой-либо нагрузки не несут. Точно так же как нельзя опре-

делять форму правления на основании содержащихся, как правило, в начальной части конституции страны общих формулировок, имеющих весьма отдаленное отношение к действительной конституционной конструкции формы правления.

К примеру, о чем может свидетельствовать положение ст. 31 Конституции Королевства Тонго: «Форма правления Королевства – Конституционное Правительство при Его Величестве Короле Тауфаахау Тупоу IV, его наследниках и преемниках» [1]. Равным образом это установления Конституции Фиджи о том, что Республика является «суверенным демократическим государством» (§ 1)[2]. Подобные этой формулировки содержат конституции практически всех современных государств. Не вносит ясности и положение § 81 (гл. 4) Конституции Республики Фиджи относительно того, что Президент является главой государства и «исполнительная власть Государства принадлежит Президенту» (абз. 2 § 81)[3]. Восприятие Вестминстерской системы правления в сущности ничего не проясняет, поскольку отнесение главы государства к исполнительной власти является знаковым для этой системы властвования, притом что властным ресурсом глава государства конституционно не наделен. Узнаваемые показатели конкретного вида формы правления данной страны проистекают из тех конституционных установлений, которые определяют статус исполнительной ветви власти и характер ее взаимоотношений с парламентом страны. Соответственно, ответ содержится в § 90 «Кабинет располагает доверием Парламента» и § 91 «члены Кабинета несут индивидуальную и персональную ответственность перед Парламентом»[4].

Форма государственного правления затрагивает основы отношений между высшими органами государства и уже по этой причине выступает объектом конституционного регулирования. При этом, являясь объектом конституционного регулирования, форма государственного правления применительно к отдельным странам, группам государств отличается существенной спецификой нормативного опосредствования: способами

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 154.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 837.
[3] Там же. С. 878.
[4] Там же. С. 881.

оформления в основном законе страны, технико-юридическими способами закрепления и др. Изучение всего комплекса этих вопросов составляет предмет данной части работы.

Как показывает анализ конституционных текстов, конституирование организации государственной власти в основных законах осуществляется посредством различных юридических форм; с технико-юридической стороны закрепление в основных законах формы правления в определенной мере стандартизировано, в той или иной мере имея универсальный характер.

Модели конституционализации формы правления. По общему правилу, *конституционные положения о форме правления размещаются в начальных статьях вводных разделов (частей, глав) национальных основных законов*. При этом в ряде государств национальные конституции посвящают форме правления специальные разделы (части).

Как следует из ст. 7 разд. I (глава единственная) Конституции Республики Никарагуа, «Никарагуа — демократическая, общенародная и представительная республика. Органами управления Республики являются органы законодательной, исполнительной, судебной и избирательной властей». Согласно ст. 129 (разд. VIII «Государственное устройство») законодательная, исполнительная, судебная и избирательная ветви власти независимы друг от друга, гармонично скоординированы и подчиняются исключительно высшим интересам нации и положениям настоящей Конституции. Принципиально важно содержание конституционной презумпции, помещенной в ст. 131: «Должностные лица всех четырех ветвей власти, избранные прямо или косвенно, несут ответственность перед народом за надлежащее выполнение своих обязанностей и обязаны уведомлять население о проводимой работе и официальных мероприятиях. Должностные лица также обязаны уделять соответствующее внимание проблемам народа, знать и решать их. Должностные лица осуществляют свои функции в интересах народа»[1].

[1] См.: Конституции государств Америки. Т. 1. Государства Северной и Центральной Америки. С. 583, 607, 608; Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. С. 98–110.

Конституция Иорданского Хашимистского Королевства от 1 января 1952 г. (с послед. изм.) в указанном аспекте включает гл. 1 «Государство и форма правления»[1].

Однако наличие подобного рода конституционных установлений не всегда вносит определенность. Так, Конституция Королевства Тонга от 4 ноября 1875 г. в ред. от 2013 г. включает ч. II «Форма правления», содержащую ст. 31 с одноименным названием, которая определяет: «Форма правления Королевства – Конституционное правительство при Его Величестве Короле Тауфаахау Тупоу IV, его наследниках и преемниках». Несколько большую ясность может внести ст. 30 Конституции, согласно которой «Правительство настоящего Королевства разделено на три органа: 1) Тайный Совет и Кабинет (Министерство); 2) Законодательное собрание; 3) судебная власть». Но и в этом случае сохраняется неясность; лишь в самом первом приближении угадывается модель организации власти, сохраняющая сходство с формой правления в Соединенном Королевстве Великобритании. Однако этот вывод основывается исключительно на прочтении позитивированных в Конституции данной страны установлений[2].

В технико-юридическом аспекте специальный интерес представляет используемая в конституционном законодательстве терминология для отображения формы правления. Иногда *для характеристики формы правления конституции зарубежных стран используют атипичную терминологию*: «политическая система» (Андорра), «система правления» (Иран), «политическая форма» (Испания), «принцип правления» (Монако) и т. д.

При несомненно важном значении формы правления в системе конституционно-правовых институтов она *далеко не во всех национальных конституциях получила закрепление*.

Соответственно, в ряде стран национальные конституции не содержат норм, касающихся определения формы государственного правления. Это, в частности, Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г.[3], Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. (действовавшая до

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 154.
[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. С. 154.
[3] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 341–379.

1 января 2012 г.)[1], Конституция Республики Исландии от 17 июня 1944 г., Конституция Королевства Нидерландов от 17 февраля 1983 г., Акт о Риксдаге от 22 июня 1866 г. (с позднейшими изменениями 1953 г.) и др. Не содержит какого-либо упоминания о форме правления и Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. Детально урегулированный статус высших органов государства и механизм взаимоотношений между ним позволяет сделать вывод о так называемой директориальной республике[2].

Обращает внимание то обстоятельство, что применительно к определенной группе стран какие-либо сведения относительно формы правления отсутствуют даже в тех положениях основного закона, в которых такого рода указания были бы вполне логичными.

Так, действовавшая до 2005 г. Конституция государства Судан (введена в действие 1 июля 1998 г.) в ч. I «Руководящие принципы государства» (ст. 1. «Особенность государства») закрепляет положение о том, что «Государство Судан – это страна, в которой царит расовая и культурная гармония, а также религиозная терпимость. Ислам является религией большинства населения, христианство и традиционные религии также имеют большое количество приверженцев». Как видно, к числу руководящих принципов организация государственной власти не отнесена. Вместе с тем формулировки конституционного текста о том, что «Президент Республики является правителем и наивысшей верховной властью в стране, несущей ответственность за управление вооруженными и другими организованными силами государства» (ст. 42), не оставляли сомнений относительно модели властвования[3].

Отсутствуют специальные установления относительно определения формы правления в Конституции Гренады (принята 19 декабря 1973 г.). На первый взгляд, для оценки модели организации власти принципиально важным является положение ст. 19 Конституции: «Создается должность Генерал-губернатора Гренады, назначаемого Ее Величеством, который занимает свой пост до тех пор, пока это

---

[1] Действующая Конституция (Основной закон) Венгрии от 25 апреля 2011 г. устанавливает: «Венгрия – Республика» (ст. B (2).

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 537, 565–572.

[3] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. С. 345–352; Конституционное право зарубежных стран. Ч. II / [В. И. Червонюк и др.]. С. 427-428.

угодно Ее Величеству, и который является представителем Ее Величества в Гренаде»[1]. Вместе с тем конструктивные особенности глав Конституции о Парламенте, Генерал-губернаторе и Правительстве не оставляют сомнения в том, что для Гренады характерно парламентское правление в форме парламентарной монархии[2]. То же самое можно сказать о Ямайке и других странах Карибского региона[3].

Иногда конституционный текст содержит норму, закрепляющую право граждан на выбор формы правления, хотя о самой форме правления и ее характеристике применительно к данному государству речь не идет. Так, по Конституции Ирландии от 29 декабря 1937 г. (ст. 1) «ирландский народ настоящим утверждает неотъемлемое, неотчуждаемое и суверенное право избирать собственную форму правления, определять свои отношения с другими народами и развивать свою политическую, экономическую и культурную жизнь в соответствии с его собственными склонностями и традициями»[4].

В редких случаях конституция закрепляет форму правления по умолчанию, что в особенности характерно для конституций первого поколения. Определение ее вида возможно исключительно путем формально-логического истолкования конституционного текста. В частности, в Конституции США прямого указания относительно формы правления нет. Вместе с тем, очевидно, что положение разд. 4 ст. IX о том, что «Конституция

---

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. М., 2006. С. 345.

[2] Червонюк В. И., Калинский И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран. С. 289–292; Конституционное право зарубежных стран. Ч. II. / [В. И. Червонюк и др.]. С. 524-525, 532–540.

[3] Словосочетание в наименовании некоторых этих стран содержит соединительный союз «и», например, «Сент-Китс и Невис» (идентичное название «Сент-Кристофер и Невис»). В этой лингвистической конструкции отдаленно угадывается федеративный (союзный) характер «карликового» государства. Соответственно, гл. I Конституции страны от 22 июня 1983 г. обозначается следующим образом: «Федерация и Конституция», а ст. 1 этой главы – «Федерация и ее территория» (Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 677).

[4] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 785.

гарантирует республиканскую форму правления штатам» указывает на то, что и государственный строй США является республиканским[1]. Учреждение в структуре исполнительной власти института президента и способа замещения этого поста лишь свидетельствовало о республиканском строе безотносительно конкретной модели правления. В то же время о конкретной модели правления можно сделать вывод на основе анализа логики построения конституционного текста, конституционно определенных компетенционных связях между высшими органами государства, равновеликих статусов Президента и Конгресса в системе власти, идеально указывающих на президентскую форму правления.

Нередко на форму правления формально-юридически указывает (в большей или меньшей степени) юридическое наименование государства, определенное в его основном законе. При этом в отдельных случаях, собственно, наименование государства очень точно позиционирует модель организации власти. Например, Королевство Эсватиани (ранее – Свазиленд) – это, пожалуй, единственное в современном мире государство с формой правления, характерной для раннемонархических (и периода Средневековья) государств. В данном случае имеет место ситуация, когда монарх и юридически, и фактически персонифицирует абсолютную власть.

В указанном смысле определенный контекст имеет также использование в наименовании лексемы «республика»: Республика Бенин, Габонская Республик», Кооперативная Республика Гайана, Республика Мозамбик, Республика Буркина-Фасо, Республика Того, Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи и др. В такой же мере можно вести речь и об использовании в наименовании государства таких словоупотреблений, как

[1] Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты ; пер. с англ. / сост. В. И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О. А. Жидкова. М.: Прогресс: Универс, 1993.

«королевство», «княжество», «герцогство». Создается впечатление, что уже сами по себе эти характеристики указывают на соответствующую им модель правления. Однако, невзирая на то, что в наименовании государства могут присутствовать разные словоупотребления – «республика» или «королевство», – эти государства могут принадлежать к одной разновидности формы правления. Так, для Королевства Бельгии и Австрийской Республики характерна одна и та же модель организации верховной власти – так называемое парламентское правление (соответственно «парламентарная монархия» и «парламентская республика»).

В этой связи существующую неопределенность в вопросе квалификации формы правления устраняет обращение к анализу тех положений национальных конституций, которые определяют статус высших органов государства, конституционно определенные их связи и зависимости.

Так, Конституция Республики Бенин устанавливает, что «главой государства является Президент… Он является гарантом национальной независимости, территориальной целостности и уважения Конституции…» (ст. 41), «избирается прямым всеобщим голосованием» (ст. 42), «является обладателем исполнительной власти… главой правительства, и в этой должности он определяет и проводит политику нации», «назначает после консультативного заключения Национального собрания членов правительства; устанавливает и прекращает их полномочия»; «члены правительства несут ответственность перед Президентом Республики» (ст. 54)[1]. Понятно, что уже этот набор прерогатив президента, при отсутствии равновеликого ему по статусу иного органа (конституционный статус парламента конституционно явно ослаблен), свидетельствует о безусловном доминирующем положении в системе власти.

Иногда национальные конституции отдельных стран содержат специальные статьи, касающиеся официального названия страны и ключевых характеристик формы правления.

[1] Конституция государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 28–31.

Статья 1 Конституции Намибии от 9 февраля 1990 г. («Учреждение Республики Намибия и определение ее территории») говорит: «1. Этим учреждается Республика Намибия как суверенное, светское, демократическое и унитарное государство, базирующееся на принципах демократии, верховенства законов и правосудия для всех. 2. Вся власть принадлежит народу Намибии и должна осуществляться демократическими институциями государства. 3. Основными властными институциями государства являются исполнительные, законодательные и судебные учреждения»[1].

При этом основные законы используют самые различные наименования: «исламская республика» (Иран), «арабская республика» (Египет), «кооперативная социальная республика» или «корпоративистская республика» (Гаити), «индуистское конституционное монархическое королевство» (Непал до 15 января 2007 г.), «конституционная демократическая социальная монархия» (Марокко), суверенное демократическое королевство» (Лесото), «Боливарианская республика» (Венесуэла), «народная республика» (Бангладеш, КНР, Сирия), «народная демократическая (народно-демократическая) республика» (Алжир, КНДР, Лаос), «восточная республика» (Уругвай), «Хашимитское королевство» (Иордания) и др.

В то же время содержащееся в конституции юридическое название государства не всегда позволяет составить точное представление о форме правления. К примеру, предусмотренное в Конституции Швейцарии от 18 апреля 1999 г. название государства «Швейцарская Конфедерация» не раскрывает юридического содержания формы правления швейцарского государства (равно как и формы территориального устройства). Точно так же не указывают на модель правления названия многих монархических государств (например, «Княжество Лихтенштейн», «Великое герцогство Люксембург» и др.). Так, согласно ст. 2 Конституции Княжества Лихтенштейн, «Княжество является конституционной наследственной монархией…». Однако истолкование взаимосвязанных положений гл. I «Князь» (особенно ст.ст. 9 и 10), гл. V «Ландтаг» (особенно ст.ст. 62–64,

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 603.

68), гл. VII «Органы» (особенно ст.ст. 79–80)[1] указывает на парламентское правление (парламентарную монархию) – современную и достаточно распространенную в демократических странах модель организации публичной власти

Следует также иметь в виду, что во многих случаях юридическое наименование страны абсолютно индифферентно по отношению к характеристике государственного (общественного строя), институтам власти и пр. Это, к примеру, такие наименования: «Багамские Острова», «Сент-Висент и Гренадины», «Доминика», «Канада», «Сент-Люсия», «Ямайка», «Япония» и др.

На конституционном определении формы правления сказывается влияние географического фактора.

В истории правовой мысли влияние географического фактора на выбор формы правления было очевидным. Обоснование этой зависимости представлено в фундаментальном труде «отца европейских законодателей» Шарля-Луи Монтескье. При этом мыслитель не только обращал внимание на зависимость форм правления от климата, но и постулировал связь модели организации верховной власти государства от размеров его территории. «Если небольшие государства, – отмечает Монтескье, – по своей природе должны быть республиками, государства средней величины – подчиняться монарху, а обширные империи – состоять под властью деспота, то отсюда следует, что для сохранения принципов правления государство должно сохранять неизменными свои размеры и что дух этого государства будет изменяться в зависимости от расширения или сужения пределов его территории»[2].

В современных условиях влияние географического фактора на организацию властвования в каком-то смысле не утрачивает своего значения.

Так, все ранее действовавшие конституции Аргентины, Боливии и Бразилии закрепляли представительную республиканскую форму правления. Все ныне действующие в этих странах конституции закрепляют президентарную модель правления. Так, согласно ст.ст. 87,

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 375, 380–390.

[2] См. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. С. 45, 167.

90, 94, п. 1 ст. 99 Конституции Аргентинской Республики 1979 г. «Президент Аргентинской Нации» является главой государства, «главой правительства…»[1]; по Конституции Боливии 1967 г. (в ред. от 1 апреля 2004 г.) «исполнительная власть осуществляется Президентом Республики совместно с государственными министрами» (ст. 85)[2]; текстуально идентична формулировка ст. 76 (гл. II «Об исполнительной власти», секция I) Конституции Бразилии 1988 г.[3]

Иногда этот же фактор влияет на выбор формы правления в противоположном значении. Так, желание обособиться от своего могущественного соседа повлияло на организацию государства – модель правления – в Канаде.

В этой же связи необходимо обратить внимание на *устойчивую зависимость формы правления конкретного государства от государственно-правовых условий ее становления*. Так, фактор вестернизации оказал доминирующее влияние на страны Содружества наций (межгосударственная ассоциация государств Европы, Австралии, Азии, Африки, Северной и Южной Америки, Карибского бассейна во главе с Великобританией), в особенности на те из них, которые являются доминионами Соединенного Королевства (Индонезия, Канада, Австралийский Союз и др., правовой статус которых подпадает под юрисдикцию Вестминстерского статута 1931 г.). Для абсолютного большинства всех этих стран специфично так называемое парламентское правление.

Ощутимо влияние иных факторов на формирующуюся модель организации государства. Это, безусловно, этнополитические, религиозные, собственно, политические факторы, каждый из которых предполагает особенную среду (национальную почву), имеет специфическую для него силу действия и др.

Достаточно часто национальные основные законы закрепляют весьма общую конституционную формулу относительно

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 37-38.
[2] Там же. С. 79.
[3] Там же. С. 180.

организации государственной власти, что дает основание для ее коррекции в ходе проводимых в стране конституционных реформ. Таким образом учредитель конституции как бы изначально создает условия для эволюционирования формы правления, не препятствуя этому жестко установленными конституционными правилами.

Так, Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7 ноября 1982 г. в разд. I (ст. 1) устанавливает, что «Турецкое государство – республика»[1]. Сходные формулировки достаточны распространены и весьма неопределенные. В частности, Конституция Гватемалы 1985 г. в ст. 140 «Государство Гватемала (Титул III «Государство», гл. I «Государство и форма его правления») устанавливает, что «форма его правления – республиканская, демократическая и представительная»[2].

Понятно, что отмеченная конструкция формы правления в основном законе страны оставляет возможность при определенных условиях ее трансформации и даже преобразования вне соответствующего преобразования самой конституции. Очевидно, что весьма неопределенная конституционная формула для отдельной группы стран, прежде всего с высокой политической и правовой культурой, устоявшимися политическими традициями, не имеет особого значения, и такой способ определения устройства верховной власти означает лишь, что конкретизация получает свое развитие в самой же конституции. Примером этой группы стран может служить ФРГ. Определенное соотношение полномочий между исполнительной и законодательной властями, компетенция главы государства и его конституционный статус более чем за 50 лет действия Основного закона ФРГ не претерпело сколько-нибудь значительных изменений.

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 223.

Сравнительно недавно внесенные в Конституцию страны поправки, существенно усилившие статус Президента в системе власти, никак не диссонируют с данной формулой.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 192.

Иная ситуация возможна для стран с неконституционными режимами и неустоявшимися конституционными традициями. Восприятие этими странами подобной формы – своего рода сигнал для конституционного (и неконституционного) нормотворчества. Нередко сами конституционные нормы не изменяются, но фактическая ситуация во взаимоотношениях высших органов государства свидетельствует о значительных изменениях в их статусе.

Отмеченное можно дополнить выводом о том, что *конституции некоторых стран о форме правления содержат общие положения, сформулированные в виде конституционных принципов, характеризующих государственный строй*.

Так, согласно Политической Конституции Республики Коста-Рика (7 ноября 1949 г.) «Коста-Рика – демократическая, свободная и независимая Республика» (ст. 1); «правительство Республики является народным, представительным, сменяемым и ответственным. Правление осуществляют три раздельные и друг от друга не зависимые власти: законодательная, исполнительная и судебная» (ч. 1 ст. 9)[1]. По Конституции Республики Колумбия от 6 июля 1991 г. Колумбия есть социальное правовое государство с республиканской формой правления, унитарное, децентрализованное, с автономией административно-территориальных образований, демократическое, общенародное и плюралистическое, основанное на уважении человеческого достоинства, социальной ценности труда и сплоченности образующих его граждан и верховенстве общего интереса (ст. 1)[2].

Как следует из ч. 1 ст. 1 Конституции Республики Македония от 17 ноября 1991 г., Республика Македония – суверенное, независимое, демократическое и социальное государство[3]. В Конституции Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. (ст. 1) установлено, что «Чешская Республика является суверенным, единым демократическим правовым государством, основанным на уважении прав и свобод человека и гражданина»; в чч. 2 и 3 ст. 2 Конституции закреплены положения о суверенитете народа и посредством бланкетной нормы о формах

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 398-399.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 547.

[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 433.

народовластия; в гл. 2 и 3 Конституции определены компетенционные связи между законодательной и исполнительной ветвями власти[1].

Аналогичны положения Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г. (ст.ст. 1–3), а ст. 4 Конституции, кроме того, определяет, что «государственная власть организована на принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную»[2]. По Основному закону Финляндии от 11 июня 1999 г. «Финляндия является суверенной республикой» (§ 1); закрепляются основные начала осуществления народовластия (§ 2 Основного закона «Демократические и правовые принципы»); в § 3 определены высшие органы государства, осуществляющие соответственно принципу разделения властей государственную власть[3].

В Конституции Йемена 1991 г. (с конституционными поправками 1994 и 1999 гг.) в гл. 1 «Политические основы» разд. 1 «Основы государства» содержится ст. 1, согласно которой «Йеменская Республика – независимое, суверенное, унитарное и неделимое государство». Впрочем, как представляется, для характеристики формы правления Йемена важное значение имеет ст. 6 Конституции: «Политическая система Йеменской республики основана на политическом и партийном плюрализме с целью достижении мирного перехода власти. Законом устанавливаются правила и процедуры, необходимые для формирования политических организаций и партий и для осуществления политической деятельности. Запрещено использовать правительственные должности и общественные фонды в интересах каких-либо партий или организаций»[4].

Конституция Южно-Африканской Республики (принята 8 мая 1996 г. с поправками, внесенными Конституционным Собранием 11 октября 1996 г.) в ст. 1 устанавливает, что «Южно-Африканская Республика» является суверенным, демократическим государством, которое базируется на принципах: a) человеческого достоинства, достижения равенства и продвижения прав человека и свобод; b) отсутствия расизма и дискриминации по половому признаку; c) верховенства Конституции и права; d) общего права голоса взрослых, национальных общих избирательных списков, регулярных выборов и

[1] Там же. С. 500, 502–513.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 438.

[3] Там же. С. 371.

[4] См.: Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 282.

многопартийной системы, демократического правительства для обеспечения ответственности, оперативности и открытости»[1].

Согласно Конституции Республики Конго 2002 г. (в ред. 2015 г.) Республика Конго – правовое, суверенное, унитарное, неделимое, децентрализованное, светское и демократическое государство (ст. 1); в Республике Конго действует принцип правления народа, народом и для народа (ст. 2); Республика Конго придерживается принципа политического плюрализма (ст. 7)[2].

Статья 1 Конституции Тувалу от 15 июля 1986 г. (в ред. от 1 января 2011 г.) устанавливает, что «Тувалу является суверенным демократическим государством, управляемым в соответствии с настоящей Конституцией и, в частности, в соответствии с Принципами, изложенными в Преамбуле»[3].

Можно предположить, что отмеченные положения конституционного характера позволяют несколько уточнить представление о характере государственного и общественного строя страны, но для оценки конкретной разновидности формы правления таких характеристик недостаточно. Как уже отмечалось, вне анализа компетенционных связей высших органов государства оценка модели организации государственной власти оказывается весьма приблизительной.

В ряде случаев юридическое название государства и вытекающая из этого модель формы правления прямо определяется в самой конституции. Юридической формой обозначения формы правления в этом случае выступают конституционные дефинитивные установления.

К примеру, по Конституции Объединенной Республики Танзания от 25 апреля 1977 г. (в ред. от 20 февраля 2012 г.) «Танзания является единым государством и суверенной Объединенной Республикой»[4]; согласно Конституции Народной Республики Бангладеш от 25 апреля

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 899.

[2] Там же. С. 722.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 5. Океания. С. 179.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. М., 2018. С. 671.

1977 г. (с изм. 2004 г.) «Республика Бангладеш является унитарной, независимой, суверенной республикой, полное название которой – Народная Республика Бангладеш» (ст. 1)[1]; «Пакистан учреждается как Федеративная республика под названием Исламская Республика Пакистан, далее именуемая как Пакистан»[2]. Точно так же сконструированы конституции целого ряда других зарубежных стран: «Португалия – суверенная Республика…»[3]; по ранее действовавшей Конституции «Конго суверенное и независимое государство, является неделимой светской Народной Республикой, в которой вся власть исходит от народа и принадлежит народу»[4].

Конкретная модель конструкции верховной власти в действующей Конституции Демократической Республики Конго от 18 февраля 2006 г. (в ред. от 20 января 2011 г.) не определена В то же время, основываясь на формально-юридическом определении месторасположения высших органов государства в системе разделения власти, объема их компетенции и компетенционных взаимосвязях, конституционном закреплении прямых общенациональных выборах Президента страны, можно было бы сделать вывод о полупарламентской республике (формально-юридически приближающейся к «парламентскому правлению» в одной из неоклассических форм выражения). При этом элементы президенциализма для данной формы правления весьма характерны[5].

В некоторых случаях учредители конституций, кроме указания на демократический характер республики (монархии), помещают указания и на другие ее характеристики.

По действующей Конституции Доминиканской Республики (провозглашена 10 января 1947 г.) от 25 июля 2002 г. «система правления Республики по существу своему является гражданской, республиканской, демократической и представительной. Верховная власть Республики делится для своего осуществления на три независимые ветви: законодательную, исполнительную и судебную» (чч. 1 и 2 ст. 4).

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 54.

[2] Там же. С. 654.

[3] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 748.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 653–655, 669–703.

[5] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. С. 371–373.

А согласно ст. 2 национальный суверенитет принадлежит народу, от которого исходят все государственные власти, осуществляемые посредством представительства1. Конституция Королевства Марокко от 29 июля 2011 г. устанавливает: «Королевство Марокко является конституционной, демократической, парламентарной и социальной монархией (ч. 1 ст. 1); конституционный режим королевства основывается на принципах разделения, равновесия и сотрудничества ветвей власти, демократии, гражданственности и участия граждан в управлении государством, добросовестного управления и соотношения между ответственностью и подотчетностью (ч. 2 ст. 1); «государственный суверенитет принадлежит народу» (предл. 1 ст. 2)2.

В конституционных текстах помещаются нормы, характеризующие форму правления посредством применения формулы «республиканская форма правления». Например, ч. 1 ст. 1 (гл. 1 «Форма государства и суверенитет») Конституции Индонезии от 18 августа 1945 г. гласит: «Индонезия является унитарным государством с республиканской формой правления. Суверенитет принадлежит народу и полностью осуществляется Народным консультативным собранием» (чч. 1-2 ст. 1)[3].

В дополнение к характеристике формы правления как республиканской национальные конституции ряда стран содержат указание на демократический характер государства.

В частности, согласно Конституции Республика Гаити от 25 ноября 1950 г. (ст. 1) «Гаити – единая, неделимая, суверенная, независимая, демократическая и социальная Республика»[4]. Конституция Коста-Рики от 7 ноября 1949 г. в ст. 1 устанавливает, что «Коста-Рика – демократическая, свободная и независимая Республика»[5]. В соответствии со ст. 1 Конституции Мальтийской Республики 1964 г. («Государственные принципы») «Мальта является демократической республикой, основанной на труде и на уважении к основным правам и

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 504.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 180.

