

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

Форма государства — совокупность внешних признаков государства, определяемых его содержанием. В науке конституционного права различают две основные формы государства — форму правления и форму государственного устройства, которые также весьма разнообразны.

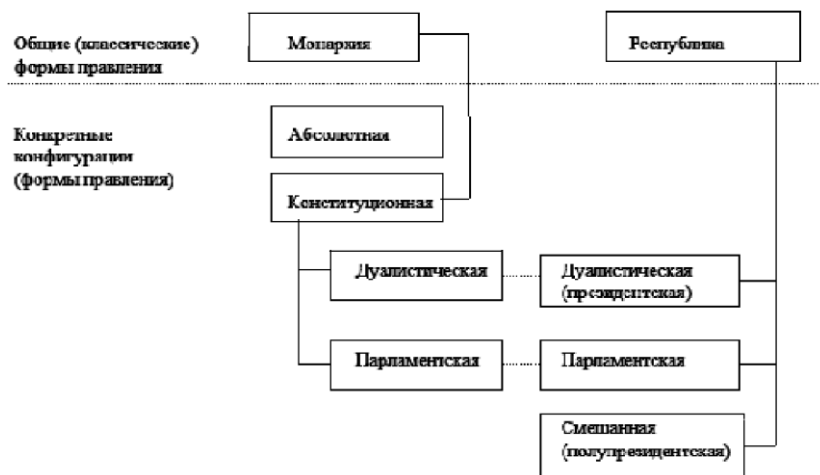
1. Форма правления зарубежных стран

Право любой страны определенным образом регулирует отношения между высшими органами государственной власти и устанавливает саму систему этих органов. Правовая сторона вопроса не всегда является определяющей: на функционирование государственной власти могут оказывать решающее влияние группы давления, личные связи, институты сомнительной конституционности (единственная партия, тайные комитеты и советы, духовные лидеры и т.д.). Более того, сами отношения между высшими органами государственной власти обычно далеки от буквы закона. Тем не менее, правовая организация государственной власти является важным фактором государственного управления. Во-первых, правовые нормы в той или иной степени все-таки отражают реальность; их существование не проходит полностью незамеченным. Во-вторых, правовые установления могут играть решающую роль, когда за ними стоят организованные интересы, использующие правовые нормы или их изменение в своих целях. Наконец, в некоторых современных государствах нормы конституционного права могут стать самостоятельной силой, особенно в ситуации равновесия, кризиса и т.д. — процедурная функция правовых норм здесь особенно важна. Исходя из этого, анализ форм правовой организации власти имеет самостоятельное значение для изучения государственного управления.

Форма правления — внешнее выражение содержания государства, определяемое структурой и правовым положением высших органов государственной власти.

Характер формы правления, существующей в данном государстве зависит от организации верховной государственной власти, точнее — от определения правового положения одного высшего органа государственной власти — главы государства. И в зависимости от того, осуществляется ли эта власть одним лицом по наследству, или принадлежит выборному органу выделяют монархическую и республиканскую формы правления.

Типология современных форм правления



Монархия — представляет собой такую форму правления, при которой верховная государственная власть юридически принадлежит одному лицу, занимающему свою должность в установленном порядке престолонаследия на всю жизнь. Термин "монархия" — греческого происхождения ("монос" — один, "архе" — власть) и означает "единовластие", "единодержавие".
 Разновидности монархии:

1. Абсолютная монархия (самодержавие) — отсутствуют какие-либо представительные учреждения, вся государственная власть сосредоточена в руках монарха (Саудовская Аравия, Катар, Оман, ОАЭ).

2. Конституционная монархия — власть монарха значительно ограничена представительным органом. Она подразделяется на два вида:

а) Дуалистическая монархия — существуют одновременно два политических учреждения — монархия и парламент, которые делят между собой государственную власть. Дуализм выражается в том, что монарх независим от парламента в сфере исполнительной власти, он назначает правительство, которое несет ответственность только перед ним, а институт

парламентской ответственности правительства отсутствует (Иордания, Кувейт, Марокко).

б) Парламентарная монархия — власть монарха ограничена не только в области законодательной, но и в сфере государственного управления и контроля над правительством. Правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. В отличие от дуалистической монархии здесь центральное место в системе государственных органов занимает правительство, которое не только осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Норвегия, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия и др.).

Республика — представляет собой такую форму правления, при которой все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются общенациональным представительным учреждением.

В зарубежных странах существуют два основных вида республиканских форм правления — президентская и парламентская республика.

1. Президентская республика — характеризуется соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства (формальная отличительная черта — отсутствие должности премьер-министра). Строится по принципу жесткого разделения властей.

Характерные особенности:

- внепарламентский метод избрания президента (всемирное избрание);
- назначение президентом и отправка в отставку министров;
- отсутствие института парламентской ответственности;
- отсутствие у президента права роспуска парламента.

Это весьма гибкая и легко приспособляющаяся к различным условиям форма правления. Она получила широкое распространение (США, Франция, Бразилия, Аргентина, Мексика и др.).

2. Парламентарная республика — характеризуется провозглашением принципа верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность (формальная отличительная особенность — наличие должности премьер-министра).

