

Под *формой государства* понимается совокупность его формы правления и внутреннего территориального устройства, работающих в определенном политическом режиме.

Давно уже известно, что особенности тех или иных государств находятся в прямой зависимости от внутреннего их устройства или, иными словами, формы государства. В этой связи необходимо помнить, что среди всех факторов, которые обуславливают особенность конкретной формы любого государства, главным является соотношение классовых сил в обществе, которые, как правило, определяют ту или иную форму правления. Наряду с этим существуют и другие причины, вызывающие многообразие различных форм государства. К ним можно отнести следующие существенные причины:

1. Исторические особенности становления и развития национальной государственности, например, в США, избравших федеративную форму государственного устройства, сложившуюся здесь в особых исторических условиях, без какого-либо отражения всего национального аспекта.
2. Сложившиеся традиции построения определенных форм государства, объясняемые национальными интересами проживающих на его территории народов. Так, был сделан выбор в пользу национальной формы федеративного устройства таким государством, как Индия.
3. Устойчивая национальная традиция в поддержании монархической формы правления в таких странах, как Великобритания, Швеция и Япония объясняется тем, что монархия в этих государствах обрела многовековую историю.

Вместе с тем следует учитывать и то, что все народы и государства развиваются не изолированно друг от друга: между ними возникают экономические, политические и

культурные связи. Страны, ушедшие вперед, могут оказывать и действительно оказывают влияние на возникновение и специфику политических форм менее развитых государств. Так, французская революция 1789 года во многом повлияла на политические формы европейских государств.

Форма любого государства характеризуется в полной мере тремя составляющими:

- а) формой правления;
- б) формой государственного устройства;
- в) политическим режимом.

Форма правления - это организация высших органов власти в государстве, порядок их образования и взаимоотношений, степень участия граждан в их формировании.

Если в государстве высшая власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства - монарха, который обычно занимает престол по наследству и пользуется им пожизненно, то такую форму государственного правления принято называть монархией.

Монархии подразделяются на неограниченные (абсолютного, имперского, единодержавного типа) - в которых монарх в своей высшей власти не ограничен конституцией, единодержавно осуществляет законодательство, руководит правительством, контролирует правосудие, местное самоуправление (таковы в настоящее время некоторые монархии Среднего Востока, например, Саудовская Аравия); неограниченными были деспотичные монархии рабовладельческих государств Древнего Востока, а также абсолютные монархии последнего периода эпохи феодализма, и ограниченные (конституционные монархии), в которых власть монарха ограничена конституцией, сосредоточивается на функциях главы государства, а законодательство осуществляется выборным органом-парламентом, под контролем главы государства и парламента создается правительство, формируется независимое

правосудие и муниципальное самоуправление. В настоящее время к ограниченным монархиям относятся конституционные монархии, например, такие страны «старой» демократии в Европе, как Англия, Бельгия, Швеция, Испания и др.

В большинстве стран в настоящее время абсолютная монархия эволюционирует в конституционную монархию.

В свою очередь, конституционная монархия подразделяется на два вида: дуалистическую и парламентарную.

Дуалистическая монархия характеризуется определенными признаками. Прежде всего, при этой форме правления существуют одновременно два политических учреждения: парламент и монарх, которые делят между собой государственную власть. Эта двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти. Он назначает правительство, которое имеет ответственность только перед ним. Парламент, которому конституция формально предоставляет законодательные полномочия, никакого влияния ни на формирование правительства, ни на его состав, ни на его деятельность не оказывает. Дуалистическая монархия не знает института парламентской ответственности правительства. Монархом сильно урезаны законодательные полномочия парламента. Одновременно монарху предоставлено право вето, право роспуска парламента, право назначения в верхнюю палату.

В настоящее время дуалистическая монархия сохраняется в Марокко, Кувейте, Иордании.