[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 153.

[4] См.: Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 260.

[5] См.: Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 399.

свободам личности»[1]. По Конституции Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 г. Босния и Герцеговина является демократическим государством, функционирующим на основе верховенства закона и свободных и демократических выборов[2]. В ст. 1 Конституции Сенегала установлено, что «Республика Сенегал является нерелигиозной, демократической и социальной республикой»[3]. Согласно Конституции Республики Корея (Южной Кореи) (принята 17 июля 1948 г.) «Республика Корея является демократической республикой (ст. 1)[4].

Представляется, что в современных реалиях конституционный законодатель использует формулу «республиканское правление» как стилистический прием формулирования установлений, относящихся к организации государственной власти. В действительности же данная формула особой нагрузки не несет. Так, в соответствии со ст. 1 Конституции Колумбии «Колумбия есть социальное правовое государство с республиканской формой правления…»[5], хотя в действительности – это государство с президентской формой правления; Конституция Италии презюмирует, что Италия есть «демократическая республика», а действующий конституционный порядок указывает на парламентское правление; точно так же формально-юридически «Франция является неделимой, светской, социальной, демократической Республикой» (ст. 1 Конституции 1958 г.), а конституционные реалии указывают на полупрезидентскую республику. Республика Молдова и Республика Армения характеризуются полупарламентской формой правления. При этом каждая из отмеченных форм правления обладает типологическими признаками; парламентское и полупарламентское правление в одинаковой мере характерно как для республиканского, так и для монархического строя[6]. Не существует и неких стандартов, соответственно которым можно было бы идентифицировать республиканское правление, сопоставив его, скажем, с «нереспубликанским».

С точки зрения теории и практики современного конституционализма более приемлемым является способ оформления

---

[1] См.: Конституции государств Европы. Т. 2. С. 573.

[2] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 424.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 862.

[4] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 983.

[5] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 547.

[6] Червонюк В. И. Форма государственного правления : конституционно-правовой анализ : монография. М., 2018.

организации государственной власти в основном законе, при котором в конституционном тексте содержится прямое указание на вид (модель) формы государственного правления. Хотя, безусловно, определение в основном законе конкретного вида формы правления – важнейшей конституционной характеристики государства – встречается нечасто.

Так, Конституция Республики Исландии от 17 июня 1944 г. устанавливает, что «Исландия – республика с парламентарной формой правления» (ст. 2)[1]. Согласно Конституции Республики Кипр от 16 августа 1960 г. (ст. 1) Кипрское государство является независимой и суверенной республикой президентского типа; президентом ее является грек, а вице-президентом – турок, избираемые, соответственно, греческой и турецкой общинами Кипра в порядке, устанавливаемом настоящей Конституцией[2]. Соответственно ст. 1 Конституции Греции от 11 июня 1975 г. «государственный строй Греции – парламентская республика»; при этом раздел I Конституции именуется как «Форма государственного правления»[3].

Чаще всего конкретный вид формы правления в условиях демократического строя формулируется в конституциях монархических государств.

К примеру, Конституция Испании от 27 декабря 1978 г. императивно предписывает: «политической формой испанского государства является парламентарная монархия» (ч. 3 ст. 1)[4]. По Конституции Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г. (в ред. Закона от 18 ноября 1905 г.) «Норвежское Королевство является свободным, независимым, неделимым и неотчуждаемым государством. Его форма правления – ограниченная и наследственная монархия (§ 1)[5]. Конституция

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 17.

[2] Там же. С. 210.

[3] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 646.

[4] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 50.

[5] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 658. Как уже отмечалось, эту конституционную формулу преобразует нормативный комплекс (совокупность норм и принципов конституционного значения, представленных как в Конституции, так и в иных актах), определяющий конституционные связи высших органов государства (в особенности § 75, а также те структурные части Конституции, которые определяют взаимоотношения Стортинга с пра-

Швеции («Форма правления») 1974 г. устанавливает, что в Швеции «правление осуществляется посредством государственного строя, основанного на представительной и парламентской системе, и посредством коммунального самоуправления (3-е предл. § 1)[1]. Конституционная конструкция властей (гл. 3, 5 и 6) в полной мере соответствует скандинавской модели парламентаризма. Как следует из Конституции Королевства Бутан от 18 июля 2008 г., «Бутан является суверенным Королевством, и суверенная власть в нем принадлежит народу Бутана» (ч. 1 ст. 1). Форма его правления – демократическая конституционная монархия (ч. 2 ст. 1)[2]. Аналогичные нормы встречаются в конституциях и других стран (Люксембург, Лихтенштейн, Саудовская Аравия, Дания и др.). Исключение составляет Швеция, где о монархии «Форма правления» 1974 г. не упоминает, что, как отмечают специалисты, связано с возможностью в обозримой перспективе вообще отказаться от монархии.

С учетом отмеченного можно констатировать, что монархические государства в установлении формы правления составляют особенный ряд государств. Конституции большинства европейских монархий достаточно подробно закрепляют институт короны (Испания, Дания, Лихтенштейн, Люксембург и др.).

Так, Конституция Королевства Дания от 5 июня 1953 г. устанавливает, что «формой правления государства является конституционная монархия. Королевская власть наследуется представителями королевской династии мужского и женского пола в соответствии с положениями Закона о престолонаследии от 27 марта 1953 года» (разд. 2 ст. 1, часть I). Согласно разд. 3 цитируемой статьи «законодательная власть осуществляется совместно Королем и Фолькетингом. Исполнительная власть осуществляется Королем через министров»; в разд. 14 (2-е предл.) закреплен механизм контрасигнации в отношении решений Короля. Несомненно, для понимания конституционной природы формы правления датского государства важное значение имеет

вительством). Вследствие такой логической операции (являющейся в то же время отражением реальной конституционной практики) организация публичной власти страны квалифицируется как парламентское правление.

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 598.

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 93.

разд. 15 (пп. 1 и 2) Конституции о вотуме недоверия Премьер-министру, импичменте министрам (разд. 14)[1].

В соответствии с Конституцией Княжества Лихтенштейн от 5 октября 1921 г. «Княжество является конституционной наследственной монархией на демократической и парламентской основе (ст. 2); государственная власть воплощена и закреплена в Князе и в народе, исходит от них и осуществляется ими обоими в соответствии с положениями настоящей Конституции»[2].

По Конституции Великого герцогства Люксембург от 17 октября 1868 г. «Корона Великого герцогства Люксембург является наследственной в семье Нассау в соответствии с Договором от 30 июня 1783 г., со статьей 71 Венского трактата от 9 июня 1815 г. и статьей 1 Лондонского трактата от 11 мая 1867 г.» (ст. 3). «Если в случае смерти Великого Герцога его наследник является несовершеннолетним, в соответствии с фамильным пактом вводится регентство» (ст. 6)[3].

Следует отметить, что в данном случае конституционный формат института короны никоим образом не влияет на оценку формы правления указанных стран. Притом что конституции вышеупомянутых стран остаются неизменными, для всех этих стран характерно парламентское правление, или (что одно и то же) так называемая парламентарная монархия.

Анализ конституционного законодательства зарубежных стран, в которых отсутствуют консолидированные (кодифицированные) конституции, позволяет сделать вывод и о таком способе определения модели организации власти, как установление данной модели на основе взаимосвязанных положений нескольких актов конституционного значения.

В частности, исключительно таким образом можно определить форму правления Государства Израиль, а именно путем истолкования положений нескольких законов, прежде всего ст.

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 761–763.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 374.
[3] Конституции государств Европы. С. 403.

105 Основного Закона о Кнессете от 12 февраля 1958 г. и ст.ст. 7 и 28 Основного закона о Правительстве от 7 марта 2001 г.[1]

Достаточно своеобразны нормы национальных конституций, относящиеся к характеристике формы правления, в тех случаях, когда учредитель конституции помещает в текст основного закона установления, указывающие как на определенную форму правления, так и свидетельствующие о возможности ее трансформации в иную разновидность.

В частности, в Конституции Королевства Швеции – «Форма правления» от 27 февраля 1974 г. – нет специальных норм с обозначением формы правления, хотя использование терминов «король», «королева» явно указывают на монархическую форму правления. Параграф 1 Формы правления устанавливает, что «вся государственная власть в Швеции исходит от народа. Правление шведского народа основывается на свободном формировании мнений и на всеобщем и равном избирательном праве. Правление осуществляется посредством государственного строя, основанного на представительной и парламентской системе, и посредством коммунального самоуправления. Государственная власть осуществляется в соответствии с законом». Глава V «Формы правления» называется не «Король» или «Монарх», а «Глава государства». Колебания по вопросу об упразднении или сохранении монархии сказались, в остальных параграфах главы, где также говорится о главе государства, что свидетельствует о возможности перехода к республиканской форме правления[2]. Взаимосвязанный анализ положений гл. 3–5, а также §§ 13-14 гл. 8 позволяет сделать вывод о конкретной разновидности формы правления Швеции[3].

Анализ конституционных текстов позволяет сделать вывод и о такой юридической форме отображения формы правления, *как перечисление в определенной последовательности высших органов государства и закрепление их полномочий.* Таким образом, только путем систематического толкования данной нормы

[1] См. : Конституции государств Азии. Т. 1 : Западная Азия. С. 105–112, 127–142.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 583.

[3] Там же. С. 604–611.

(норм) становится возможным определить конкретный вид формы правления данного государства.

Например, в гл. II Конституции Мали от 12 января 1992 г. («Государство и суверенитет»), кроме общей формулировки о том, что «Мали является независимой, суверенной, неделимой, демократической, светской, социальной Республикой. Принципом Республики является правление народа, избранного народом и для народа», закреплено положение о том, что «к институтам власти в республике относятся: Президент Республики; Кабинет министров; Национальное собрание; Верховный суд; Конституционный суд; Высокий суд правосудия; Высокий совет регионов; Экономический, социальный и культурный совет» (ст. 25)[1].

Расположенные таким образом в Основном законе страны высшие органы государства позволяют рассмотреть очертания полупрезидентской республики.

Следует, однако, иметь в виду, что чрезмерная идеологическая (пропагандистская) направленность конституции может создать и обратный эффект.

Так, согласно ст. 50 Конституции Кооперативной Республики Гайана от 20 февраля 1980 г. (гл. V «Высшие органы демократической власти») «высшими органами демократической власти в Гайане являются: a) Парламент; b) Президент и c) Кабинет министров»[2]. Казалось бы, что сделанный Основным законом акцент относительно структуры конституционных органов позволяет предположить значительную роль национального парламента в системе властвования. В то же время обращение к анализу положений гл. VI (Парламент»), IX («Президент») и X (Исполнительная власть») опровергает данное предположение. Статья 51.1 указывает на то, что «Парламент состоит из Президента и Национального собрания». При этом, как следует из ст. 67.1, Президент может в любое время присутствовать на заседаниях Национального собрания и обращаться к нему с посланиями; путем издания воззвания Президент «вправе в любое время назначить перерыв в работе Парламента» (ст. 70.1) либо «в любое время распустить Парламент» (ст. 70.2). По Конституции страны Президент «является

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 618.

[2] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 428.

главой государства, высшим должностным лицом исполнительной власти и Верховным главнокомандующим вооруженных сил Республики» (ст. 89). Конституционно «исполнительная власть в Гайане принадлежит Президенту и, с учетом положений настоящей Конституции, может осуществляться как им непосредственно, так и через должностных лиц, находящихся у него в подчинении (ст. 99.1). При этом императивно устанавливается, что «положения настоящей статьи не должны ограничивать Парламент в праве наделять определенными полномочиями должностных лиц и органы государственной власти, помимо Президента» (ст. 99.2)[1].

Таким образом, доминирующее положение президента в системе власти явно выражено, следовательно, речь идет о субпрезидентской форме правления.

На форму правления косвенно указывает композиция глав, разделов, иных структурных частей национальной конституции относительно определения конституционной системы высших органов государства. Последовательность месторасположения высших органов государства, как правило, зависит от объема и характера компетенции, которым каждая из таких институций наделяется учредительным актом. Обыкновенно глава, раздел национальной конституции относительно доминирующего в системе власти органа государства, предшествует остальным главам о высших органах государства. Исключение составляет разве что Конституция Японии, в которой гл. 1 «Император» имеет исключительно символическое значение. Конституционно Император Японии каким-либо властным ресурсом не располагает, осуществляя незначительные полномочия церемониального и нотариального характера.

Примечательно в этой связи следующее. В современных реалиях укореняющаяся в массовом конституционном правосознании идея равновесия властей оказывает влияние на конфигурацию высших органов власти в конституционном механизме государства.

[1] Там же. С. 430-431, 433-434.

По Конституции Колумбии «Президент Республики является главой государства, председателем Правительства и обладает высшей административной властью» (ч. 1 ст. 115). Однако поскольку в системе властвования Конгресс (двухпалатный парламент) наделен значительными полномочиями, в том числе контрольными в отношении исполнительной власти (ст.ст. 150–152), конституционно к актам Президента применяется механизм контрасигнации (ч. 3 ст. 115), то разд. VI «О законодательной власти» (гл. I–VI) предшествует разд. VII «Об исполнительной власти» (гл. I–III)[1]. При таком раскладе правомерно сделать вывод о президентской форме правления с элементами парламентаризма.

Аналогичное имеет место в Боливии[2], Парагвае[3], Эквадоре[4] и в ряде других стран Латинской Америки.

Кроме указания на конкретные характеристики формы правления, основные законы ряда государств содержат положения, закрепляющие юридические механизмы ее обеспечения (гарантии неизменности).

В конституциях ряда стран форма правления относится к числу константных установлений, т. е. устанавливается конституционный запрет относительно ее изменения. Такие положения национальных конституций относятся к числу неизменяемых, или укрупненных.

К примеру, ч. 5. ст. 89 Конституции Франции 1958 г. (в редакции Конституционного закона № 95-880 от 4 августа 1995 г.) устанавливает, что «республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра». Политическая Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 31 января 1917 г. содержит специальный разд. 9 «О нерушимости Конституции»[5]. В Основном Законе ФРГ от 23 мая 1949 г. (ст. 79.3) установлено, что «изменения настоящего Основного Закона,

[1] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 579, 589–593.

[2] Там же. С. 70–72, 79.

[3] Там же. С. 739, 746-747, 753-754.

[4] Там же. С. 1116–1118, 1127–1130.

[5] См.: Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты /пер. с исп. М., 1986; Орлов А. Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М. : Анкил, 2001. С. 97.

затрагивающее разделение Федерации на земли, принципы сотрудничества земель в законодательстве или принципы установленные ст.ст. 1 и 20, не допускаются»[1]. Данный принцип сформулирован в Конституции Итальянской Республики 27 декабря 1947 г. (ст. 139).

Конституция 1979 г. Исламской Республики Иран в ст. 59 императивно предписывает: содержание статей, относящихся к исламскому характеру государственного строя, провозглашающие, что все законы и юридические акты основаны на исламских нормах, вере и целях ИРИ, статей, говорящих о республиканском характере правления, принцип «вали-е амр» и правление имама, а также об управлении страной с опорой на всеобщее голосование и официальную религию Ирана не может быть изменено[2].

Согласно ст. 4 Конституции Турции (Турецкой Республики) от 7 ноября 1982 г. «положение статьи 1 Конституции, устанавливающей форму государства как Республику, положения статьи 2 о характеристиках Республики и положения статьи 3 не могут быть исправлены, и при этом не могут вноситься предложения об их изменении»[3].

Анализ проблемы позволяет сделать вывод о том, что неизменяемые положения о форме правления содержат те национальные конституции, которые отличаются стабильностью и не подлежат трансформации с течением определенного времени. Так, более чем за 50 лет с момента принятия Основного закона ФРГ ни одна из поправок не коснулась перераспределения полномочий между исполнительной и законодательной властями, равно как и не изменился за это же время статус президента Республики. Аналогична ситуация в иных европейских странах с парламентским правлением, прежде всего в конституционных монархиях.

Конституционно закрепляется такая модель организации государственной власти, когда в условиях неоклассической президентской или субпрезидентской республики учреждается правительство, наделенное самостоятельной компетенцией и

[1] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 184.

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 251.

[3] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 223.

возглавляемое премьер-министром, притом что ключевая роль в сфере исполнительной власти сохраняется за президентом.

Отмеченная модель государственного устройства характерна для Сирии (до 2025 г.), Перу, широко распространена в странах африканского ареала, применима в ряде государств СНГ (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан). Симптоматично, что в конституциях таких стран подчеркнуто декларируется принадлежность системы властвования к президентской республике.

Однако если Конституция квалифицирует форму правления президентской, то очевидно, что равновеликим объему полномочий Президента должен конституционно соответствовать такой же объем полномочий парламента. Между тем, как следует из Конституции, асимметрия в объеме полномочий этих органов государства явно заметна.

С учетом отмеченного во всех приведенных случаях следует, видимо, вести речь о субпрезидентской форме правления, которая по целому ряду позиций не соответствует классической модели президентской формы правления[1]. Субпрезидентская – значит отрицающая президентскую модель правления (принципиально отличная от последней) и, как отмечалось, сохраняющая видимость, внешние ее очертания. И в том, и в другом случае президент олицетворяет систему властвования, является ее идентифицирующим свойством. Но на этом сходство, пожалуй, и заканчивается. Каждая из таких государственно-правовых систем принципиально отличная.

В пользу данного вывода свидетельствует еще один немаловажный конституционный симптом. Во всех странах с рассматриваемой формой правления возможно досрочное принудительное прекращение полномочий правительства. Притом что президент в таких случаях конституционно признается возглавляющим исполнительную власть, тем не менее именно он

[1] Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. С. 203.

(а не парламент) принимает решение об отставке правительства, оставаясь неуязвимым, как это проистекает из правопорядков указанных стран. Можно предположить, что означенная модель правления как раз и предназначена («изобретена» технологами) для гарантирования неприкасаемости главы государства, возможности конституционным способом досрочного прекращения его полномочий вне зависимости от качества и результатов деятельности. Следует заметить, что такая модель правления в последние десятилетия получила широкое распространение в целом ряде государств Западной, Южной, Северной и Центральной Африки, применима в отдельных странах Юго-Восточной Азии и Южной Америки. В то же время, как свидетельствуют возникающие в некоторых из этих стран конфликты общенационального масштаба, это одновременно означает жизнеспособность данной модели властвования исключительно в обозримый исторический отрезок времени.

Примечательно, что внесенными в Конституцию Казахстана Законом РК от 17.09. 2022 г. № 142-VII поправками и с учетом нормативного постановления Конституционного суда Республики от 08.04.2023 № 7-НП модель государственного правления претерпевает изменения. Конституционно Президент квалифицируется главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях (ч. 1 ст. 40). Исполнительную власть осуществляет Правительство, которое возглавляет систему исполнительных органов и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом (чч. 1 и 2 ст. 64 Конституции в действ. ред.). Правительство образуется Президентом страны (ч. 1 ст. 65), но «слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики» (ч. 1 ст. 70).

В конституционной практике федеративных государств общепринятым становится закрепление в основных законах механизмов обеспечения конституционно установленной формы правления в субъектах федерации. Согласно ст. 6 национальной

Конституции Аргентинской Республики «Федеральное Правительство совершает интервенцию на территорию провинций, чтобы поддержать республиканскую форму правления или отразить внешнее нападение, либо по просьбе конституционных органов власти провинций, чтобы поддержать или восстановить, если они свергнуты в результате мятежа или вторжения из других провинций[1].

Хотя, может быть, и несколько более мягкие, но тем не менее сходные инструменты удержания субъектов федерации в повиновении федеральному центру содержат конституции Бразилии, Индии, в определенной мере – ФРГ.

В конституциях ряда стран в особенности оттеняется народный характер государства, соответственно форма правления характеризуется как «народная», «народно-демократическая» и т. п. Причем подобная формула не остается «вброшенной» в конституционный текст без последующей ее конкретизации, она получает развитие и наполнение в целом ряде конституционных установлений. Тем самым абстрактное конституционное понятие отличается большей или меньшей степенью юридической определенности.

Так, «народное» государство, «государство масс», или джамахирию, закрепляла действовавшая ранее (до 2011 г.) Конституция Ливии, которая квалифицировалась как Великая Социалистическая Народная Ливийская Арабская Джамахирия. По данной версии, нация (массы), правит в стране непосредственно, при этом народное представительство, равно как и парламентаризм, разделение властей, отвергается. Все взрослое население страны участвует в местных собраниях (народных конгрессах). Они выбирают свои исполнительные органы (народные комитеты). Руководители местных собраний и их исполнительных органов автоматически становятся членами провинциальных собраний. Властная система замыкается национальным собранием (Всеобщим народным конгрессом), образуемым из руководителей местных и провинциальных собраний и их исполнительных

[1] Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы / пер. с исп. / ред.-сост. Н. М. Миронов. М., 2007. С. 24.

органов, и исполнительным органом самого национального собрания (Всеобщим народным комитетом), выступающим своеобразным аналогом правительства. У национального собрания и его исполнительного органа есть руководители, но они не возглавляют государство. Отказываясь от народного представительства, «народность» дополнительно поддерживается регулярными ротациями. Функции главы государства и исполнительной власти по факту выполнял «лидер Ливийской революции» (теоретик и основатель джамахирии полковник Муаммар Каддафи), его директивы были обязательны для исполнения, ему подчинялась система специальных контрольных органов (революционных комитетов). Конституционная декларация Государства Ливии от 3 августа 2011 г. (в ред. от 6 августа 2014 г.) установила на переходный период принципиально иной формат устройства верховной власти[1].

Отмеченные характеристики в особенности приемлют государства, становящиеся на самостоятельный путь развития, в последующем, впрочем, уточняя конституционные формулы.

Так, Конституционный закон (Конституция) Республики Ангола 1992 г. в ст. 1 разд. «Основные принципы» устанавливал, что «Народная Республика Ангола – суверенное, независимое и демократическое государство», ее суверенитет полностью принадлежит ангольскому народу, МПЛА (коммунистическое Национальное движение за независимость Анголы – *В. Ч.*), его законному представителю, образующему широкий фронт, который объединяет все патриотические силы, участвующие в антиимпериалистической борьбе, принадлежит политическое, экономическое и социальное руководство нацией (ст. 2.)[2]. Действующая Конституция Анголы 2010 г. изменила прежнее юридическое наименование государства. Согласно ст. 1 – это Республика Ангола. При этом ч. 1 ст. 2 («Правовое демократическое государство») оттеняет иные конституционные характеристики государства: «Ангола – это правовое демократическое государство, в основании которого лежат народный суверенитет, примат Конституции и закона, разделение властей и взаимозависимость функций, национальное

[1] См.: Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 135, 138–142.

[2] См.: Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. II. С. 286 – 289.

единство, плюрализм выражения и политической организации и демократия представительства и участия»[1].

Конституция Народной Республики Мозамбик 1975 г. в ст. 1 разд. 1 «Основные положения» устанавливала, что «Народная Республика Мозамбик представляет собой суверенное, независимое и демократическое государство». Уточняющие положения относительно формы правления помещены в последующих статьях: «Народная Республика Мозамбик есть государство народной демократии, в котором все патриотические слои населения объединяются в целях строительства нового общества, свободного от эксплуатации человека человеком. В Народной Республике Мозамбик власть принадлежит рабочим и крестьянам, объединенным и руководимым ФРЕЛИМО (порт. FRELIMO; Frente de Libertação de Moçambique – Фронт освобождения Мозамбика) – политическая организация Мозамбика, после обретения государством независимости остается правящей партией. – *В. Ч.*), и осуществляется органами народной власти (ст. 2)[2]. Такие же формулировки сохраняются и в Конституции 1990 г. Однако в действующей Конституции (2004 г.) изменено название на Республику Мозамбик[3].

В 1970 г. в Конго была принята конституция социалистической ориентации, по которой государство переименовано в Народную Республику Конго. Переходная Конституция 2003 г. отказалась от прежнего наименования, а Конституция 2006 г. действует как Конституция Демократической Республики Конго[4]. Точно так же Народно-Демократическая Республика Бенин по действующей Конституции от 2 декабря 1990 г. переименована в Республику Бенин[5].

Как видно, с принятием новых конституций страны африканского ареала стали отказываться от использования в наименовании государства отмеченных характеристик. Контент-анализ конституционного законодательства показал, что из существующих современных государств Западной Африки

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 490.

[2] Сапронова М. А. Арабский Восток: власть и конституции. М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет) «Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН)», 2001. С. 247.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Восточная Африка. С. 488.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 723.

[5] Конституции государств Африки и Океании. Т. 4. Западная Африка. С. 21.

(15 стран), Восточной Африки (13 стран), Северной и Центральной Африки (18), Южной Африки (9) государства с наименованием «народная», «народно-демократическая» почти не встречаются. Исключение составляет, к примеру, Алжирская Народная Демократическая Республика по Конституции от 8 декабря 1996 г. (в ред. от 7 марта 2016 г.)[1].

В особую группу государств с самобытной формой правления, безусловно, следует выделить социалистические страны (Куба, КНР, Северная Корея и Северный Вьетнам)[2]. Для всех этих стран характерна такая форма правления, как советская республика с присущими ей типологическими признаками: неприемлемость принципа разделения властей в его западном понимании, безусловное верховенство принципа единства власти, признание принципа демократического централизма и др.

Значительным своеобразием отличается закрепление формы правления в государствах, исповедующих религию ислама. Очень часто конституции мусульманских государств положения о форме правления размещают в главах под титулом «государство». При этом, конечно, сохраняется различие в юридическом оформлении организации государственной власти как между монархиями и республиками, так и внутри каждой из этих групп.

Основной низам о власти Королевства Саудовская Аравия от 1 марта 1992 г. в гл. 1 «Общие принципы» (ст. 1) устанавливает, что «Королевство Саудовская Аравия – суверенное арабское исламское государство. Его религия – ислам, Конституция – Книга Всевышнего Аллаха и сунна Его Пророка, да благословит его Аллах, язык – арабский, столица – г. Эр-Рияд (ст. 1). Глава 2 Низама «Монархия» непосредственно связана с закреплением модели организации верховной

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 27 и сл.

[2] Об особенностях формы правления КНР И СРВ см.: Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. II. Иностранное конституционное право / [В. И. Червонюк и др.]. С. 147–149, 327–329.

государственной власти. Согласно ст. 5.1. «система власти Королевства Саудовская Аравия – монархия. Власть принадлежит сыновьям короля – основателя государства Абдель Азиза Абдель Рахмана аль-Фейсала Аль Сауда и сыновьям их сыновей. И присягает наиболее благочестивый из них, вступая на престол, на Книге Всевышнего Аллаха и сунне Его Пророка, да благословит его Аллах[1].

По Конституции Королевства Бахрейн от 14 февраля 2002 г. Королевство Бахрейн – суверенное, независимое арабское государство, чье население является частью арабской нации и чья территория – часть большой арабской родины. Его суверенитет не может быть передан кому-либо. Также невозможен отказ от какой-либо части государственной территории (ч. 1 ст. 1); Конкретное указание на форму правления содержит п. «b» ст. 1: «Политический режим Королевства Бахрейн – наследственная конституционная монархия, которая была передана Шейхом Иса бин Салман аль-Халифа его старшему сыну Шейху Хамаду бин Иса аль Халифа – Королю. Затем она будет передана его старшему сыну, от одного поколения другому, если только Король при жизни не назначит наследником сына, который не будет старшим сыном, в соответствии с Декретом о наследовании»[2].

