

Государство — сообщество людей, повелевать и распоряжаться которыми не должен никто, кроме него самого. Право есть ограничение свободы каждого условием совместимости ее со свободой всех других, насколько это позволяет всеобщий закон; а публичное право есть совокупность внешних законов, которые делают возможным такое полное согласие.

*Иммануил Кант,  
профессор Кёнигсбергского университета  
«Альбертина»*

## **Предисловие**

Государство — это особая организация общества, объединенного общими социальными, культурными и экономическими интересами, занимающая определенную территорию, имеющая собственную систему управления, систему безопасности и обладающая внутренним и внешним суверенитетом. Также можно сказать, что государство — это политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву общеобязательное значение, гарантирующая права, свободы граждан, законность и правопорядок.

Экономическую безопасность можно определить как состояние возможности и готовности экономики страны обеспечить устойчивость экономического положения личности, социально-экономическую и военно-политическую стабильность общества и государства в условиях внутренних и внешних угроз и влияний. Именно государство выступает, прежде всего, объектом экономической безопасности, только затем на этом месте появляются экономическая система, регионы, общество и общественные институты, предприятия и организации, а также личность. Субъектами экономической безопасности государства могут выступать органы исполнительной власти: функциональные и отраслевые министерства, ведомства, налоговые, таможенные службы, а также банки, фонды, страховые компании, производители и продавцы продукции, работ и услуг и т. д. Предметом в рамках экономической безопасности выступает выявление и мониторинг факторов, ухудшающих устойчивость социально-экономической системы и государства в краткосрочной перспективе. А это в полной мере также зависит от устройства государства и его правовой базы.

Государственное устройство России в наши дни представляет собой многогранную структуру, которая при его федеративном устройстве

неразрывно связана с органами центральной власти и внутренними административно-территориальными субъектами. Собственно, принципы взаимодействия между составными единицами государства и центром являются тем фактором, который и определяет организационную форму. Сложность этих отношений обуславливает и характер управления страной. В современном мире организация государственного устройства все чаще ориентируется на демократические ценности.

Считается общепринятым, что государственное устройство — это территориальная структура внутри страны, которая обуславливает ее разделение на составные части, а также раскрывает взаимоотношения между органами власти. Классификация форм устройства во многом определяется степенью суверенитета у отдельных территориальных образований внутри государства.

Право как социальный институт возникает практически вместе с государством, поскольку во многом они призваны обеспечивать эффективность действий друг друга. Именно органы государства становятся основными структурами, контролирующими выполнение правовых предписаний и реализующими в случае их нарушения соответствующие юридические санкции.

Если признать тот факт, что государство вызвано к жизни для экономического и политического управления всевозможными общественными делами, то для их реального осуществления оно должно было принимать общеобязательные правила поведения в виде юридических норм или придать общеобязательность правовым обычаям. Право — единственная признанная всеми форма, в которой государство может выражать свои веления в качестве общеобязательных.

Учебная дисциплина «Государственное устройство и право» изучается при подготовке специалистов по специальности «Экономическая безопасность». Она является базовой дисциплиной, формирующей готовность к применению знаний в области государственного устройства и права в целях обнаружения потенциальных угроз экономической безопасности.

Цель учебника — дать всестороннее представление о правовых основах государственного устройства, раскрыть механизм реализации государственной власти и государственного управления, изучить правовой статус системы органов государственной власти Российской Федерации и т. д.

Основными задачами являются:

- предложение обучающимся системы знаний об основном содержании государственного устройства и права;
- формирование у обучающихся мотивации гражданского менталитета в духе уважительного отношения к государственным органам, ценностям гражданского общества и правового государства.

В результате изучения дисциплины обучающийся должен:

**знать:**

- конституционное устройство России, основные теории и методы права, взаимосвязь развития системы права и общества;
- место человека в существующей правовой системе, государственной и политической организации общества;
- основные этапы и ключевые события государственного развития России;
- важнейшие достижения культуры и системы ценностей, сформировавшиеся в ходе исторического правового развития нашего государства.
- права и свободы человека и гражданина в России, уметь их реализовывать;
- знать основы российской правовой системы и законодательства;

**уметь:**

- логически мыслить, вести научные дискуссии;
- работать с разноплановыми правовыми источниками;
- осуществлять эффективный поиск правовой информации и правильно ее оценивать;
- получать, обрабатывать и сохранять источники правовой информации;
- преобразовывать информацию в знание, осмысливать правовые процессы, события и явления в России и мировом сообществе в их динамике и взаимосвязи, руководствуясь принципами научной объективности;
- формировать и аргументированно отстаивать собственную позицию по различным правовым проблемам;
- уметь использовать полученные знания для анализа и применения нормативных документов, предпринимать необходимые меры по восстановлению нарушенных прав;

**владеть:**

- представлениями об особенностях российской правовой системы, ее соотношением с международной системой права;
- навыками анализа правовых источников;
- приемами ведения дискуссии и полемики по правовым вопросам.

Структура и внутреннее содержание учебника соответствуют плану учебной дисциплины «Государственное устройство и право» по специальности 38.05.01 — Экономическая безопасность (специализация — «Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности»), носят теоретико-прикладной характер и требуют сочетания различных образовательных технологий и методов подачи материала.