Характерные особенности:

- правительство формируется только парламентским путем из числа лидеров партии, располагающей большинством в нижней палате;
 - участие президента в формировании правительства носит чисто номинальный характер;
 - правление всегда носит партийный характер;
 - глава государства избирается парламентским путем;
- нормативные акты президента требуют контрассигнации.

Парламентская республика является менее распространенной формой правления (Италия, ФРГ, Австрия, Швейцария, Финляндия, Ирландия, Исландия, Индия, Израиль, Ливан, Турция и др.).

В конкретике политической жизни той или иной страны, с учетом того или иного соотношения политических сил, сложившихся традиций или вводимых реформ, возможны смешанные формы государственного правления.

Смешанные формы правления — характеризуются сочетанием в себе элементов как парламентской так и президентской республики (Франция). Полупрезидентская республика в отечественной и зарубежной науке конституционного права рассматривалась не как самостоятельная форма правления, а как переходная либо к президентской, либо к парламентской республике. Практика функционирования полупрезидентской республики в ряде стран, прежде всего во Франции, позволила французскому правоведа, специалисту в области конституционного права М. Дюверже сделать вывод о самостоятельном существовании подобной формы правления. Постепенно этот вывод получил повсеместное признание.

К характерным признакам полупрезидентской республики относятся следующие:

1. Президент избирается непосредственно населением в ходе прямых выборов. Выборы могут проводиться в один (мажоритарная система относительного большинства) и в два тура (мажоритарная система абсолютного большинства).

2. Президент наделяется обширными властными полномочиями: он является главой государства, ему принадлежат основные прерогативы в сфере исполнительной власти, он является верховным главнокомандующим.

3. В полупрезидентской республике существует правительство как самостоятельный орган исполнительной власти, работающий под общим руководством президента. Правительство назначается президентом, но нуждается в доверии парламента. Вынесение вотума недоверия может повлечь либо отставку правительства, либо роспуск парламента президентом.

Полупрезидентской была Веймарская республика в Германии с 1919 по 1933 г. Сегодня таковыми являются Франция, Португалия, большинство государств, возникших после распада Советского Союза, — Украина, Казахстан, Грузия и др.

Существуют и такие формы правления, которые сочетают в себе элементы монархии и республики (Малайзия имеет редкую разновидность конституционной монархии — выборную монархию).

Выделение разных форм правления (здесь этот термин обозначает уже конкретные конфигурации) основано на нескольких стандартных критериях. Они могут быть резюмированы следующим образом:

- способ занятия должности главы государства, его полномочия
- способ формирования правительства, его ответственность
- способы взаимодействия (взаимовлияния) главы государства, парламента и правительства.

Каждая форма правления характеризуется определенным сочетанием трех этих базовых параметров. Соответственно, каждая форма правления

может быть исчерпывающе охарактеризована по этим трем пунктам. Всю схему можно свести в таблицу:

Сравнительные характеристики различных форм правления

Форма правления	Абсолютная	Дуалистическая		Парламентская		Смешанная (полупрезидентская)
Параметр	монархия	Монархия	Республика	Монархия	Республика	республика
Глава государства	Занимает должность путем наследования,	Наследование	Всеобщие выборы	Наследование	Избирается парламентом или специальным конгрессом	Избирается прямыми всеобщими выборами, реже — непрямыми выборами или парламентом
	объединяет в своих руках все ветви власти	Возглавляет исполнительную власть		Почти не имеет собственных полномочий, не зависящих от правительства		Руководит исполнительной властью, имеет ряд собственных полномочий
Правительство	Если существует, полностью зависит от главы государства	Если существует, полностью зависит от главы государства		Формируется парламентским большинством с формальным участием главы государства, ответственно перед парламентом		Формируется совместно президентом и парламентом большинством, ответственно и перед парламентом, и перед президентом

Взаимовлияние	Всевластие главы государства, отсутствие парламента	Монарх может распустить парламент, сменить правительство	Президент может сменить правительство и отдельных министров	Правительство (с формальным участием главы государства) может распустить парламент; парламент может отправить в отставку правительство	Президент может распустить парламент, сменять министров, парламент может отправить в отставку правительство с согласия президента
---------------	---	--	---	--	---

Разумеется, характеристика каждой формы правления может быть более подробной; однако различия между отдельными странами, отдельными режимами становятся здесь настолько существенными, что трудно говорить о единой форме. Гораздо важнее другое: далеко не все современные государства могут быть отнесены к одной из форм правления, присутствующих на схеме. Эта проблема, проблема так называемых особых (т.е., не вписывающихся в классическую схему) форм правления, имеет два аспекта.