Парламентарная монархия существует в ряде развитых государств, в экономике которых не сохранилось сколько-нибудь существенных пережитков феодализма (Бельгия, Великобритания, Дания, Швеция, Австрия, Канада, Норвегия, Новая Зеландия, Япония и др.).

В парламентарной монархии практически не существует никакого дуализма. Здесь власть монарха ограничена не только в сфере государственного управления и контроля над правительством, но и в области законодательной деятельности.

Юридически за монархом сохраняется право назначения главы правительства и министров, но это он делает только в соответствии с предложениями лидеров партийной фракции, располагающей большинством мест в парламенте (в нижней палате парламента). Министры формально считаются слугами монарха, а само правительство - правительством монарха, но ни правительство, ни министры никакой ответственности не несут перед монархом. В данном случае правительство формируется парламентским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. При выражении парламентом правительству вотума недоверия последнее уходит в отставку.

В отличие от дуалистической монархии в парламентарной монархии главенствующее положение в системе государственных органов занимает правительство, которое не только осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента, а при случае может распустить его и назначить внеочередные выборы.

Примером современной парламентарной монархии является Великобритания. В соответствии с английской неписаной конституцией все полномочия по осуществлению исполнительной власти принадлежат монарху, однако на практике роль его в подавляющем большинстве случаев носит чисто номинальный характер. Корона практически лишена каких-либо дискреционных полномочий, а исходящие от монарха все юридические акты нуждаются в министерской скрепе, причем ответственность за них несет только правительство, что лишней раз подтверждает известное изречение «король не может поступить неправильно».

Конституцией 1947 года было оформлено введение в Японии парламентарной монархии вместо дуалистической. Новый основной закон Японии, по сравнению с откровенно реакционной конституцией 1889 года, явился значительным шагом вперед по пути демократизации политической системы общества. Это подтвердилось прежде всего в том, что полномочия императора были фактически низведены до чисто номинального уровня. «Все действия Императора, - гласит ст. 3 Конституции, - относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность».

Таким образом, японская Конституция, сохранив монархическую форму правления, превратила императора в чисто символическую фигуру, наделенную лишь церемониальными полномочиями.

Монархическая форма правления существует во многих странах мира и в настоящее время. А вот как распределены монархии по континентам. Всего 10 монархий насчитывается в Европе: Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция. Столько же монархий и на Американском континенте: Канада, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Кристофер и Невис, Сент-Люсия и Ямайка. В Азии в настоящее время 13 монархий: Бахрейн, Бруней, Иордания, Малайзия, Непал, Камбоджа, Кувейт, Катар, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд и Япония. В Океании и Австралии 6 монархий: Австралийский Союз, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа Новая Гвинея, Соломоновы острова и Фиджи. На Африканском континенте всего 4 монархии: Лесото, Маврикий, Марокко и Свазиленд.

Несколько специфична монархическая форма правления в странах, которые являются доминионами, входящими в Содружество наций (Австралия, Барбадос, Канада, Новая Зеландия, Ямайка и др.).

Доминионы не имеют собственных монархов, а лишь состоят в отношениях личной унии с Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии. Английская королева является королевой каждого из доминионов, а в ее отсутствие функции главы государства в доминионе осуществляет генерал-губернатор, назначаемый английской королевой по представлению правительства доминиона из числа его жителей.

Если государственная власть осуществляется избранными на определенный срок представительными органами (парламентом, президентом), то форма правления называется республиканской, а форма государства - республикой.

Республики в свою очередь могут быть либо парламентскими, либо президентскими.

Парламентская республика руководствуется принципом верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность за свою деятельность. Отличительной чертой парламентской республики является наличие должности премьер-министра. В парламентской республике глава государства - выборное должностное лицо - президент. Его роль в формировании правительства, как

и в управлении страной, носит чисто номинальный характер. Правительство в парламентской республике формируется из представителей одной или нескольких партий, располагающих большинством в парламенте, и несет по конституции страны ответственность перед парламентом. В настоящее время парламентскими республиками являются Австрия, Германия, Италия, Израиль, Индия, Турция и др.