# Раздел первый ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО

## Глава 1. Государство как политическая самоорганизация людей

### *1.1. Понятие государства и его устройства*

Исследуя понятие государства в различных источниках, приходишь к неизбежному выводу: общим во всех определениях государства выступает то обстоятельство, что в качестве специфических видовых его отличий выступают такие важнейшие характеристики, как народ, публичная власть и территория. Поэтому, представляется правильным сказать, что государство — это политическая организация публичной власти, способствующая реализации общечеловеческих, социальных, экономических, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории.

***Государство — это выделившаяся из общества и обусловленная его социально-экономическим укладом, традициями, культурой политическая организация суверенной публичной власти.***

Возникнув как продукт эмпирической (опытной) социальной жизнедеятельности, государство не совпадает с обществом и выступает по отношению к нему управляющей системой, системой второго порядка, учитывая, что общество — это система первого порядка. Государство как система имеет собственную внутреннюю логику развития, четкую структурную организацию (которая оттачивалась на протяжении тысячелетий), специфический механизм взаимодействия структурных элементов.

Таким образом, государство — самодостаточная система, обладающая собственной природой, сущностью и формой. При этом важно отметить, что государство, по сути, живет за счет общества.

Анализируя феномен «государство» можно выделить следующие признаки, отличающие его как от догосударственных, так и негосударственных организаций. Среди них:

1) наличие публичной власти, выделенной из общества и не совпадающей с населением страны (государство обязательно обладает аппаратом управления, принуждения, правосудия, ибо публичная власть — это чиновники, армия, полиция, суды, а также тюрьмы и другие учреждения);

2) система налогов, податей, займов (выступая основной доходной частью бюджета любого государства, они необходимы для проведения определенной политики и содержания государственного

аппарата — людей, не производящих материальных ценностей и занятых только управленческой деятельностью);

3) территориальное деление населения (государство объединяет своей властью и защитой всех людей, населяющих его территорию, независимо от принадлежности к какому-либо роду, племени, национальности; в процессе становления первых государств территориальное деление населения, начавшееся в процессе общественного разделения труда, превращается в административно-территориальное; на этом фоне затем возникает новый общественный институт — подданство или гражданство);

4) право (государство не может существовать без права, так как оно юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной<sup>1</sup> перед обществом, определяет юридические рамки и формы осуществления функций государства и т. п.);

5) монополия на правотворчество (издает законы, подзаконные акты, создает юридические прецеденты, санкционирует обычаи, трансформируя их в юридические правила поведения);

6) монополия на легальное применение силы, физического принуждения (возможность лишить граждан высших ценностей, которыми являются их жизнь и свобода, определяет особую действенность государственной власти);

7) устойчивые правовые связи государства с населяющими его территорию людьми, которые выражаются в гражданстве или подданстве. В демократическом государстве эта правовая связь равных сторон;

8) обладание определенными материальными средствами (государственная собственность, бюджет, валюта и т. п.), отнятыми у общества, для проведения своей политики;

9) наличие у государства монополии на официальное представительство всего общества (никакая иная структура не вправе представлять всю страну);

10) суверенитет (присущее государству верховенство власти на своей территории и независимость в международных отношениях). В обществе власть может существовать в разных видах: партийная, семейная, религиозная и т. п. Однако властью, решения которой обязательны для всех граждан, организаций и учреждений, обладает лишь государство, которое осуществляет свою высшую власть в пределах собственных границ. Понятие «суверенитет» имеет для государства такое же значение, как и понятие «права и свободы» для человека;

11) наличие государственных символов — герба, флага, гимна. Символы государства призваны обозначать носителей государственной

---

<sup>1</sup> Легитимность (от лат. *legitimus* — согласный с законами, законный, правомерный) — согласие народа с властью. Чем ниже уровень легитимности, тем чаще власть будет опираться на силовое принуждение.

власти, принадлежность чего-либо именно к государству. Гербы государства помещают на зданиях, где расположены органы государства, на пограничных столбах, на форменной одежде государственных служащих (например, военнослужащих и др.). Флаги вывешиваются на тех же зданиях, а также в местах, где проводятся международные конференции, символизируя присутствие на них официальных представителей соответствующего государства и т. д.

***Государственное устройство — это внутренняя национально-территориальная организация государственной власти, деление территории государства на те, или иные составные части, их правовое положение, взаимоотношения между государством в целом и его составными частями.***

Форма государственного устройства входит в состав формы государства, наряду с формой правления и политическим режимом.

## **1.2. Форма и виды государств**

Проблема государственного устройства органически связана не только с проблемой формы правления, но и с формой государства. Поэтому можно сказать, что форма государственного (территориально-политического) устройства — это внутренняя организация государственной власти, принцип деления государства на отдельные части, юридический статус этих составных частей, принцип взаимоотношений центральных и региональных (местных) государственных органов.

В зависимости от характера и структуры составных частей территории государства и взаимоотношений между ними и государством в целом страны по форме политико-территориальной организации подразделяются, прежде всего, на унитарные и федеративные, каждая из которых в свою очередь включает в себя определенные разновидности.

