

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НОВОСИБИРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫЙ ФАКУЛЬТЕТ
Кафедра всеобщей истории

И. Н. ГОМЕРОВ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ**

Лекция

Новосибирск – 2011

УДК 32 (075)
ББК 66.01 я 73
Г 641

Гомеров И. Н. Государственная власть в политической системе: Лекция / Новосибир. гос. ун-т. Новосибирск, 2011. 111 с.

ISBN 978-5-94356-793-3

В лекции рассматриваются основные характеристики государственной власти, её генезис, институты, органы, учреждения, формы государственного правления и устройства, место и роль в политической системе и соответствующие политические режимы.

Лекция предназначена для преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений. Она представляет определённый интерес для слушателей институтов и факультетов переподготовки специалистов, преподавателей средних специальных учебных заведений, учителей общеобразовательных школ и всех интересующихся политологией и политикой.

Рецензенты:

д-р ист. наук, проф., действит. чл. Академии политической науки и Сибирской академии политических наук В. В. Демидов,
д-р полит. наук, проф. Р. Ш. Нуриддинов

Лекция рекомендована к печати кафедрой всеобщей истории. Протокол заседания кафедры № 3 от 24 января 2011 г.

SBN 978-5-94356-793-3

© Новосибирский государственный
университет, 2011

© Гомеров И. Н., 2011

Государственная власть в политической системе

План

1. Признаки государственной власти.
2. Генезис государственной власти и политики.
3. Органы государственной власти.
4. Формы государственного правления и устройства.
5. Политические системы и режимы.

1. Признаки государственной власти

Из всех форм власти, которые существуют между людьми, особого внимания политологов требует та, которая определяется как *государственная власть* (англ. *State power, State authority*), или *этакратия*. Именно государственная власть является тем *специфическим политикообразующим элементом* человеческого бытия, который, благодаря своим свойствам, представляет собой исторически и логически первую (исходную), основную, всеобщую и необходимую *специфическую предпосылку политики, политической деятельности и политических отношений*.

Государственная власть имеет много общих признаков (характеристик, свойств) со всеми другими формами власти. Тем не менее, она существенно отличается от них. Она имеет свои, отличительные, специфические признаки (характеристики, свойства).

Государственная власть – это в первую очередь *целенаправленно организованная власть*, причём более целенаправленно организованная, чем любая другая форма власти, когда

$$ГВ = \text{цО}W. \quad (1.1)$$

Почти все её индивидуальные и коллективные (коллегиальные) субъекты, а также её органы и учреждения, как правило, представляют собой не только и не столько общности или объединения, сколько организации, но организации особого рода – властно-государственные организации, отличные от всех других. Целенаправленная организация государственной власти означает, что все её элементы – субъекты и контрсубъекты, их деятельность и отношения, материальный и информационный потенциал, действия, высказывания и психические акты, цели, объекты, средства и результаты – целенаправленно соотнесены, упорядочены, соподчинены или скоординированы друг с другом. Дезорганизация государственной власти, её коллективных субъектов, органов, учреждений, как правило, приводит к дезорганизации государства, его территории, деятельности и отношений его членов, в результате чего государственная власть и государство перестают быть тем, чем они были, т. е. государственной властью и государством. Неслучайно, многие современные правительства связывают эффективность своей власти с внедрением эффективного менеджмента.

При этом необходимо различать реальные и идеальные властно-государственные организации. Попытки создания идеальной властно-государственной организации, её «идеального типа» существуют с тех пор как возникли реальные властно-государственные организации. М. Вебер разработал свой «идеальный тип» организации, который можно применить к любой властно-государственной организации, обозначенной им термином «бюрократия». Согласно М. Веберу, основные характеристики такой идеальной организации могут быть сведены к следующему.

Во-первых, вся деятельность в такой организации должна быть направлена на достижение стоящих перед этой организацией целей, т. е. быть *целерациональной*. Для этого она должна расчленяться на элементарные, простейшие части, в том числе действия и операции, в соответствии с достаточно строгим формальным определением её задач и обязанностей каждого выделенного её звена, структурного подразделения. Максимально возможное *разделение труда* в организации создаёт, по мнению М. Вебера, условия для использования во всех её звеньях, структурных подразделениях специалистов-экспертов, которые несут полную ответственность за эффективное выполнение своих обязанностей.