В соответствии с Конституцией Кувейта от 11 ноября 1962 г. «Кувейт является наследственным эмиратом. Наследование престола осуществляется потомками Мубарака ас-Сабаха» (ч. 1 ст. 4)[3].

Аналогичные нормы содержат конституции Исламской Республики Мавритания (принята 12 июля 1991 г.), согласно которой «Мавритания является исламской, неделимой, демократической и социально ориентированной республикой (ч. 1 ст. 1)[4]; в ранее действовавшей Конституции Тунисской Республики от 1 июня 1959 г. было определено, что «Тунисская Республика составляет часть Великого Арабского Магриба, единству которого она содействует в рамках общих интересов» и др. Действующая Конституции Тунисской Республики от 26 января 2014 г. содержит более мягкую формулу: «Тунис – свободное независимое, суверенное государство; государственная религия – ислам… система правления – республиканская» (ст. 1) притом что эти положения относятся к числу неизменяемых (ч. 2 ст. 1)[5].

---

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 492-493.

[2] Там же. С. 24-25.

[3] Там же. С. 356.

[4] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 151.

[5] Там же. С. 350.

Конституция Государства Катар от 29 апреля 2003 г. в ч. I («Государство и основы правления») в ст. 1 устанавливает: «Форма правления – демократическая». Конкретная ее разновидность вытекает из взаимосвязанных положений, определяющих статус высших органов государства. В частности, согласно ст. 61 Законодательная власть осуществляется Советом Шуры; ст. 62 устанавливает, что исполнительная власть осуществляется Эмиром при содействии Совета министров[1].

Характерная особенность форм правления исламских государств – их значительное внутривидовое разнообразие. Это своеобразие проявляется не только в принадлежности отдельных из этих стран к монархическим или к республиканским, но и значительным, как отмечалось, внутривидовым различием. Такие различия касаются способов замещения поста главы государства, его статуса, наличия или отсутствия специфических только для отдельных стран в системе верховной власти институтов и пр.

Согласно ч. 1 «Государство и форма правления» Основного закона Султаната Оман (принят 6 ноября 1996 г.) «Султанат Оман – суверенное независимое арабское исламское государство»; его «государственная религия – ислам. Шариат – основа законодательства» (ст.ст. 1 и 2)»; «система правления – наследственный султанат. Наследование трона осуществляется по мужской линии потомками Саида Турки бен Султана». Избранный для наследования власти должен быть совершеннолетним, дееспособным мусульманином, законнорожденным сыном подданных Омана, исповедующих ислам, и «в здравом уме» (ст. 5). Статья 6 Основного закона устанавливает, что «в течение 3 дней с момента появления вакансии поста Султана Совет правящей семьи определяет, кто будет наследовать трон[2].

Конституция Федерации Малайзии от 27 августа 1957 г. в ст. 1 устанавливает, что Федерация именуется Малайзией, а согласно чч. 2 и 3 ст. 32 ч. IV гл. 1 («Верховный глава») «учреждается должность Верховного главы Федерации, именуемого Янг ди-Пертуан Агонгом, который по рангу стоит выше всех других лиц в Федерации и не несет ответственности перед каким-либо судом. Супруга Янг ди-Пертуан

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 323, 330.
[2] Там же. С. 465-466.

Агонга… по рангу следует непосредственно за Янг ди-Пертуан Агонгом по отношению ко всем остальным гражданам Федерациии. Янг ди-Пертуан Агонг избирается Советом правителей на пять лет, но может в любое время отказаться от должности по собственному заявлению, представленному в Совет правителей; он прекращает исполнение своих обязанностей, перестав быть Правителем»[1].

Закрепление формы правления в исламских республиках сходно с конституционной практикой в других государствах с республиканским строем. При этом специфика исламского фактора, сохраняется. Так, в ст. 1 Конституция Исламской Республики Афганистан, принятой на Лоя Джирге, проходившей с 12 декабря 2003 г. по 4 января 2004 г., установлено, что «Исламская республика» Афганистан квалифицируется как «Исламская республика, независимое, унитарное и неделимое государство»[2].

Среди исламских государств-республик выделяются страны, конституции которых закрепляют «народно-демократический» или «демократический социалистический» строй.

Так, по Конституции Алжира «Алжир является Народной Демократической Республикой, единой и неделимой» (ст. 1)[3]. В гл. II Конституции «Народ» закреплены положения о народном суверенитете: «Источником всей власти является народ. Национальный суверенитет принадлежит только народу» (ст. 6); согласно ст. 7 «учредительная власть принадлежит народу… Президент Республики может непосредственно обратиться к народу для выражения его воли»; «народ учреждает государственные институты» (ст. 8)[4].

Если Конституция Арабской Республики Египет 1971 г. содержала положение о том, что «Арабская Республика Египет – государство с демократическим социалистическим строем, основанным на союзе трудовых сил народа (ст. 1), то действующая Конституция страны 2014 г. конструктивно представлена иначе: Арабская Республика Египет является суверенным государством, объединенным и неделимым, в котором нет ничего необязательного и система которого представляет собой демократическую республику, основанную на гражданстве

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 342-343.

[2] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 16.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 28.

[4] Там же. С. 28, 29.

и верховенстве закона (ст. 1). Согласно ст.ст. 243 и 244 государство предоставляет рабочим и фермерам, а также молодежи, христианам, инвалидам и экспатриантам-египтянам «соответствующее представительство в первой Палате Представителей»[1].

Вне зависимости от того, республика или монархия учреждена в государствах Арабского Востока, форма правления характеризуется жесткостью и, прежде всего, чрезвычайно обширными полномочиями главы государства (монарха или президента). Исключение составляют Королевство Марокко и, с формально-юридической стороны, Ирак.

Согласно Конституции от 29 июля 2011 г. «Королевство Марокко является конституционной, демократической, парламентарной и социальной монархией» (абз. 1 ст. 1); конституционный режим королевства основывается на принципах разделения, равновесия и сотрудничества ветвей власти, демократии, гражданственности и участия граждан в управлении государством, добросовестного управления и соотношения между ответственностью и подочетностью (абз. 2 ст. 1); государственный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его непосредственно путем референдума и косвенно посредством своих представителей (предл. 1 абз. 1 ст. 2)[2].

Несколько нетрадиционной для исламских государств является конструкция формы правления, закрепленная в Конституции Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка от 7 сентября 1978 г. Согласно п. 1 ст. 30 Конституции Президент страны одновременно и глава государства, и глава исполнительной власти и правительства. Он избирается гражданами на 6 лет, несет ответственность перед парламентом за надлежащее осуществление прав, несение обязанностей и выполнение функций на основе конституции и любого писаного закона (ст. 42). Кроме того, Конституцией предусмотрен роспуск Кабинета министров (ст. 49)[3].

В современной конституционной практике объектом конституционного регулирования является также атипичная форма правления. Это, в частности, директориальная республика, по-

[1] Там же. С. 72.
[2] Там же. С. 180–182.
[3] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 880, 895.

лучившая распространение в некоторых странах (Сан-Марино, Андорре, Швейцарии, Науру, Боснии и Герцоговине).

Согласно ч. 1 ст. 43 (Титул III «Соправители») Конституции Княжества Андорра «в соответствии с институциональной традицией Андорры, Соправители являются, совместно и раздельным образом, главой государства и воплощают в себе верховное представительство». Конституционно установлено, что соправителями «являются в личном и исключительном качестве Епископ Урхельский и Президент Французской Республики» (ч. 2 ст. 43). При этом «каждый Соправитель назначает личного представителя в Андорре»[1]. На необычность государственного устройства страны указывает преамбула Декларации прав граждан и основных принципов государственного устройства Сан-Марино (Конституция) от 8 июля 1974 г.: «Мы, Капитаны-регенты Светлейшей Республики Сан-Марино промульгируем и направляем для опубликования настоящий Закон, принятый Большим Генеральным советом на заседании 8 июля 1974 г.». Как следует из ст. 2 Конституции, «суверенитет Республики принадлежит народу, который осуществляет его в государственных формах представительной демократии. Закон устанавливает Аренго и другие институты прямой демократии.

Статья 3 Конституции непосредственно определяет структуру верховной власти Сан-Марино: «Капитаны-регенты осуществляют функции главы государства в соответствии с принципом коллегиальности. Большому Генеральному совету принадлежит функция политического курса и осуществление законодательной власти. Исполнительная власть принадлежит Государственному конгрессу, политически ответственному перед Советом. В случае срочности Капитаны-регенты, заслушав мнение Государственного конгресса, могут принимать декреты, имеющие силу закона, которые подлежат утверждению Большим Генеральным советом в течение трех месяцев. Органам судебной власти, утвержденным законом, гарантируется полная независимость в

[1]Конституции государств Европы. Т. 1. С. 234–236.

осуществлении их функций. Власти государства действуют на основе уважения взаимной автономии и компетенции»[1].

Совершенно по-иному сконструирована директориальная республика по конституции Швейцарии. В тексте Основного закона отсутствуют положения, прямо или косвенно указывающие на форму правления. Основанием для вывода о директориальной республике является анализ взаимосвязанных положений конституционного текста. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. содержит ч. 5 «Союзные власти», в которую включены гл. 2 «Союзное Собрание», 3 «Союзный Совет и союзная администрация», 4 «Союзный суд». Содержание этих глав, в особенности 2 и 3, не оставляет сомнения относительно формы правления. Согласно положениям гл. 3 и 4 верховная власть в Швейцарии осуществляется преимущественно парламентом (Союзным собранием). Он избирает из числа швейцарских граждан директорию (Союзный совет), выступающую одновременно «коллективным главой государства», «коллективным президентом» и правительством, функционирующую на основе коллегиального принципа (президент и вице-президент избираются Союзным собранием из числа членов Союзного совета сроком всего на один год, при этом переизбрание на следующий срок запрещено)[2]. На практике места в директории распределяются между парламентскими партиями пропорционально количеству имеющихся у них депутатских мандатов. Также соблюдается конституционное требование равного представительства в директории языковых регионов. Директория несет ответственность перед парламентом, хотя в швейцарской Конституции прямо не предусмотрено право парламента распускать директорию или отрешать ее членов. Роспуск парламента или его палат Союзной конституцией также не предусмотрен.

[1] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 100.
[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 565–568.

Похожая конструкция верховной публичной власти предусмотрена Конституцией Боснии и Герцеговины от 14 декабря 1995 г. Конституционно законодательная власть осуществляется Парламентской ассамблеей – двухпалатным парламентом, состоящим из Палаты народов и палаты представителей (ч. 1 ст. V), Совета министров (ч. 4 ст. V), функция главы государства возложена на коллегиальный орган – Президиум, который состоит из трех членов – одного боснийца, одного хорвата и одного серба, каждый из которых избирается на выборах от каждого из «Образований», представляющих сложную федеративную структуру государства (ч. 1 ст. V)[1].

Существенной спецификой отличается регулирование организации государственной власти (институционализация формы правления) в странах, где сохраняется военная диктатура, а также находящихся на переходном этапе развития государственности.

В частности, из названия Конституции Республики «Союз Мьянма» следует, что формально-юридически Основной закон декларирует республиканский строй. Этот вывод следует из гл. 1 «Основные принципы Республики «Союз Мьянма», установленной системы органов. Однако более детальное изучение конституционных установлений указывает на значительные отступления от республиканской модели организации власти. В частности, ст. 14 Конституции предусматривает, что в состав Национального законодательного собрания, законодательных собраний регионов и законодательных собраний штатов входят в качестве депутатов законодательных собраний служащие вооруженных сил, назначенные Главнокомандующим Силами обороны в количестве, определенных Конституцией. Из ст. 109 следует, что из 440 членов нижней палаты военнослужащим предоставлено 110 мандатов. Аналогичен порядок формирования и верхней палаты[2].

Следует иметь в виду, что военные перевороты, в особенности порожденные коррупцией верхушки власти, далеко не всегда ведут к военной диктатуре. В таких случаях прежняя модель власти упраздняется, а на смену ей учреждается модель переходной власти.

---

[1] Конституции государств Европы. Т. 1. С. 438–441.

[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 555-556, 574.

Так, в апреле 2019 г. путем военного переворота от власти был отстранен длительное время (более 30 лет) занимавший пост Президента Республики Судан Омар аль-Башир. Действие Конституции 2005 г. было приостановлено, в стране учрежден Переходный военный совет, провозгласивший создание временного правительства. Переходный Военный совет и оппозиционный альянс «За свободу и перемены» подписали Конституционную декларацию, своего рода временную Конституцию. Декларация устанавливает порядок формирования Суверенного совета Судана, состоящего из военных и гражданских лиц (по 5 чел.). Суверенный совет Судана – это орган государственной власти, который исполняет функцию главы государства на весь переходный период (39 месяцев, начиная с 20 августа 2019 г.). Одновременно Конституционная декларация выразила свою позицию в отношении территориального устройства страны. Документ предполагает отказаться от «децентрализации», заменив его понятием «федерализация».

В соответствии с Конституционной декларацией Государства Ливии от 3 августа 2011 г. (в ред. от 6 августа 2014 г.) на переходный период учреждается «кризисная» система правления. Высшим органом Ливийского государства, согласно Конституционной декларации, является Национальный переходный совет, который «принимает на себя верховные функции по реализации суверенитета, включая издание законов и определение общей политики государства», он выступает гарантом национального единства, безопасности территории, определяет и распространяет ценности и нормы морали, обеспечивает безопасность граждан и иных лиц, проживающих на территории государства, ратифицирует международные договоры и устанавливает основы гражданского конституционного и демократического государства (ст. 17).

Совет является высшим органом ливийского государства и несет ответственность за управление страной до избрания Всеобщего национального конгресса. Согласно Декларации Национальный переходный совет – это представительный орган, он состоит из представителей местных советов (представителей каждого совета города или региона) в количестве до 10 чел. Национальный переходный совет избирает своего Председателя, первого и второго его заместителя (ст. 18) и действует на основе правил процедуры, регулирующих его метод работы и условия осуществления его функций (ст. 20).

Национальный переходный совет назначает Исполнительный совет, или Временное правительство, включающее Председателя и достаточное количество членов для управления различными секторами страны; он вправе своим решением, принятым большинством в 2/3

членов Совета, отстранить от занимаемой должности Председателя Исполнительного совета (Временного правительства) или любого из его членов. Председатель Исполнительного совета (Временного правительства) и его члены несут коллективную ответственность перед Национальным переходным советом за осуществление общей политики государства, разработанной Национальным переходным советом, а каждый член несет персональную ответственность перед Исполнительным советом (Временным правительством).

Национальный переходный совет формирует иные конституционные органы, в частности Счетную палату, для осуществления проверки общих доходов и расходов и учет использования всего движимого и недвижимого имущества, принадлежащего государству (ст. 28).

После избрания Всеобщего национального конгресса на первом его заседании Национальный переходный совет распускается. Всеобщий национальный конгресс назначает Премьер-министра и утверждает посредством инвеституры состав правительства; формирует учредительный орган для разработки проекта Конституции (Комитет по разработке Конституции), утверждает проект Конституции и представляет его на референдум (ст. 30)[1].

§ 5. Типология форм правления: традиционный и инновационный подходы

Систематика существующих моделей власти на определенные классы имеет важное значение, притом что решение данной проблемы правовой доктриной нельзя назвать удовлетворительным. Традиционный и наиболее распространенный в отечественной литературе подход к типологии форм правления основывается, главным образом, на таком критерии, как способ замещения поста главой государства[2]. Соответственно, по фор-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 138–140.

[2] Как отмечает один из наиболее авторитетных отечественных государствоведов проф. В. Е. Чиркин, «в связи с порядком занятия поста главы госу-

ме правления все государства делятся на монархии и республики. Несмотря на то, что данный подход не подвергается в отечественной литературе сомнению, его нельзя признать универсальным, а следовательно, обращение к анализу типологических характеристик монархий и республик является лишь исходным в познании типов и разновидностей современных форм правления.

Фактически стало общепринятым утверждение о том, что «под формой правления необходимо понимать исторически сложившуюся модель организации верховной государственной власти, функционирующую в рамках и на основе особых видов правосознания и правового мышления народа (республиканского, монархического или теократического). Следовательно, разновидностями формы правления являются монархии, республики и теократия»[1].

Представленное понимание в качестве исходной и самой общей посылки специфично исключительно для анализа оставшихся в правовой памяти форм правления и совершенно непригодно для оценки современных моделей организации верховной власти существующих в динамично развивающемся мире государств.

Представляется более приемлемым при определении формы правления считать не юридический способ замещения поста главы государства, а взаимоотношения парламента, правительства и главы государства (без акцента на способ замещения поста главы государства). Такой подход отличается известным прагматизмом и позволяет учесть типологические сущностные черты сходных по форме правления государств безотносительно к типу государственного строя – монархическому или республиканскому. Так, очевидно, что парламентарную монархию

дарства и характером его связей с населением (выборность или иные способы) по традиции принято различать две основные формы правления*: монархию* и *республику»* (Чиркин В. Е. Конституционное право… С. 153).

[1] Серегин А. В. Цивилизационный феномен средневекового многообразия форм славянских государств : монография. М. : Юрлитинформ, 2017. С. 15.

отличают те же взаимоотношения главы государства и правительства, которые характерны для парламентарных республик. Основываясь на этой посылке, логично в качестве особой выделять парламентарную форму правления («парламентское правление»), объединяющую однородные по типам формы правления, присущие монархическому и республиканскому строю. Значит, кроме специфических форм правления, существуют и универсальные формы правления, которые находят применение одинаково в условиях как монархического, так и республиканского строя.

Внутри отдельного из выделяемых типов форм правления возможно выделять его виды. Последние не следует смешивать с «гибридными» проявлениями того или иного типа формы правления. Это так называемые субразновидности – модели власти, имеющие лишь внешнее сходство с данным типом (моделью) правления.

Так, субпрезидентская форма правления не является разновидностью президентской формы правления в ее классической версии. Гибридная форма правления нередко сопряжена с феноменом ее (формы правления) мутации. Отсюда субпрезидентство, скорее всего, является отрицанием президентской модели власти. Титульные характеристики президента (способ избрания и др.) в этом случае не должны вводить в заблуждение. На этом основании признание так называемой афроазиатской модели президентства отдельным видом президентской формы правления нельзя считать правильным.

§ 6. Формы правления в условиях монархического и республиканского строя

§ 6.1. Неомонархическая форма правления как коррелят республиканскому правлению : современная оценка

Классическое понимание форм правления монархий. Монархия (греч. monos – «одиночный, единый» + archi – «власть», monarchia – «единовластие, самодержавие») – такая форма правления, где глава государства – монарх (император, король, султан и т. п.) – обладает особым юридическим статусом. Его полномочия носят первичный, непроизводный от какой-либо власти в государстве характер, он приобретает свой пост, как правило, по наследству и занимает его пожизненно.

Основные признаки классической монархической формы правления можно представить следующим образом: 1) существование главы государства, пользующегося своей властью пожизненно (царь, король, император, шах), который сосредотачивает всю верховную власть в стране. Монарх – орган единоличный, его личная воля имеет властное значение; 2) наследственный порядок преемственности верховной власти (престолонаследие); 3) представительство государства монархом по своему усмотрению. Монарх лично осуществляет законодательную, исполнительную, судебную власть, представляет нацию как внутри страны, так и во внешних сношениях, являясь лицом государства; 4) полная политическая и юридическая безответственность как принцип принят в интересах поддержания престижа монарха, на котором строится вся его власть; 5) сакральный характер монаршей власти.

По утверждению Ф. Ницше, «отношения людей к их монарху во многих случаях напоминают их отношения к Богу; ведь монарх часто

бывал представителем Бога или по крайней мере его первосвященником. Это почти жуткое настроение. Слагающееся из почитания, страха и стыда, значительно ослабло теперь, но иногда оно вновь разгорается и пристает вообще к могущественным личностям. Культ гения есть отзвук этого бого-монархопочитания. Всюду, где существует стремление возносить отдельных людей в сверхчеловеческую сферу, возникает и склонность представлять себе целые слои народа более грубыми и низкими, чем они суть на самом деле[1].

Монархия, следовательно, имеет не только прочное юридическое основание, но и зиждется на религиозных началах, предполагает особую социально-психологическую атмосферу. Сакральная оснастка власти, как правило, опиралась на устойчивую культурно-религиозную традицию (библейскую, производную от нее позднеантичную и средневековую, исламскую, конфуцианскую и др.)[2].

В своем развитии монархия проходит ряд этапов, изменяясь и приобретая новые черты. Первой формой монархии являлась рабовладельческая монархия. Первоначально она выступала в форме восточной деспотии (монархии восточного типа), которую имели многие государства Древнего Востока – Вавилон, Египет, Индия. От восточной деспотии отличалась монархическая форма правления Древнего Рима (монархии западного типа, или европейские монархии), существовавшая более 5 веков. В условиях феодального строя различают: раннефеодальную монархию (с XI в. до н. э до I в. н. э); сословно-представительные монархии (с X в. по XV в.), получившие распространение на территории Европы. В последующие периоды истории последний тип монархии преобразуется в абсолютную монархию, просуществовавшую вплоть до конца XIX в. Под влиянием буржуазно-демократических революций XIX в. европейские абсолютные монархии либо вовсе упраздняются и на смену им приходит республи-

[1] Ницше Ф. Человеческое, слишком человеческое. Цит. по: Антология конституционных учений. 3-е изд., доп. Ч. II. С. 461.

[2] Блок М. Короли-чудотворцы. Очерк представлений о сверхъестественном характере королевской власти, распространенной преимущественно во Франции и в Англии / пер. с фр. В. А. Мильчиной. М., 1998; Сакральный образ правителя : сборник научных статей. Кемерово, 2011.

канский строй, либо радикально преобразуются, приобретая форму конституционной монархии.

В зависимости от объема властного ресурса, места в системе власти исторически принято выделять три типа монархий[1]: абсолютные, или неограниченные (характеризующиеся тем, что царствующая особа является высшим органом государства, воплощающим верховную власть в стране), конституционные, или ограниченные (в которых высшая государственная власть рассредоточена между монархом и другими высшими органами государства), дуалистические (сочетающие в себе черты двух предыдущих моделей)[2].

Неомонархическая модель организации публичной власти. Считается, что первый тип монархий, получивший наиболее широкое распространение в Древние и Средние века (Древний Египет, Китай, Вавилон, Персия, Средневековая Европа и др.), – это абсолютные (неограниченные) монархии, существенно эволюциониро-вавшие и сохранившиеся в новое и новейшее время (XVI–XXI вв.). Это, прежде всего, Бруней Даруссалам, а также со множеством оговорок, Саудовская Аравия (теократическая монархия), Катар, Бахрейн, Оман. Безусловно, сохраняющиеся абсолютные монархии имеют принципиальное отличие от аналогичных государственно-правовых форм периода фео-

[1] Это в принципе соответствует классификации, получившей распространение как в современной государствоведческой литературе (Б. А. Страшун, В. Е. Чиркин, А. А. Мишин, И. П. Ильинский и др.), так и в дореволюционном государствоведении. По утверждению Б. Н. Чичерина, ограниченная монархия в отличие от абсолютной представляет сочетание монархического начала с аристократическим и демократическим. В этой политической форме выражается полнота развития всех элементов государства и гармоническое их сочетание: монархия представляет начало власти, народ или его представители – начало свободы; аристократическое собрание – постоянство закона» (см.: Чичерин Б. Н. Курс государственных наук. М., 1985. Т. 1. С. 9-10).

[2] Бернштейн А. Р. Эволюция монархической формы правления в России в начале XX века в свете мировой тенденции ограничения власти монарха (историко-правовой аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 6.

дализма. Особенность этих стран в конструкции государственной власти: как правило, нет других ветвей власти или они обладают незначительным властным ресурсом – формально монарх законодательствует, осуществляет непосредственное руководство исполнительной властью (назначая правительство), осуществляет правосудие.

Так, Бруней Даруссалам – абсолютная монархия во главе с султаном, которому и фактически, и юридически принадлежит вся полнота исполнительной власти: он, являясь главой государства, одновременно премьер-министр и министр обороны. Ключевые министерства (например, Министерство иностранных дел) возглавляют родственники султана; при нем действует Тайный совет из регентов, назначенных из числа высоких должностных лиц. Конституционно учрежден Религиозный совет (Адат Истиадат) – орган, ответственный перед Султаном в отношении всех вопросов, касающихся ислама. При этом Султан вправе издавать отдельные законы, касающиеся ислама (ст. 3). Министры и их заместители назначаются на должности и смещаются Султаном без участия других органов (ст. 4)[1]; без санкции Султана, как следует из Конституции, «ни одно решение Совета министров не будет действующим» (ст. 19А)[2]; 30 из 45 членов Законодательного совета (функции, статус которого слабо выражен Конституцией) также назначаются и смещаются Султаном (ст.ст. 30 и 31, ст. 24.1 второго приложения)[3]. «Его Величество Султан имеет законное право издавать законы в целях укрепления мира, порядка и должного управления в Брунее Даруссалам» (ст. 39.1). Не меняет сути конституционная формулировка ст. 46 о том, что «все законы именуются актами и начинаются преамбулой: «Да будет установлено Его Величеством Султаном по совету и с согласия Законодательного совета»[4]; Султан или по его усмотрению назначаемый Суд дает толкование Конституции (ст.ст. 85 и 86)[5]. В случае если, «по мнению Его Величества Султана, возникает угроза публичному порядку и, как следствие, – безопасности экономической жизни страны из-за войны, внешней агрессии или внутренних беспорядков, имеющих место или предпола-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 14.
[2] Там же. С. 19.
[3] Там же. С. 40.
[4] Там же. С. 26.
[5] Там же. С. 39–41.

гаемых, он может объявить чрезвычайное положение на основании прокламации…» (ст. 83.1)[1].

Обращают на себя внимание два обстоятельства: во-первых конституционных механизмов ограничения властных полномочий Султана Основной Закон страны не определяет; во-вторых, в Конституции, относящейся к конституциям третьего поколения, не закреплены даже отдельные из основных прав граждан. По территории Бруней Даруссалам – маленькое государство, но в нем проживает около полумиллиона граждан.

Философскую основу монархического правления составляет концепция «малайской исламистской монархии», подразумевающая приверженность малайским обычаям, исламскому вероучению и принципам монархического правления. Законодательную власть осуществляет монарх и Законодательный совет, в состав которого входят члены по должности и номинированные члены (не занимающие государственные посты). Жесткость правления обусловливает наличие в стране одной политической партии, которую представляет Брунейская национальная объединенная партия[2].

На подобную ситуацию господствующее мнение обращает внимание и в отношении других странах. К примеру, отмечается, что в Омане первое правительство в составе четырех министров было создано султаном (главой государства) только в 1970 г.; он же впоследствии занял посты премьер-министра, министра обороны и иностранных дел. В других странах правительство полностью ответственно перед монархом. Если в конституции идет речь об ответственности правительства перед парламентом, как это имеет место в Конституциях Бахрейна и Кувейта (оно возглавляется сыном или братом монарха), то нормы об ответственности правительства перед парламентом являются «голым правом»[3]. В тех странах, где создан парламент (его

[1] Там же. С. 36.