Президентская республика характеризуется тем, что во главе ее стоит президент, обладающий реальными полномочиями главы государства и главы правительства одновременно. Особенностью президентской республики является отсутствие должности премьер-министра. Правительство в такой республике назначается самим президентом и не несет политической ответственности перед парламентом. Президент, избираемый населением, вместе с тем не имеет права роспуска парламента. Исторически впервые президентская республика была введена в США на основе Конституции 1787 года. Президентская республика теоретически и практически строится по принципу строгого разделения властей. Так, система высших органов государственной власти США строится на основе указанного выше принципа «сдержек и противовесов», в соответствии с которым конгресс, президент и верховный суд наделяются такими полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга.

Современная президентская республика создает достаточно благоприятные правовые предпосылки для сосредоточения в руках президента огромных полномочий. Одновременно отсутствие у президента права роспуска парламента лишает правительство возможности применять в отношении общенационального представительного учреждения угрозу досрочных выборов, что является обычной практикой в парламентской республике.

Таким образом, при условии соблюдения конституционной законности в президентской республике правительство более устойчиво, а парламент обладает большими реальными полномочиями, чем в тех государствах, где формально провозглашена парламентская форма организации власти.

Смешанные формы правления. В настоящее время существуют смешанные формы республиканского правления - президентско-парламентские, когда президент и парламент делят свои полномочия в той или иной пропорции по отношению к правительству. Современным примером смешанной республиканской формы правления является V Республика Франции. Конституция V Республики ограничила применение института парламентской ответственности. Правительство здесь формируется

президентом и несет ответственность только перед ним. Заседания правительства Франции проходят под председательством президента, а премьер-министр, имеющийся при этой форме правления, готовит решения правительства.

Французский президент наделяется как полномочиями главы парламентской республики, так и правами президента президентской республики. При этом, располагая правом роспуска парламента, он обладает большей фактической властью, чем глава президентской республики.

В настоящее время известны и такие формы правления, которые успешно объединяют элементы республики и монархии. Примером такого гибрида является форма правления Малайзии, где по Конституции 1957 года устанавливается выборная монархия. Монарх Малазийской Федерации получает свою власть не в порядке престолонаследия, а избирается сроком на 5 лет советом правителей, состоящим из правителей, входящих в федерацию 9 монархических государств. Монарх избирается из правителей, достигших совершеннолетия, простым большинством голосов. Он обладает обычными полномочиями парламентского монарха. Такая форма правления указывает на то, что монархическая форма, как составляющая этого уникального сочетания, проявляется в данном случае как главенствующая.

Под *формой государственного устройства* понимается территориальное устройство (структура) государства, характер взаимоотношений между частями государства и целым, между центральными и местными органами.

Конкретная форма государственного устройства в любой из зарубежных стран зависит от целого ряда исторических, географических, социальных, национальных и иных условий.

Истории известны три основные «классические» формы государственного устройства: унитарное государство, федеративное государство и конфедерация.

Унитарная форма государственного устройства является преобладающей. Это цельное

государство, части которого являются, как правило, административно-территориальными подразделениями (провинции, департаменты, воеводства, округа, уезды и др.), не имеющими каких-либо суверенных прав. Унитарными государствами являются Бельгия, Великобритания, Италия, Норвегия, Греция, Франция, Финляндия, Швеция и др.

Странам с унитарной формой государственного устройства при-сущи следующие *признаки*:

1. Территория унитарного государства подразделяется на административно-территориальные единицы, которые не могут обладать какими-либо суверенными правами. Местные органы управления, создаваемые в этих административно-территориальных единицах всегда в какой-то степени подчинены центральным органам государственной власти и управления.
2. Единая система высших органов государственной власти (глава государства, парламент, правительство), юрисдикция которых распространяется на территорию всей страны.
3. Единая судебная система, осуществляющая правосудие на всей территории государства, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права.
4. Единая конституция, нормы которой применяются на всей территории государства без каких-либо изъятий и ограничений.
5. Единая система права, обязательная для применения всеми государственными органами и гражданами в соответствующих административно-территориальных единицах.
6. Единое гражданство. Население унитарного государства имеет единую политическую и правовую принадлежность.