Во-вторых, такая «организация строится на *принципе иерархии*», т. е. каждый нижестоящий служащий или каждое нижестоящее структурное подразделение организации подчиняется её вышестоящему служащему или структурному подразделению. Каждый нижестоящий служащий отвечает перед вышестоящим служащим не только за свои решения, действия и высказывания, но и за решения, действия и высказывания всех подчинённых ему лиц. Для этого он должен иметь по отношению к своим подчинённым власть и авторитет, отдавать им приказания, которым подчинённые должны подчиняться. Эта власть должна быть строго ограничена областью официальной деятельности организации. Её расширение за указанные пределы недопустимо, так как противоречит принципу «бюрократического авторитета».

В-третьих, деятельность такой организации *регулируется* «последовательной *системой абстрактных правил*» (курсив наш. – И. Г.) и состоит «в применении этих правил к частным случаям». Разработка таких правил, или стандартов, вызывается необходимостью обеспечения единообразия в осуществлении каждого задания, независимо от числа лиц, занятых его выполнением. Чёткие правила и инструкции определяют ответственность всех членов организации и формы координации их индивидуальной деятельности. Строгое следование стандартам, правилам, инструкциям при решении специфических вопросов позволяет при выполнении заданий избежать, удалить или снизить возможные отклонения, вызываемые индивидуальными различиями. Из этого, однако, не следует, предупреждает М. Вебер, что бюрократические обязанности неизбежно являются простыми и рутинными.

В-четвёртых, «идеальный руководитель управляет аппаратом... в духе формалистической *безличности*» (курсив наш. – И. Г.), без гнева и пристрастия, а, следовательно, не проявляя никаких чувств и никакого энтузиазма». Нормальное функционирование организации в соответствии с рациональным стан-

дартом исключает вмешательство личных соображений и эмоций, как внутри организации, так и в отношении к её клиентам, в частности, к контрсубъектам государственной власти, гражданам или подданным государства. Здесь должен превалировать, доминировать беспристрастный подход. Если у руководителя складывается определённое, ярко выраженное негативное или позитивное отношение к тому или иному подчинённому или клиенту, то оно неизбежно повлияет на его официальные решения и, как правило, в ущерб делу. Сам, не сознавая этого, руководитель может проявлять снисходительность при оценке работы одних подчинённых и быть пристрастным к другим, пойти на неоправданные уступки одному клиенту и столь же несправедливо отнестись к другому. Следовательно, устранение личных соображений в служебных делах является необходимой предпосылкой и беспристрастности, и эффективности. Именно те факторы, которые делают непопулярным бюрократа среди клиентов, т. е. поведение беспристрастного наблюдателя и отсутствие эмоциональной озабоченности их проблемами, в действительности оказываются наиболее благоприятными факторами, отвечающими подлинным интересам клиентов. Тот руководитель, который не сохраняет должной «социальной дистанции» и оказывается лично заинтересованным в делах своих клиентов или подчинённых, превращается в пристрастное лицо по отношению к ним, проявляя фаворитизм и, тем самым, противопоставляя интересы одних интересам других.

В-пятых, служба в бюрократической организации основывается на соответствии технической квалификации служащего занимаемой им должности. Служащие должны быть ограждены от произвольного увольнения. *Служба – это карьера*. В организации существует система «продвижения» в соответствии со старшинством или успешной деятельностью, или тем и другим. Такая политика в отношении кадров призвана развивать «корпоративный дух» среди служащих, воспитывать у них высокую степень лояльности к организации. В результате происходит «отождествление» служащих с организацией, что стимулирует их интенсивную деятельность в интересах организации¹.

Последующие *модели бюрократии*, в том числе модели властно-государственных организаций, в определённой мере либо учитывали, дополняли и развивали взгляды М. Вебера, либо пытались опровергнуть их.