[2] Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы : научно-методический комплекс / под ред. А. Д. Воскресенского. М. : Аспект Пресс, 20011. С. 419.

[3] Червонюк В. И. Теория государства и права. С. 123.

состав полностью или частично назначается монархом), он наделяется исключительно законосовещательными функциями, действует по мусульманской традиции аш-шура – совещание правителя с наиболее уважаемыми лицами. Верховная судебная власть также принадлежит монарху. Конституции носят октроированный характер, в отдельных странах (Оман) длительное время (действующая Конституция Султаната Оман принята 6 ноября 1996 г.) роль основного закона выполнял Коран.

Очевидно, что отмеченные выводы весьма вероятностны и сильно устарели, имея в виду, что в новейших условиях наблюдается модификация даже тех монархий, которых принято относить к традиционным. Это прежде всего касается аравийских монархий где сравнительно давно довольно устойчиво обозначилась тенденция к расширению полномочий консультативных советов и значительному изменению процедуры их формирования[1] (отечественные востоковеды обозначают их «протопарламентами»[2], что, впрочем, не совсем точно характеризует их действительную роль в конституционном механизме).

Наблюдаемый в ряде монархических государств с парламентским правлением процесс формирования второй (верхней) палаты, обеспечивающий более устойчивое равновесие между исполнительной и законодательной властью и одновременно ограничивающий власть одной палаты другой, затронул и аравийские монархии. Вследствие этого в совещательном законодательном органе – Консультативном совете – сформированы вторые палаты, к примеру, в Омане – с 1998 г.[3]

Считается, что как и абсолютная, дуалистическая (от лат. dualis – «двойственность») монархия сохранилась в немногих, как правило, с невысокой степенью социально-экономического раз-

[1] Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы. С. 170.

[2] Косач Г. Г. Саудовская Аравия: внутриполитические процессы «этапа реформ» (конец 1990-х – 2006 г.). М. : Институт Ближнего Востока, 2007. С. 134.

[3] Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы. С. 145.

вития, государствах (Хашимистское Королевство Иордания, Непал – до 2007 г., Кувейт, Таиланд, Тонга)[1]. В осуществлении государственного властвования монарх также обладает сильными рычагами (хотя в конституциях отдельных из этой группы стран признается принцип народного суверенитета). В традиционном понимании для этой формы монархии характерно формальное разделение законодательной и исполнительной властей. Так, в Марокко глава государства – король; высшая законодательная власть принадлежит однопалатному парламенту – палате представителей; исполнительную власть представляет Совет Министров, назначаемый без каких-либо ограничений королем. Парламент ограничен в своих возможностях, его компетенция чрезмерно узкая, полномочиями контроля в отношении правительства обладает не он, а монарх, перед ним же правительство и ответственно. Принимаемые парламентом акты нередко требуют утверждения монархом (Иордания). Монарх дискреционно назначает часть депутатов парламента, обладает правом законодательной инициативы, правом суспензивного вето и правом роспуска парламента. Иногда парламент распускается монархом на длительный срок. Конституции таких стран наделяют монарха исполнительной властью, которую он осуществляет сам или через правительство. Принцип политической ответственности означает, что правительство ответственно как перед парламентом, так и перед монархом (в Кувейте и Тонга только перед монархом). Таким образом, наличие выборного (или частично выборного) парламента служит преимущественно для дополнительной легитимации власти монарха и снятия напряженности в

[1] По утверждению одного из известных ученых-конституционалистов проф. В. Н. Шаповала, по результатам конституционной реформы 2003 г. признаки дуалистической монархии приобрела такая развитая европейская страна, как Лихтенштейн (Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право. Киев. : Либідь, 2007. С. 79.).

обществе. В то же время при данной модели власти решающее воздействие на парламент и правительство оказывает монарх[1].

Существуют и нетрадиционные монархии. Это, в частности, выборная монархия, особенность которой – в способе замещения поста главы государства.

Так, Объединенные Арабские Эмираты представляют собой Федерацию из 7 княжеств, расположенных в районе Персидского залива, где глава государства, официально именуемый как Президент, согласно Конституции 1971 г. избирается Высшим советом Федерации (представленным эмирами семи княжеств) из своего числа на 5 лет (ст.ст. 51, 52)[2]. По Конституции Малайзии 1957 г. Верховный глава Федерации, именуемый Янг ди-Пертуан Агонгом, избирается Советом правителей (представленного главами 13 штатов). При этом монарх может быть смещен с должности Советом правителей, может подать в отставку (ст. 32). В отличие от федерального уровня главы штатов занимают посты правителей пожизненно[3].

Что характерно, влияние монарха в конституционной монархии государств Юго-Восточной Азии не ограничивается рамками конституции и оказывается значительно шире, нежели формально закрепленное[4]. Ощущается сильное влияние традиционной политической культуры; при этом традиционная культура сочетается с либерально-демократическими моделями западного образца.

Таким образом, правомерным будет вывод о том, что фактически все современные монархические государства по форме правления принципиально отличаются от получивших массовое

---

[1] В этой связи требует уточнения вывод о том, что «в дуалистической монархии правительство не несет парламентской ответственности и не зависит от партийного состава парламента» (Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. Т. 1. С. 338).

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Западная Азия. С. 431.

[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 343.

[4] Зарубежные исследователи, в частности Д. МакКарго, обозначают эту форму организации власти «сетевой монархией» (см.: McCargo D. Network Monarchy and Legitimachy Crisis in Thailand // The Pacific Reviev. 2005. December. Vol. 18.No 4. P. 500-501).

распространение в условиях Средневековья классических монархий, в том числе включая и те современные государства Персидского залива, которые представители господствующего взгляда квалифицируют в качестве абсолютной и дуалистической форм монархического правления. В качестве общей формы правления для этой группы государств, как представляется, более всего подходит наименование «неомонархическая форма правления». При этом, конечно, группа таких стран с точки зрения моделей организации верховной власти, близости к отнесению их к странам конституционной демократии (конституционным государствам) неоднородна.

Характерно, что отдельные из этой группы Ближневосточных государств по многим конституционно-правовым характеристикам сближаются с монархическими государствами немусульманского ареала. В этой связи для тех стран субрегиона, где глава государства – монарх – конституционно наделен достаточно значительными, или сильными, полномочиями, определяющими его доминантное положение в системе властвования, целесообразно по аналогии с субпрезидентской формой правления именовать эту модель организации власти страны, как «монократическое правление». Думается, что с учетом ранее сделанных замечаний относительно связи способа замещения поста главы государства и модели правления наименование «монократическое правление» в полной мере можно распространить и в отношении формы правления тех стран с республиканским строем, где сформировалось субпрезидентское правление. Тем самым концепт «монократическое правление» приобретает универсальное значение. Имея в виду, что в разных странах властные полномочия монарха разделены с парламентами этих стран, такую форму правления можно было бы обозначить монократическим правлением с элементами плюральности. Условность предложенного наименования очевидна. Однако методологическое значение предложенного, думается,

несомненно: отказ от некогда сложившихся представлений о монархиях и республиках как разнотипных моделях правления исключает возможность обнаружить присущие им типологически совпадающие характеристики и тем самым более точно подойти в том числе и к оценке складывающихся в этих странах государственных режимов, а также понимания такого феномена современной государственности, который в политологии стали обозначать «*системой власти*». Становится и более универсальной используемая в государствоведческой литературе и в политической практике конструкция «выборная монархия», что применительно к республиканскому правлению может быть охарактеризовано парным ему понятием «республиканская монархия».

§ 6.2. Республиканская форма правления как коррелят монархического правления

Это форма правления, которая, как традиционно принято считать, специфична исключительно для стран с установившимся в них республиканским строем. При этом она является наиболее распространенной, оставаясь в том числе самой популярной для национальных конституционных законодателей.

По Конституции Тунисской Республики «…система правления – республиканская» (ст. 1)[1]; «Форма правления – республиканская…» – императив Конституции центральноамериканского государства Гондурас (предл. 1 ст. 4)[2]; формула Конституции Сингапура: «Сингапур является суверенным государством с республиканской формой правления» (ст. 3)[3]; согласно Конституции Доминиканской Республики «система правления Республики по существу своему является граж-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 3. Южная Африка. С. 350.

[2] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 237.

[3] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 679.

данской, республиканской…» (абз. 1 ст. 4)[1]; конституционно «Российская Федерация – Россия… государство с республиканской формой правления» (ст. 1); ст. 1 Конституции Индонезии определяет: «государство Индонезия является унитарным государством с республиканской формой правления» (ст. 1)[2].

Отсюда проистекают и конституционные признаки республиканской формы правления: высшие органы власти избираются или назначаются на определенный срок и функционируют на основе разграничения сфер компетенции (деятельности); это такая конструкция государства, которая исходит из признания народа единственным носителем суверенитета: от первоисточника власти все высшие органы власти прямо или косвенно, непосредственно или опосредствованно получают свои полномочия, от его имени они действуют, перед ним ответственны. Республика, таким образом, – государство с коллегиальной формой правления, где реализован принцип народного суверенитета; обеспечено разделение властей с закреплением за каждой из них – законодательной, исполнительной и судебной – собственных полномочий, прерогатив, механизмов взаимных сдержек и противовесов; такую организацию верховной власти характеризует выборность и сменяемость высших органов законодательной и исполнительной власти, ответственность главы государства.

Даже самый общий взгляд на проблему позволяет идентифицировать с республиканской формой правления фактически все страны, которые именуются монархическими. Отличие заключается исключительно в способе замещения поста главы государства. Хотя, очевидно, что в условиях недемократических, военных режимов выборы в государствах-республиках с большой натяжкой можно отнести к конституционным механизмам воспроизводства системы публичной власти, включая и выборы президента страны. Кстати говоря, лексема «выборная монар-

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Карибский регион. С. 505.
[2] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 153.

хия» в новейших условиях приобретает более широкое звучание, в том смысле, что по своему конституционному смыслу включает также оценку особенностей формы правления некоторых конституционно устанавливаемых республик. Тем самым и в этом значении концепт республиканской формы правления подвергается ревизии.

Республиканская форма правления исторически приходит на смену монархии, что, так сказать, указывает на общую закономерность возникновения немонархического правления. Однако генезис республиканской формы правления применительно к отдельным государствам или даже группе государств нередко приобретает существенные особенности. Так, республиканское правление в арабском мире возникает в результате качественно различных процессов: в ходе колонизации (Алжир, Ливан, Сирия, Судан, Мавритания), когда власть от вождей переходила в руки генерал-губернатора (Алжир, Судан, Мавритания), или представляла державы-мандатарии при местных республиканских правительствах (Сирия, Ливан); в ходе национально-освободительного движения в тех странах, где монархия была либо тесно связана и ассоциирована с империалистическим господством, либо перестала отвечать внутренним потребностям общества, в том числе в ходе завоевания политического суверенитета в борьбе против колонизаторов и опиравшихся на них султанов (Южный Йемен), вследствие укрепления позиций пришедших к власти национально-освободительных сил (Тунис) или свержения королевской власти в формально независимых государствах в процессе антимонархических военных переворотов (Египет, Ирак, Северный Йемен, Ливия)[1].

В современных условиях понятие лексема «республиканская форма правления» конституционно представлена в основных законах абсолютного большинства стран с республиканским строем; идентичным является используемый в конституциях ряда стран термин «республика», например, «Форма правления румынского государства – республика» (ст. 1.2)[2]. В то же время обращает на себя внимание то обстоятельство, что сама по себе эта консти-

[1] Восток и политика: политические системы, политические культуры, политические процессы. С. 142.

[2] Конституции государств Европы. Т. 3. С. 63.

туционная характеристика еще не показатель действительной модели организации власти страны. Так, новая Конституция Узбекистана от 1 мая 2023 г. установила: «Узбекистан… государство с республиканской формой правления» (ст. 1). Но формулировку «Узбекистан… республика» (ст. 1) содержала и Конституция 1992 г. этой страны[1]. Между тем Конституции 1992 г. и 2023 г. закрепляют принципиально иные модели власти: в первом случае – это полупарламентское правление с элементами президенциализма, во втором – ярко выражена модель президентства – неоклассическая президентская республика (так называемая субпрезидентская форма правления).

§ 6.3. Конституционные конструкции современных (универсальных) форм правления, президентская форма правления

С учетом ранее сделанных выводов о понятии формы правления, используя методологию моделирования и реконструкции конституционных текстов современных государств, а равно дистанцируясь от традиционных схем оценки формы правления, представляется целесообразным при типологии ее множественных проявлений можно выделить несколько универсальных, или приемлемых для всех без исключения современных государств, моделей (типов) форм государственного правления.

Это: президентская форма правления; полупрезидентская форма правления; полупарламентская форма правления и «парламентское правление», или парламентарная (конституционная) монархия и парламентарная республика. Каждый из выделенных типов имеет свои разновидности; последние в свою оче-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Средняя Азия и Индостан. С. 826.

редь также могут быть подвергнуты систематике. Безусловно, в число отмеченных универсальных форм правления не включена современная, или неомонархическая, форма правления, специфичная исключительно для небольшой группы стран. Как отмечалось, такая форма правления имеет свои разновидности, которые, однако, не могут быть позиционируемыми с абсолютными и дуалистическими монархиями. Прежде всего по той причине, что публичная власть, хотя и в разной мере, но во всех этих странах ограничена национальной конституцией, согласуется тем или иным образом с международно-правовыми стандартами. Все эти страны конституционно признают права человека, хотя их обеспечение в разных странах имеет свои особенности. То обстоятельство, что в странах, принадлежащих к мусульманской семье права, религия фомально-юридически имеет примат над национальной конституцией, не умаляет действия отмеченных положений.

§ 6.3.1. Президентская форма правления

Президентская республика в классическом виде, возникшая в США (1787), в последующем получила распространение в ряде других стран. Франция (1848) и Швейцария (1848) стали первыми в мире государствами, где была учреждена должность президента, объединившая в одном лице главу государства и правительства. В первой половине XIX в. пост президента учреждается во многих странах Латинской Америки. В отличие от латиноамериканских стран государства Европы (кроме Франции и Швейцарии), до конца XIX в. оставались монархиями. В XX в. после Первой мировой войны президенты стали высшими должностными лицами в Германии, Австрии, Чехословакии, Польше, Турции, странах Балтии. В 30–40-е гг. XX в.

институт президентуры перекочевал в Азию; в 50–60-е гг. он мигрирует на африканский континент. В современных условиях институт президентства, что называется, получил прописку в ряде стран (Аргентина, Боливия, Филиппины, Мексика, Бразилия, Перу, Колумбия, Венесуэла, Египет (до 2011 г.), Сирия, Ирак (до 2003 г.), ЮАР.

Юридическая форма выражения данной формы правления может быть различной. Классическая формула, к примеру представлена в Конституции Кипра: «Кипрское государство является независимой и суверенной республикой президентского типа»[1]. Часто конституционно определяется иной формат. Например, по Конституции Анголы Президент Республики – глава государства, носитель исполнительной власти и Верховный Главнокомандующий Ангольских Вооруженных Сил. Президент Республики осуществляет исполнительную власть, ему помогают Вице-президент, Государственные Министры и Министры (абз. 1 и 2 ст. 108 «Глава государства и исполнительная власть»[2].

Конституция Республики Суринам в ст. 90 устанавливает: Президент является главой государства Республики Суринам, главой Правительства, председателем Государственного совета и Совета безопасности[3].

Своеобразие президентской формы правления, безусловно, заключается главным образом в статусе президента: он избирается независимо от парламента, как правило, путем всеобщих прямых выборов, в США – выборщиками, избранными прямым голосованием избирателей штатов; есть и исключения.

По Конституции Суринама «Президент и Вице-президент избираются Национальной ассамблеей на пять лет (ст. 91) посредством большинства не менее 2/3 от конституционного большинства депутатов Национальной ассамблеи (§ 3 ст. 83)[4]. В отдельных странах президент избирается не на президентских выборах, а путем всеобщих парламентских выборов. В частности, по Конституции Анголы из-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 210.

[2] Конституции государств Азии. Т. 1. Северная и Центральная Азия. С. 523.

[3] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 874.

[4] Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 874, 873.

бранным Президентом Республики и руководителем исполнительных органов считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов[1].

По месту, занимаемому в системе разделения властей, президент обладает большим объемом полномочий: дискреционно (по своему усмотрению) назначает правительство (в некоторых странах требуется согласие верхней палаты); определяет политику правительства; в системе разделения властей – это ключевая фигура[2]. В условиях данной формы правления президент – доминантная фигура в системе исполнительной власти.

К главным отличительным признакам президентской республики относятся: 1) общенациональные выборы президента (прямые или, как исключение, косвенные); 2) президент, выступает в качестве главы государства и одновременно возглавляет исполнительную власть; правительство в обычном понимании отсутствует или действует на правах администрации президента (правительство в этом случае характеризуется как техническое, должность главы такого правительства не является политической, или самостоятельной). Решения исполнительной власти – прерогатива президента, на него же возлагается и ответственность за их принятие и результативность; 3) ответственность правительства исключительно перед президентом. Президент не только юридически, но и фактически свободен в

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 523.

[2] Институт президентской власти в республиканском государстве исторически сложился как наиболее адекватное воплощение идей сильной исполнительной власти в условиях демократического режима. Опыт функционирования президентской власти в различных странах мира подтверждает ее способность быть в определенных условиях средством обеспечения стабильности развития общества, гарантом прав и свобод личности, особенно в момент острых политических кризисов (См.: Трофимов А. И. Президентская власть в современном государстве (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 10).

выборе министров, сам решает этот вопрос и по своему усмотрению вправе уволить любого его члена (включая премьер-министра, если таковая должность есть; ныне она нередко бывает в президентских республиках), в то время как парламент (или его нижняя палата) не вправе выразить правительству или его отдельным министрам вотум недоверия (в том числе путем резолюции порицания), т. е. отправить в отставку; 4) организация верховной власти основывается на принципе жесткого разделения властей: президент не вправе распустить парламент досрочно, а парламент лишен возможности выражать недоверие правительству и отправить его в отставку.

Таким образом, наиболее характерные черты данной формы государственного правления – внепарламентский механизм избрания президента и формирования правительства; ответственность правительства перед президентом, а не перед парламентом; более широкие, чем в парламентской республике, полномочия главы государства.

Классическая модель президентского правления характерна для США. В сравнении с другими странами, где такая форма правления установлена, для США – это уникальная и в какой-то мере неповторимая модель властвования, которая не может быть воспроизведена в какой либо другой стране. Для этой формы правления, наряду с конституционной ее институционализацией, требуются более значимые факторы метаправового характера – наличие двух равновеликих органов в структуре власти. В конституционном механизме США – это Конгресс и Президент: каждый из этих органов противостоит друг другу и вместе с тем в такой же мере каждый из них нуждается друг в друге. Тем самым достигается необходимое равновесие властей и одновременно высокая степень политической конкуренции. Это и есть идеальное состояние для утверждения президентской модели правления. Но для указанного состояния властей

требуется развитая партийная система, политическая и правовая культура властвующих.

Справедливости ради надо сказать, что чрезмерно здоровый прагматизм высших институтов власти страны нередко берет верх над конституционным форматом властей. Так, начало ведения военных действий США против любого иностранного государства – это, согласно Конституции (абз. 10 разд. 8 ст. I)[1], прерогатива Конгресса. Однако это не помешало Президенту США лично принять решение о бомардировке 22 июня 2025 г. объектов ядерного назначения на территории Ирана. В этом случае Конгресс даже слабо не возражал против принятого вопреки национальному и международному праву приказа Президента, равно как и не дал ему правовой оценки. В этой связи необходимо учитывать еще одну особенность государственности, политической системы США – это фактор так называемого глубинного государства, от влияния которого ни Президент, ни Конгресс, похоже на то, не свободны.

В современных условиях присущая США модель президентского правления во многих странах претерпела существенные изменения. Конституционно президент провозглашается главой государства и главой правительства, но при этом учреждается и такой конституционный орган, как правительство, которое либо возглавляется главой государства, либо же назначаемым им премьер-министром.

Таким образом, президентская форма правления, или президентская республика, – это универсальный (планетарного уровня) тип формы правления, при котором ключевые позиции в системе разделения властей занимает президент, совмещающий (юридически или фактически) посты главы государства и правительства или конституционно наделенный полномочиями, определяющими его доминантное положение в системе исполнительной власти.

[1] Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 813.

При условии, что доминирующее положение президента проявляется во всей системе властвования, имеет место асимметрия, дисбаланс власти; президентская форма правления приобретает несвойственные ей характеристики, а при определенных условиях может преобразоваться в свою противоположность. В этом случае речь идет уже о неоклассическом президентстве – субпрезидентской модели власти или, как отмечено ранее, о так называемой монократической форме правления.

Процессы демократизации, которым, безусловно, так или иначе подвержены все современные государства, связанные с этим процессы децентрализации не следует понимать так, что президентская форма правления не получает дальнейшего распространения в современном мире. Как показывают события новейшего времени, движение к усилению института президентуры все же имеет место.

Так, поправками в 2016 г. в Конституцию Таджикистана, в 2017 г. – Казахстана вносятся изменения, в соответствии с которыми была учреждена президентская форма правления. Еще ранее Конституция Анголы 2010 г. значительно усилила полномочия главы государства. То же самое наблюдается в пришедшей на смену Конституции 2011 г. Арабской Республики Египет действующей Конституции 2014 г., по которой «Президент Республики является главой государства и главой исполнительной власти» (предл. 1 ст. 139)[1]. В то же время президентская модель правления в данном случае все же обременена элементами парламентаризма: Президент Республики имеет право освободить Правительство от исполнения его обязанностей, т. е. отправить его в отставку, но только «при условии одобрения этого решения большинством голосов членов Палаты представителей» (абз. 1 ст. 147)[2]. К тому же Палата представителей может вносить предложение о вотуме недоверия Президенту Республики и проведении досрочных прези-

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 104.

[2] Там же. С. 107.

дентских выборов (ст. 161), притом что Премьер-министр в этом случае не освобождается от должности[1].

На референдуме 16 апреля 2017 г. в Конституцию Турции вносятся поправки, согласно которым Президент Турции становится главой государства и главой исполнительной власти. При этом упразднена должность премьер-министра; фактически вторым должностным лицом в государстве по значимости становится вице-президент, пост которого учрежден поправками. Президент наделяется правом назначать и увольнять министров (согласно ранее действовавшей редакции ст. 104 Конституции он обладал правом «назначать и освобождать министров по предложению премьера»). Это также право президента назначать перевыборы и распускать парламент (ранее он мог только назначать выборы в установленные сроки); при определенных условиях право издавать законы (ранее – «промульгировать законы, налагать вето, выносить на референдум законодательство о поправках Конституции, если сочтет это необходимым»). Одновременно поправками в Конституцию отменена обязанность министров отвечать на устные вопросы в парламенте; отменено право парламента призывать правительство к ответу, а также уполномочивать министров на издание указов по определенным вопросам. Для преодоления президентского вето парламент должен повторно принять законопроект абсолютным большинством голосов (301 голос). Фактически Турция, как считает экспертное сообщество, становится президентской республикой.

При этом, однако, остается де-юре действующей ст. 4 Конституции о том, что «положение статьи 1 Конституции, устанавливающей форму государства, как Республику, положения статьи 2 о характеристиках Республики и положения статьи 3 не могут быть исправлены, и при этом не могут вноситься предложения об их изменении». Можно ли в этом случае считать, что внесенные поправки вошли в противоречие с так называемыми неизменяемыми положениями Конституции? Очевидно, что post festum такой вопрос, скорее всего, выглядит риторическим.

В 2021 г. в Кыргызстане, а в 2023 г. в Узбекистане принятые новые конституции установили в принципе типичную для стран субрегиона

[1] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 109.

президентскую форму правления, хотя не меняет дела то обстоятельство, что текстуально прямого выражения такая форма правления не получила специального закрепления в основных законах. Анализ взаимосвязанных положений глав конституций о статусе президента, парламента и правительства в указанных странах указывает на конструкцию власти с ярко выраженным – доминантным – положением президента в системе властвования. В то же время, с учетом отмеченных концептуальных положений относительно конструктивных положений о президентском правлении, следует обратить внимание на существующие отклонения моделей президентства в Кыргызстане и Узбекистане от типологических характеристик президентской формы правления.

§ 6.3.2. Полупрезидентская и полупарламентская формы правления. Идея смешанной формы правления и ее квазинаучный характер в современных условиях

В отечественной юридической литературе господствующим является подход, в соответствии с которым смешанная форма правления представлена двумя моделями: президентско-парламентарной и парламентарно-президентской. Такой подход, думается, не позволяет достаточно точно отобразить природу тех моделей устройства верховной власти, которые отступают от чистых классических проявлений республиканского правления – президентской и парламентской форм правления, равно как и не дает возможностей отобразить чистую форму правления.

С учетом отмеченных концептуальных представлений о форме правления, доказательства единства этой формы вне зависимости от республиканского или монархического строя и необходимости в этой связи получения единого (истинного) знания относительно данного феномена, представляется, что в новых реалиях понятие, которому придано едва ли не фундаментальное конституционное значение, утрачивает какую-либо научную ценность. Его использование, как это очевидно, имеет место в

силу сложившихся привычных представлений, притом что реального научного прироста знаний в этом случае не наблюдается. Скорее напротив, обращение в научном анализе к уяснению смешанной формы правления вносит неопределенность в оценку моделей организации верховной публичной власти.

Наверное, если и допустимо словоупотребление «смешанная форма правления», то в ином значении, с дополняющей характеристикой основных типов (моделей) форм правления: например, парламентское правление с элементами президенциализма или президентское правление с элементами парламентаризма. В каком-то смысле допустимо использовать данное понятие в качестве заменителя нередко употребляемого понятия «премьерско-президентская форма правления», равно как и иных гибридных форм правления. Самостоятельного значения лексема «смешанная форма правления» не приобретает и, соответственно, придание ей категориального статуса исключено.

Не являются смешанными формами правления полупрезидентская полупарламентская формы правления, которые равновелики с такими типами правления, как президентская и парламентская формы правления.

Понятие полупрезидентской республики введено в научный оборот М. Дюверже в 1970-е гг[1]. В представлении М. Дюверже «политический режим считается полупрезидентским, если конституция, которая его устанавливает, содержит три элемента: 1) президент республики избирается на всеобщих выборах; 2) он обладает довольно значительными полномочиями; 3) несмотря на это, ему противостоят премьер-министр и министры,

[1] По утверждению Ж.-Л. Шабо, «заслуга М. Дюверже заключается в том, что он отошел от дихотомического деления форм демократического правления на президентские и парламентские и предложил ввести новую категорию, назвав ее полупрезидентской формой. Тем самым он бросил вызов юристам, которые, по его словам, продолжали «чтить только две священные коровы – парламентский режим и президентский режим» (Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления. М., 1986. С. 163).

которые обладают исполнительной и правительственной властью и могут занимать свои должности до тех пор, пока парламент не выступит против них»[1].