Исторически унитаризм сложился и стал прогрессивным явлением, так как практически заменил феодальную раздробленность и партикуляризм. Унитаризм истребован самой жизнью, а именно: потребностью единого рынка, удобствами осуществления своих решений государственной администрацией, отсутствием связи с национально-этнической или расовой структурой населения.

Лишь несколько унитарных государств - Великобритания, Дания, Испания, Италия и Финляндия - сохранили государственное устройство, которое характеризуется наличием административной автономии. Так, в состав Великобритании входят Шотландия и Северная Ирландия (Ольстер), которые пользуются ограниченной автономией.

Федеративная форма государственного устройства по своему сложна и многолика в отличие от унитарной и в каждом конкретном случае обладает присущими только ей особенностями.

Федерация до настоящего времени является весьма распространенной формой государственного устройства. Статус федераций сохранили целый ряд государств - Бразилия, Австрия, Аргентина, Венесуэла, Индия, Канада, США и другие.

Федеративное государство - это сложное союзное государство, части которого (государства, кантоны, провинции, земли, штаты) обладают ограниченным государственным суверенитетом при сохранении целостности государства.

Федеративная форма государственного устройства в отличие от унитарной обладает следующими признаками:

1. Территория федеративного государства в отличие от унитарного государства состоит из территорий субъектов федерации.

Субъекты федерации, как ее составляющие, не являются государствами в юридическом смысле слова, так как они не обладают суверенитетом, подразумевающим полную независимость как внутри страны, так и вовне. Это подтверждается и тем, что субъекты федерации юридически лишены права участия в международных отношениях. Одновременно центральная власть в случае нарушения союзной конституции (союзного законодательства) имеет право применения принудительных мер по отношению к субъекту-нарушителю. Иногда это право центральной власти прямо записано в конституции (Аргентина, Венесуэла, Индия и др.), а когда в конституции этих норм нет, центральная власть, ссылаясь на союзное законодательство, имеет возможность принудить силой к повиновению мятежный субъект федерации.

На основании существующего конституционного законодательства и общего союзного законодательства субъекты федерации не обладают правом одностороннего выхода

(право сепарации) из союза.

2. Наделение субъекта федерации учредительной властью, т.е. ему предоставляется право принятия собственной конституции. Такое наделение субъектов федерации учредительной властью закрепляется в соответствующих статьях союзной конституции. Здесь же оговаривается и принцип субординации, по которому конституции субъектов федерации должны полностью соответствовать союзным конституциям. Например, ст. 28 Основного закона ФРГ утверждает: «Конституционное устройство земель должно соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего основного закона».

Иногда же некоторые федерации не наделяют свои субъекты учредительной властью.

3. Субъекты федерации в пределах установленной для них компетенции наделяются правом издания законодательных актов. При этом принцип приоритета общесоюзного закона является всеобщим для всех без исключения федераций. Например, ст. 31 Основного закона ФРГ утверждает: «Федеральное право имеет перевес над правом земель».

Одновременно на территории субъектов федерации действуют общесоюзные законы, обязательные для исполнения всеми.

4. Субъект федерации, как правило, имеет свою собственную правовую и судебную систему.

5. Двухпалатная структура союзного парламента в настоящее время считается обязательным признаком федеративной формы государственного устройства. Бикамерализм применяется в настоящее время во всех федерациях. При этом верхняя палата представляет интересы всех субъектов федерации, а нижняя палата рассматривается как орган общесоюзного представительства и избирается по территориальным избирательным округам.