Так, сторонники *классической, рациональной, административной теории* бюрократии (1920–1950 гг.), к которым относятся, в частности, А. Файоль (Faol), Л. Урвик (Urwick), Дж. Д. Муни (Mooney), А. К. Рейли (Reiley), восприняв концепцию М. Вебера, выдвинули ряд универсальных принципов организации, управления. Например, *принцип разделения труда* (специализации), *принцип взаимосвязи полномочий и ответственности* (где даются полномочия, там возникает ответственность), *принцип делегирования* (передачи) рутинных вопросов, части полномочий и ответственности подчинённым, *принцип единоначалия* (одного начальника, единства командования), *принцип иерархичности*,

¹ Weber M. The Theory of Social and Economic Organisation. Glencoe, 1947; Гвишиани Д. М. Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. М., 1970; Гомеров И. Н. Бюрократия и её роль в политической системе. Новосибирск, 1990.

или *скалярности* (каждая организация должна иметь чётко определённую иерархическую структуру). Согласно Л. Урвику, *люди должны соответствовать организации, а не наоборот* – организации должны соответствовать людям (принцип соответствия людей организации), «ни один руководитель не может непосредственно контролировать более чем пять или самое большее шесть подчинённых, работа которых взаимосвязана» (*принцип возможного диапазона контроля*).

Сторонники же *школы человеческих отношений* (1930–1950 гг.), к которым относятся, в частности, Э. Майо (Mayo) и Ф. Ротлисбергер (Roethlisberger), считали, что решающее влияние на рост эффективности управленческой, в том числе властно-государственной, деятельности оказывают не материальные, а преимущественно психические и социальные факторы.

С 1950-х гг. и до настоящего времени предпринимаются попытки соединить обе эти школы. В частности, в это время получили развитие эмпирико-поведенческий и теоретико-системный подходы¹, представители которых в той или иной мере учитывают достижения своих предшественников. Значительный вклад в теорию организации в 1920-е гг. внёс А. А. Богданов, который видел задачу и суть организационной деятельности в том, чтобы создать соотношение элементов системы «более организационное» с точки зрения субъекта, чем, то, какое имелось раньше².

Т. Парсонс как основоположник *структурно-функциональной теории бюрократии* к её наиболее важным чертам относит институализацию ролей в виде должностей с чётко очерченными должностными функциями, полномочиями и властью, отделённых от сфер частной жизни должностного лица. Эти должности дифференцируются по двум основаниям – по функциям, выполняемым для организации, и по месту в иерархии или «вертикали» подчинения. Развитие бюрократической организации требует, чтобы каждой профессиональной роли соответствовал определённый вид должности, когда должностное лицо назначается посредством заключения некоего договора о найме. Это предполагает наличие определённого рынка труда для распределения человеческих услуг посредством переговоров об условиях найма и карьерных возможностях. П. Блау считает, что критерий для определения бюрократической организации лежит в процедурах мобилизации и координации усилий различных (обычно специализированных) подгрупп для достижения общих целей, что осуществляемая в организациях деятельность не может полностью соответствовать официальным предписаниям. Р. Мертон (Merton) обращает внимание на проблему взаимоот-

¹ Гвишиани Д. М. Указ. соч.; Гончаров В. В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. М., 1998; Дункан Д. Основопологающие идеи в менеджменте. М., 1996; Мысин Н. В. Теория социального управления. СПб., 1998; Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995; Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997; Stillman R. J. Public Administration: Concepts and Cases. Boston, 1988.

² Богданов А. С. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2 кн. М., 1989. Кн. 1. С. 5. О тектологии А. А. Богданова см. дискуссию, проведённую в 1995 г. на страницах журнала «Вопросы философии» (см.: Вопр. философии. 1995. № 8. С. 3–72).