Во-первых, в современном мире существует достаточно много немонархических диктатур, как военных, так и гражданских. В этом случае вся полнота власти находится в руках единоличного диктатора либо хунты (наиболее распространенное наименование коллегии диктаторов). Это, безусловно, самостоятельная форма правления: она существенно отличается от других, она устойчива и распространена. По всем основным признакам диктатура — вариант республиканской формы правления. Определяющими являются два фактора: 1) высшая власть передается не по наследству и не через сословные процедуры, а на основании конкурентных процедур, привлекающих значительные массы людей (имеются в виду перевороты, хотя некоторые диктаторы попадают на свой пост в результате обычных выборов); 2) в большинстве диктаторских государств декларируется верховный суверенитет народа (в отличие от монархий, где носитель суверенитета — монарх). В остальном же классическая диктатура воспроизводит

характеристики абсолютной монархии, т.е. речь идет об **абсолютистской форме республиканского правления.**

Приведенная выше схема приобретает следующий вид:

Параллелизм форм правления



Если принять во внимание тот факт, что некоторые монархии прошлого удивительно напоминают сегодняшние смешанные или полупрезидентские республики, можно констатировать полную симметричность монархических и республиканских форм правления. Иначе говоря, на смену — или в дополнение — старым критериям статуса главы государства и источника суверенитета приходят новые критерии, связанные преимущественно с особенностями формирования и взаимодействия высших органов государственной власти.

Второй аспект проблемы так просто не решается. Многие государственные образования имеют настолько специфическую организацию власти, что втиснуть их в рамки существующих схем никакими усилиями нельзя. В качестве примеров можно назвать СССР, КНР, Иран, Ливийскую Джамахирию. Формы правления этих государств действительно являются особыми. Помимо сложности, большого количества специфических черт, особенность заключается в абсолютном несоответствии конституционного строя реальному распределению власти. Разумеется, в других странах также существуют несоответствия, нарушения, искажения и пр., однако система остается узнаваемой. Но было бы большой ошибкой считать, что

Всекитайское собрание народных представителей или Верховный Совет СССР обладали хоть какой-нибудь реальной и самостоятельной властью (по соответствующим конституциям это — высшие органы власти). Реальная же государственная власть, включая право издавать общеобязательные нормы, принадлежит (принадлежала) органам и должностным лицам, в конституциях и не упомянутым.

Производились попытки определить форму правления в социалистических странах как республику ассамблеи. Эта форма правления, короткое время существовавшая в ряде европейских стран (пример — Конвент во Франции), отрицает разделение властей. Речь идет о республике: высшая власть избирается и представляет интересы народа, источника суверенитета. Однако внутренняя организация власти опирается на абсолютные — либо ограниченные лишь конституцией — полномочия одного органа, — с той особенностью, что это коллегиальный выборный орган. В современном западном мире такой тип республик не существует ввиду его очевидной нефункциональности; лишь некоторые исследователи определяют как государство ассамблеи Швейцарскую Конфедерацию. Однако, если формально социалистические и некоторые другие однопартийные государства могут быть отнесены к этому типу, на практике ситуация полностью противоположна: официально всевластные, всенародные собрания, съезды и конгрессы лишены фактической власти.

Это задача, с которой правовая типология форм правления не справится. Можно детализировать отдельные формы, варианты форм, типы вариантов до бесконечности, можно охватить все существующее разнообразие форм государственной власти, однако в рамках правовой типологии невозможно адекватно отразить организацию власти, намеренно создающей фасадное право, не связанное с действительностью.

Даже попытки воплотить конституционную систему на практике — или создать конституцию, соответствующую политической практике — переводят форму правления данного государства в разряд узнаваемых. Так, в России по

Конституции 1993 г. установлена легко идентифицируемая смешанная (полупрезидентская) республика, как и в ряде других стран СНГ. Российский пример показывает, что простого узнавания мало: многие существенные черты организации государственной власти не отражаются в понятии форма правления. Отчасти эта проблема решается правовым анализом государственных режимов.

Государственные (политические) режимы в зарубежных странах

В литературе встречаются разные термины — государственные режимы, политические режимы, конституционные режимы и т.д. Речь, однако, идет об одном и том же; в данном случае мы будем использовать термин государственный режим или, во избежание путаницы с классической триадой политических режимов, правовой режим.

Политический режим — представляет собой совокупность методов осуществления государственной власти.

Если форма правления отвечает на вопрос о системе построения высших органов государственной власти, форма государственного устройства — о национально-государственной организации государства, то политический режим дает представление о том, как осуществляется государственная власть.

Политические режимы могут быть демократическими и антидемократическими (тоталитарными, авторитарными, расистскими).

Идеальных политических режимов в реальной действительности не существует. В том или ином конкретном государстве присутствуют различные по своему содержанию методы официального властвования. Тем не менее можно выделить наиболее общие черты, присущие той или иной разновидности политического режима.

Характеристика основных видов политических режимов:

1. Антидемократический — основным качеством является то, что управление человеческой общностью осуществляется либо единолично, либо

небольшой группой, Люди, составляющие авторитарную общность, управляются, но сами участия в управлении не принимают. Волевые решения принимаемые авторитарным руководством, осуществляются насильственно, через соответствующий аппарат принуждения. Этот вид режима характеризуется следующими признаками:

- государство в лице его различных органов подавляет личность, ущемляет его права, препятствует ее свободному развитию;
- полный (тотальный) контроль государства над всемисферами общественной жизни;
- огосударствление всех общественных организаций (профсоюзов, молодежных, творческих объединений, технических, спортивных и других обществ);
- личность в таком государстве фактически лишена какихлибо субъективных прав, хотя формально они могут провозглашаться в конституции;
- применение жестких репрессивных мер к инакомыслящим;
- действует примат государства над правом, что является следствием произвола, нарушений законности, ликвидации правовых начал в общественной жизни;
- милитаризация общественной жизни, наличие огромного военно-бюрократического аппарата, военнопromышленного комплекса, довлеющего над мирной экономикой;
- игнорирование интересов национальных государственных образований, особенно национальных меньшинств;
- либо полное отрицание религиозного мировоззрения, либо отдавание предпочтения одной из религий, запрещение и подавление всех иных религиозных течений.