Глубокое изучение федеративной формы государственного устройства подтверждает то, что наиболее сложной проблемой во взаимоотношении союза и субъектов федерации является фактическое и юридическое разграничение компетенции между ними. В настоящее время в соответствии с принципом «дуалистического федерализма» союзные конституции устанавливают пределы исключительной компетенции федерации, давая перечень вопросов, по которым только союз может издавать нормативные акты. Все же остальные вопросы, не содержащиеся в перечне компетенции союза, так называемая остаточная компетенция, представляют собой предметы ведения органов субъектов федерации, либо совместного ведения союза и субъектов.

6. Наличие двойного гражданства является одним из формальных признаков федерации. Здесь каждый гражданин считается гражданином союза и субъекта федерации.

Таким образом, в федеративном государстве наряду с высшими органами федерации и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации. На территории субъектов федерации действуют также федеральные государственные институты, обеспечивающие функционирование федерального государства как единого целого. В федерации обычно существуют единые вооруженные силы, общесоюзный бюджет, устанавливается единое союзное гражданство.

В то же время от федерации как союзного государства следует отличать конфедерацию или постоянный союз государств с некоторыми органами, ведающими строго определенными общими вопросами, за пределами которых государства - члены конфедерации - сохраняют суверенитет и полную свободу действий. По сравнению с федерацией, конфедерация - менее тесное государственное объединение. Она не имеет общей территории, общего гражданства и др. Финансовые средства конфедерации складываются из взносов входящих в нее государств. Конфедерация не обладает суверенитетом, не имеет права непосредственного осуществления принимаемых ею решений: они проводятся в жизнь только через правительственные учреждения государств-членов конфедерации. Так, например, США являлись конфедерацией в 1776-1787 гг., Германия в 1815-1866 гг., Швейцария в 1815-1848 гг.

Самой историей подтверждается то обстоятельство, что конфедеративные образования имеют нестойкий, переходный характер; они либо распадаются, либо преобразуются в федерацию. Такое преобразование в федерацию произошло в Америке (США), Германии и др., а вот конфедерация Египта и Сирии была недолговечной и распалась.

В настоящее время заслуживает внимания особая форма ассоциированного государственного объединения, именуемая содружеством. Такая форма объединения независимых суверенных государств доказала свою жизнеспособность в Западной Европе в виде Европейского Сообщества. Современная действительность подтверждает, что если имеются экономические предпосылки, т.е. общий рынок и единая правовая среда, создаваемая, например, Судом ЕС, то невольно происходит углубление государственной интеграции и возможное дальнейшее преобразование содружества в конфедерацию или федеративное государство. Так, интеграционные процессы последних лет в рамках ЕС свидетельствуют о том, что его страны шаг за шагом достигают уровня государственной интеграции характерной для создания федеративного государства.

Политический режим - это совокупность политических приемов и методов осуществления государственной власти, определенный стиль в деятельности органов государственной власти и управления.

Из сказанного выше видно, что политический режим как одна из форм государства может быть охарактеризован с точки зрения демократизма или антидемократизма.

В характеристике формы государства, его политического режима важное значение имеет понятие «демократия», означающее народо-властие. Этим понятием обозначается устройство государств, правление в которых осуществляется по воле большинства, где единственным источником власти признается народ. В демократическом государстве законодательная власть осуществляется только представительным органом, избираемым населением - парламентом (в Греции, Италии, ФРГ и др.).

Одновременно выборы органов народного представительства осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В демократическом государстве права человека обеспечиваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также

конституцией конкретного государства.

В современных условиях демократический режим предполагает признание за гражданами широких прав и свобод, формирование правительства теми партиями, которые одержали победу на соответствующих выборах, легально действующие оппозиционные партии, на-пример, как в Великобритании, Италии, США, Франции и др.