**Унитарное государство.** Подавляющее большинство стран мира (около 85 %) имеют унитарную (от лат. *unitas* — «единство») форму политико-территориального устройства. Это такая форма политико-территориальной организации государства, при которой его территория подразделяется на административно-территориальные единицы (области, департаменты, губернии, провинции, районы, округа, общины и др.) со сравнительно ограниченной самостоятельностью, строгой иерархией государственной власти и прямым подчинением государственному центру. В связи с этим унитарное государство нередко называют единым, слитным, простым по структуре государством, в отличие от федеративного государства — союзного, сложного, составного, объединенного. Унитарное устройство имеют субъекты Российской Федерации — государственные образования.

Унитарное государство содержит следующие основные отличительные признаки:

- одну конституцию, которая распространяет свое действие на всю территорию страны;
- единую законодательную власть — наличие общего для всей страны парламента;
- единую исполнительную власть;
- единую судебную власть (судебную систему);
- единое законодательство — правовую систему, обязательную для всех граждан на территории этой страны;
- территориальное деление на административные единицы, которые не обладают политической самостоятельностью;
- единое гражданство.

В унитарном государстве все внешние межгосударственные отношения осуществляют центральные органы государственной власти, которые официально представляют страну на международной арене. Монопольным правом налогообложения обладает государство. Взимание местных налогов органами местного самоуправления, как правило, допускается только с санкции государства, а части территории государства — административно-территориальные единицы, из которых состоит вся территория государства, в отличие от самого государства, не вправе по своему усмотрению устанавливать и взимать налоги.

Унитарные государства по своей структуре могут быть простые и сложные.

**Простые унитарные государства** в свою территориальную структуру включают только обычные административно — территориальные единицы. Если же унитарное государство в своем составе имеет еще и особые, автономные образования, которые наделены некоторыми возможностями самостоятельной организации органов власти на своих территориях, то оно рассматривается как **сложное унитарное государство**. Такие государства могут предусматривать наделение своих составных единиц территориальной или экстерриториальной автономией. В первом случае, к примеру, автономия может распространяться на отдельный регион или населенный пункт, а во втором — охватывать исключительно людей определенной национальности, в том числе находящихся и на других территориях.

**Федеративное государство.** Несмотря на то, что подавляющее большинство государств мира — унитарные, немало стран имеют федеративное (от лат. *foederatiō* — союз) политико-территориальное устройство. Эта форма заслуживает более пристального рассмотрения, так как к таковым государствам относится и Российская Федерация. Такими государствами кроме России являются Соединенные

штаты Америки, Мексиканские соединенные штаты, Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Швейцарская Конфедерация, Королевство Бельгия, Республика Индия, Исламская Республика Пакистан, Федеративная Республика Германия, Австрийская Республика, Федеративная Республика Нигерия и т. д. Отметим, что нередко вместо термина «федеративное государство» употребляется термин «союзное государство».

По характеру образования составных частей федеративные государства делятся на три категории:

**Административная федерация.** В данном случае предполагается у государства административно-государственное устройство, в котором все его внутренние территориальные образования формировались исходя из экономических, исторических, географических и других особенностей каждого региона.

**Национальная форма образования.** В такой федерации субъекты разделяются по национально-лингвистическим признакам, которые присущи проживающим на территории федерации народам.

**Смешанная федерация.** Также ее называют национально-территориальной формой, при которой формирование составных частей происходит с ориентацией, как на территориальный, так и на национальный принципы разделения. Примером такой федерации может быть Россия.

Таким образом, федеративное государство — это государство, территория которого состоит из ряда государственных образований (национально-государственных или территориально-государственных), каждое из которых хотя и имеет признаки государства, но не обладает суверенитетом государства, пользуется относительной политической самостоятельностью, за исключением тех прав, которые принадлежат всей федерации в целом.

Можно также сказать, что федеративные государства отличаются от унитарных следующими признаками;

— в федеративном государстве кроме общенациональной конституции, как правило, субъекты федерации имеют свои конституции или иные акты, определяющие их статус (правовое положение), который делает их подобными унитарным государствам;

— территория федеративного государства не составляет единого целого в политико-административном отношении, она представляет собой совокупность территорий субъектов федерации — государственных образований и, иногда, территорий центрального федерального подчинения;

— в федерации имеется две системы органов государственной власти и законодательства, две судебные системы: федеральная и субъектов федерации;



— в федеральной конституции имеется раздел, в котором осуществляется разграничение предметов ведения и компетенции федерального уровня государственной власти и государственных властей субъектов федерации;

— для большинства федераций характерна двухпалатная структура союзного парламента (нижняя палата — это представительство всех народов союзного государства, а верхняя палата — представительство субъектов федерации), а парламента субъектов федерации чаще всего однопалатные, т. к. сами субъекты обладают унитаризмом;

— субъекты федерации, будучи государственными образованиями, не обладают суверенитетом государства.

Как и унитарные государства, федерации далеко не одинаковы и обладают теми или иными существенными особенностями своего возникновения, по своей структуре, по характеру взаимоотношений между федерацией в целом и ее субъектами. Совокупность таких своеобразных черт, не обязательных для всех федераций, но общих для их определенных групп, позволяет выделить различные виды, формы федераций, классифицировать их.