Вслед за теоретическим обоснованием данной формы правления в конституционном праве к ней стали относить такие государства Европы, как Ирландия, Исландия, Финляндия, Австрия, Португалия, Перу, Хорватия; в конце 1980-х – начале 1990-х гг. к числу таких государств стали относить и государства Центральной и Восточной Европы (Польша, Македония, Украина[2]).

Конструкция такой формы правления в принципе весьма сходна с конституционным форматом этой модели власти, установленной Конституцией Франции Пятой республики.

В частности, Конституция Алжирской Народной Демократической Республики определяет, что Президент Республики – глава государства (абз. 1 ст. 70)[3]; согласно первой поправки (ст. 77) назначает Премьер-министра и прекращает его полномочия; обладает правом назначения членов Правительства после консультации с Премьер-министром (ст. 79^{1})[4]. Однако в соответствии со второй поправкой к Конституции (ст. 80) программа правительства должна быть одобрена Национальной народной Ассамблеей (нижней палатой Парламента), а в случае ее неутверждения Палатой, согласно третьей поправки, «Премьер-министр подает Президенту Республики прошение об отставке Правительства (ст. 81^{3})[5].

Соответственно, конституционные признаки полупрезидентской республики следующие: 1) парламент и президент избираются непосредственно населением, т. е. прямыми всеобщими выборами; 2) премьер-министр назначается президентом и, соответственно, исполнительная власть осуществляется совместно

[1] Дюверже М. Политические партии. С. 472.

[2] Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: политико-правовой анализ. Казань, 2006.

[3] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 38.

[4] Там же. С. 39-40.

[5] Там же. С. 40-41.

президентом и правительством по схеме, высказанной одним из французских конституционалистов: «президент заказывает музыку, а исполняет ее правительство»; 3) правительство подконтрольно парламенту и президенту и ответственно перед ними; президент осуществляет регулятивно-арбитражные функции в отношении остальных ветвей власти. Принцип разделения властей в полупрезидентских республиках дополняется разграничением компетенции между президентом и правительством в сфере осуществления исполнительной власти. Для всех полупрезидентских республик характерен «сдвоенный центр» исполнительной власти в лице президента, правительства, премьер-министра. При этом роль правительства и его главы в разных государствах различна: а) значительная – во Французской Республике, по Конституции которой «правительство определяет и проводит политику Нации» (ч. 1 ст. 20), «оно распоряжается администрацией и Вооруженными силами» (ч. 2 ст. 20)[1]; б) менее значима, зависит от харизмы президента, экономической и социально-политической обстановки в стране. Соответственно и роль президента может быть различной. В этой связи М. Дюверже выделил три вида полупрезидентского правления: режим с президентом – номинальным главой государства (Австрия, Ирландия и Исландия); режим с всемогущим президентом (Франция); режим, в котором существует баланс между президентом и правительством (Веймарская республика, Финляндия, Португалия)[2]. В литературе эта позиция не находит полного подтверждения[3].

Считается, что при определенных условиях полупрезидентские формы правления оказываются достаточно устойчивыми; их движение в странах с развитыми конституционными традициями возможно в сторону усиления парламентского присут-

[1] Избранные конституции зарубежных стран. С. 168.
[2] Дюверже М. Политические партии. С. 111.
[3] Зазнаев О. И. Полупрезидентская система: политико-правовой анализ. С. 128.

ствия, как это, к примеру, характерно для Франции последнего десятилетия XX в. и начала XXI в. Конституционными законами от 22 февраля 1996 г. № 138, от 28 марта 2003 г., № 276, от 1 марта 2005 г. № 205, от 23 июля 2008 г. № 724 в Конституцию 1958 г. внесен ряд существенных поправок, которые значительно усиливают представительные начала в системе разделения властей. Не случайно французские конституционалисты склонны даже квалифицировать современную Францию как «дуалистический парламентарный режим», парламентарную республику[1].

Полупарламентское правление в меньшей степени определенно в сравнении с полупрезидентской моделью организации власти. Полупарламентская форма правления – это тип формы правления, характеризующийся определяющей ролью парламента в формировании правительства при участии избираемого (на общенациональных выборах или косвенными выборами – конституционно установленной избирательной коллегией, национальным парламентом) президента, ответственностью правительства перед парламентом.

Эта модель власти не похожа ни на одну из существующих. Как правило, национальная конституция не содержит конкретных установлений относительно формы правления. Вывод о модели власти можно составить на основании толкования ряда положений такой конституции, определяющих положение высших органов государства в системе власти. Для этой формы правления не вполне подходит способ формирования правительства, специфичный для парламентского правления и являющийся значительно более усложненным. Примером может служить модель власти, воспринятая ранее действовавшей Конституцией Узбекистана. По Конституции 1992 г., в которую многократно вносились изменения, Президент избирался всеобщими выборами; кандидатура премьер-министра по предложению Президента считалась утвержденной, если за нее было подано более половины голосов от общего числа соответствен-

[1] Жаке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. С. 260.

но депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Члены Кабинета министров утверждались Президентом по представлению Премьер-министра. В случае возникновения устойчивых противоречий с Премьер-министром Законодательная палата Олий Мажлиса после внесенного на имя Президента предложения о выражении вотума недоверия на совместном заседании палат принимала окончательное решение относительно судьбы правительства. Можно сделать вывод о том, что формально-юридически по Конституции 1992 г. Узбекистан по форме правления представлял собой полупарламентскую республику с элементами президенциализма. Как отмечалось, действующая Конституция 2023 г. принципиально изменила систему властвования в сторону ее значительной централизации; эпицентром новой конфигурации власти стал институт президента.

§ 6.3.3 Конституционный формат «парламентского правления»

Парламентарная форма правления, или «парламентское правление» – такая форма правления, которая характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, принадлежностью исполнительной власти правительству, ответственному перед формирующим его парламентом. Терминологически данная форма правления в конституциях зарубежных стран обозначается по-разному: «конституционная монархия» (Дания, Люксембург, Великобритания), «парламентарная монархия» (Испания), «наследственная монархия» (Норвегия), «демократи-

ческая республика» (Италия, ФРГ, Чехия, Словакия) и др.[1] Одинаково широко распространена в условиях как монархического, так и республиканского строя. Способ замещения поста главы государства, как отмечалось, принципиального значения не имеет. Соответственно парламентская монархия и парламентская республика являются аналогами, хотя исторически среди современных форм правления вначале возникает парламентская монархия. Страны с такой формой правления – это наиболее развитые и стабильные государства Европы (все страны ЕС), а также Канада, Япония, Австралийский Союз, Новая Зеландия, Индия, Южная Корея, Южно-Африканская Республика, а также Таиланд, Бангладеш, Пакистан и др.

Правомерность обособления такой формы правления обусловлена теми процессами, которые происходят в государственности различных стран. В частности, уже давно замечено, что различия между монархией и республикой постепенно стираются; представление о монархии как о власти одного человека уже не соответствуют действительности; возникает большое количество государств со смешанными формами правления. Наиболее фундаментальное основание существования такой синтетической модели власти связано с непосредственной государственно-правовой формой реализации принципа народного суверенитета. Не случайно, что синонимом парламентского правления является представительное правление.

Такая модель правления нередко получает конституционную легитимацию. Так, в Конституции Исландии определено: «Исландия – республика с парламентарной формой правления» (ст. 1)[2].

Главные отличительные признаки парламентарного режима:

1) организация государственного механизма на принципах частичного разделения властей;

---

[1] Обоснование этой формы правления см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 4. Ч. I. С. 111–114.

[2] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 17.

2) формирование правительства парламентом при минимальном участии главы государства (назначает премьером лидера победившей на парламентских выборах партии или лицо, пользующееся доверием парламента. При этом правительство формируется партиями, обладающими большинством в парламенте, и оно ответственно перед парламентом. В ряде стран уже сформированное правительство (его состав и программа) должно получить одобрение парламента (инвеституру);

3) провозглашение принципа политической (конституционной) ответственности правительства перед парламентом: парламент формирует правительство, которое перед ним же и ответственно. Как отмечал А. Эсмен, парламентское правление есть не что иное, как министерская ответственность, доведенная до ее крайних пределов. Оно впервые появилось в Англии, но мало-помалу обошло все свободные страны Европы. Англия и ее колонии, Франция, Бельгия, Нидерланды, Испания, Австро-Венгрия, Греция, Румыния, Швеция, Норвегия, Дания (мы указываем только отдельные страны) – одинаково практикуют его. Между странами, усвоившими себе представительное правление, явно не признают его: в Америке – Соединенные Штаты и республики Центральной и Южной Америки, взявшие за образец конституцию Соединенных Штатов; в Европе – Швейцарская демократия, Германская Империя и большинство отдельных государств, составляющих ее. Парламентское правление прежде применялось исключительно в конституционных монархиях. Но пример Франции показывает, что оно вполне совместимо и с республиканской формой1;

4) носителем исполнительной власти является правительство; оно же, учитывая новейшие тенденции развития государственности (ослабление роли парламента и усиление роли пра-

[1] См.: Эсмен А. Общие основания конституционного права. Гл. 2. Представительное правление. Гл. 5. Парламентское правление или правление кабинета // В. И. Червонюк. Антология конституционных учений. Ч. 2. С. 515.

вительства), занимает ключевые позиции в системе разделения властей;

5) при парламентарном правлении президент – номинальный глава государства. Его статус может быть выражен формулой «царствует, но не правит». При этом глава государства может наделяться различным объемом полномочий, но принимаемые им решения приобретают юридическую силу при условии их контрасигнации, т. е. скрепления подписью главы правительства или соответствующего министра;

6) специфический порядок избрания президента: его избирают парламент (Венгрия, Чехия) либо расширенная коллегия, в которую включаются и члены правительства (Федеральным собранием в ФРГ, парламентом и представителями областей в Италии, выборными членами парламента и законодательных собраний в Индии). Есть исключения: Болгария – парламентарная республика, но президент избирается на общенациональных выборах;

7) действует вотум недоверия, при вынесении которого правительство должно уйти в отставку (однако по согласованию с премьер-министром, который может распустить парламент и назначить новые выборы).

Кроме перечисленных, еще одна особенность парламентского правления – наличие расхождений между нормами конституции и фактическим положением дел (например, закрепление в конституции широких полномочий главы государства и фактически номинальная его роль в государственном механизме; юридическая ответственность правительства перед парламентом, влекущая отставку правительства – и фактическая возможность роспуска парламента по инициативе правительства главой государства). Данное обстоятельство объясняют тем, что современные парламентские монархии и республики использовали британский опыт развития парламентской формы правления – страны с неписаной конституцией, конституционная си-

стема которой в значительной мере представлена конституционно-правовыми обычаями (соглашениями), которые образуют правовую (конституционную) основу британской модели парламентской формы правления, равно как и других парламентских монархий и республик. Неукоснительное следование сложившимся неписаным правовым обычаям представителями всех ветвей власти свидетельствует о высокой правовой культуре во властной элите. Считается, что вследствие данного обстоятельства парламентская форма правления наиболее эффективна в государствах с устойчивыми демократическими институтами и традициями и с вытекающей отсюда высокой правовой культурой населения[1].

Парламентарный режим функционирует при определенных политических условиях. Его стабильность возможна в том случае, если большинство в парламенте традиционно принадлежит одной партии или устойчивому блоку сходных по взглядам или целям партий. В такой ситуации вотум недоверия невозможен. Глава правительства через партийную фракцию или блок фракций надежно контролирует общую ситуацию в парламенте.

В зависимости от обстоятельств, обусловивших выбор формы правления, государства с парламентской формой правления подразделяют на следующие четыре группы: государства с устойчивыми демократическими институтами и традициями: парламентские монархии Западной Европы – Бельгия, Великобритания, Дания, Нидерланды, Норвегия, Швеция и парламентская республика – Австрия; государства, в которых парламентские формы правления установлены после крушения диктаторских режимов; парламентские республики в Азии и в Восточной Европе.

[1] Калинович А. Э. Формы правления в правовом государстве: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 11.

§ 7. Нетрадиционные формы государственного правления

В специальной литературе, как уже отмечалось, существуют разные подходы к оценке этой модели власти. В самом общем виде можно сказать, что такая форма правления не является универсальной и свойственна отдельным или нескольким государствам; набор присущих ей признаков не позволяет отнести эту модель власти к основным формам правления.

К нетрадиционным можно отнести выделяемую конституционалистами зарубежных стран (В. Н. Шаповал) директориальную республику, являющуюся своего рода временной, или переходной, формой правления. Она имеет место в Швейцарии, Сан-Марино, Науру. Так, в Сан-Марино функции главы государства осуществляют избираемые парламентом на 6 месяцев 2 капитана-регента, действующие при этом как коллегиальный орган. В Науру орган исполнительной власти – государственный совет (состоит из 5 членов) формируется парламентом на срок его полномочий и при этом вместе с председателем государственного совета реализуют определенные представительские функции, т. е. функции главы государства. В Швейцарии ежегодно из состава сформированного союзным парламентом правительства избирается союзный президент (ст.ст. 175 – 176), который председательствует на заседаниях правительства, является главой одного из министерств и одновременно выполняет представительские функции (типичные для главы государства). В то же время правительство осуществляет некоторые полномочия главы государства (например, ратификация международных договоров)[1]. Если исходить из устойчивости установившихся в указанных странах государственных режимов, то вряд ли можно считать нетипичные формы правления в этих странах временными.

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 571-572.

Это также квазипрезидентские республики – республики, приближающиеся по модели организации власти к президентским республикам, но не идентичные им. Примером рассматриваемой формы правления является теократическая республика, например, Исламская Республика Иран. Главное, что выделяет ее среди иных республиканских форм правления – это придание духовной власти статуса государственной и сосуществование духовной и светской властей как видов государственной власти. В систему верховных органов государства, кроме избираемых парламента (Меджлиса) и президента, возглавляющего исполнительную власть, входят институты духовной власти: Совет экспертов – высший религиозный орган, состоящий из 93 наиболее авторитетных исламских мыслителей, наделенных неограниченными полномочиями), Лидер Республики, избираемый пожизненно Советом экспертов и являющийся высшим моральным авторитетом, главой церкви (фактически духовный монарх). Отдельные авторы к теократическим республикам относят и Соединенное Королевство Великобритании, хотя, как говорят в некогда одном из лучших городов мира, это «две большие разницы».

Наряду с нетрадиционными следует выделять так называемые *гибридные формы правления*. Если первые – конституционно опосредованные модели власти, то вторые – фактически складывающиеся под влиянием целого ряда факторов (отсутствие развитой партийной и избирательной систем и, как следствие, нелегитимность парламента, а равно сопутствующие тому обстоятельства, в частности, кризисные ситуации в экономике и др.) системы власти, отличающиеся чрезмерной концентрацией полномочий в руках главы государства, иногда премьер-министра, разбалансированием властей и фактически неработающих механизмов сдержек и противовесов. К таким гибридным формам правления следует относить возникшие в 60–70-е гг. XX в. и сохраняющиеся в определенных дозах и поныне суперпрезидентские и монократические республики.

В частности, монократическая республика, которая в чем-то сходна с абсолютной монархией, характеризуется тем, что центральной фигурой в системе власти является выступающий под различным титулом ее лидер, который остается у власти длительное время, юридически подтверждая на это свое «право» посредством различных неконституционных манипуляций.

Очевидно также, что к нетипичным следует относить и так называемые неопрезидентские республики, а равно неомонархические правления, в которых государственный режим близок к абсолютистским режимам. Это также военные режимы, удерживающие захваченную в результате военного переворота власть исключительно или главным образом путем насилия, агрессивной политики в отношении собственного народа и народов других стран.

§ 8. Исламская форма правления

Обычно в специальной литературе (прежде всего юридической) речь идет о мусульманском праве. Об особенностях мусульманских государств, связанной с этим формой государственного правления, хотя и пишут, тем не менее, в самостоятельный тип государства и специфическую форму правления не выделяют[1]. Между тем среди множества совре-

[1] Понятие исламской формы правления не имеет ничего общего с вошедшим ныне в оборот понятием «квазиисламского государства», применяемого для характеристики неправового образования, сформировавшегося на территории ряда государств Ближнего Востока. Речь идет именно о неправовом образовании (террористической организации), которое запрещено в Российской Федерации и ряде других государств. Идеология исламского государства воспринята данной организацией исключительно в конъюнктурных целях; фактические же цели, организация и деятельность упомянутого образования противоречат при-

менных государств мусульманское (исламское) государство, присущие ему формы правления выделяются именно своими типологическими характеристиками. Обоснована и философско-мировоззренческая основа исламской формы правления. Согласно исламским вероучениям, «халиф (правитель) не законодатель. Халиф обязан исполнять Божественные законы и предписания, переданные нашим Пророком. Именно для этого необходимо установление исламской власти и создание ее органов. Вера в необходимость установления исламской власти является частью вилаята, точно так же, как борьба и самопожертвование на пути к исламскому правлению считаются частью веры в него… Мы сами должны верить в необходимость установления исламской власти и создавать государственный аппарат, призванный управлять страной и исполнять Божественные предписания. Поэтому борьба за создание исламского правления составляет основу веры в вилаят»[1].

К обоснованию исламской формы правления обращается политическая мысль Арабского Востока, начиная уже с X–XI вв. В трудах мусульманских государствоведов (аль-Маварди, Ибн-Халдун) получает обоснование концепция халифата. В соответствии с мусульманской доктриной государства верховным носителем суверенитета в халифате является Аллах, мусульманское государство целиком строится на основе поручения, данного им общине.

Концепция халифатского правления разработана в X–XII вв. мусульманскими правоведами на основе положений Корана, требующих консультироваться и принимать решения с учетом общего мнения, а также возлагающих на общину обязанность подчиняться правителю. Мусульманская доктрина не выработала строго определенного порядка замещения поста халифа – главы мусульманского государства: по суннитской концепции это происходит

роде всякой государственности, включая государства, исповедующие ислам (см.: Червонюк В. И. Теория государства и права. С. 175).

[1] Правление факиха (исламское правление): институт по сбору и изданию трудов имама Хомейни. Тегеран, 2006. С. 31-32.

не в порядке наследования верховной светской и религиозной власти или по воле предшественника халифа, а в силу особого договора, заключаемого общиной и претендентом на халифат; шиитская политическая мысль исходит из того, что имам не избирается общиной, а является прямым представителем Аллаха и пророка. Лишь пророк единолично должен назначать своего преемника, передающего власть следующему за ним избраннику Аллаха из числа прямых потомков Пророка по линии его зятя Али. Суннитская мусульманская правовая доктрина исходит из того, что власть главы государства не абсолютна, он не пользуется какими-либо привилегиями; напротив, шиитское учение наделяло имама абсолютной, почти божественной властью, ставило его над общиной, объявляя личность священной[1].

Основываясь именно на учениях средневековых мыслителей (прежде всего подходах аль-Маварди)[2], современные исследователи сделали вывод о том, что халифат представляет собой определенную функцию по осуществлению верховной светской (политической) власти и поддержанию веры на уровне мусульманской общины; халифат интерпретируется как сущность мусульманской власти и специфическая форма правления мусульманских государств.

С учетом отмеченного мусульманские государства и соответствующие им формы правления обособляются присущими им особенностями.

Это прежде всего закрепление в конституциях мусульманских государств религии ислама. В соответствии с принятым в 1992 г. в Королевстве Саудовская Аравия Положением «Основы системы власти» (ст. 1) «Королевство Саудовская Аравия – суверенное арабское государство. Его религия – ислам, Конституция – книга Всевышнего Аллаха и Сунна Его Пророка». Статья 48 Положения устанавливает: «суды обязаны применять

[1] Правление факиха (исламское правление)… С. 222.

[2] Антология мировой правовой мысли : в 5 т. Т. II. М. : Мысль, 1999. С. 222.

нормы исламского шариата при рассмотрении ими дел в соответствии с Кораном и Сунной, а также законами, декретированными правителем на основе Корана и Сунны».

Ислам выступает и государственной религией, и основой деятельности высших органов государственной власти. Так, для главы мусульманского государства (не имеет значения монарха или президента) обязательным условием занятия этой должности является религиозный ценз – мусульманское вероисповедание (исключение существует только в Ливане из-за многоконфессиональности населения). Способом проведения в жизнь идеологии ислама и ее влияния на государственную жизнь, разработки и принятия важнейших государственно-правовых решений является создание специальных консультативно-согласительных органов (как правило, при главе государства), сформированных исключительно на традиционных принципах ислама. Статус такого органа (он именуется «исламский») закрепляется в конституциях мусульманских государств.

Вне зависимости от того, республика или монархия учреждена в том или ином государстве, форма правления характеризуется жесткостью и, прежде всего, чрезвычайно обширными полномочиями главы государства (монарха или президента). Исключение составляют Марокко, с формально-юридической стороны Ирак и, возможно, Иордания. По Конституции Марокко (принята 13 сентября 1996 г.) «Марокко – демократическая, социальная и конституционная монархия» (ст. 1); «верховная власть принадлежит народу, который может реализовать ее непосредственно путем референдума или косвенным путем через конституционные институты»[1].

Применяются неписаные традиции в основах организации власти. Особенность мусульманского государства – наличие сверхмощного института главы государства, фактически и юридически определяющего стратегию развития страны. Это

[1] Конституции государств Азии. Т. 1. Средняя Азия и Индостан. С. 410.

обстоятельство в наибольшей мере обусловливает форму правления исламских государств. По ст. 51 Конституции Судана 1998 г. каждый министр ответствен перед президентом, в то время как правительство ответственно перед Национальным собранием[1].

В ряде арабских государств существует почти не сохранившаяся в мире абсолютная или дуалистическая монархия (Марокко, Иордания, Саудовская Аравия, султанат Оман, шейхства Аравийского полуострова). Республиканский строй (Алжир, Египет, Ирак, Ливан, Ливия, Судан, Северный Йемен, Мавритания) нередко принимает форму суперпрезидентской республики. Монарх, а равно президент страны наделяется значительными прерогативами и юридически имеет возможность активно воздействовать на каждую ветвь власти. События недавней так называемой арабской весны в значительной мере вызваны в том числе и этим обстоятельством.

В государственном механизме мусульманского государства особая роль принадлежит армии. Иногда влияние армии на политическую систему проявляется в существовании органов верховного командования армией, осуществляющих государственные функции (Алжир, Египет, Судан). Так, в соответствии с Конституционной декларацией Египта от 30 марта 2011 г. конституционно учрежденный Высший совет Вооруженных сил осуществляет управление страной (ст. 56). Справедливости ради заметим, что в действующей Конституции Египта 2014 г. этого положения нет. Согласно ст. 203 Конституции на учрежденный Совет Национальной Обороны под председательством Президента Республики (его члены – Премьер-министр, Спикер Палаты Представителей, ряд министров и военачальников) возложена «ответственность за рассмотрение вопросов, связанных

[1] В специальной литературе высказано мнение о безоговорочной власти премьер-министра в указанной группе государств (см. об этом: Ганковский Ю. В., Москаленко В. Н. Три конституции Пакистана. М., 1975. С. 78).

с методами обеспечения безопасности страны, обсуждение бюджета вооруженных сил…».

Особенностью мусульманского государства и присущей ему формы правления является и то обстоятельство, что типичные для немусульманских стран государственные функции возложены на негосударственные органы[1]. Так, в Конституции Египта 2014 г. идет речь об Аль-Азхаре (Al-Azhar) – независимом научном исламском институте, «которому принадлежит исключительная компетенция по своим вопросам. Это основной орган по религиозным наукам и исламским вопросам. Он несет ответственность за проповедование Ислама и распространение религиозной науки и арабского языка в Египте и во всем мире» (ст. 7).

Вместе с тем, следует обращать внимание и на отклоняющиеся от описанной формы мусульманские страны. Так, несколько нетрадиционной для исламских государств является конструкция формы правления, закрепленная в Конституции Демократической Социалистической Республики Шри-Ланка от 7 сентября 1978 г. Согласно ст. 30 Конституции Президент страны – одновременно глава государства, глава исполнительной власти и правительства. Он избирается гражданами на 6 лет, несет ответственность перед парламентом за надлежащее осуществление прав, исполнение обязанностей и выполнение функций на основе конституции и любого писаного закона (ст. 42). Кроме того, Конституцией предусмотрен роспуск Кабинета министров (ст. 49)[2]. Нетипичной формой правления для государства, большая часть населения которого исповедует ислам, является Республика Судан. Несмотря на то, что Конституция провозглашает ислам «религией большинства населения» (ст. 1), в ней одновременно подчеркнута приверженность страны к «религи-

[1]См.: Зайцева Е. В. Конституционно-правовое развитие мусульманских государств (на примере Исламской Республики Пакистан, Королевства СА, Республики Судан) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2004.

[2] См.: Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 634.

озной терпимости» (ст. 1), ставится задача защиты «от религиозных партий, политического сектантства и искоренения этнических предубеждений» (ст. 6); ст. 18 Конституции «Религия» не закрепляет ислам в качестве государственной религии, напротив, конституционно провозглашена свобода вероисповедания и совести (ст. 24).

§ 9. Эволюционное преобразование конституционного устройства как противоположность имитации рецепции демократических форм правления

Переход от прежнего строя к новому, совершаемый путем коренных социальных преобразований, как правило, приводит к видоизменению формы правления. Преобразование – это «крупное изменение, перемена»[1]. Соответственно преобразование формы правления есть содержательное ее развитие, трансформация отдельных ее признаков, характеристик без изменения конституционной модели государственного устройства. Представляется, что по своей сути преобразование формы правления – это совокупность фактов, символизирующих процесс ее модификации, что по аналогии с преобразованием конституции может приобретать различные формы: «содержательное развитие», «ползучее реформирование», «эволюционное прочтение», «молчаливое превращение». Кроме того, преобразование может быть охарактеризовано и как «совершенствование», «реформирование», «трансформация».

Преобразование формы правления может быть предпринято как в процессе радикальных конституционных реформ, так и

[1] Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 584.

в ходе реформ, проводимых в иных сферах общественной жизни, в том числе затрагивающих преобразование основ существующего государственного строя.

Если выделить основную и наиболее распространенную форму эволюционного преобразования организации публичной верховной власти (формы государственного правления), то в качестве таковой следует указать на модернизацию формы правления: это обновление, совершенствование организационной структуры верховной власти, превращение их в более современные, отвечающие новым требованиям, запросам, технико-технологическим и информационным возможностям государственности; модернизация предполагает систему мер и мероприятий по преодолению несоответствий между юридической конституцией, закрепляющей соответствующую данному строю форму правления, и фактической конституцией, отражающую реально действующий режим взаимоотношений между высшими органами государства, характер их взаимоотношений друг с другом и населением. Модернизация формы правления должна быть направлена и на то, чтобы устранить возможные перекосы в «месторасположении» высших органов государства в системе разделения властей, обеспечив рациональность и эффективность в их работе.

В теоретической литературе обращено внимание на то обстоятельство, что в современных условиях приверженность страны к той или иной модели формы правления связана с ее предрасположенностью к жесткому или мягкому варианту модернизации организации государственной власти. Если жесткая модернизация предполагает смену форм правления и в современный период в большей мере характерна для стран Азии, то мягкая модернизация форм правления и режимов в направлении демократизации характерна для целого ряда восточных мо-

нархий (преобразование абсолютных монархий Бахрейн, Оман, Катар в конституционные монархии)[1].