С точки зрения конституционного права демократический государственный режим характеризуется следующими чертами:

- 1) признание политических прав и свобод в таком объеме, который обеспечивает возможности самостоятельного и активного участия граждан в определении государственной политики и позволяет легально и на равных условиях действовать не только партиям, отстаивающим правительственную политику, но и партиям оппозиционным, требующим проведения иной политики;
- 2) политический плюрализм и переход политического руководства от одной партии к другой, а следовательно, формирование основных высших органов государства (парламента, главы государства) путем всеобщих и свободных выборов гражданами; все партии, общественные объединения, граждане имеют при этом юридически равные возможности;
- 3) разделение властей, ролевая автономия различных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной и др.) при системе их сдержек и противовесов и обеспечении взаимодействия;
- 4) обязательное и реальное участие в осуществлении государственной власти общегосударственного представительного органа, причем только он имеет право издавать законы, определять основы внешней и внутренней политики государства, его бюджет; решения принимаются большинством при защите прав меньшинства и прав политической оппозиции;

5) свобода пропаганды любой политической идеологии, если ее последователи не призывают к насильственным действиям, не нарушают правил морали и общественного поведения, не посягают на права других граждан.

В условиях антидемократического режима происходит попрание прав и свобод человека, подавление существующей оппозиции (как это делается в современном Афганистане), не исключается упразднение высшего представительного органа власти - парламента - или превращение его в марионеточное учреждение, например, в нынешнем Пакистане, формирование правительства армией, захватившей власть в Ираке, Ливии.

С позиций конституционного права антидемократический режим характеризуется следующими чертами:

1) политические права и свободы граждан признаются в ограниченном объеме, который не обеспечивает возможности самостоятельного участия граждан (партиципации) в определении государственной политики, не предоставляет некоторым оппозиционным партиям права действовать легально. В Индонезии, например, разрешены не все, а только две неправительственные партии (они выступают в весьма умеренной оппозиции), Конституция Нигерии 1989 г. предусматривает возможность образования только двух партий: одна из них должна быть правящей, другая — играть роль лояльной оппозиции. Подобная ситуация существовала в Бразилии до конца 70-х годов;

2) переход политического руководства от одной партии к другой и формирование высших органов государства по конституции должны происходить на основе выборов, но сам выбор партий избирателями ограничен;

3) принцип разделения властей может быть упомянут в конституции, о фактически он отвергается. Акты президента или правительства вторгаются в сферу законодательной власти и нередко имеют большее значение, чем закон. Судебная деятельность во многом находится под контролем исполнительной власти;

4) плюрализм политической идеологии ограничивается. Возможна пропаганда различных идеологических взглядов, но они не

должны противоречить «руководящей» идеологии;

5) вооруженные силы часто играют политическую роль (концепция «двойной роли армии» и др.).

Таким образом, политический режим по своему характеру и содержанию значительно ближе к сущности государства, так как осуществляется в совокупности приемов и методов исполнения государственной власти.

Контрольные вопросы

1. Что такое форма правления? Можно ли, определив форму правления, получить целостное представление об организации публичной власти в стране?
2. Чем различаются монархия и республика? В чем отличие выборной монархии от республики с пожизненным президентом?
3. Какие государственные режимы вы знаете? Как они соотносятся с формами правления?
4. В чем различие между парламентарными и дуалистическими формами правления, между парламентаризмом и дуализмом, парламентаризмом и министриализмом как государственными режимами?
5. Чем отличается советская республика от парламентарной? В чем суть партократического государственного режима?

Вопросы для подготовки к семинару

1. Понятие формы государства.
2. Форма правления.
3. Формы территориального (государственного) устройства государства.
4. Политический режим.

Задания для самостоятельной работы

1. Проанализируйте тексты конституций 2-3 зарубежных стран и определите их форму правления. Подтвердите ваши суждения положениями этих конституций.
2. Используя тексты конституций, учебную и отраслевую литературу, дайте характеристику правового статуса автономных образований различных видов в Италии, Испании и КНР. Особое внимание уделите порядку их образования и вопросу разграничения компетенции между центральными органами власти и органами автономных единиц.
3. Составьте сравнительную таблицу, позволяющую, с вашей точки зрения, четко разграничить демократический, авторитарный и тоталитарный режимы (критерии - по выбору студента).