ношения между рациональностью и жёсткостью бюрократических организаций, различает «механистическую» и «органическую» управленческие системы. Первая включает структуры, соотносимые с рациональной моделью, и наиболее подходит для решения долговременных стабильных задач. Вторая, наоборот, наиболее подходит к нестабильным условиям и ситуациям, когда проблемы и указания не могут быть разделены среди специалистов на основе ярко выраженной иерархии. Сотрудники должны выполнять свои специальные задания в свете понимания ими задач организации в целом. Для такой работы теряет смысл формальное определение обязанностей, разделение полномочий и следование инструкциям. Здесь на первый план выходит сотрудничество с другими участниками в решении поставленной задачи в процессе скорее горизонтальных консультаций, чем вертикальных команд¹.

М. Крозье (Crozier), будучи представителем *конфликтной теории бюрократии*, утверждает, что власть бюрократии основана на доступе к информации: бюрократическая структура «организована таким образом, что люди получают доступ к информации, возможность предвидеть результаты деятельности и, следовательно, приобретают влияние в точном соответствии с их статусом в иерархической системе». Во всех социальных группах происходит непрерывная борьба за власть, которую необходимо сдерживать, иначе деятельность группы будет парализована. Некоторые свойства бюрократии способствуют урегулированию конфликтов. К ним относятся система распределения власти, а также чётко определённые роли и методы работы. В результате бюрократическая структура способствует укреплению дисциплины и улаживанию споров².

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, но и *территориальная власть*, когда

$$ГВ =_{TP} W. \quad (1.2)$$

т. е. власть, которая возникает, существует, функционирует и развивается внутри государства как территориальной организации людей, которая осуществляется строго в пределах (границах) территории данного государства, а также ограничена ими. Государственная власть распределена как по всей территории государства, по всей его макротерритории, так и по нескольким (двум, трём или четырём, иногда даже пяти или шести) его субтерриториальным властно-административным уровням и сегментам, частям, единицам, в которых она представлена её субъектами и контрсубъектами, выполняющие властно-административные функции. Например, в Российской Федерации – это входящие в её состав республики, края, области, округа, районы и поселения. В каждом из них существуют места, где располагаются властные органы и учреждения государства, где находится «седалище» субъектов государственной власти и государственных служащих, которое, как правило, выделяется из общей госу-

¹ *Государственное управление: основы теории и организации* / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 152–153.

² *Crozier M. The bureaucratic phenomenon. Chicago, 1964; Государственное управление: основы теории и организации. С. 154.*

дарственной территории, отличается от всех других её мест, находится в центре столичных или административных городов. Оно особым образом обозначено, оформлено, оборудовано и охраняется.

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, но и *легальная* (узаконенная) власть, когда

$$ГВ =_{лг} W. \quad (1.3)$$

а также *правосубъектная* власть, когда

$$ГВ =_{пс} W. \quad (1.4)$$

Это означает, что она основана на законах, на праве, носителями которого являются её субъекты и контрсубъекты, которые, будучи членами определённого государства, имеют не только определённые права, но и обязанности. Их деятельность и отношения регулируются принятыми в данном государстве законами, а также нормами международного права. Права и обязанности субъектов и контрсубъектов государственной власти характеризуются соответствующей легитимностью. Они признаются всеми членами данного государства и другими государствами, их большинством или решающей их частью. Эта легитимность отличается от легитимности, которая основана только на личных (персональных) качествах и «эмоциональной преданности» субъектов и контрсубъектов власти или на их вере в значимость таких «условностей», как нормы партийной жизни и других общественных объединений, общественное мнение, нравы, обычаи, традиции, моральные нормы. Она основана преимущественно на вере определённой части членов государства в значимость государственной власти, её субъектов, их прав и обязанностей как для всего государства в целом, так и для его отдельных частей, единиц, субобщностей, субобъединений и суборганизаций, для себя лично, для своих близких и знакомых. Члены государства верят, в частности, в значимость прав и обязанностей других его членов формировать (присваивать), удерживать, преобразовывать, регулировать и использовать государственную власть в определённых интересах. Они верят в значимость специально установленных и письменно или устно зафиксированных законов и других нормативно-правовых актов (правовых норм), т. е. норм, опирающихся на возможность применения санкций, включая принуждение, со стороны самих субъектов государственной власти и со стороны работников специально для этого созданных властных государственных учреждений. Именно на вере членов государства в значимость законов основана, прежде всего, легитимность современных властных органов государства и властных государственных учреждений, субъектов государственной власти и работников государственного аппарата, их прав и обязанностей, легитимность самой государственной власти. Субъекты государственной власти и работники государственного аппарата не только уполномочены государством или его властными органами, не только обладают законным правом, но и по закону обязаны выполнять определённые властные функции. Они не только могут, но и должны