От преобразования формы правления посредством ее модернизации следует отличать имитацию рецепции демократических форм правления[2].

§ 9.1. Трансформация формы правления

Трансформация формы правления – это такое ее преобразование, при котором связь вновь возникшей и прежней формы правления утрачивается полностью или имеет существенный характер. В интерпретации общей социологии трансформация всегда возможна путем целенаправленных и радикальных мер как властвующих (т. е. посредством проводимых крупных государственных реформ), так и непосредственно под влиянием действий больших групп людей, в частности посредством революции[3].

Трансформации форма правления подвергается фактически во всех случаях установления тоталитарных режимов, при этом намеревающихся внешне придать собственным действиям легитимный характер.

Так, Муссолини сохранил конституционную монархию, но вся полнота государственной власти перешла в руки партии и ее лидера – дуче. Подобное в этот же период времени имело место в Германии, где власть была узурпирована нацистской партией и ее фюрером. По Веймарской конституции Германия

---

[1] См.: Конюхова (Умнова) И. А. Конституционное развитие государств евразийского пространства: современные тенденции и перспективы // Евразийский юридический журнал. 2010. № 3 (22). С. 121.

[2] Об имитационном государстве см.: Червонюк В. И., Калинский И. В. Конституционное право России. Энциклопедический словарь. С. 110-111.

[3] Штомпка П. Социология. Анализ современного общества / пер. с польск. С. М. Червонной. М. : Логос, 2005. С. 559.

оставалась республикой, а Закон от 1 августа 1934 г. «О верховном главе Германии» устанавливал пост пожизненного главы государства, имеющего право назначать преемника. Согласно Закону о ликвидации бедственного положения народа и государства, принятому 23 марта 1933 г. в Германии, вся законодательная деятельность была фактически закреплена за правительством. Оно наделялось полномочиями принимать любые законы без какой-либо санкции парламента (рейхстага). При этом допускалось, что такие законы могли и не соответствовать конституции. Международные договоры не нуждались более в ратификации парламента. Канцлер наделялся исключительными прерогативами на разработку и внесение на рассмотрение правительства проектов законов. Последние вступали в силу на следующий день после их утверждения[1].

Однако не следует связывать трансформацию исключительно с целенаправленными мерами по преобразованию формы правления, притом исключительно в негативном смысле. Трансформация возможна и посредством неакцентированных мер, к числу которых, как представляется, следует относить протестные акции, усиливающуюся роль партий в государственном механизме, что получило выражение в феномене «партийного государства», и др.

§ 9.2. Стабильность национальных конституций и стабильность форм правления (конституционных порядков)

Конституционная практика выработала ряд механизмов защиты конституций от непродуманных изменений, которые

[1] См.: Мамрашов Т. С. Современные тенденции эволюции форм государства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2007. С. 14.

одновременно выступают юридической формой защиты фундаментальных конституционных ценностей, консервации закрепленных в основном законе страны политических и социально-экономических институтов, т. е. охраны того конституционного строя, который рассматривался как исторически справедливый и единственно правый при учреждении конституции. При этом принцип стабильности выдвигается независимо от времени принятия конституции, национально-правовых традиций, объема нерушимых конституционных норм, технического построения соответствующей юридической конструкции.

В частности, это наличие в системе охраны конституции механизмов, которые ограничивают возможности коренного реформирования или изменения ее положений о конструкции власти. Юридической гарантией стабильности конституции, как известно, является особый порядок внесения в нее изменений и дополнений, призванный обеспечить как стабильность, так и динамизм развития конституции. Чтобы избежать внесения неоправданных поправок в конституцию, применяется более или менее усложненный механизм ее изменений и дополнений, включая закрепление в национальных конституциях процедуры жесткого пересмотра.

Еще одним из механизмов придания стабильности национальной конституции является наличие в ней так называемых неизменяемых (укрепленных) норм, т. е. норм, которые устанавливают пределы возможного изменения основного закона. Тем самым если ряд конституционных положений могут быть изменены и дополнены в установленном основным законом порядке, то отдельные принципиальные, особо значимые предписания вообще не подлежат изменению. Так, согласно ч. 4 ст. 89 Конституции Франции, «республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра». Согласно ст. 91 Конституции Казахстана, «установленные Конституцией унитарность и территориальная целостность государства, форма правления

Республики не могут быть изменены». Наличие указанных конституционных механизмов означает, что частичный пересмотр конституции не влечет изменения формы правления. Конституция Габона 1991 г. устанавливает: «Республиканская форма правления Государства, так же как и плюралистический характер демократии, являются незыблемыми и не могут послужить предметом для осуществления каких-либо изменений» (ст. 117).

Изменения формы правления вне пересмотра конституции. Динамизм конституции и динамизм формы правления – явления совместимые. Однако эта конституционная максима в действительности далеко не всегда соблюдается. Очевидно, что если бы это было так, то дихотомия «юридическая – фактическая конституция» имела бы гипотетические формы проявления. Конституционная практика указывает на то, что способы изменения формы правления вне пересмотра конституции в разных странах могут быть различными. Так, в США официальное толкование норм федеральной Конституции расширяет полномочия конституционных органов власти, прежде всего главы государства. Из этой практики высшего судебного органа родилось понятие «резервные полномочия Президента США».

В европейских странах романской ветви права (Испания, Италия, Франция) этим целям служат не только периодически вносимые в основные законы поправки, но и использование такого конституционного механизма, как принятие органических законов.

В странах с неустойчивыми конституционными традициями чаще всего применяется практика расширения объема полномочий ключевых институтов власти путем текущего законодательства, прежде всего внесением изменений в законодательство о статусе высших органов государства. Это не касается принятия упомянутых органических законов, поскольку их издание предусмотрено бланкетными нормами

национальных конституций (Франция, Испания, Италия, Греция и др.; например, ст.ст. 6, 23, 34, 46 Конституции Франции).

Таким образом, стабильность конституции, как и ее динамизм, находится в прямой зависимости с феноменами стабильности и динамизма формы государственного правления. В то же время подвижки в содержании конституции не всегда сопряжены с динамикой формы правления, которая нередко оказывается нейтральной к тем или иным конституционным процессам. Более того, социально оправданные изменения в конституционном тексте нередко не вызывают соответствующих изменений в форме правления, но способствуют ее сохранению и укреплению. Точно так же консервация конституционных институтов не всегда способствует стабильности формы правления. Под влиянием иных факторов, не связанных с изменением конституционного текста, форма правления может изменяться. В любом случае изменения в конституции должны следовать за изменениями в форме правления.

Таким образом, стабильность формы правления не обязательно обусловлена стабильностью юридической конституции. Всякие ее изменения, помимо установленного порядка пересмотра, вносят дисбаланс в статус высших органов государства, что неизменно влечет трансформацию и в форме правления.

§ 9.3. Конституционные реформы и протестные акции как способ преобразования (коррекции) формы правления в современной практике зарубежных стран

Проблема эта не изучена. Между тем конституционная реальность целого ряда стран свидетельствует о том, что данный способ и в современных условиях не является редкостью. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что география ис-

пользования данного способа преобразования или коррекции формы правления имеет достаточно широкое распространение. Так, в 60–80 гг. XX в. стихийные выступления населения в странах африканского континента приводили к тому, что форма правления в некоторых из них в течение непродолжительного времени изменялась по несколько раз (военные путчи и перевороты в отдельных странах не принимаются в расчет). В тех странах, где существующая форма правления способствует консервации неконституционных режимов, подобный способ реформирования государственного устройства, что называется, запрограммирован. Именно это и произошло в 2007 г. в Непале, сохранившем так называемую индуистскую монархию (насчитывающую более 240 лет), при которой глава государства наделялся неограниченными полномочиями. В 2006 г. недовольство народа авторитарными методами управления страной и любовью королевского двора к роскоши выплеснулось на улицы. Переходная Конституция Непала от 15 января 2007 г. установила, что Непал является независимым неделимым суверенным светским федеративным демократическим республиканским государством. Главой государства, согласно Конституции (п. 1 ст. 36A), является Президент, избираемый Учредительным собранием на основе политического консенсуса (п. 1 ст. 36B). Конституция учредила Совет министров и Законодательное собрание[1].

Причины, вызвавшие в 2007 г. сложный конституционный кризис в Кыргызстане, кроются не только в личности главы государства, но и в самой системе правления. Протестные акции и народные волнения ускорили процесс смены формы правления. Одобренная на референдуме 27 июня 2010 г. Конституция Кыргызской Республики (действовавшая до вступления в силу Конституции от 5 мая 2021 г.) в ст. 1 декларировала, что Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 531.

демократическим правовым светским унитарным социальным государством.

Имеющие несколько иные основания, но все те же протестные акции, происходившие в странах Арабского Востока, если не привели, то, во всяком случае, способствовали трансформации формы правления в ряде этих стран.

§ 10. Модель организации публичной власти современной России в контексте поправок-2020

Введение: плюрализм мнений в оценке формы правления Российской Федерации. Действующая Конституция определила Российскую Федерацию как «государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1). Тем самым предложенная конституционным законодателем конструкция не только позволяет наполнять данную формулу новым содержанием, но и в контексте остающейся традиционной методологии анализа вызывает самые разные оценки в интерпретации модели государственного устройства. Соответственно, современные оценки формы правления Российской Федерации отличаются разбросом мнений. Своего рода locus communis (общим местом) во многих научных публикациях стала характеристика формы правления Российского государства как «сверхпрезидентства»[1], «суперпрезидентства»[2], «выборной ненаследуемой монархии»[3]. В новейшей литературе один из авторов считает возможным согласиться «с мнением правоведов, определяющих номинальную

[1] См.: Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1993. № 1 (6). С. 23.

[2] См., например: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 351.

[3] См.: Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина. М. : РОССПЭН, 1999.

форму правления Российской Федерации как президентско-парламентарную республику с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти»[1].

Форма государственного правления (модель верховной государственной власти) Российской Федерации до внесенных конституционных поправок-2020. Представляется, что разнообразие мнений, скорее всего, напоминает некую методологическую ловушку: «хождение по кругу». Между тем следует сказать, что действующая российская Конституция уже содержит ответ на вопрос о разновидности формы правления. Метод реконструирования конституционного текста и иным образом позитивированных норм, принципов и целей2 позволяет представить существующую конституционную картину. Посредством логического преобразования конституционных установлений становится возможным представить конструкцию модели публичной верховной власти до введения поправок 2020 г. в силу.

Соответственно, конструктивно данная модель может быть представлена следующим образом:

1) Президент является главой государства (ч. 2 ст. 80), избирается населением путем прямых выборов (ч. 1 ст. 81), Правительство Российской Федерации формируется внепарламентским путем (ст.ст. 111, 112); постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента могут быть отменены Президентом (ч. 3 ст. 115); Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116); Президент может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации (ч. 2 ст. 117). Все отмеченные признаки указывают на президентскую республику;

---

[1] Горбуль Ю. А. К вопросу о форме правления современной России в контексте конституционных поправок 2020 года // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 2. С. 31–35.

[2] Методология определения формы правления на основе анализа конституционных смыслов национального основного закона и реконструкции его текста, прежде всего его глав (разделов, частей) о высших органах государства, представлена в работе: Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Ч. I разд. II гл. 1–7.

2) Председатель Правительства назначается Президентом с согласия Государственной Думы (хотя такое полномочие и характеризуется как слабое), однако окончательное решение остается за Президентом (чч. 1, 4 ст. 111); Президент не возглавляет Правительство, однако наделен значительными прерогативами в сфере исполнительной власти (ч. 3 ст. 80, пп. «а»–«д» ст.ст. 83, 86 и 87, ч. 3 ст. 115); Государственная Дума может выразить недоверие Правительству, однако решение о его отставке остается за Президентом (ч. 3 ст. 117), Президент вправе досрочно распустить Государственную Думу (ч. 1 ст. 109).

Некоторые из названных признаков лишь отдаленно указывают на полупрезидентскую форму правления, но при этом доминантное положение Президента в системе власти, усиленное поправками, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г., более чем очевидно.

Отмеченное, казалось бы, позволяет прийти к выводу[1], что форма правления Российского государства по своим типологическим характеристикам приближена к организации государственной власти, квалифицируемой президентской формой правления. Вместе с тем сохраняющиеся принципиальные отличия от этой модели государственного устройства указывают на несовпадение конституционно установленной формы правления с типологическими характеристиками президентарной формы правления. Учитывая отмеченное, представляется обоснованным, как и в более ранних работах[2], квалифицировать форму правления Российского государства квазипрезидентской республикой, т. е. внешне близкой (сходной) по своему значению (прежде всего, юридическим характеристикам статуса президента) с президентской формой правления и вместе с тем существенно отличающейся от нее. Сформулированный в начале 2000-х гг. данный вывод, думается, остается наиболее точным в

[1] Подробнее о новой методологии распознавания формы государственного правления см.: Конституционное право зарубежных стран / [В. И. Червонюк и др.]. Разд. II. С. 80–427.

[2] См.: Червонюк В. И. Конституционное право России. С. 76 и сл.

оценке организации государственного устройства современной России.

В современных оценках формы правления коннотаций относительно радикализации, равно как и консерватизма во взглядах на проблему, не поубавилось. Это обстоятельство требует обращения к точному и точечному анализу конституционных новелл.

Поправки к Конституции-2020 и их влияние на трансформацию формы правления Российского государства: действующая конструкция формы правления. Особое место Президента в системе власти предполагает обратить внимание прежде всего на те поправки, которые Законом о поправке 2020 г. внесены в гл. 4–7, т. е. в те структурные части Основного закона, в которых определены конституционные императивы относительно компетенционных связей высших органов государства, механизмах сдержек и противовесов, юридически установлен статус президента, его место в системе разделения властей.

Прежде всего обращает на себя внимание значительный удельный вес поправок, существенно уточнивших положение президента в системе властвования. Это в особенности новые редакции ст.ст. 83, 102, 103, 110, 111, 112, 117 и др.[1]

В частности, в контексте новой редакции п. «б» ст. 83 и чч. 1 и 4 ст. 110 Конституции РФ можно сделать вывод о расширении зоны действия Президента в сфере исполнительной власти: исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство под

[1] Тем не менее не только из-за категоричности нельзя согласиться с выводами о чрезмерном усилении статуса Президента в системе публичной власти в ущерб самостоятельности иных органов власти, что поправки изменяют форму правления и направлены на окончательный вывод Президента из системы разделения властей и превращение его в своего рода «суперпрезидента» с почти неограниченными полномочиями, легализующие его почти полную безответственность перед обществом (Кондрашев А. А. Конституционные поправки-2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18–29).

общим руководством Президента; Председатель Правительства назначается Президентом после утверждения его кандидатуры Государственной Думой; после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства (в этом случае оператор модальности «Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы» означает, что данное право, согласно конституционной новелле, используется Президентом дискреционно).

Конституция легитимирует ранее установленный порядок (порядки) формирования Правительства: часть федеральных министров (весь так называемый силовой блок) назначается Президентом без ведома Председателя Правительства и напрямую ему же подчиняется (п. «д.1» ст. 83, ч. 3 ст. 110).

Оценивая приведенные конституционные новеллы, конституционалисты приходят к выводу, что «тем самым юридически закрепляется место Президента РФ вне системы разделения властей, де-юре и де-факто над Правительством РФ»[1]. Возражения относительно сделанного вывода столь же серьезны, как и приведенные аргументы. Ведь национальные конституции таких стран, как Азербайджан, Казахстан, Таджикистан закрепляют точно такую же конфигурацию властей. Подобное имеет место в целом ряде стран Африканского континента, ранее – в странах Латинской Америки. На это обстоятельство при оценке уточняемого конституционными поправками статуса Президента РФ как раз и обращено внимание в компетентной литературе[2].

По мнению Конституционного суда, положения отмеченных статей Конституции не вступают в противоречие со ст. 11

---

[1] Безруков А. В. Конституционная реформа: основные направления и пути совершенствования конфигурации публичной власти в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 7.

[2] См. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. С. 108-109.

ч. 1 Конституции РФ, где Правительство как осуществляющее государственную власть названо в одном ряду с Президентом, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Конституционный суд считает, что действующая редакция Конституции также не отрицает роли Президента в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее новой редакции Правительство не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, как считает Суд, роль Председателя Правительства в формировании персонального состава Правительства (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) и организации его работы только усиливается[1].

В то же время другая часть конституционного состава Правительства – заместители Председателя Правительства и федеральные министры – по представлению Председателя Правительства утверждаются Государственной Думой и назначаются на должность Президентом (ч. 3 ст. 112). При этом, если нижняя палата трижды отказывается утверждать предложенные кандидатуры, то Президент назначает указанных лиц на должность самостоятельно, а в определенных случаях вправе распустить Государственную Думу (ч. 4 ст. 112). Дискреция Президента в вопросе использования или неиспользования механизма роспуска нижней палаты – также конституционная новелла и,

[1] Заключение Конституционного суда от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. № 2.

очевиднее всего, способствует усилению его доминанты в механизме властвования.

Видимо, не без учета оценок Конституционного суда один из известных конституционалистов приходит к выводу (идее) о возникновении в связи с поправками «новой модели «с триединством различных ветвей власти при сохранении консолидирующего и объединяющего центра в лице главы Российского государства»[1]. Звучит философично, но насколько это практично?

Принципиально важна поправка к Конституции, согласно которой Председатель Правительства несет персональную ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий (2-е предл. ст. 113). В указанном смысле хотя и уместна констатация того, что «введенными поправками Президент Российской Федерации в большей степени погружается в реализацию исполнительной власти»[2], но она не касается сущностной характеристики новаций.

Конституционную легитимацию получило закрепление используемое на практике право Президента РФ председательствовать на заседаниях Правительства (абз. 2 п. «б» ст. 83).

Новеллой для Конституции стала поправка к ней, согласно которой Президент принимает отставку Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых Президент осуществляет (п. «в. 1» ст. 83)[3].

---

[1] Черепанов В. А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений // Российская юстиция. 2020. № 8. С. 37.

[2] Осетров С. А. Российская модель разделения власти: конституционное правление // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 6. С. 10–17.

[3] И все же, как представляется, нет оснований для достаточно распространенного в современной литературе вывода о признании Президента главой исполнительной власти в Российской Федерации (см.: Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. М. : Профобразование, 2003. С. 155-156; Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 14-15; Киреева Е. Ю.,

Контраргументом является то немаловажное обстоятельство, что в случае возникновения конституционного кризиса именно Правительство (Председатель Правительства) подлежит досрочной отставке, притом что действие этой конституционной санкции на Президента не распространяется. Хотя, видимо, нельзя возражать и против того, что «Правительство РФ вполне можно назвать Правительством Президента РФ и что в стране существует вертикаль исполнительной власти. Вершиной этой пирамиды является Президент РФ»[1].

В контексте поставленной проблемы принципиально важен вопрос о том, как поправки влияют на линии связей Президента и палат Федерального Собрания. В этой связи логична постановка вопроса о том, усилились ли контрольные полномочия Федерального Собрания – Парламента России в отношении Правительства (исполнительной ветви власти). Вряд ли однозначно можно отнестись к выводу о том, что «общей тенденцией развития современного законодательства является усиление роли нижней палаты парламента по отношению к Правительству РФ»[2]. Так, хотя Правительство не единожды с 2005 г. отправлялось в отставку, ни разу инициатором досрочного прекращения полномочий Правительства Государственная Дума не была. По этим же обстоятельствам нельзя согласиться и с тем, что Закон о поправке предусматривает расширение полномочий

Нудненко Л. А., Тхабисимова Л. А. Тенденции правовой регламентации взаимодействия Президента Российской Федерации с Правительством Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 37–40).

[1] Чиркин В. Е. Президент и исполнительная власть в системе разделения властей: реалии современной России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2003. С. 120–212; Колюшин Е. И. Конституционное право России. М., 2015. С. 267; Авакьян С. А. Конституционное право России. С. 347.

[2] Стрельников А. О. Перспективы совершенствования конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации перед парламентом Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 48–57.

Федерального Собрания в части формирования Правительства РФ: Государственной Думе передается право по утверждению кандидатур Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент); закрепляется необходимость проведения Президентом консультаций с Советом Федерации по вопросам, связанным с назначением на должность руководителей так называемых силовых федеральных органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, доминирующее положение в механизме формирования Правительства, в том числе с учетом поправок 2020 г., не утрачено Президентом.

Очевидно, что проблема действительного усиления контрольных полномочий парламента не может быть решена без реализации уже предлагавшегося изменения статуса палат Федерального Собрания: права Государственной Думы представлять собственные кандидатуры на вакантные должности в Правительстве, утверждение которых находится в ведении Государственной Думы; предоставление Государственной Думе возможности самостоятельно освобождать отдельных членов Правительства от должностей, утверждение которых находится в ее ведении; усовершенствование процедуры выражения вотума недоверия Правительству Государственной Думой (в частности, конституционное обязывание Президента отправлять Правительство в отставку после трехкратного в течение двух месяцев повторного выражения ему недоверия); наделение Совета Федерации правом утверждать кандидатуры федеральных министров, взамен существующего порядка их назначения Президентом и др.

Вместе с тем следует обратить внимание на обстоятельство, связанное с усилением статуса Совета Федерации. Согласно поправке, внесенной в п. «д. 1» ст. 83 Конституции, после консультаций с Советом Федерации Президент назначает и осво-

бождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности (п. «д. 1» ст. 83). До этой поправки Совет Федерации не принимал участия в формировании Правительства. Одновременно конституционно усиливается состав верхней палаты: согласно поправке, включенной в п. «в» ч. 2 ст. 95 Конституции, а также принятого на ее основе Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (п. 3 ч. 2 ст. 1) наряду с представителями от субъектов Федерации Президент РФ назначает не более 30 представителей Российской Федерации, из которых не более семи назначаются пожизненно[1].

Безусловно, требуют внимания поправки, связанные с усилением роли Президента в отношении взаимодействия с институтами судебной власти и прокуратуры (особенно п. «е. 3» ст. 83, новая редакция чч. 1 и 2 ст. 128, а также чч. 3–5 ст. 129), инициирования процедуры использования предварительного конституционного контроля, в том числе в отношении федеральных конституционных законов (ч. 5.1 ст. 125), наделения полномочиями по формированию ряда конституционных органов (пп. «е. 4»–«е. 5», новая редакция п. «ж» ст. 83), предоставления гарантий Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий (ст. 92.1, новая редакция ст. 93).

Вопрос о том, в какой связи с поправками соотносится модель власти, пожалуй, является главным в оценке проводимых конституционных реформ. По мнению Т. Я. Хабриевой и А. А. Клишаса, «конституционные изменения не ведут к институциональному переустройству государства, Российская Федерация остается президентской республикой»[2]. С учетом ранее отмеченного

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52. Ч. I. Ст. 8585.

[2] Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных

правомерной будет констатация того, что оснований для квалификации Российской Федерации президентской республикой все же нет. Более того, можно было бы предположить, что в результате внесенных в Конституцию поправок произошло смещение акцента: обозначился тренд движения в противоположном направлении от сближения с президентской формой правления. Время, безусловно, покажет, насколько правомерно такое утверждение, ведь критерием истинности по-прежнему остается практика, понимаемая в широком, конституционном, значении.

§ 11. Государственный режим как категория сравнительного конституционного права. Конституционная взаимосвязь формы правления и государственного режима

Если форма правления есть модель организации высшей государственной (верховной) власти, конституционная схема расположения высших органов государства в системе разделения властей (в государственном механизме), то государственный режим характеризует реальное поведение высших структур власти, динамику их взаимоотношений, применяемые властные ресурсы, определенные компетенционными нормами. Государственный режим в этом (конституционном смысле) есть реально формирующаяся в контексте заданной формы правления, а также политических процессов конституционная практика взаимодействия (поведения) высших органов государства; есть система конституционных взаимоотношений, принявшая

вопросов организации и функционирования публичной власти». С. 132. С учетом представленного подхода к пониманию формы правления такое утверждение, чтобы претендовать на истинное, требует существенных уточнений.

устойчивый характер. При таком подходе государственный режим рассматривается как отдельная категория, отличающаяся от политического режима – системы приемов, методов, форм, способов осуществления политической власти.

Связанность государственного режима формой государственного правления есть конституционный императив, которым публичные власти не могут пренебречь. *Связанность государственного режима формой государственного правления* – это конституционно заданные сложившейся моделью верховной власти конституционно-правовые ориентиры властвования. Обусловленные сложившейся моделью власти ориентиры настолько значимы, что публичные власти не могут ими пренебречь, не рискуя сменой существующего режима. Несмотря на динамический характер государственного режима, он не свободен от конституционно установленной модели поведения властей, можно сказать, жестко привязан к ней, обусловлен ею. Освобождение от этой связанности приводит к тому, что государственный режим складывается вне конституционных правил. Именно по этой причине в реальной политической практике складывается несоответствие между юридической и фактической конституцией. С этой точки зрения, несмотря на динамический характер государственного режима, он не свободен от конституционно установленной модели поведения, можно сказать, жестко привязан к ней, обусловлен ею. Освобождение от этой связанности приводит к тому, что государственный режим складывается вне конституционных правил. Именно по этой причине в реальной политической практике складывается несоответствие между юридической и фактической конституцией.

Связанность государственного режима формой государственного правления указывает на то, что определенным формам правления соответствуют и определенные модели государственного режима. Отсюда – абсолютной монархии соответствует режим абсолютизма; президентской форме прав-

ления – президентарный режим (президенциализм). В некоторых демократически развитых странах с этой формой правления формируется дуалистический режим, отрицающий жесткое противостояние законодательной и исполнительной властей. Такой режим, в частности, характерен для США и не специфичен для многих других президентских республик. Как разновидность государственного режима в указанном смысле предлагается использовать концепт *парламентаризма* – режима властвования, при котором обеспечено не только юридическое, но и фактическое верховенство национального высшего представительного учреждения, подчиненность и подконтрольность ему правительства. Парламентаризм – это система правления, основанная на верховенстве представительного (законодательного) органа – парламента в системе органов государственной власти при разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную. Парламентаризм представляет собой особый тип государственного устройства верховной власти, при котором в структуре государственных органов учреждается постоянно действующий избираемый населением орган, призванный принимать верховные решения в форме законов и реально осуществлять эффективный контроль в отношении исполнительной власти. Подобный тип государственного режима присущ, в частности, североевропейским государствам – Швеции, Норвегии, Финляндии, Исландии, в определенной мере – Италии, Австрии а также группе восточноевропейских стран – Чехии, Словакии и др. В странах с парламентским правлением, где сложились устойчивые двухпартийные системы, с традиционно сильным институтом главы исполнительной власти, формируется премьер-министериальный, министериальный государственный режим. Соответственно, *премьер-министеризм* – это разновидность государственного режима, который основывается на доминантном положении премьер-министра в системе власти. К этому типу стран обычно относят Индию, Израиль и др.

Это также прямое президентское правление – предусмотренный конституциями некоторых государств режим чрезвычайных мер правления, вводимый в масштабе всей страны или на отдельных ее территориях в условиях социально-политической или иной нестабильности и обусловленную этим концентрацию властных полномочий у президента страны (главы государства). Прямое президентское правление – это разновидность конституционных государственных режимов: основания для его введения, используемые средства и методы поддержания (восстановления) конституционных порядков, как правило, оговорены Основным законом страны или регламентированы в основанном на нем специальном законодательном акте – в конституционном или органическом законе.