2. Демократический — основным качеством является то, что управление человеческой общностью осуществляется по воле большинства ее участников. Демократия может быть политической и не политической, но при этом всегда

она представляет собой правление по воле большинства. Такой политический режим складывается в правовых государствах. Характеризуется следующими основными чертами:

- предоставление свободы личности в сфере экономической деятельности;
- реальная гарантированность личных прав и свобод гражданина;
- создание эффективных механизмов прямого воздействия населения страны на характер государственной власти (через избирательную систему, контроль избирателей за деятельностью государственных органов);
- приоритет личности, защита ее от произвола, беззакония правосудием;
- реальное разделение властей как в унитарных, так и в федеративных государствах;
- учет в одинаковой мере интересов большинства и меньшинства, индивидуальных и национальных особенностей населения;
- плюрализм мнений, наличие различных партий и движений (в том числе — оппозиции).

Государственный режим является правовой и политической конкретизацией формы правления. Эта конкретизация достигается за счет действия нескольких факторов:

- политические традиции. Традиционно некоторые конституционные нормы могут не применяться, либо применяться частично, другие — напротив, использоваться регулярно. Иногда можно говорить даже о действии обычно-правовых норм, дополняющих письменную Конституцию, если таковая имеется;
- косвенное и законодательное регулирование деятельности высших органов власти. Далекое не все вопросы, относящиеся к высшим органам власти напрямую регулируются конституциями. Для России таким примером может служить способ формирования Совета Федерации: с 1993 г. законодательно вводились три разных механизма, кардинально меняющие

систему высших органов власти. Кроме того, в Конституции могут содержаться косвенные ограничения, чаще всего — процедурного характера, серьезно воздействующие на реальное распределение власти;

- система политических партий. Само по себе количество партий, их идеологическая ориентация редко регулируются правом. Однако сочетание партийной системы с определенной избирательной системой может определять пути формирования и взаимодействия высших органов власти. Французский политолог Морис Дюверже резюмировал устойчивые взаимосвязи между избирательной системой, системой партий и государственным режимом; эти взаимосвязи иногда именуют законами Дюверже.

Избирательная система и политические партии играют решающую роль, — разумеется, там, где существуют выборы в высшие органы государственной власти и где выборы являются конкурентными и многопартийными. Следовательно, законы Дюверже применимы прежде всего — если не исключительно — к республикам.

В основе всего лежит простая зависимость. Мажоритарная избирательная система, особенно если выборы проходят в один тур, по одномандатным округам, по принципу простого большинства, ведет к формированию двухпартийной системы. Это означает, что политических партий может существовать сколько угодно, но фактической властью обладают лишь две наиболее крупные, которые постоянно конкурируют за большинство мест в парламенте. Классические примеры — республиканцы и демократы в США, лейбористы и консерваторы в Великобритании.

Почему это происходит?

Возьмем в качестве отправной точки отдельный избирательный округ, и предположим, что каждый кандидат выступает независимо от политических организаций. В зависимости от программы, симпатий избирателей, финансовой поддержки, один из кандидатов побеждает. Если он сохраняет

свои политические ресурсы и финансовую поддержку до следующих выборов, весьма вероятно, что и следующие выборы выиграет он же. Что в этих условиях делать его соперникам, по-прежнему не теряющим надежд? Они могут изыскивать дополнительные ресурсы на стороне, либо объединиться. Разумеется, если произойдет объединение, выбран будет только один из союзников, но и остальные выигрывают: они уже не неудачливые кандидаты, а союзники победителя.

Возможен и обратный вариант — каждый кандидат решает не отказываться от идеи личного присутствия в парламенте и предпочитает искать ресурсы на стороне. Однако это оказывается невыгодным для тех, кто может эти ресурсы предоставить. Поддержка кандидатов в депутаты имеет смысл для спонсоров — экономических структур, политических организаций и т.д. — лишь в том случае, если депутат будет проводить их интересы в парламенте. Пусть отдельный депутат и может быть влиятельным, но этого недостаточно: законы принимаются большинством, только большинство способно эффективно влиять на исполнительную власть.

Кроме того — и последние выборы в России это подтверждают — избирательская активность падает, если кандидат представляет только свою личность, не опираясь на четко обозначенные ценности и идеологические предпочтения. Если же существует устойчивая ценностная система, она гораздо эффективнее пропагандируется силами организации, чем силами независимых индивидов.