их выполнять. Законы и другие нормативно-правовые акты регулируют и, следовательно, ограничивают деятельность и отношения не только контр субъектов государственной власти, но деятельность и отношения её субъектов, работников властных органов государства и государственного аппарата. Сама их деятельность по выполнению соответствующих властных функций подзаконна, регулируется и ограничивается законами, что в первую очередь определяет государство как правовое, где правит Конституция, Закон, где существуют развитая система судебной власти, которая в каждой стране имеет свои особенности, например, в России.



СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная система Российской Федерации устанавливается

Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом.

Создание чрезвычайных судов не допускается.



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Валерий Дмитриевич Зорькин –
председатель Конституционного Суда РФ

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

- а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
- б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к

ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

- а) между федеральными органами государственной власти;
- б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

статья 125 Конституции Российской Федерации



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

[Верховный Суд Российской Федерации](#) является высшим судебным органом по

гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

статья 126 Конституции Российской Федерации

ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

[Высший Арбитражный Суд Российской Федерации](#) является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

статья 127 Конституции Российской Федерации

[к началу страницы](#)

[на главную страницу](#)

Субъекты и контрсубъекты государственной власти могут проявлять себя либо в качестве *подданных*, либо в качестве *граждан* государства. Поэтому она представляет собой власть, существующую либо между властвующими господами (в частности, государями) и всецело подвластными им подданными, либо между более или менее равноправными и свободными гражданами, одни из которых являются её субъектами, тогда как другие – её контрсубъектами.

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, но и *суверенная власть*, когда

$$ГВ =_{св} W. \quad (1.5)$$

Это – власть, которая выделена из системы всех других отношений членов государства, в той или иной мере отделена, отчуждена, автономна, самостоятельна, независима от них и всех других форм власти, обладает по сравнению с ними высшим («верхним»), верховным статусом и рангом, т. е. является высшей, верховной властью.

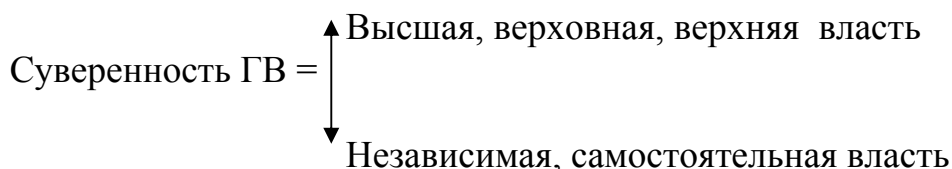


Рис. 1.1. Суверенность государственной власти

Все её индивидуальные и коллективные субъекты в определённой мере автономны, самостоятельны, отделены, отчуждены от контрсубъектов, независимы

от них. Они имеют возможность и право выполнять определённые властные функции, овладевают ими, присваивают их себе, закрепляют их за собой. Суверенность государственной власти проявляется в том, что её субъекты наделены определёнными *прерогативами*¹, *исключительными (монопольными) правами и обязанностями*.

Во-первых, субъекты государственной власти имеют исключительные права и обязанности *представлять* государство, всех его членов и их интересы, осуществлять от их имени определённую властно-государственную деятельность и вступать с ними в определённые властно-государственные отношения, а также с властвующими субъектами других государств.

Во-вторых, субъекты государственной власти имеют исключительные права и обязанности *применять* в отношении своих контрсубъектов не только определённые *позитивные санкции*, меры поощрения, убеждения, но при необходимости в случае их чрезмерного сопротивления и соответствующие *негативные санкции*, меры наказания, принуждения, включая физическую силу.