Чаще всего в науке конституционного права федерации подразделяются:

— **по способу своего возникновения** — на договорные (союзные) и конституционные (автономные), то есть федерации, которые возникают на основании учредительных (федеративных) договоров или конституций. В качестве примера договорных федераций приводят США, ОАЭ и Швейцарию. Конституционные федерации создавались на основе конституции страны или иного конституционного документа, в котором центральная власть признает федеративное устройство и автономию отдельных территорий. Таким путем были созданы, например, ФРГ (1949 год), Индия (1948 год), РСФСР (1918 год) и ряд других федераций;

— **по своей структуре** — на симметричные (с равным юридическим и национальным статусом субъектов) и асимметричные, т. е. с неравным статусом субъектов. Симметричными являются такие федерации, составные части которых однородны по своей природе и в соответствии с конституцией страны равноправны между собой и в отношениях с федерацией (ФРГ, Австрия, Объединенные арабские эмираты и др.), однако необходимо отметить, что абсолютно симметричных федераций не существует, поскольку в любой федерации имеются элементы асимметрии. Большинство федераций мира — асимметричные, то есть они характеризуются фактическим неравенством субъектов, наличием особых территориальных образований, не обладающих статусом субъекта федерации (федеральные территории, федеральные округа, ассоциированные государства и др.).

Асимметрия в них заложена в самой структуре федеративных государств, где разные составные части имеют неодинаковый конституционно-правовой статус. Например, в составе США наряду с 50 штатами есть федеральный округ Колумбия, на территории которого находится столица США — город Вашингтон<sup>2</sup>; три федеральные территории — Гуам, Виргинские острова, Восточное Самоа, управляемые федеральным центром; ассоциированные со США государства: Пуэрто-Рико и Соединенные Штаты Микронезии;

— *по характеру взаимоотношений* между федерацией и ее субъектами — на централизованные и децентрализованные. Централизованной является федерация, в которой общенациональные интересы главенствуют над интересами отдельных членов федерации. Принцип централизма, в частности, был положен в основу разделения государственной власти между Союзом и союзными республиками при создании СССР. Конституция СССР устанавливала, что Союз мог принять к рассмотрению любые вопросы, если того требовали общегосударственные интересы. К ведению высших органов государственной власти СССР могли быть отнесены не только те полномочия, которые устанавливала конституция СССР, но и любые другие вопросы общесоюзного значения. В настоящее время централизованная федерация встречается уже значительно реже. В децентрализованных федерациях в основу положен принцип субсидиарности, смысл которого состоит в признании идеи самоуправления составных частей федерации как основы разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами. В современных децентрализованных федерациях наблюдается тенденция расширения полномочий субъектов федерации, прежде всего в сферах экономики и социальной политики.

Современный федерализм развивается и обладает гибкостью форм, поэтому необходимо учитывать этот международный опыт, использовать его при совершенствовании Российской Федерации. Однако нельзя механически копировать его, автоматически переносить

---

<sup>2</sup> Вашингтон — город, столица Соединенных Штатов Америки (США), не субъект федерации США. Постоянное население составляет чуть более 600 тысяч человек (сравните с многомиллионным населением столицы России городом Москва, который в отличие от Вашингтона является субъектом федерации). В Вашингтоне находятся главные представительства всех трёх ветвей федеральной власти, включая резиденцию Президента США в Белом доме. Вашингтоном управляет муниципальный совет из 13 человек во главе с мэром, однако Конгресс США имеет верховную власть над городом. Поэтому жители города имеют меньше прав в самоуправлении, чем жители штатов. У округа есть не имеющий права голоса делегат в Палате представителей Конгресса США, но нет своих представителей в Сенате. До ратификации двадцать третьей поправки к Конституции США в 1961 году жители округа также не имели права голоса на президентских выборах. URL: <http://www.ru.wikipedia.org> Вашингтон.

в иные условия. Каждая страна имеет элементы неповторимости, уникальности, и в этом смысле Россия служит тому подтверждением.

К вышеприведенным формам следует добавить **конфедерацию** — форму межгосударственного объединения нескольких стран, взаимоотношения между которыми, регулируются не конституционным, а международным правом. Вместе с тем конфедерация представляет собой непрочное государственное образование: они либо распадаются, либо преобразуются в федеративные государства (как это, например, было со Швейцарией, которая из конфедерации Швейцарский Союз, существовавшей в 1815–1848 годы, трансформировалась в федерацию, США (1776–1787 годы), Германский Союз (1815–1866 годы)). В России ученые-государствоведы часто считают, что в настоящее время конфедераций в мире не существует<sup>3</sup>, хотя данный тезис достаточно спорный, т. к. в Европейском Союзе существует гражданство Европейского Союза, а известно, что «гражданство — это устойчивая политико-правовая связь человека с конкретным государством, определяющая их взаимные права и обязанности»<sup>4</sup>. То есть наличие гражданства определяет и наличие государства этого гражданства.

Появилась и новая форма — **ассоциированное государственное объединение**, названное *содружеством государств*. Примером может служить Содружество Независимых Государств (СНГ), в составе которого некоторые государства, ранее входившие в СССР. Это более аморфная и неопределенная форма, чем конфедерация.