В итоге, множество избирательных блоков, объединений, партий, которые могут создаваться поначалу, объединяются, группируются, для того чтобы превратиться в две конкурирующие партии. Остальные либо примыкают к ним, либо обречены на аутсайдерство. Почему партий именно две? Виной всему принцип простого большинства, используемый в парламентах для принятия основной массы законов. Преимущества сплоченной организации, удерживающей контрольный пакет в парламенте настолько очевидны, что личные амбиции отступают на второй план, —

точнее, успешнее реализуются с партийной поддержкой. Принадлежность к одной из больших партий оказывается единственным реальным путем к власти.

Совершенно иная ситуация складывается в результате длительного применения пропорциональной системы. В этом случае также формируются парламентские партии или блоки — сам принцип голосования по спискам предполагает существование устойчивых политических объединений. Однако парламент, формируемый по спискам состоит из множества партийных фракций: в зависимости от численности мест в парламенте и особенностей их распределения от пяти-шести до нескольких десятков партий могут сформировать достаточно влиятельные фракции. Ни одна из партий не заинтересована в ослаблении своей самостоятельной роли при условии, что ни одна из других партий не объединяется с другой, чтобы иметь возможность получить парламентское большинство. В итоге большинство в парламенте оказывается коалиционным, как и правительство, а партийная дисциплина, усиленная списками, работает против единства большинства в парламенте.

Итоги функционирования различных партийных конфигураций представлены в таблице.

Государственные режимы при различных формах правления

Форма правления Дополнительные характеристики	Парламентская форма правления	Президентская республика	Смешанная (полупрезидентская) республика
Политические партии + избирательная система			

<p>Мажоритарные выборы, двухпартийная система</p>	<p>Однородное большинство в парламенте, премьерминистр — лидер партии большинства. Однопартийное правительство. Министерский режим или система кабинета: вся система публичной власти подчинена премьерминистру, контролируемому партийным штабом. Парламентское большинство — инструмент в руках правительства. Классический пример Великобритания.</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент (= исполнительная власть) принадлежит к одной партии, парламентское большинство — к другой, что часто приводит к противостоянию. В случае разделенного правления режим дуалистический, в случае однопартийности президента и парламентского большинства — президентский. Классический пример США.</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии, парламентское большинство — к другой. Премьерминистр в этом случае — лидер большинства; министерализм, сдерживаемый собственными полномочиями президента. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.</p>
<p>Мажоритарные выборы, биполярная система</p>	<p>Коалиционное большинство в парламенте, вокруг одной из двух больших партий, премьерминистр — лидер одной из больших партий. Коалиционное</p>	<p>Коалиционное большинство в парламенте, вокруг большой партии. Возможны президентский (президент — абсолютный лидер) и</p>	<p>Однородное большинство в парламенте. Возможно разделенное правление: президент принадлежит к одной партии (блоку), парламентское большинство — к</p>

	<p>правительство с преобладанием одной партии, иногда однопартийное правительство. Министериальный режим, высшая государственная власть в руках премьер-министра, которого контролируют партии коалиции.</p>	<p>дуалистический (разделение власти между президентом и парламентом) режимы, в любом случае президент сильнее, чем в чистой двухпартийной системе. Классический пример Мексика.</p>	<p>другой. Премьерминистр в этом случае — лидер большинства или компромиссная фигура; министриализм, сдерживаемый собственными полномочиями президента и игрой на противоречиях в парламенте. При однопартийности парламента и президента последний является абсолютным лидером.</p>
<p>Пропорциональные выборы, многопартийная система</p>	<p>Коалиционное большинство в парламенте. Премьерминистр — лидер коалиции или компромиссная фигура, коалиционное правительство. Парламентарный или слабый министриальный режим: правительственная нестабильность или распределение влияния по сферам между партиями. Классический пример Италия до 1993 г.</p>	<p>Нет прецедентов среди демократических государств: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава.</p>	<p>Редкая конфигурация: парламент с коалиционным большинством оказался бы на вторых ролях, независимо от партийного состава. Среди становящихся демократий, Россия достаточно адекватный пример (эффект мажоритарности едва заметен). Теоретически возможна эволюция в сторону двухпартийной системы.</p>
<p>Смешанная избирательная система, многополюсная партийная система</p>	<p>Склонение к двухпартийному или многопартийному варианту, в зависимости от конституционных и законодательных ограничений. Примеры:</p>		
	<p>Италия после 1993 г., ФРГ</p>		

Формы государственного устройства зарубежных стран

Форма государственного устройства — национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов.

В отличие от формы правления, форма государственного устройства рассматривается с точки зрения распределения государственной власти и государственного суверенитета в центре и на местах, их разделения между составными частями государства.

Форма государственного устройства — правовое понятие, характеризующее законодательное или конституционное оформление отношений между **центром** (высшими органами государственной власти и управления) и **периферией** (территориальными органами власти и управления). С более теоретических позиций, речь идет о правовом оформлении взаимодействия между государством и иными — территориальными — субъектами публичной власти, или между нацией (народом) и территориальными сообществами.

Классическая теория права различает три формы государственного устройства: конфедерация, федерация, унитарное государство. Практика публичного управления в XX в. уточняет и дополняет эту типологию:

- 1) конфедерации становятся исторической, не существующей в современном мире формой государственного устройства;
- 2) понятие унитарного государства существенно меняется за счет внутренней дифференциации (различий в степени централизации, наличия или отсутствия автономных территориальных образований и т.д.);
- 3) федеративные государства также трансформируются, приобретая несвойственные классическим федерациям черты и становясь все более разнообразными;

4) появляются новые формы территориальной организации публичной власти, от надгосударственных образований (Европейский Союз) до регионализированных государств (государств автономий).