Как правило, конституционно всеми государствами поддерживается демократический режим, или режим конституционной демократии, – государственный режим, основанный на признании народа в качестве источника власти, его права участвовать в управлении делами общества и государства и наделении граждан достаточно широким кругом прав и свобод, установлением пределов властвования, связанности публичных властей правами человека и законом. Приверженность систем правления к демократическим стандартам властвования часто находит прямое отражение в национальных конституциях. Так, к примеру, согласно Конституции Таиланда «Таиланд принимает демократический режим управления с Королем в качестве главы государства» (ст. 2)[1].

Современная конституционно-правовая мысль выделяет и иные разновидности государственных режимов. Это, в частности, *персоналистский государственный режим (персонализм)*, сформировавшийся в политической практике государств с отсутствующими устойчивыми конституционными традициями властвования режим личного поведения (личной власти) главы государ-

[1] Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 790.

ства, основывающийся на его доминантном положении в системе власти[1]. Этот не вполне демократический стиль поведения главы государства конституционно, как правило не поддерживается. В то же время конституции стран с проблемными режимами властвования могут содержать нормы, которые устанавливают специальные преференции в отношении лица, занимающего пост главы государства. Именно такого рода преференции относительно действующего Президента содержала Конституция Казахстана после внесения в нее поправок Законом от 10 марта 2017 г. № 51-VI ЗРК; внесенными в 2022 г. конституционными поправками эти положения были изъяты из Основного закона.

Основанный на авторитарном стиле властвования персоналистский режим – можно квалифицировать и как *авторитарный режим* – государственный режим; это система правления, при которой государственная власть осуществляется одним лицом либо узким кругом лиц (правящей элитой) при минимальном участии населения. Такой режим существенно ограничивает полномочия представительных институтов, игнорирует принцип разделения властей, ущемляет гражданские и политические права, незаконно присваивает, узурпирует или захватывает власть, предполагает использование в том числе не вполне конституционных форм и средств осуществления властных полномочий, выход за их пределы.

Крайней формой проявления авторитарного режима *и разновидностью неконституционных режимов является тоталитарный режим* (от франц. totalitare, лат. totus – «весь, целый»); это режим властвования, при котором государство (правящий класс) стремится к установлению абсолютного (тотального) контроля над различными сторонами жизни каждого человека и всего общества в целом, используя при этом преимущественно принудительные средства воздействия. В своих проявлениях

[1] См.: Краснов М. Персоналистский режим в России : опыт институционального анализа. М., 2005.

тоталитаризм может приобретать такие разновидности неконституционных (недемократических) режимов, как расистский, фашистский, военно-диктаторский. Современные конституции закрепляют соответствующие механизмы и средства воспрепятствования установлению и поддержанию недемократических форм правления.

Уже отмечалось, что конституционно установленная модель организации верховной публичной власти непосредственно влияет на характер складывающегося в стране государственного режима. В то же время, в связке «государственный режим – форма правления» при определенных обстоятельствах (внутреннего и внешнего характера, политического и иного характера) в качестве доминирующего фактора и в современных условиях может выступать государственный режим. Посредством конституционных и неконституционных мер такой режим приспосабливает модель власти под себя, придавая институтам, его осуществляющим, видимый характер легитимности.

Исследователи обращают внимание на то, что в некоторых государствах бывшего Союза ССР сложившийся государственный режим следует квалифицировать как партократический: это означает, что в условиях монопольного правления одной партии (однопартийной системы), имитационного разделения властей адекватность формы правления и государственного режима приобретает декоративный характер.

Между формой правления и государственным режимом не всегда, как это может показаться, складываются однолинейные зависимости. Вследствие целого ряда обстоятельств, среди которых главным является расхождение между фактической и юридической конституцией, возможны и иные зависимости. Так, президентарный государственный режим – президенциализм – возможен при формально отсутствующей президентской модели организации публичной власти.

Глава 10. Государственно-территориальное устройство современных государств

§ 1. Современное понимание государственно-территориального устройства: понятие, конституционные признаки, критерии типологии государственно-территориальных форм устройства

В отличие от понятия формы правления, характеризующего распределение власти по горизонтали, понятие «государственно-территориальное устройство» («государственно-территориальная организация») отражает распределение государственной власти по вертикали, или взаимоотношения (государственно-правовые связи) между центральной властью и составными частями государства. Государственно-территориальное устройство – субстантивный компонент государственного строя, и уже поэтому его закрепление в национальной конституции, казалось бы, является обязательным. Однако конституционная практика изобилует национальными особенностями в этом вопросе. Конституции довольно большой группы государств (Дания, Испания, Нидерланды, Финляндия, Франция, Габон) не содержат указания относительно конкретной формы территориальной организации государства. Как правило, к числу таких государств относятся унитарные государства или государства, которые принято относить к *региональным,* или *регионалистским*. В этом случае

форма государственно-территориального устройства определяется на основе толкования ряда взаимосвязанных норм конституции (см., например, ст.ст. 2 и 3 Основного закона Дании 1953 г.; ст.ст. 102–105 Конституции Греции 1975 г.). Противоположным примером является прямое указание в конституционном тексте формы территориальной организации страны, как это, к примеру, характерно для Конституции Португалии 1976 г. (ст. 6). По Конституции Монголии «Монголия по своему государственному устройству является унитарным государством» (ст. 2). Согласно ст. 1 Конституции Намибии 1990 г. «учреждается Республика Намибия как суверенное светское демократическое и унитарное государство, базирующееся на принципах демократии, верховенства законов и правосудия для всех».

Как правило, композиционно территориальная организация страны получает отражение в специальном разделе, главе конституции. Если конституция содержит указание относительно конкретной формы территориального устройства, то такая норма по общему правилу располагается во вводной части основного закона.

Из трех возможных форм (моделей) территориальной организации – федерации, унитарного государства и регионалистского – наиболее распространено унитарное государство.

С понятием государственно-территориального устройства связано понятие государственной территории или территории государства – составной части государства.

§ 2. Унитарное государство как «массовая» форма территориального устройства: понятие, виды; территориальная автономия

Унитарное государство – это государство, составные части которого (области, губернии, графства) не обладают политиче-

ской автономией (признаками государственного суверенитета). Конституционные признаки унитарного государства заключаются в следующем:

1) государство в лице центральной власти определяет административно-территориальное устройство страны (т. е. то, из каких административно-территориальных единиц состоит страна), правовой статус административно-территориальных единиц, предметы их ведения и полномочия, взаимоотношения с центральной властью, уровни (ступени) административно-территориального деления порядок формирования органов власти и их подконтрольность и др. Так, согласно Конституции Анголы губернатор провинции (наиболее крупного административно-территориального образования), назначаемый президентом «после консультации с премьер-министром», является представителем правительства в соответствующей области, занимается прямым управлением провинцией, обеспечивает нормальное функционирование местных административных органов, и подотчетен Правительству и Президенту Республики;

2) центральная власть осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах. Конституционно закрепляется право на местное самоуправление. В то же время существует закрепленное законом право центральной власти на вмешательство в дела местного самоуправления;

3) государство имеет единую конституцию и единую правовую систему; единое гражданство; единую систему высших органов государства (президент или монарх, парламент, правительство), единую судебную систему;

4) входящие в состав унитарного государства автономии не приобретают той степени политической автономии, которая характерна для регионального государства; юридически не влияет на тип (модель) государственно-территориального устройства государства пребывание в его составе территориальной

автономии с признаками политической автономии. При этом центральная власть может предоставлять отдельные преимущества таким территориям, но при этом с унитарной государственностью «не расстается».

Так, в состав КНР входят конституционно признаваемые автономии (всего 100), между тем как по всем перечисленным выше признакам Китай остается достаточно централизованным унитарным государством (притом, что в Конституции специальное указание на унитарный характер государства отсутствует). В состав Азербайджана на правах автономии входит Нахичеванская (Нахчыванская) автономная республика, имеющая свой законодательный орган (Али Меджлис) и исполнительный орган власти (Кабинет министров республики), институт высшего должностного лица. Тем не менее, согласно Конституции, «Азербайджанское государство – демократическая правовая светская унитарная республика» (ст. 1).

Точно так же в составе Таджикистана находится Горно-Бадахшанская автономная область, имеющая свои органы законодательной и исполнительной власти (ч. 1 ст. 68). Конституция страны определила, что Республика Таджикистан – унитарное государство, его «территория неделима и неприкосновенна» (ст. 1)[1].

Казалось бы, несколько сдержаннее проблема была решена в ранее действовавшей Конституции Узбекистана 1992 г. В составе данного государства Республика Каракалпакстан, статус которой предусматривался главой XVII Конституции (ст.ст. 70–75) и, как следует из Конституции, в том числе определялся посредством договоров и соглашений, «заключенными Республикой Узбекистан и Республикой Каракалпакстан» (ст. 75). Примечательно, что Конституция 1992 г. закрепляла положение о том, что «Республика Каракалпакстан обладает правом выхода из состава Республики Узбекистан на основании всеобщего референдума народа Кара- калпакстана» (ст. 74)[2]. В действующей Конституции Узбекистана 2023 г. гл. XVII осталась нетронутой.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 747–780.
[2] Там же. С. 837.

Обращает на себя внимание отсутствие в текстах обеих конституций специальных положений, определяющих конкретную форму государственно-территориального устройства страны. Случайно или намеренно конституционный законодатель сохранил молчание по такому важнейшему вопросу конституционного устройства, можно лишь предполагать. В то же время ст. 3 и прежней, и действующей Конституции содержит положения, прямо указывающие на принцип унитаризма, положенный в основу территориальной организации страны[1].

В составе Украины в момент принятия Конституции 1996 г. находились разностатусные территориальные образования, уже приобретшие черты, присущие региональному государству. Конституция страны между тем жестко придерживалась принципа унитаризма.

Очевидно, что определенная мера (закон) централизации и децентрализации все же существует в отношении территориальной организации страны. Нарушение этой меры в какую-либо сторону всегда создает риски ослабления государственности и даже ее разрушения.

§ 3. Унитаризм и территориальная автономия

В современных условиях унитарное государство эволюционирует, соответственно в его составе появляются территориальные образования, наделяемые той или иной степенью автономии. Очевидно, что у государства, территориальная организации которого подвергнута той степени децентрализации, при которой существовавший прежде способ распределения власти по вертикали более не удовлетворяет устойчивому

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 837-838.

развитию государственности, появляется необходимость замены принципа унитаризма иным, более всего отвечающим сложившейся территориальной организации государства. В этой связи принципиально важно иметь представление о том, до какой степени может развиваться территориальная автономия в составе единого неделимого государства (не структурированного на относительно обособленные государственно-подобные образования). Понятно, что конституционная практика должна иметь достаточно ясные представления о том, в какой момент развивающаяся государственность потребует усовершенствования территориального устройства страны.

В конституционном праве понятие автономии интерпретируется как предоставление любой части государства или части его какой-либо формы самостоятельности (Корсика во Франции, Иракский Курдистан). По общему правилу статус автономии определяется в национальной конституции. Так, в Конституции Финляндии специально оговаривается автономный статус Аландских островов (ст. 111).

При этом в отдельных случаях автономия может обозначаться с использованием термина «республика», что указывает на признание за такими территориальными образованиями признаков государства (ст. 70 Конституции Узбекистана). Факторы включения в состав государственной территории автономий разнообразны. По Конституции Филиппин автономные регионы создаются в местностях с мусульманским населением, призваны отобразить отличия «в историческом и культурном наследии, экономической и социальной структуре» (ст. 10).

В конституционной теории все автономии по степени самостоятельности принято подразделять на следующие виды:

1) политическая (законодательная). Существует в Северной Ирландии, на Корсике, Аландских островах (Финляндия), Азорских островах (Португалия), в Гренландии и на Фарерских островах (Дания) и др. Как правило, такая автономия формиру-

ет избираемый ее населением местный парламент (в Северной Ирландии нижняя палата избирается, а верхняя назначается британским парламентом), который формирует правительство территории. Представителем центрального правительства является назначенный губернатор (государственный комиссар на Фарерских островах и т. д.). При этом степень политической автономии различна.

Так, Дания в отношении автономий сохраняет только контроль в сфере иностранных дел и обороны; Испания всеми органами власти осуществляет такой контроль (Конституционный суд, Счетная палата). С течением времени данная форма может эволюционировать, вплоть до полного отделения территории от государства, в которое она входила. Так, проведенный в 2008 г. референдум в Гренландии обозначил позицию населения как полное отделение от Дании. Сформированы высшие органы власти, введен государственный язык, отвечающий коренному населению.

Попытку обособиться от Испании в 2017 г. предприняла Каталония; на референдуме население автономного сообщества однозначно высказалось за выход из состава испанского государства. Позиция Каталонии, однако, входила в противоречие с конституцией страны и большинство ее населения отрицательно отнеслось к сепаратистским настроениям каталонцев. Жесткая позиция государственных властей Испании нивелировала попытку Каталонии выхода из состава единого государства. По прошествии времени и сами каталонцы свой эмоциональный порыв оценили по государственному, или с позиции конституционности принятого ими решения о сецессии. В последнее время аналогичную попытку предпринимает Корсика, имеющая статус политической автономии в составе Франции;

2) *административная автономия*. Получила распространение в КНР, где национальные меньшинства составляют 8 % населения, но занимают 50–60 % территории страны. Закон КНР от 31 мая 1984 г. о национальной районной автономии предусмотрел создание трех видов автономных образований:

автономный район, автономный округ, автономный уезд. Конституция установила, что национальная автономия «осуществляется в районах компактного проживания национальных меньшинств». В отличие от политической автономии, властвование на подобных территориях не отличается от местного самоуправления, осуществляемого в обычных административно-территориальных единицах.

Как следует из Конституции КНР, на таких территориях (в национальных автономиях) «создаются органы самоуправления, осуществляются автономные права» (ч. 2 ст. 4)[1]. Ранее действовавшая Конституция Республики Ангола 1992 г. предусматривала, что в составе государственной территории «существуют местные автономии (п. «d» ст. 54); в стране существует административная децентрализация и передача полномочий, без ущерба единству правительственных и административных действий (п. «e» ст. 54). Действующая Конституция 2010 г. отмеченных положений не содержит. В ст. 8 («Унитарное государство») констатируется, что «Республика Атола – унитарное государство, уважающее в своей организации принципы автономии органов местной власти и административных децентрализации и деконцентрации, в соответствии с нодожениями Конституции и закона»[2].

Наличие автономий в составе унитарного государства – это сигнал государственной власти о том, что к таким образованиям она не может подходить с общими стандартами. Тем более это относится к так называемым политическим автономиям, которые одновременно децентрализуют государство, внося в него элементы регионализма и даже преобразуя его в региональное или федеративное государство.

Так, согласно Конституции Португалии (ст. 6 «Унитарное государство») «государство является унитарным и уважает в своей организации и деятельности автономный режим островов и принципы субсидиарности, автономии местных органов власти и демократиче-

[1] См.: Конституции государств Азии. Т. 3. Дальний Восток. С. 227.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 491-492.

ской децентрализации государственного управления»[1]. Имея в виду, что конституционно архипелаги Азорский и Мадейра (находящиеся посредине Атлантического океана!) «образуют автономные области, имеющие политико-административные статуты и собственные правительственные органы» (ч. 2 ст. 6), а также наличие автономных территориальных образований на территории государства в пределах континентальной Европы конституционно определенных на этих территориях законодательных и исполнительных органов – областной законодательной ассамблеи и областного правительства (ст. 231), обладающих собственной компетенцией (ст. 232), пределы самостоятельности которых в том числе определены конституционно фиксируемыми основаниями их роспуска (ст. 234)[2], вывод может быть однозначным: положение статьи 6 об унитарном государстве противоречит целому ряду конституционных установлений. В данном случае следует вести речь о так называемом региональном государстве, территориальная организация которого совершенно иная в сравнении с унитарным государством.

§ 4. Региональное (регионалистское) государство, конституционные механизмы противодействия сепаратизму в современных конституционных системах

Наличие в составе государства множества территориальных автономий указывает на то, что классическая модель унитарного государства не позволяет с достаточной полнотой отобразить его (государства) территориальную структуру. Этой цели отвечает конструкция регионального государства (часто обозначаемое как регионалистское государство). Начиная со второй половины XX в. наблюдается появление уникальной формы территориальной организации государства, сочетающей

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 749.
[2] Конституции государств Европы. Т. 2. Ст. 819-820.

в себе одновременно черты и унитарного, и федеративного государства. Региональное государство – это государство, в котором его составным частям в значительной степени осуществлена передача полномочий от центра. Можно сказать, что региональное государство является следствием эволюционировавшей автономии. Это своего рода промежуточный тип государственно-территориального устройства. Такое государство, приобретая некоторые черты федерализма, существенно отличается от унитарных государств, занимая промежуточное место между этим и федеративным государством. Региональное государство обеспечивает перераспределение многих полномочий в пользу административно-территориальных единиц высшего уровня; имеет территориальные единицы с автономным статусом или национально-территориальные единицы, наделенные полномочиями, близкими к субъектам федерации.

Считается, что первоначальным фактором, способствующим регионализации унитарных государств является экономический – формирование экономических рынков, несовпадение экономических интересов территориальных единиц с интересами государства в целом, движение капитала за пределы территориальных единиц. Недовольство территориальных единиц государства порождает необходимость в обеспечении сохранения целостности государства при поддержании его этнического, культурного многообразия. В качестве одного из способов поддержания целостности государства используется наделение территориальных единиц полномочиями в определенных областях. При передаче значимых государственных функций территориальным единицам это может привести к появлению в составе государства сильной автономии, способной подорвать суверенитет государства.

Феномен регионализации оправданно связывать и проявлением фактора глобализации. По этой версии государству становится все труднее справляться с рядом своих функций, прежде

всего социальной, оно вынуждено делиться властью как с наднациональными структурами, так и собственными территориальными единицами, в первую очередь крупными.

Регионализация государства проходит в несколько этапов[1]: на первом этапе государство наделяет территории определенными полномочиями, чтобы подавить их недовольство, но при этом сохранить монополию управления в руках центральной власти; политические функции государства на данном этапе принадлежат центральной власти; на втором этапе происходит складывание нации на данной территории – появление общенационального языка, культурных ценностей, полномочия в сфере культуры переходят из центра к территориальным единицам, происходит сплочение народа, проживающего на данной территории, что приводит к росту требований, а затем усилению властных полномочий. Постепенно политические функции государства переходят к территориальным единицам, усиливая децентрализацию власти. Чем больше функций государство передает своим территориальным образованиям, тем сильнее становится автономия, тем радикальнее становится форма регионализации.

Существует несколько форм регионализма. Умеренная форма предполагает сохранение относительной автономии в рамках законодательства государства, радикальная – изменение автономии на законодательной основе в сторону ее усиления. Наиболее радикальной, экстремальной формой регионализма является сепаратизм – социально-политическое движение, направленное на выход территории из состава государства с целью создания нового государства или присоединения к другому государству.

Таким образом, регионализм является своего рода промежуточной формой государственно-территориального устройства, формирующейся в унитарном государстве в результате социаль-

[1] См.: Гоптарева И. Б. Федеральная государственность и проблема регионализации: политико-правовой аспект // Право и политика. 2005. № 9. С. 4.

но-культурных, политических движений территориальных образований государства, направленных на получение самостоятельности в решении определенных вопросов. При предоставлении таким территориальным образованиям значительных политических полномочий возможно появление стремления к обособлению и перерастание процесса регионализации в форму сепаратизма.

В современных условиях процессы регионализации опережают процессы федерализации. Они затронули ряд европейских государств, в частности Францию, а после признания воеводств в 2001 г. самоуправляемыми территориями – Польшу и другие страны. Как уже отмечалось, крайней формой проявления регионализации является сепаратизм. В новейшее время это в особенности остро проявилось в одном из автономных образований Королевства Испания – Каталонии.

Новая волна движений, направленных на выход из состава Испании, связана именно с желанием обретения финансовой автономии, которую Испания предоставить отказалась[1]. Масштабные акции протеста за независимость Каталонии прошли 11 июля, 23 августа 2010 г.; 27 сентября 2012 г. Каталония провозгласила проведение референдума 9 ноября 2014 г. о провозглашении независимости[2]. 23 января 2013 г. Каталония провозгласила себя суверенным политическим и правовым субъектом[3]. Декларация несколько раз приостанавливалась Конституционным судом Испании: вначале на 5 месяцев[4], затем на

[1] Frederic Berard, Stephane Beaulac. The Law of Independence: Quebec, Montenegro, Kosovo, Scotland, Catalonia // Butterworths (Canada) Limited, 2017. P. 94.

[2] Резолюция 17/X парламента Каталонии от 27 сентября 2012 г. о начале диалога с правительством Испании о возможности проведения опроса о будущем Каталонии // Официальный бюллетень парламента Каталонии. 2013. № 4.

[3] Резолюция 5/X от 23 января 2013 г. // Официальный бюллетень парламента Каталонии. 2013.

[4] Оспаривание Постановлений АС № 1389/2013 и Резолюции 5/X парламента Каталонии // ОГБ. 2013. № 112.

неопределенный срок[1], а впоследствии была признана не соответствующей Основному закону страны[2].

Массовые акции в поддержку независимости продолжились 11 сентября 2013 г. и 2014 г. – в День борьбы Каталонии за свои права[3]. В этот день в 2014 году был проведен опрос населения, который показал, что около 81 % – за независимость Каталонии[4]. 27 сентября 2014 г. сторонники независимости получили большинство на выборах в местный парламент Каталонии и вновь объявили о проведении референдума по вопросу независимости от Испании, закон о проведении которого был отменен Конституционным судом Испании уже 30 сентября[5].

Проведение нового референдума было назначено на 1 октября 2017 г. Несмотря на усилия властей Испании для предотвращения проведения референдума, угрозы тюремного заключения политиков, призывающих участвовать в референдуме, объявление проведения референдума незаконным Конституционным судом Испании, референдум все-таки состоялся. За независимость проголосовали 90,18 % при явке 43,03 %. 27 октября 2017 г. была объявлена независимость региона. Тогда власти Испании утвердили возможность применения ст. 155 Конституции Испании, по установленной процедуре был распущен парламент и правительство автономии, введено прямое правление и назначены новые выборы 21 декабря 2017 г., по результатам которых победила партия, отстаивающая территориальную целостность Испании (в то же время партиям, высту-

[1] Постановление Конституционного суда Испании от 11 июля 2013 г. № 156/2013 // ОГБ. 2013. № 167.

[2] Gillespie R., Gray C. Contesting Spain? The Dynamics of Nationalist Movements in Catalonia and the Basque Country // Routledge; 1 edition, 2015. P. 29.

[3] Morato X. C. Catalonia: A New Independent State in Europe?: A Debate on Secession within the European Union // Routledge, 2016. P. 218.

[4] Haspel B. Nou Estat D'europa: Catalonia's Quest for Independence // Pennsylvania State University, 2017. P. 36.

[5] Elliott J. H. Scots and Catalans: Union and Disunion // Yale University Press, 2018. P. 28.

пающим за независимость Каталонии, удалость получить абсолютное большинство – 70 мест из 135)[1].

Угрозы центральных властей Испании были приведены в исполнение: 3 ноября 2017 г. политическим лидерам борьбы за независимость Каталонии были предъявлены обвинения в мятеже, организации восстания и незаконном расходовании государственных средств, в связи с чем они были арестованы. Президент Женералитата Каталонии К. Пучдемон покинул Каталонию, скрывшись в Брюсселе; в последующем и ему были предъявлены обвинения. Согласно ст. 155 Конституции Испании, прямое правление в Каталонии продолжилось до назначения нового главы правительства в установленным законом порядке[2].

Отчасти, хотя, может быть, менее радикально, проявления сепаратизма наблюдаются в Новой Каледонии, где еще в 1988 г. был проведен референдум по ее самоопределению, на котором только 36,9 % высказались за независимость. В настоящее время движение в сторону самоопределения приобрели новые очертания: 19 марта 2018 г. Конгресс Новой Каледонии утвердил решение о проведении нового референдума за независимость от Франции, который был намечен на 4 ноября 2018 г. Предполагалось, что при достаточной явке и одобрении независимости Новой Каледонии может быть принята Декларация независимости; в этом случае судьба автономии была бы поставлена в зависимость как от решения Совета Безопасности (при рассмотрении вопроса на Генеральной Ассамблее требуется признание Новой Каледонии 2/3 государств – членов ООН), так и от публичных властей Франции.

Таким образом, сепаратизм как наиболее радикальная форма регионализации государственно-территориального устройства, выражающаяся в политических движениях с целью выхода из состава государства, достаточно распространен в современном мире даже в самых «благополучных его регионах как в форме ирредентизма, предполагающего присоединение к

[1] Kerevan G. Catalonia Reborn: How Catalonia Took on the Corrupt Spanish State and the Legacy of Franco // Luath Press Limited, 2018. P. 164.

[2] Thomsen E. Catalonia – Way to Conflict // Vesternas, 2018. P. 563.

соседнему государству, более близкому с точки зрения культуры, так и в форме сецессии – выхода из состава государства и образования нового государства. При этом во всех случаях проблема выхода из состава государства заключается в сложности признания законности таких изменений[1].

По конструкции власти региональное государство во многом сходно с федеративным, что проявляется: а) в наделении наиболее крупного территориального образования в составе государственной территории правом законодательствовать. Так, согласно конституции Италии области могут издавать законодательные акты по вопросам градостроительства, организации ведомств областного подчинения, сельского и жилого хозяйства (всего по 18 позициям); б) предоставлении территориальному образованию финансовой автономии; в) наличии в составе территории государства автономии, причем в тех случаях, когда территориальное образование характеризуется многонацио-

[1] В специальной литературе обращается внимание на следующие условия признания сецессии законной: возможность сецессии установлена национальной конституцией; необходимость деколонизации народа; аннексия территории после 1945 г.; государство нарушает принцип равноправия и право народов на самоопределение; взаимное согласие государства и территориальной единицы, а также грубое, дискриминационное, продолжительное нарушение прав человека и основных свобод, эксплуатация одной социальной группы другой.

Односторонний выход из состава государства, как это следует из сложившейся практики, зависит от нескольких обстоятельств: 1) народ должен выразить желание на выход из состава государства на референдуме; кроме того, такое решение не должно быть двусмысленным и должно быть легитимировано на основе международной практики, судебных прецедентах. Однако это не является решающим фактором для отделения от государства; 2) данная территория должна обладать достаточными силами и средствами для выхода из состава государства, причем они должны превышать силы самого государства, которое в свою очередь стремится к сохранению суверенитета и территориальной целостности; 3) выход из состава государства и образование нового должны быть признаны ведущими мировыми державами (см. об этом: Pavkovic A. Identity, Self-Determination and Secession // Routledge, 2018. P. 46.; Sterio M. Secession in International Law: A New Framework // Edward Elgar Publishing, Incorporated, 2018. P. 143; Conclusions and Recommendations of the Regional Conference of the Commonwealth of Independent States // Secession and International Law. P. 261.