Кроме названных форм государственного устройства в истории человечества имели место и некоторые другие специфические формы государств — империи, протектораты и прочее. Так, империи (от лат. *imperium* — власть) выступают как государственные образования, как правило, созданные на основе завоеваний территорий других стран, отличительными особенностями которых являются обширная территориальная основа, сильная централизованная власть, основанная на постоянном диктате и насилии, асимметричные отношения господства и подчинения между центром и периферией, разнородный этнический и культурный состав населения. Империи (например, Римская, Британская, Российская) существовали в различные исторические эпохи. Протекторат (лат. *Protector* — покровитель) — форма, при которой одна страна признает над собой верховную власть другой, более сильной страны, прежде всего в международных отношениях, но сохраняет

---

<sup>3</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М., 2001. С. 21.

<sup>4</sup> Городилов А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / А. А. Городилов, А. В. Куликов. — М.; Берлин: Директ-Медиа, 2018. С. 43.

автономию во внутренних делах и собственных правителей. В настоящее время такими государствами являются «ассоциированные государства».

### **Контрольные вопросы.**

1. Дайте понятие государства?
2. Какие бывают государства по форме государственного устройства?
3. Виды федеративных государств.

### **Литература:**

1. Городилов А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / А. А. Городилов, А. В. Куликов. — М.; Берлин: Директ-Медиа, 2018.
2. Городилов А. А. Правоведение: Учебное пособие / А. А. Городилов, А. В. Куликов, А. Г. Мнацаканян. — М.: КНОРУС, 2010.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Пер. с нем. — СПб.: Юридический центр-пресс, 2004.
4. Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. — СПб.: Издательский Торговый Дом «Герда», 2000.
5. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 2004.
6. Сравнительное конституционное право. Отв. ред. В. Е. Чиркин. — М.: Манускрипт, 2002.
7. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М., 2001.

## Глава 2. Форма государственного правления и ее виды

Форма государственного правления характеризует организацию государственной власти, систему высших государственных органов, а также порядок их образования, взаимоотношения между ними и гражданами. В современном мире каждое государство отличается набором специфических черт и характеристик, которые сложились в процессе его исторической эволюции, под влиянием природных факторов, особенностей социально-экономического развития, религии и прочее.

К верховной государственной власти относят главу государства (монарх или президент), законодательный орган, правительство. Если в качестве основного критерия рассматривать положение главы государства, то формы правления подразделяются на монархические и республиканские.

1. **Монархия** (лат. *Monarchia* от др.-греч. *μοναρχία* «единовластие» < *μόνος* «одиначный, единый» + *ἀρχή* «власть, господство») — такая форма правления, при которой лицо, обладающее верховной государственной властью, занимает свою должность в установленном порядке престолонаследия.

Современной монархии исторически предшествовала **монархия абсолютная**, которая сформировалась как политическое учреждение в поздний период развития средневековья. Абсолютистский строй существовал также в новое и новейшее время (XVI–XX века) в таких странах, как Франция и Россия.

Для такой монархии (самодержавия) характерно отсутствие каких-либо представительных (представляющих весь народ страны) учреждений и нахождение всей государственной власти в руках монарха (на практике клану<sup>5</sup>, который представляет монарх)<sup>6</sup>. В этом случае монарх неподконтролен обществу и неподсуден, осуществляет все назначения и принимает государственные решения. Нередко он глава судебной власти и церкви.

В большинстве стран абсолютная монархия эволюционирует в **монархию конституционную** (ограниченную), такую форму правления, при которой власть монарха осуществляется на основе конституции и в ее рамках. В зависимости от степени ограничения конституцией она подразделяется на два вида — дуалистическую и парламентарную монархии.

---

<sup>5</sup> Клан (кельт. *clan*) — в широком смысле род или группа родственников, объединенных хозяйственными и общественными узами. Словарь иностранных слов. — М.: Рус. яз., 1989. С. 234.

<sup>6</sup> В настоящее время абсолютная монархия сохраняется еще в Саудовской Аравии, Катаре, Омане, Брунее, Бахрейне. Эти страны имеют небольшую или маленькую территорию, но огромные природные запасы (обычно нефть). В них высокий уровень экономического развития, избыточный годовой доход на душу населения, который контролируется монархом, развитая система социальной помощи.

**Дуалистическая монархия** характеризуется следующими признаками. При этой форме правления существуют одновременно монархия и парламент, которые делят между собой государственную власть. Эта двойственность (дуализм) выражается в том, что монарх юридически и фактически независим от парламента в сфере исполнительной власти, так как он назначает правительство, которое ответственно только перед ним, а не перед парламентом. Парламенту конституция формально предоставляет только законодательные полномочия и никакого влияния ни на формирование правительства, ни на его состав, ни на его деятельность он не оказывает. Кроме того, законодательные полномочия парламента урезаны монархом, которому предоставляется право вето, право назначения в верхнюю палату, право роспуска парламента, он также является верховным главнокомандующим. Дуалистическая монархия в настоящее время существует в Лихтенштейне, Иордании, Кувейте и Марокко.