В-третьих, субъекты государственной власти имеют исключительные права и обязанности *принимать и реализовывать нормативно-правовые решения* – законы, указы, декреты, постановления, приказы, распоряжения, директивы и другие нормативно-правовые акты, общезначимые и общеобязательные для всех членов данного государства и всех его подсистем.

В-четвёртых, субъекты государственной власти имеют исключительные права и обязанности на *сбор* со всех членов государства в установленном законном порядке *натуральных и/или денежных налогов, формирование* на их основе *государственного бюджета*, изготовление и выпуск в обращение единых (государственных) *денежных знаков*.

В-пятых, субъекты государственной власти имеют исключительные права и обязанности на *управление* (распоряжение) *государственной собственностью*, *государственным бюджетом* и другими государственными финансово-экономическими *активами* (ресурсами).

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, но и *сверхинституциональная власть*, когда

$$ГВ =_{\text{си}} W. \quad (1.6)$$

Это власть, институциональность которой значительно выше (больше), чем институциональность других форм власти. Присущие ей *функции в высшей степени стандартизированы, шаблонизированы, формализованы, упорядочены*. Они *организационно оформлены* в определённую систему не только в соответствии с правовыми нормами, но и в соответствии со всеми другими существующими в государстве и обществе нормами (правилами, образцами, эталонами, предписаниями), например, нравственными, идеологическими или религиозными. Они *желаемы, предписаны и ожидаемы* большинством или, по край-

¹ От лат. *praerogativus* – «первым подающий голос».

ней мере, некоторой, как правило, наиболее значимой или даже решающей частью членов государства, существенным образом значимы, важны для них, определяют характер их деятельности и отношений. Деятельность и отношения субъектов и контрсубъектов государственной власти, большинства членов государства осуществляется в соответствии со всеми этими нормами, а также с их собственными пожеланиями и ожиданиями.

Среди этих *властно-государственных функций* можно выделить ряд наиболее фундаментальных. К их числу относятся следующие функции государственной власти:

1) *функция аккумуляирования, согласования, интегрирования, представительства и защиты интересов* государства и всех его членов (личностных, социально-групповых, классовых, этнических, общегражданских, общечеловеческих), создания необходимых условий для их реализации как внутри, так и во вне данного государства (рис. 1.2).

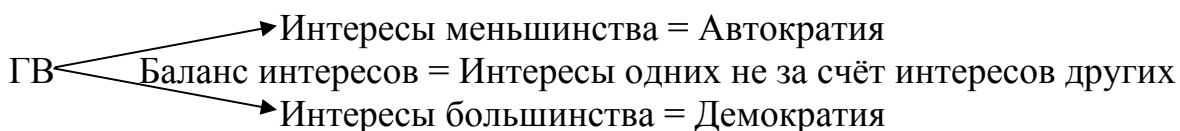


Рис. 1.2. Баланс интересов

При этом они должны представлять и отстаивать интересы не какой-то одной-единственной части, а всех или, по меньшей мере, большинства членов данного государства, различных профессиональных, возрастных, этических, классовых и иных социальных групп, в том числе их духовные, телесные, социальные, вещественные, финансовые, производственно-экономические и политические интересы, а также общечеловеческие интересы;

2) *функция регулирования* (организации) государственной деятельности, внутригосударственных и межгосударственных духовных, социальных, финансовых, производственно-экономических, политических и иных отношений;

3) *функция мобилизации необходимых ресурсов* как внутри, так и во вне данного государства, в том числе людских, вещественных, финансовых, производственно-экономических, информационных, пространственно-временных ресурсов;

4) *функция обеспечения интеграции* всех членов государства, *сохранения его целостности, суверенности и устойчивости* (стабильности);

5) *функция обеспечения* постоянного и всестороннего *развития* как государства в целом, так и всех его членов и подсистем.

Все эти властно-государственные функции и выполняющие их субъекты локализованы (сосредоточены, сконцентрированы) в специальных властных органах¹ и учреждениях (организациях) государства – *органах и учреждениях государственной власти*, которые могут быть представлены как одним лицом,

¹ Термин «орган» произведен от греч. слова *organon*. Им, как правило, обозначают не только функционально специализированную часть целого, например, часть организма, выполняющую определённую функцию, но и средство, орудие, инструмент.