нальным составом населения, образуется политическая (законодательная) автономия: Шотландия – в Великобритании, Гренландия – в Дании, Аландские острова – в Финляндии, конституционно наделенные «политико-административным режимом» Азорские острова и Мадейра – в Португалии и др.). Статус такой автономии сходен с правовым статусом субъекта федерации. В то же время региональное государство отлично от федеративного. Федеративное устройство предполагает множественность носителей власти (правительств) в то время как при децентрализации единственный источник власти остается сосредоточенным на общегосударственном уровне. Власть оказывается разделенной только между территориальными образованиями различных уровней.

Особенность регионального государства в том, что по степени децентрализации (и деконцентрации) это государство, которое еще нельзя отнести к федерации[1], но по своему конституционному своеобразию, взаимоотношению центральной власти и регионов, конституционной ментальности населения этих территорий это уже не унитарное государство. В таком государстве, как и в федеративном, действуют две системы публичных властей – на общегосударственном уровне и на уровне отдельных территорий.

[1] Это, в частности, проявляется в гораздо большем присутствии центральной власти (государства) на региональном уровне, чем это характерно для федерации. Так, по Конституции Португалии «Государство представлено в каждой из автономных областей Министром Республики, назначаемым и освобождаемым от должности Президентом Республики по предложению Правительства после консультаций с Государственным советом» (ст. 230.1). Министр Республики может осуществлять на постоянной основе полномочия по надзору за службами государства в области (ст. 230.3); он назначает и отстраняет от должности членов областного правительства по предложению его председателя (ст. 230.4), санкционирует («подписывает») областные законодательные и регламентирующие декреты (ст. 233.1), обладает правом вето на эти акты (ст. 233.4) и др.

Так, в Италии на общегосударственном уровне есть парламент, президент, правительство, на областном уровне – законодательные собрания и джунты (областное правительство). В Испании на общегосударственном уровне – Генеральные Кортесы (парламент), Король, правительство; на уровне автономных сообществ также сформированы органы государственной власти – представительные и исполнительные. В Португалии «областная законодательная ассамблея и областное правительство района являются собственными правящими органами каждой области» (ст. 231.1)[1]. В Демократической Республике Конго общенациональными органами власти являются президент, парламент правительство; на уровне провинций – областные собрания – директивный орган провинции, который принимает решения в рамках полномочий, предоставленных провинции, и контролирует Областное правительство, областные и местные государственные службы. Путем издания указов осуществляет свою законодательную власть (ст. 197). В свою очередь Областное правительство состоит из Губернатора, вице-губернатора и областных министров (ст. 198).

В региональных государствах верхняя палата парламента формируется подобно верхней палате федеративного государства. Так, согласно ст. 57 Конституции Италии сенат республики избирается на базе областей. В Испании сенат является палатой территориального представительства (ст. 69 Конституции 1978 г.). По Конституции Демократической Республики Конго «сенаторы представляют свои области» (притом, что «их мандат является национальным»). Они избираются «на второй степени выборов Собраниями провинций» (ст. 105)[2].

В некоторых случаях региональным образованиям предоставлено право участвовать в законодательном процессе на общегосударственном уровне (ст. 75 Конституции Италии 1947 г.). Очевидно, что формирование регионального государства имеет свои закономерности. При этом понятно, что такая форма территориальной организации не может быть декретирована сверху. Можно предположить, что вызревание региональной госу-

[1] Конституции государств Европы. Т. 2. С. 819.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 677.

дарственности происходит эволюционно, имеет свои этапы восхождения и отказа от прежних устаревших форм устройства. Процесс эволюции не может оставаться незамеченным государственной властью, не рискующей породить сложные конституционные риски. Важно, чтобы симптомы регионализма, уже заявившие о себе, получали конституционное признание. При этом неважно то, что само понятие регионального государства не присутствует в конституционном акте. Более значимой является закрепление в нем конструкции власти, способа распределения полномочий между разными ее уровнями и др. Отмеченное обстоятельство не всегда верно оценивается в специальной, даже компетентной литературе.

Так, распространенным является вывод о том, что Демократическая Республика Конго – «унитарное децентрализованное государство». Это ошибочный взгляд, не соответствующий реалиям. ДРК – региональное государство, значительно тяготеющее к федеративному устройству. Так, ч. 7 Конституции 2006 г. «О государственных учреждениях» содержит гл. II «О провинциях», включающую две части: «О политических институтах провинций» (ст.ст. 195–200) и «О распределении полномочий между центральной властью и провинциями» (ст.ст. 201–206). Соответствующие положения Конституции определяют исключительную сферу деятельности центральной власти и провинций, а также зону конкуренции между двумя эшелонами государственной власти. Для обеспечения согласия между самими провинциями, с одной стороны, и центральной властью – с другой, была основана Конференция Губернаторов, на которой председательствует глава государства и роль которой – служить совещательным органом для двух государственных инстанций. Согласно Конституции институтами провинций являются: 1) областные собрания; 2) областные правительства. Провинции (наиболее крупные территориальные образования страны) основаны в соответствии с принципами, изложенными в ст. 3 Конституции. Территориальное разделение внутри провинций определено органическим законом.

Таким образом, налицо конституционно сформировавшееся региональное государство[1].

Следует обратить внимание на возрастающую тенденцию регионализации многих государств. Этот тренд, в частности, характерен для целой группы государств Африки. Терминологически национальные конституции этих, равно как и других, стран не обозначают государство региональным. Тем не менее, может быть, не совсем точное, но данное понятие (или часто употребляемое и равнозначное ему регионалистское) уже воспринято конституционной лексикой. Анализ конституционных текстов указывает на то, что и национальный конституционный законодатель терминологически оттеняет государство с данным типом государственно-территориального устройства. В частности, по Конституции Камеруна (до ее введения в действие «Объединенная Республика Камерун») «Республика Камерун является децентрализованным унитарным государством» (предл. 1 § 2)[2].

Конституционными признаками квалификации государственного устройства страны региональным являются, как уже отмечалось: 1) наличие в составе государства территорий в статусе регионов – относительно автономных и государствоподобных образований, уступающих в своем статусе субъектам федерации; 2) наличие второго уровня государственной власти и структурированных в соответствии с принципом разделения властей представительного законодательного органа и исполнительного органа – правительства данной территории.

В частности, Конституция Камеруна указывает на 10 регионов в составе государства (ст. 61)[3]; конституционно учреждаемый выбор-

[1] Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных государств. Ч. 1. С. 329-330, 353-354.

[2] Конституции государств Африки и Океании. Т. 2. Северная и Центральная Африка. С. 625.

[3] Там же. С. 646.

ный региональный совет: конституционно члены совета именуются региональными советниками (§ 2 ст. 57) и парламентариями (§ 4 ст. 57); председатель регионального совета – им должен быть коренной житель региона (§ 3 ст. 57)[1]. На уровне каждого региона Президент назначает «представителя интересов государства» (§ 1 ст. 58). В определенных Конституцией случаях Президент вправе временно приостановить деятельность регионального совета и даже распустить его (§§ 1 и 2 ст. 59), а также временно отстранить от должности председателя и Бюро регионального совета, а равно отправить их в отставку (§§ 1 и 2 ст. 60).

Следует обратить внимание и на так называемые скрытые региональные государства: это такие государства, территориальная организация которых располагает всеми отмеченными признаками регионального, однако государство не проявляет интерес относительно легитимации фактического статуса территориальной организации государства. Примером таких скрытых региональных государств, как отмечалось, на европейском континенте, помимо уже хорошо известных, является Португалия.

По набору присущих ему признаков региональное государство отличается от федеративного. Один из таких существенных признаков – это отсутствие у регионов права юридической сецессии. Для федеративного государства такая возможность, даже если конституционно она и не провозглашена, все же более реальная. Видимо, не без учета данного обстоятельства процессы федерализации в таких странах, как Италия и Испания, заторможены. И, напротив, видимо, не без влияния действия отмеченного фактора отдельные из федеративных государств изменяют статус своей территории, обозначая переход от федеративной структуры государства к региональной. Это, в частности, характерно для Республики Судан; Конституция 2005 г., в отличие от Конституции 1992 г., отказалась от разделения территории государства в соответствии с принципом федерализма. Впрочем, для этого могли быть и иные причины.

[1] Там же. С. 644-645.

§ 5. Современное федеративное государство: понятие, конституционные признаки, виды. Способы разграничения компетенции в федеративном государстве. Институт федерального принуждения

Федерация – это сложное государство, составные части которого обладают политической автономией (признаками государственного суверенитета).

Как форма территориального устройства государства федерация менее распространена в сравнении с унитарной формой. В современном мире 1/9 часть государств (24 государства) являются федеративными. Однако они занимают значительную часть территории и населения. После Второй мировой войны число федеративных государств возросло в 3 раза, хотя в конце XX в. несколько федераций распались (Индонезия, Ливия, Уганда, СССР, ЧССР, СФРЮ). В то же время возникли новые – Аргентинская Республика (1989), Бельгия (1993), Эфиопия (1994), Ирак (2005), Республика Судан (2006).

Федеративные государства образуются следующими способами: в результате договора между независимыми субъектами о создании нового государства с превращением участников договора в субъектов федерации. Именно так 13 американских штатов, отстаивающих независимость от британской короны, договорились о создании нового государства – США путем присоединения к государству новых территорий и наделения их правами субъектов федерации. В частности, к США присоединены путем завоевания Техас, покупки – Луизиана и Аляска; в результате повышения статуса прежних региональных образований и превращения их в субъекты федерации (края, области, города федерального значения – в Российской Федерации); путем эволюции конфедерации в федеративное государство с превращением независимых государств в субъекты федерации (объединение семи княжеств Персидского залива, представ-

лявших прежде конфедеративную форму, в федерацию – Объединенные Арабские Эмираты).

Исходя из природы федерации, можно выделить следующие две группы ее признаков. Первая группа указывает на то, что федеративное государство отлично от унитарного (наличие двух уровней власти, двух систем права и др.); вторая – что федерация, несмотря на свою специфику, – государство целостное, единое и неделимое, обладающее суверенитетом и непререкаемой властью на территории. С этим связано конституционное непризнание за субъектами федерации суверенитета, запрет сецессии, верховенства федерального права и др.

В зависимости от того, какой принцип положен в основу образования субъекта федерации – национальный, территориальный или смешанный, различают: территориальные федерации (США, ФРГ, Республика Судан (до 2011 г.), Бельгия, Эфиопия) и национально-территориальные федерации (Индия, Российская Федерация). Критерии однородности субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе позволяют выделить федерацию симметричную – с однопорядковыми субъектами и объемом полномочий (Австрия) и асимметричную – наличие в составе федерации, кроме субъектов, и других территориальных образований (федеральные территории – в США, Мексике, Австралии, Бразилия).

Применительно к правовому способу закрепления федеративного. союза, т. е. в зависимости от вида (формы) правового акта, учредившего федерацию, принято выделять договорную – федерацию, образованную снизу, и конституционную, или законодательную. Последняя образуется актом центральной верховной власти. Применительно к объему компетенции федеральных и региональных органов власти, характеру взаимосвязей федерального центра и субъектов федерации различают две модели: централизованную (ФРГ, Индия и др.) и децентрализованную, дуалистическую (Канада, Бельгия, США). Если примени-

тельно к первой компетенция федерации расширяется, то в федерациях, тяготеющих к децентрализации, напротив, акцент сделан на праве субъектов (Канада, Бельгия).

Выбор способа образования федерации – это одновременно и выбор факторов, влияющих на ее устойчивость. Хотя, конечно, устойчивость конституционной системы, государства в целом зависят от множества разнородных факторов, среди которых в том числе и фактор внешнего воздействия. Именно данный фактор – питательная почва для проявления разного рода сепаратизма. Это, в частности, недружественные действия одного государства по отношению к другому.

В частности, Конституция Исламской Республики Пакистан содержит ст. 257, в буквальном смысле понуждающую воинствующе настроенные силы Джамму и Кашмир (до 2025 г. штат в составе Индии, а в настоящее время обладающим статусом союзной территории) совершать действия, направленные против территориальной целостности сопредельного государства: «если народ штата Джамму и Кашмир решит присоединиться к Пакистану, отношения между Пакистаном и этим штатом будут определяться в соответствии с желанием народа этого штата»[1].

Институт федеральной интервенции. Федеральная интервенция – это основанное на законе вмешательство федерального правительства в дела субъекта федерации в случае нарушения властями последнего федерального законодательства, неподчинения законным требованиям федерального правительства, нарушения прав человека, беспорядков, возникновения угрозы целостности федерального государства, задержки налоговых и др. платежей. Основания и процедуры применения мер федерального принуждения в отношении составных частей федерации конституционно определены.

[1] Конституции государств Азии. Т. 2. Средняя Азия и Индостан. С. 798.

Так, согласно Конституции Федеративной Республики Бразилия (гл. VI «Об интервенции»), федеральное вмешательство в дела штатов или федерального округа допускается в случаях необходимости:

1) поддержания национальной целостности; 2) отражения иностранного вторжения или вторжения какой-либо единицы Федерации в другую; 3) прекращения серьезных нарушений общественного порядка; 4) обеспечения свободного осуществления власти какой-либо из ее ветвей в единицах Федерации; 5) реорганизации финансов какой-либо единицы Федерации, которая: a) прекратила в течение более чем двух последовательных лет платежи по долгам, за исключением случаев форс-мажорных обстоятельств; b) прекратила передачу муниципиям доходов по налогам, установленных настоящей Конституцией, в сроки, определенные законом; 6) принуждения к исполнению федерального закона, приказа или судебного решения; 7) принуждения к соблюдению следующих конституционных принципов: a) республиканская форма правления, представительная система и демократический режим; b) права человеческой личности; c) муниципальная автономия; d) применение требуемого минимума получения от налогов штата, предусмотренного на обеспечение поддержания и дальнейшего развития обучения и взносов для публичных услуг здравоохранения; e) применение минимальных значений, обязательных для взимания налогов штата, включая средства, передаваемые на поддержание и развитие образования (ст. 34)[1].

Конституция предусматривает основания применения мер федерального принуждения федеральным округом по отношению к расположенным на его территории муниципий (ст. 35). Перечень оснований применения мер федерального принуждения в обоих случаях является исчерпывающим. Конституционно определены органы, правомочные применять принуждение, процессуальные сроки их применения, последствия окончания вмешательства, порядка принятия Декрет о вмешательстве, в

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Южная Америка. С. 151.

котором должны быть указаны сфера, продолжительность, условия осуществления вмешательства и др.[1]

§ 6. Федерация и конфедерация. Квазиконфедерация

Конфедерация – это союз суверенных государств, созданных для достижения определенных целей (политических, военных, экономических). Имея сходство с федерацией, конфедерация вместе с тем существенно отличается от нее. Ее сущностные отличительные особенности:

1) *правовой основой образования конфедерации является международно-правовой договор*. Это обстоятельство является основным государственно-правовым критерием для характеристики того или иного государственного образования в качестве конфедерации;

2) *конфедерация – это временное межгосударственное образование, которое распадается после достижения тех целей, ради которых оно было учреждено*;

3) *государства – члены конфедерации в полном объеме сохраняют за собой суверенитет,* а значит, субъекты конфедерации обладают правом сецессии; им принадлежит право нуллификации, или отказа в признании, а равно и применении актов союзной власти; они имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов;

4) *в конфедерации создаются наднациональные государственные органы* (те из них, которые необходимы для осуществления задач, особо выделенных в договорных актах). Отсутствуют судебные органы, ограничен круг исполнительных

[1] Конституции государств Америки. Т. 2. Южная Америка. С. 152.

органов власти. Парламент конфедерации формируется представительными органами государств-членов. Создаваемые на постоянной основе государственные органы конфедерации лишены властных полномочий. Акты конфедеративной власти имеют существенную специфику: они не содержат норм прямого действия и адресуются не гражданам, а органам власти государств – членов конфедерации; механизм обеспечения таких норм сходен с механизмом действия международно-правовых норм.

Считается, что в настоящее время конфедераций в мире нет. В то же время конфедеративные элементы присутствуют у ряда союзов, к примеру Британского содружества, СНГ, ЕАЭС. В определенной мере к конфедерации можно отнести Европейский союз, такие сообщества, как Бенилюкс, АСЕАН, Карибское сообщество.

Квазиконфедерация – это более тесный союз в сравнении с конфедерацией и менее тесный, чем федерация; союз между неравными частями (часто географически удаленными друг от друга). Такие отношения существуют между метрополией и бывшими колониями, сохранившими экономическую и государственно-правовую связь с первыми и в то же время настаивающими на собственном суверенитете. Иногда такой союз образуется вследствие исторических традиций, например Дания и Фарерские острова (находящиеся в океане и по другую сторону Атлантики), Гренландия; Голландия и Нидерландские Антильские острова (Аруба, Бонайре, Кюрасао – в Карибском море); США и Пуэрто-Рико (ассоциированное государство); Великобритания и острова Пролива, остров Мэн (имеют свои парламенты и вековую государственность).

К условиям такого союза относятся: а) наличие одного из сильных государств, к которому тяготеет иное государственное образование; б) добровольность такого союза; в) большая эффективность такой политико-правовой связи в сравнении с другими формами.

Является ли такая форма образований предпочтительнее единого государства? Очевидно, нет. В то же время бесконечное дробление когда-то единого государства на составляющие не является позитивным. В этой связи логично и предположение о возможности применения такой формы государственно-территориального устройства к тем государствам, где из-за проблемы сохранения государственной целостности сохраняется сильная напряженность и даже проливается кровь, гибнут мирные люди, совершаются террористические акты. Очевидно, что при определенных обстоятельствах это могло бы коснуться целой группы государств, в том числе некоторых из бывших республик Союза ССР.

§ 7. Нетипичные государственно-территориальные образования: конституционные формы легитимации; переходные формы территориального устройства

Наряду с симметричным государственно-территориальным устройством территориальная организация ряда государств характеризуется асимметричным устройством. Согласно доктрине *симметричной* является федерация, в основу устройства которой положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу. Субъекты такой федерации имеют одинаковое название (штаты, земли), одинаковую систему органов государственной власти и не отличаются какими-либо особенностями юридического статуса. Считается, что в современных условиях абсолютно симметричных федераций не существует. Большинство современных федеративных государств являются федерациями симметричными с элементами асимметрии (Австрия, Бразилия, Германия, США, Швейцария и др.). *Асимметричная федерация* характеризуется юридическим

или фактическим неравенством ее субъектов, наличием административно-территориальных единиц, не обладающих статусом субъекта федерации. Такие публично-территориальные образования в современных правопорядках имеют различные формы – федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения, притом что в отечественной литературе нередко они все обозначаются термином «федеральные территории» и др.

В федеративных государства – это так называемые *федеральные территории* – части федерации, имеющие особый статус в сравнении с субъектами федерации (Австралия, Венесуэла, Индия и др.). Это особые территориальные образования, не имеющие права принимать законы. Они управляются в основном из центра федеральными органами или назначенными чиновниками; могут наделяться ограниченными правами самоуправления, т. е. иметь различные формы автономии. Население федеральной территории участвует в формировании парламента страны.

В самом первом приближении *федеральной территорией* принято считать территорию, обособившуюся в структуре федеративного государства, не являющуюся частью территории субъекта федерации и находящуюся исключительно под юрисдикцией федеральных властей. Федеральные территории – это части федерации, но имеющие особый статус в сравнении с субъектами федерации; это особые территориальные образования, не имеющие своих легислатур и, соответственно, не наделенные правом принимать законы, т. е. не обладающие законодательной автономией или иными признаками политической (законодательно признанной) автономии. Иными словами, федеральные территории институализированы в качестве особой административно-территориальной единицы, входящей в состав федеративного государства без каких-либо прав субъекта федерации, в том числе и в части, касающейся отсутствия прав законодательной автономии. Как отмечалось, в представительном органе федерации функция представительства от феде-

ральной территории не реализуется. Федеральные территории управляются в основном из центра федеральными структурами или специально назначенными чиновниками; могут наделяться ограниченными правами самоуправления, т. е. приобретать те или иные формы автономии.

Безусловно, в составе различных государств статус федеральных территорий имеет свои особенности.

Несомненно, значимым является вопрос относительно целей создания федеральной территории. Верно лишь отчасти утверждение о том, что в реальности федеральные территории образуются на месте бывших колониальных владений, или в случаях, когда речь идет о столице двух штатов (Индия), или в целях управления островными территориями, удаленными от материка (США, Австралия), или в целях обеспечения особых прав коренного населения на самоуправление и сохранение традиционного образа жизни (Канада, Пакистан)[1]. Как это видно на примере вышеприведенных стран, в современных условиях существуют и иные, кроме указанных, причины создания федеральных территорий. При этом вопрос о конституционности действий (решений) федеральных властей действительно имеет принципиальное значение.

Кроме собственно федеральных территорий, в федеративных государствах в составе их территорий могут учреждаться федеральные округа, федеральные владения, притом что существует возможность для этих территорий изменять свой статус[2].

---

[1] Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15–25.

[2] К примеру, согласно Конституции Боливарианской Республики Венесуэла (предл. 4–5 ст. 16) «специальный закон может предоставить федеральной территории статус штата (в этом случае принятый органический закон вступает в силу после референдума на соответствующей территории); одновременно конституционно определена возможность создания новых федеральных территорий (Конституции государств Америки. Т. 3. Южная Америка. С. 312-313).

К атипичным территориям относятся также федеральные, столичные, специальные округа, федеральные владения, зависимые территории, резервации.

Федеральные округа – это специальные политико-территориальные единицы, место пребывания правительства страны и расположения столицы (США, Австралия, Мексика). В основе разработанной в США концепции создания федерального округа – опасения, что штат, в котором расположена столица, тем самым получает преимущества. В сравнении с другими субъектами федерации или политико-территориальными единицами, федеральные округа характеризуются меньшей степенью самостоятельности.

Например, в США Колумбия, в отличие от штатов, не имеет законодательных прав, обладает ограниченными правами самоуправления; только в 1961 г., согласно XXIII поправке, жители округа были наделены правом участвовать в выборах Президента и Вице-президента США). Тем не менее Колумбия не имеет представительства в Конгрессе, а Конституция США предоставляет Конгрессу исключительную юрисдикцию над округом «во всех случаях» (разд. 10, ст. I, ст. VI, поправка X). Применительно к данной стране в специальной литературе выделяют две категории федеральных округов: а) управляемые центральной властью как административные единицы (округ Колумбия в США), б) имеющие определенный объем самостоятельности, сродни иным внутригосударственным образованиям (Бразилия)[1].

Что касается *федеральных владений* (в буквальном смысле – находящиеся в федеральной собственности), то они также представляют собой разновидность атипичных территориальных образований, существующих в том числе и в странах с унитарным или регионалистским устройством (например, во Франции, Великобритании и др.). По своему статусу они уступают и федеральным территориям, и федеральным округам. Примером федеративных стран, где в составе государственной

[1] Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6 (67). С. 31 и сл.

территории есть федеральные владения, является Венесуэла, территория которой разделена на двадцать три штата, один столичный округ и федеральные владения; последние включают образовавшиеся или возникшие в территориальном море или в море над континентальным шельфом острова (всего 311). Режим и управление федеральными владениями определяются органическим законом (ст. 16 гл. II. «О политическом делении).

Столичные округа. Это специальные политико-территориальные единицы, место пребывания правительства страны и расположения столицы. Чаще всего образуются в федеративных государствах и именуются *федеральным округом* (США, Австралия, Мексика). В основе разработанной в США концепции создания федерального округа – опасения законодателей, что штат, в котором расположена столица, получает таким образом преимущества.

Не все столицы государств имеют особый статус и выделяются в особые столичные округа. Особенность в том, что столичные округа характеризуются меньшей степенью самостоятельности, чем другие субъекты федерации или политико-территориальные единицы (в США Колумбия в отличие от штатов не имеет законодательных прав, обладает ограниченными правами самоуправления; права участия в выборах добились только в 1961 г. при внесении соответствующей поправки). В федеративных государствах столичные (федеральные) округа находятся в центральном подчинении. Сходная ситуация и в унитарных государствах. К примеру, Париж – это и департамент, и община.

Особый статус имеют создаваемые в ряде стран *специальные округа* –специализированные территориальные подразделения, созданные для управления отдельными вопросами: судебные, школьные, полицейские, больничные и др. (США). Во Франции они именуются территориальными коллективами. Являются сугубо административными, т. е. управляются сверху,

политико-территориальными либо политико-административными, т. е. самоуправляемыми. Их границы не совпадают с границами территориальных образований.

Зависимые территории – это территории, которые не являются полностью самостоятельными, имеют ограничения в статусе и отличающиеся передачей части или полностью управления какой-либо стране (обычно бывшей метрополии). Такой статус предоставляется бывшим колониям, обычно значительно удаленным от государства, патронирующего данную территорию (Соединенное Королевство, Дания, Нидерланды, Франция). Зависимость территории различна: от полной передачи метрополии до максимального самоуправления (кроме внешней политики и обороны). Так, в США жители заморских территорий не обладают правом участвовать в выборах Президента и Конгресса; имеют свои законодательные собрания, губернаторов, избираемых населением. Но решения законодательных органов требуют одобрения Конгресса. Принято выделять незаселенные территории (атоллы, военно-морские базы) и территории, имеющие постоянное население (т. е. населенные пункты). В Соединенном Королевстве различают две категории зависимых территорий: а) не входящие в Европейский союз, но являющиеся частью и объектом британского законодательства (кроме вопросов жилищного и трудового законодательства) коронные земли с самостоятельным управлением, – так называемые бейлевики (территория под управлением бейлифа – представителя короля); б) заморские территории. В США в статусе зависимых территорий, имеющих индивидуальный статус, выступают ассоциированные государства (Пуэрто-Рико).

Особая разновидность территориальных образований – *резервации* – территория, на которой проживают представители коренного населения (индейцы). Имеются органы самоуправления – племенные советы, наделенные ограниченными правами. В основном резервации управляются федеральными струк-

турами. Существуют социальные программы федерации и штатов. Индейцы являются гражданами США, однако им предоставлены определенные преференции: отмена обязанностей уплаты налогов, участия в выборах органов власти федерального и регионального уровней[1]. Во Франции – это малонаселенные или необитаемые острова, расположенные далеко от метрополии (Гвинея, Гваделупа, Мартиника, Реюньон, а также острова – Валлис и Футюна, Французская Полинезия, Новая Каледония, французские Антарктические земли). Все они (кроме необитаемых Антарктических земель) по конституционной реформе 2003 г. получили статус территориальных коллективов.

[1] В других странах американского континента решение данной проблемы поднято на конституционный уровень. В частности, Конституция Гватемалы *содержит специальный разд. 3 «Индейские общины». Согласно бланкетной норме Конституции предусматривается, что* «вопросы, относящиеся к этому разделу, решаются специальным законодательным актом». Кроме того, в *ст. 66* «Защита этнических групп», включенной в данный раздел Основного закона, констатируется, что «на территории Гватемалы проживают различные этнические группы, среди которых фигурируют индейские группы, которые свое происхождение ведут от индейцев майя». Конституция обязывает государство признавать, уважать и поддерживать «их стиль жизни, обычаи, традиции, социально-организационные формы, ношение индейских костюмов женщинами и мужчинами, языки и диалекты» (см.: Конституции государств Америки. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 173).