**Парламентарная монархия** в настоящее время существует в целом ряде развитых стран (например, в Великобритании, Бельгии, Дании, Швеции, Норвегии, Японии и др.), в экономике которых не сохранилось сколько-нибудь существенных пережитков феодализма. В парламентарной монархии не существует дуализма. Она характеризуется тем, что парламента обладает большей властью, чем монарх, который не имеет реальных полномочий по управлению государством. Власть монарха ограничена не только в области законодательства, но и в сфере государственного управления и контроля над правительством и носит представительный характер.

Монарх сохраняет юридически право назначения главы правительства и министров, но может пользоваться им только в соответствии с предложениями лидеров партийной фракции, располагающей большинством в парламенте (точнее, в нижней палате парламента). Хотя формально правительство — правительство монарха, но ни министры, ни правительство никакой ответственности (индивидуальной или коллегиальной) перед монархом не несут.

Правительство формируется парламентарским путем и несет ответственность за свою деятельность только перед парламентом. Если парламента выражает правительству вотума недоверия, то оно уходит в отставку. В парламентарной монархии монарх обычно лишен каких-либо дискреционных полномочий. Все исходящие от него акты приобретают юридическую силу только в случае контрасигнатуры<sup>7</sup> соответствующего министра.

Центральное место в системе государственных органов в парламентарной монархии занимает правительство, которое не только

---

<sup>7</sup> Контрасигнатура — подпись министра на акте, исходящем от главы государства, означающая, что министр принимает на себя юридическую и политическую ответственность за данный акт. Словарь иностранных слов. — М.: Рус. яз., 1989. С. 256.

осуществляет полномочия и прерогативы монарха, но и контролирует и направляет всю деятельность парламента.

Таким образом, признаки парламентарной монархии следующие:

— наличие института монархии, но существенное ограничение власти монарха конституцией либо законами;

— наличие парламента, который обладает широкими полномочиями;

— парламент обладает правом формировать правительство;

— правительства ответственно перед парламентом;

— парламент принимает законы и важнейшие государственные решения;

— монарх имеет церемониальную функцию (представляет государство, символизирует единство нации, может выступать в роли арбитра между высшими органами государственной власти);

— часто наличествует институт контрассигнатуры — совместной подписи государственных документов монархом, с одной стороны, и премьер-министром, министрами, иными должностными лицами — с другой.

**Теократическая монархия**, в которой монарх одновременно является главой религиозного культа, представляющего одну из мировых религий. Так, духовный владыка католиков Папа является одновременно главой государства Ватикан. Русская православная церковь государством не является. Король Саудовской Аравии не только выполняет функции хранителя главных религиозных святынь мусульманского мира, но и является главой ваххабитского направления ислама. Монарх Великобритании также со времен Генриха VIII возглавляет англиканскую церковь (первосвященником данной церкви является архиепископ Кентерберийский).

Особая разновидность монархии — **выборная монархия**, которая сочетает в себе элементы монархии и республики. Примером является Малайзия. По конституции 1957 года там существует выборная (или избирательная) монархия. Монарх Малайзийского федеративного государства (официальное наименование — Янг ди-Пертуан Агонг) получает свою власть на 5 лет не в порядке престолонаследия, а в результате выборов (в порядке очередности) из числа монархов государственных образований, входящих в федерацию. Малайзия делится на штаты, 9 из которых сами являются монархиями. Ими правят 7 султанов, один раджа и еще один правитель с титулом Янг Дипертуан Бесар. Голосуют члены совета правителей (монархи) по мажоритарной системе. Монарх обладает обычными полномочиями главы парламентарной монархии, поэтому юридически монарх — глава исполнительной власти (статья 39 Конституции), но все исходящие от него акты контрассигнируются соответствующим министром, который и несет за них ответственность.

Выборная монархия существует и в Арабских эмиратах, представляющих собой федерацию из семи княжеств, возглавляемых эмирами. Эмир федерации, официально именуемый президентом, избирается на пятилетний срок семью эмирами из их числа.

В настоящее время монархическая форма правления продолжает существовать во многих странах. Однако распространены монархии по континентам Земного шара далеко не равномерно. В Европе и на Американском континенте насчитывается по 11 монархий: в Европе — Бельгия, Великобритания, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция; в Америке — Канада, Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Кристофер и Невис, Сент-Лучия и Ямайка. В Австралии и Океании 6 монархий: Австралийский Союз, Западное Самоа, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Соломоновы острова и Фиджи. В Азии 12 монархий: Бахрейн, Бруней, Иордания, Малайзия, Непал, Камбоджа, Кувейт, Катар, Оман, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд и Япония. И наконец, в Африке всего лишь 4 монархии: Лесото, Маврикий, Свазиленд и Марокко.

Но указанные выше монархии далеко не равнозначны. Так, специфическими чертами обладает монархическая форма правления в странах, которые являются доминионами, входящими в Британское содружество наций. Доминионы состоят в отношениях личной унии с Соединенным королевством Великобритании и Северной Ирландии и собственных монархов не имеют. Английский монарх является главой не только в Великобритании, но и в 17 странах Британского содружества, включая Канаду, Австралию, Новую Зеландию и т. д. В его отсутствие функции главы государства в доминионе осуществляет генерал-губернатор, который не избирается, а безальтернативно назначается монархом по представлению правительства доминиона из числа жителей последнего.