так и группой, коллективом, коллегией лиц. Эти функции реализуются в конкретной деятельности субъектов государственной власти, работников государственного аппарата, всё многообразие которой можно свести к трём основным: *законодательно-представительной, исполнительно-распорядительной и судебной* деятельности. Именно в соответствии с этим делением все властные органы государства, властные государственные учреждения и должности в них, занимающие их субъекты, а также виды (ветви) самой государственной власти подразделяются на законодательно-представительные, исполнительно-распорядительные и судебные органы и учреждения. В законодательно-представительных органах и учреждениях доминирует законодательно-представительная деятельность, а также её субъекты, которые, представляя интересы государства и его членов, принимают общезначимые и общеобязательные законы. В исполнительно-распорядительных органах и учреждениях доминирует исполнительно-распорядительная деятельность, а также её субъекты, которые, исполняя законы, принимают общезначимые и общеобязательные распоряжения – приказы, постановления, другие нормативно-правовые акты. В судебных органах и учреждениях доминирует судебная деятельность, а также её субъекты, которые, оценивая соответствие деятельности и взаимоотношений физических и юридических лиц государства существующим законам и распоряжениям, принимают общеобязательные решения о применении к нарушителям этих законов и распоряжений соответствующих санкций.

Конкретные направления деятельности и отношений, выражающие содержание функций тех или иных субъектов государственной власти и работников государственного аппарата, обширны и многообразны. Их можно подразделить на *внешние и внутренние*, основные и не основные направления. В качестве критерия их дифференциации можно избрать основные подсистемы государства, на которые направлена деятельность субъектов государственной власти и работников государственного аппарата. Например, их деятельность в государстве может быть *направлена на экономическую подсистему*, в частности, на разумное устойчивое развитие экономических отношений, финансовой системы, транспортных и иных средств коммуникаций, ирригационных и иных крупных сооружений, производства жизненно необходимых благ, на реальную поддержку собственных производителей. Она может быть *направлена на социальную подсистему*, в частности, на обеспечение соблюдения гражданами своих прав и обязанностей, на укрепление их физического здоровья, правопорядка в государстве, на поддержку и охрану семьи, материнства, отцовства, детства, инвалидов, пожилых людей, на стабилизацию и повышение уровня жизни всех общественных слоёв. Её можно *направить на политическую подсистему*, в частности, на сохранение территориальной целостности и единства государства, существующего общественно-политического строя, а также *на духовную подсистему*, в частности, на развитие образования, науки, культуры, обеспечение свободы совести и вероисповедания. В качестве основных внешних направлений их функций можно выделить, например, такие, как обеспечение обороны государства, укрепление мира во всём мире или, по крайней мере, в зонах жиз-

ненных интересов государства, налаживание сотрудничества с другими государствами, участие в решении глобальных общемировых проблем.

Субъектами государственной власти являются только те члены государства, которые *занимают определённые места* в тех или иных его властно-государственных органах и используют их в качестве средств, инструментов для выполнения соответствующих властно-государственных функций (ролей). Некоторые из этих мест при определённых условиях, в частности, при условии их обезличивания, стандартизации, формализации, соответствия официально установленным нормам, трансформируются в соответствующие государственно-властные *должности*. Каждая из этих должностей представляет собой такую универсальную и обьективированную форму организации (упорядочения) и концентрации (сосредоточения) властной деятельности и властных отношений, которая наполняется и определяется соответствующим функционально-ролевым содержанием, заданным, предписанным государством или какой-либо частью его членов. При этом, если сами властные органы государства, властные места-должности в них и выполняемые их субъектами функции, как правило, относительно постоянны, существуют довольно длительное время, то конкретные люди, занимающие в этих органах определённые места-должности и выполняющие соответствующие функции, временны. Они занимают эти *места-должности* и выполняют эти функции ограниченный, как правило, строго установленный законом срок – пожизненно или некоторое время. Поэтому властные органы государства и выполняемые их субъектами функции в значительно большей степени, чем в других формах власти, *безличны, существуют до, после и относительно автономно*, самостоятельно, независимо от субъектов государственной власти.