Унитарное государство — это единое, цельное государственное образование.

Основные признаки:

- единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений;
- единая система высших органов государственной власти;
- единое гражданство;
- единая система права;
- единая судебная система;
- территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какой-либо политической самостоятельностью.

Эта форма является преобладающей (Великобритания, Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Финляндия, Греция, Испания, Нидерланды, Португалия Япония и др.).

Помимо унитарных государств в "чистом виде" встречаются их *особые разновидности*:

- унитарные государства с автономиями;
- децентрализованные унитарные государства.

Автономии могут быть административными, которые построены сугубо на началах самоуправления (автономии в рамках унитарного Китая) и политическими, имеющими небольшие признаки государства (Палестинская автономия в рамках Израиля).

При децентрализованной унитарном государстве все высшие административно-территориальные единицы являются автономиями (Испания).

Федерация — сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

Эта форма, в отличие от унитарной сложна и в каждом конкретном случае обладает уникальными специфическими особенностями.

Характерные признаки:

- территория федеративного государства в политикоадминистративном отношении не представляет собой единого целого, она состоит из территорий субъектов федерации;

- субъект федерации, как правило, наделяется учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции;

- субъекты федерации наделяются в пределах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов;

- субъект федерации может иметь свою собственную правовую и судебную систему;

- наличие двойного гражданства;

- двухпалатная структура союзного парламента (бикамерализм).

Федерация до настоящего времени является достаточно распространенной формой государственного устройства (США, Канада, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, ФРГ, Австрия, Швейцария, Индии, Австралия, Мексика и др.).

Одним из наиболее сложных вопросов при федеративной форме государственного устройства является разграничение компетенции между союзом и его членами. Компетенция как совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения в зарубежных федеративных государствах может подразделяться на четыре основных вида: 1) исключительную компетенцию союза; 2) исключительную компетенцию субъекта федерации; 3) совместную (конкурирующую) компетенцию союза и его членов; 4) остаточную компетенцию.

Исключительная компетенция федерации означает, что только органы союза обладают властными полномочиями в отношении перечисленных в конституции предметов ведения. К исключительной компетенции федерации обычно относятся важнейшие вопросы государственной жизни, касающиеся всего государства как целого: оборона страны, руководство вооруженными силами, внешние сношения, денежное обращение, сбор важнейших налогов и сборов, организация федеральных государственных органов, регулирование отношений федерации со своими субъектами и др.

Исключительная компетенция субъектов федерации указывает на те вопросы государственного управления, которые органы субъекта федерации вправе решать самостоятельно и под свою ответственность. К их числу относятся, например, формирование и исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка, руководство культурой, образованием, организация местного самоуправления и т. п. В рамках своей компетенции представительные органы субъекта федерации могут принимать местные законы. Какие именно законодательные акты вправе принимать легислатуры субъекта федерации, определяет федеральная конституция. Так, например, если в США штаты вправе иметь собственные гражданские и уголовные законы, то в ФРГ, Австрии и Швейцарии действуют единые общегосударственные гражданский и уголовный кодексы. В конечном счете это зависит от распределения компетенции между союзом и его членами.

Совместная (конкурирующая) компетенция федерации и ее субъектов означает, что властные полномочия в отношении отнесенных к этой компетенции предметов ведения принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федерации. При этом совместная компетенция предполагает издание рамочного закона союзом и последующее детальное правовое регулирование со стороны субъекта федерации. Конкурирующая компетенция означает, что свои полномочия в сфере совместной компетенции субъект федерации осуществляет тогда и постольку, когда и поскольку союз не воспользовался своими правами в этой сфере.

Наконец, остаточная компетенция — это компетенция по вопросам, не относящимся к первым трем видам компетенции и не нашедшая отражения в конституции.

В конституционном законодательстве зарубежных федераций вопросы компетенции закрепляются различными способами. Условно все зарубежные федерации с точки зрения конституционного регулирования вопросов компетенции можно разделить на четыре группы.

К первой группе следует отнести те федерации, конституции которых закрепляют лишь перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, не включенные в этот перечень, изначально считались предметом исключительной компетенции субъектов федерации. Подобная система разграничения полномочий существует в США, Мексике, Бразилии, Швейцарии, Австралии и некоторых других странах. Лишь в процессе применения конституции в этих государствах постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая правовое основание в толковании основного закона, даваемом органами, осуществляющими конституционный надзор. В некоторых федерациях (например, в США) эта схема дополняется принципом "подразумеваемых полномочий", суть которых сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции союза. Кроме того, Конституция США содержит предписание, запрещающее союзу и штатам совершение определенных действий совместно, а также по отдельности.