Таким образом, можно утверждать, что институт монархии способен приспособиваться к изменяющимся условиям, обладать высоким авторитетом у народа страны, т. к. часто обладает признаками стабильности, преемственности исторических традиций и воплощает идею национальной государственности. Монархия выполняет важную интегративную функцию, т. к. стала политически и социально нейтральным институтом.

2. **Республика** (от лат. *res publica* — общее дело) — такая форма правления, при которой глава государства и все высшие органы государственной власти либо избираются, либо формируются парламентом. Существуют три основных вида республиканской формы правления — президентская, парламентарная и смешанная.

**Президентская республика** отличается от остальных соединением в лице президента не только главы государства, но и главы



правительства. В такой республике нет должности премьер-министра или председателя правительства. Эти функции выполняет сам президент. Кроме этого:

- президент имеет высокую легитимность, т. к. обычно избирается всем народом;

- компетенция президента и парламента отчетливо разделена, но решающее слово остается за президентом;

- правительство несет ответственность перед президентом, который его назначил;

- парламент, как правило, не может вынести вотум недоверия правительству (то есть кабинету министров президента);

- в некоторых государствах президент имеет право роспуска парламента (например, в случае не утверждения правительства или вынесения ему вотума недоверия), но в ряде стран президент не имеет такого права;

- хотя президент является главой исполнительной власти, но он одновременно стоит над всеми органами государства и выступает в роли арбитра между ними.

По аналогии с монархией президентскую республику иногда именуют дуалистической республикой. Она создает условия для сосредоточения в руках президента очень больших полномочий. Но отсутствие у президента права роспуска парламента лишает правительство возможности применять в отношении него угрозу досрочных выборов, что является обычной практикой в парламентарных республиках.

Таким образом, в президентской республике при условии соблюдения конституционной законности правительство более стабильно, а парламент обладает большими реальными полномочиями, чем в тех странах, где провозглашена парламентарная система. Наиболее законченный вид имеет президентская республика, которая существует в Соединенных Штатах Америки на основе конституции 1787 года. Система высших органов государственной власти США строится на основе принципа «сдержек и противовесов», в результате чего президент, конгресс и Верховный суд наделяются такими автономными полномочиями, которые позволяют им воздействовать друг на друга. Президент избирается внепарламентским путем посредством косвенных выборов. Досрочное отстранение президента от должности возможно лишь в двух случаях: импичмент или уход в отставку. Будучи «главой исполнительной власти», президент формирует правительство — кабинет лишь при номинальном участии конгресса. Никакой ответственности перед конгрессом кабинет не несет. Он возглавляется президентом и фактически играет при нем роль совещательного органа.

**Парламентарная республика** реализует принцип верховенства парламента, перед которым правительство несет политическую ответственность. В такой республике обязательно есть должность премьер-министра. Республика характеризуется следующим:

- президент, как правило, избирается парламентом;
- президент не играет самостоятельной роли, выполняет волю парламента и правительства, несет ответственность перед парламентом;
- парламент решает все важнейшие вопросы государственной жизни;
- парламент формирует правительство;
- правительство ответственно перед парламентом (может быть отправлено в отставку в результате вотума недоверия, вынесенного парламентом).

В парламентарной республике, как и в конституционной монархии, главную роль играет правительство, которое формируется только парламентским путем из числа членов партии, располагающей большинством в нижней палате. Президент в формировании правительства участвует чисто номинально. Власть правительства основана на поддержке парламентского большинства. Любое действие президента, включая роспуск парламента и вынесение вето, осуществляются только с согласия правительства. Нормативные акты президента имеют юридическую силу только после контрсигнатуры предложившего их министра.

В парламентарной республике правление всегда носит партийный характер (это необязательно для президентской республики). Хотя глава государства в парламентарной республике, как правило, избирается парламентским путем (парламентом или особой коллегией, создаваемой на его основе). Но есть и особенности. В сфере законов Финляндия по форме правления является парламентарной республикой, однако президент избирается посредством прямых выборов.

Для парламентарной республики в более значительной степени, чем для президентской республики, характерен разрыв между юридическим и фактическим положением всех высших органов государственной власти. Провозглашается верховенство парламента, но фактически он работает под жестким контролем правительства. Устанавливается ответственность правительства за свою деятельность перед парламентом, но фактически парламент почти всегда может быть распущен правительством, утратившим его доверие. Президент наделяется обширными полномочиями, но осуществляя они не им, а правительством.

Парламентарная республика является менее распространенной формой правления, чем президентская республика. В настоящее время парламентарные республики существуют, например, в Италии,

ФРГ, Австрии, Швейцарии, Финляндии, Ирландии, Исландии, Индии, Израиле, Ливане.

**Смешанная республика.** В практике государственного строительства иногда встречаются такие формы правления, которые противоречат вышеприведенной классификации республик. Это, так называемые смешанные формы правления. В них сочетаются различные элементы как парламентарной, так и президентской республик.

Характерной чертой смешанных (полупрезидентских, полупарламентарных) республик является двойная ответственность правительства — и перед президентом, и перед парламентом. В подобных республиках президент и парламент избираются непосредственно народом. Главой государства здесь выступает президент. Он назначает главу правительства и министров с учетом расклада политических сил в парламенте. Глава государства, как правило, председательствует на заседаниях кабинета министров и утверждает его решения. Парламент имеет возможность контролировать правительство путем утверждения ежегодного бюджета страны, а также посредством права вынесения правительству вотума недоверия.

Наиболее типичным примером смешанной республиканской формы правления является унитарная Пятая Республика Франции. Конституция Франции 1958 года, сохранив некоторые внешние атрибуты парламентаризма, фактически оформила установление режима личной власти президента, наделенного огромными полномочиями и избираемого в отличие от Четвертой Республики всем избирательным корпусом (первоначально, до 1962 года, он избирался особой коллегией).

Характерные черты смешанной республики:

— власть поделена между президентом и парламентом, причем не всегда на равновеликие части;

— президент избирается, как правило, всем народом и выполняет свои определенные функции, а парламент свои;

— президент и парламент совместно участвуют в формировании правительства (например, президент предлагает кандидатуры министров, а парламент утверждает их, или должности министров поделены между президентом и парламентом);

— имеется премьер-министр, который не всегда играет самостоятельную роль, а может быть подчинен президенту. Но он фактически является вторым после президента должностным лицом в стране;

— правительство несет ответственность и перед президентом, и перед парламентом (президент может самостоятельно уволить правительство, а парламент может выразить правительству вотум

недоверия). Примерами президентско-парламентарных (смешанных) республик являются Франция, Польша, Португалия, Финляндия, Хорватия и др. Это, как правило, унитарные государства.

Как показывает практика, в смешанной республике бóльшую роль играет президент, чем парламент.

Кроме вышеуказанных основных видов, существуют иные виды республиканской формы правления.

**Теократическая республика.** В таком государстве духовной власти придан статус государственной. Духовная и светская власти существуют в качестве двух взаимосвязанных ветвей государственной власти. Для примера можно рассмотреть организацию государственной власти в Иране:

— путем выборов формируется высший светский представительный орган — парламент (меджлис);

— также путем выборов избирается на 4 года, но не более чем на два срока президент республики, возглавляющий исполнительную власть;

— кроме этих органов создаются высшие духовные органы государственной власти — Совет экспертов и руководитель республики (рахбар). Совет экспертов — высший религиозный орган (состоит из 93 авторитетных исламских мыслителей и имеет почти неограниченные полномочия), руководитель (рахбар) — избирается пожизненно Советом экспертов и является высшим должностным лицом в стране, главой церкви (фактически это избираемый теократический монарх).

**Советская республика** отличается от вышеприведенных по многим принципиальным позициям:

— система органов государственной власти основана на принципе всевластия советов, а не на демократическом принципе разделения властей;

— Совет (собрание народных представителей, народная ассамблея и др.) — орган представительства «трудового народа»;

— Совет наделен наиболее полной компетенцией: он имеет законодательные, контрольные и распорядительные функции, комплекзует все иные органы государственной власти (исполнительный комитет, суды) и имеет право контролировать их деятельность;

— избранные депутаты имеют не свободный, а императивный мандат — являются выразителями воли конкретных избирателей, обязаны исполнять их наказания и могут быть досрочно отозваны избирателями;

— Советы составляют единую соподчиненную систему во главе с Верховным Советом;

— должность президента, как правило, отсутствует; его заменяет особый коллективный орган («коллективный президент») — Президиум Верховного Совета, Государственный совет и др.;

— в ряде стран имеется двухпалатный парламент, который, хотя и многочисленный, но редкосозываемый. Он формирует постоянно действующий рабочий орган (Съезд советов, ВЦИК, Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) — Постоянный комитет ВСНП и др.)<sup>8</sup>.

### **Контрольные вопросы**

1. Как различаются государства по форме государственного правления?
2. Каковы виды существующих монархий?
3. Каково различие между президентской и парламентарной республикой?
4. Каковы, по Вашему мнению, преимущества и недостатки смешанных республик? Почему такая форма правления чаще присуща унитарным государствам, а не федеративным?
5. Каковы отличительные признаки теократической и советской республик?

### **Литература:**

1. Городилов А. А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Городилов А. А., Куликов А. В. — М.; Берлин: Директ-Медиа, 2018.
2. Городилов А. А. Правоведение: Учебное пособие / А. А. Городилов, А. В. Куликов, А. Г. Мнацаканян. — М.: КНОРУС, 2010.
3. Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. — СПб.: Издательский Торговый Дом «Герда», 2000.
4. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. — М.: Юристъ, 2004.
5. Россия на рубеже веков: укрепление государственности / Под ред. д. ю. н., проф. А. Н. Соколова. — Калининград: ФГУИПП «Янтарный сказ», 2001.
6. Словарь иностранных слов. — М.: Рус. яз., 1989.
7. Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. — СПб.: Алетейя, 2007.

---

<sup>8</sup> В настоящее время советская республика существует в Китае, Северной Корее, на Кубе. Ранее существовала в СССР и странах социалистического лагеря.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)