Во вторую группу можно объединить те федерации, конституции которых содержат детальную регламентацию вопросов, относящихся к двум сферам компетенции. Первый перечень, примерно одинаковый, — это вопросы, входящие в исключительную компетенцию федерации. Второй сферой компетенции, закрепленной в федеральной конституции, может быть либо исключительная компетенция субъектов федерации (Канада), либо конкурирующая компетенция союза и его членов (ФРГ). Канадская

конституция содержит наименования предметов ведения субъектов федерации, причем перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции канадских провинций, считается окончательным, а компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в соответствующий перечень новых пунктов. В ФРГ не упомянутая в конституции остаточная компетенция в принципе принадлежит субъектам федерации. Однако осуществление полномочий в этой сфере не является исключительным правом земель, так как конституция может установить или допустить иное регулирование. Кроме того, в Основном законе ФРГ сформулирован принцип: федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Отсутствие указания на то, что этот принцип действует лишь в сфере конкурирующей компетенции, открывает возможность федерального вторжения в компетенцию земельного законодателя.

К третьей группе можно отнести те федерации, конституции которых содержат трехзвенную систему разграничения компетенции между союзом и его членами (Индия, Малайзия). В этих государствах первую группу полномочий составляют вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации. Во вторую входит перечень предметов ведения членов союза. Однако вопросы, входящие в этот перечень, не составляют исключительной компетенции субъекта федерации. При определенных обстоятельствах (например, в случае издания президентом Индии прокламации о введении на территории штата чрезвычайного положения) эти полномочия переходят к союзу, парламент которого вправе принимать законы по любому вопросу, отнесенному конституцией к компетенции субъекта федерации. Третью группу полномочий, закрепленных в конституции, составляют вопросы совместной компетенции федерации и ее субъектов. По этим вопросам могут законодательствовать как союзный парламент, так и legislatures государственных образований, входящих в федерацию, однако союзный закон во всех случаях имеет приоритет. Вопросы, не нашедшие отражения в конституции и не входящие ни в одну из вышеуказанных сфер компетенции,

либо относятся к компетенции союза (Индия), либо остаются за государствами — членами федерации (Малайзия).

Наконец, четвертый, наиболее сложный, тип разграничения компетенции наиболее полно закреплен в конституции Австрии, а потому именуется австрийской моделью. Австрийский Федеральный конституционный закон устанавливает четыре варианта распределения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Первый перечень содержит предметы ведения, законодательная и исполнительная деятельность по которым является исключительной компетенцией федерации. Это относится, например, к таким предметам ведения, как внешние сношения, юрисдикция по конституционным вопросам, денежное обращение, почта, телеграф и некоторые другие.

Вторая модель распределения компетенции, согласно которой законодательство отнесено к ведению Федерации, а исполнительная деятельность — к ведению земель, применяется к таким предметам ведения, как гражданство и членство в общине, жилищное обеспечение, дорожная полиция и др.

Третий вариант распределения полномочий действует, например, в отношении установления санитарных требований к курортам, земельной реформы, трудового права и др. В этих сферах Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность.

Наконец, четвертый вариант — это установление исключительной компетенции земель в сфере законодательства и исполнения законов. Однако поскольку конституция закрепляет общую презумпцию компетенции земель, специальных норм, определяющих их исключительную компетенцию, в конституции содержится мало. К исключительному ведению земель отнесена, например, организация детских садов и детских домов.

Конфедерация — союз государств, при конфедеративных связях части конфедерации продолжают быть суверенными государствами, но между ними существует тесное единство.

Конфедерация — это непрочное образование, которое создается, как правило, либо с целью дальнейшей интеграции и трансформации в федерацию, либо с целью "мягкого" развода составных частей федерации.

Примером конфедерации были:

Швейцария до 1848 г., затем преобразовалась в федерацию; ОАР — Объединенная Арабская Республика — конфедерация Сирии и Египта, созданная в 1958 г. по инициативе Г.А. Нассера, распалась через 3 года, в 1961 г.

Сенегамбия — конфедерация Сенегала и находящейся внутри его территории Гамбии, существовала 7 лет (1982-1989 гг.), после чего распалась.

Квазиконфедерация — более тесный союз, чем конфедерация, и менее тесный, чем федерация, при этом это союз между неравными, и часто — отдаленными друг от друга частями.

Квазиконфедеративные отношения обычно существуют:

- между бывшей метрополией и ее бывшими колониями, которые уже не колонии, но и не государства, и желают сохранить экономическую и политико-правовую связь с метрополией, но в то же время обладать суверенитетом;

- в силу давних исторических традиций.

В качестве примеров квазиконфедеративных отношений можно привести:

- Данию и Фарерские о-ва, Гренландию;
- Голландию и Нидерландские Антильские о-ва (Кюрасао и Бокайро);
- США и Пуэрто-Рико
- Великобританию и о-ва Пролива, о-в Мэн.

- Содружество — объединение государств, характеризующихся определенной однородностью, которая обусловлена:

- интеграцией хозяйственных связей (страны Содружества Независимых государств);

- языковым единством (Британское Содружество наций);

- общностью правовой системы, культуры и религии (Лига арабских стран).

Основой содружества могут быть межгосударственные договоры, декларации и др. Надгосударственные органы содружества создаются для координации действий государств-участников. Правотворческая деятельность содружества осуществляется в форме своеобразных нормативных актов (Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ принят модельный Уголовный Кодекс от 2 ноября 1996г.).

- **Сообщество** — объединение государств для решения вопросов, от которых зависят жизнеспособность государства и его статус в мировом сообществе. В сообществе (Европейское сообщество) может быть бюджет, надгосударственные органы.

Цель сообщества — выровнять экономический и научно-технический потенциал государств, входящих в него. Порядок вступления в сообщество и выхода из него устанавливается членами сообщества.

- **Ассоциация** — объединение государств по глобальным мировым проблемам (сохранение мира, охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и др.)

Действующая Ассоциация стран тихоокеанского региона (АСЕАН: Таиланд, Малайзия, Сингапур и др.) направлена на поддержание мира и порядка в регионе.

- **Союзы** — объединения государств, в основе которых лежат исторические корни, экономическая целесообразность, геополитические факторы и др.

В союзы государства объединяются иногда вынужденно, так как в одиночку им труднее вынести давление, которое они испытывают (Балтийский союз, союз РФ и Республики Беларусь и др.).

Регионализованное государство

Результатом эволюции классических форм государственного устройства стало появление в Европе новой формы — регионализованных государств или государств автономий. Эту форму государственного устройства, реализованную на практике в Испании и в Италии, можно рассматривать и как компромисс между федеративным и унитарным устройством, и как отказ от классических форм. С точки зрения унитаризма, регионализованное государство — абсолютизация автономий, которые в унитарных государствах существуют как исключения из общего правила. Все административно-территориальные единицы приобретают статус автономий: самостоятельные полномочия в различных сферах и право на исключительность, по отношению к соседним территориям. С точки зрения федерализма, регионализованное государство — фактическая федерация, маскирующаяся под унитарное государство путем сохранения унитаристских деклараций в конституции. Однако эта скрытая федерация принципиально **ассимметрична**: набор прав, полномочий и привилегий у каждой территории строго индивидуален.

Таким образом, современное государственное устройство эволюционирует настолько, что **формальные различия между федерализмом унитаризмом теряют свой смысл**: государства различаются скорее конкретными параметрами, чем принадлежностью к общим типам.

Приводимы ниже схемы иллюстрируют основные различия между формами государственного устройства и представляют одну из самых дельных типологий современных федераций.

Современные формы государственного устройства

	Унитарные государства	Федеративные государства	Регионализованные государства
1. Общие принципы	Государственная власть едина, единая система законодательства, исполнительная и судебной власти	Государственная власть двойственна (федеральная и субъектов), двойная система законодательства, исполнительной и (иногда) судебной власти	Государственная власть формально едина, но существует два уровня законодательства, иногда исполнительной власти
2. Территориальное деление и территориальные единицы	Административно-территориальные единицы: образуются, изменяются, реформируются сверху	Субъекты федерации: образуются, изменяются, реформируются самостоятельно	Автономии: образуются, изменяются, реформируются по согласованию с центром
3. Наличие выборных органов власти	Не обязательно	Обязательно	Обязательно
4. Определение полномочий и механизма формирования территориальных органов власти	Определяются законом (сверху)	Определяются самостоятельно (с учетом федеральных конституционных ограничений)	Предложения разрабатываются самостоятельно, но должны быть утверждены центральными органами власти
5. Издание правовых актов	Сфера действия определяется законом или судами (сверху)	По любым вопросам, не отнесенным к федеральному ведению (презумпция компетенции субъектов)	По согласованию или с обязательным утверждением центральными органами власти
6. Атрибуты государственности	Нет; иногда собственная символика	Конституции (Уставы), часто официальный язык, свое гражданство, государственная символика	Иногда официальный язык, никогда гражданство; Уставы (Статуты) утверждаются центральными органами власти
7. Степень разнообразия в организации власти, полномочиях и статусе	Унификация	Равноправное разнообразие	Асимметрия

8. Примеры	Франция, Аргентина, Швеция, Дания, Япония	США, Мексика, Бразилия, Индия, Австралия, ФРГ, Швейцария	Италия, Испания; под вопросом — Великобритания, ЮАР
------------	--	---	--

Типы современных федераций

	Дуалистическая федерация	Кооперативная федерация	Централизованная федерация
1. Сферы законодательных полномочий (по Конституции)	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов презумпция компетенции субъектов	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение) презумпция компетенции субъектов	список исключительных полномочий федерации список запретов для субъектов сферы конкурирующего законодательства (совместное ведение) список полномочий субъектов презумпция компетенции федерации
2. Распределение полномочий исполнительно й власти	Независимые системы органов исполнительной власти у федерации и у субъектов, четкое разграничение полномочий	У федерации только центральные органы исполнительной власти; на территориях действуют только органы исполнительной власти субъектов, которым федерация делегировала полномочия	Органы исполнительной власти субъектов подконтрольны и подотчетны, часто подчинены федеральным
3. Бюджетный федерализм	Редкие федеральные гранты и программы, в остальном взаимная независимость	Многоуровневая система перераспределения налоговых поступлений, дотаций, взносов	Финансовые ресурсы концентрируются в федеральном бюджете, откуда распределяются по усмотрению федерации
4. Примеры	США, Австралия	ФРГ, Швейцария	Индия, Пакистан