Государственная власть, которую осуществляют те или иные субъекты в её органах, как правило, *делегирована*¹ (*предоставлена*) им её *контрсубъектами* – членами соответствующего государства (хотя она может быть, кроме того, и узурпирована² теми или иными лицами). Её органы и занятые в них её субъекты опосредствуют (и тем самым выражают, представляют) собой потенциальную или реальную власть всех других членов этого государства – её контрсубъектов. Это такая власть, которая выступает не как непосредственная власть, а как *власть, делегированная членами государства (всеми или их определённой частью) другим его членам* – её субъектам и органам, или – в определённых случаях – узурпированная ими, иначе говоря, выступает как власть, опосредствованная этими субъектами и органами. Причём субъекты государственной власти, занимающие во властно-государственных органах определённые им места-должности, имеющие индивидуально-личностные особенности и интересы, *должны, обязаны выполнять свои властные функции независимо от своих интересов и не от своего имени, а от имени данных органов и теми способами*, которые строго определены и формализованы этими органами или государством в целом. В случае, когда они используют властные функции и органы, за-

¹ От англ. *delegation* – «делегация, делегирование, посылка делегации».

² От англ. *usurpation* – «незаконный захват, узурпация».

нимаемые в них места-должности соотносясь исключительно лишь со своими личными интересами и индивидуально-личностными особенностями, в государстве может сформироваться режим не государственной, а личной власти.

Субъекты государственной власти могут учреждать свой собственный *аппарат, т. е. свою собственную систему властных государственных учреждений – функциональных организаций*, субъекты которых выполняют властные функции, определённые государством или его властными органами. Эти властные государственные учреждения необходимо отличать от всех других государственных учреждений и предприятий, создаваемых, учреждаемых властными органами государства, например, от государственных учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, от промышленных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных, торговых и иных государственных предприятий. Точно также необходимо отличать властные органы государства, властные государственные органы от всех других имеющихся в нём властных органов, например, от властных органов профсоюзных или партийных организаций, от властных органов государственных и негосударственных образовательных, медицинских, культурных, спортивных учреждений, от властных органов государственных и негосударственных предприятий.

Властные государственные учреждения представляют собой *особые организации, специально созданные для достижения их работниками специфических общих целей* путём распределения и координации, упорядочения, согласования между ними их общей, совместной деятельности, её средств-ресурсов – людских, информационных, вещественных, финансовых, пространственно-временных, и результатов на основе определенных формализованных правил, норм, образцов, шаблонов. Эти учреждения являются средством достижения целей, которое позволяет их работникам выполнять сообща то, чего они не могли бы выполнить индивидуально. Для их общей деятельности характерны две существенные особенности: эта деятельность распределена и координируется, согласовывается между этими работниками. В первом случае деятельность разделяется на элементы, части, тогда как во втором – эти элементы, части как бы вновь соединяются вместе. Основу этого распределения и этой координации составляют достаточно формализованные правила. Они более формализованы, чем в других учреждениях, и характеризуют любое государственное учреждение как целое, сущность которого сводится к известному порядку в отношении функций и положения его работников, а также используемых ими идей и вещей.

Работники этих учреждений, *количество которых с развитием государств постоянно растёт* (например, по данным Министра финансов России А. Кудрина, «общее количество федеральных государственных служащих, которые работают во всех органах, включая судебную систему, около 510 тыс. человек»¹), должны выполнять и во многих случаях выполняют свои властно-

¹ *Совещание* по вопросам оптимизации численности государственных служащих при Президенте России. 20 сентября 2010 года. Московская область. Горки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).

государственные функции *профессионально*. Все они или, по крайней мере, большая их часть, как правило, обладают специальной подготовкой, специальными знаниями, умениями и навыками, освобождены от всех других дел, получают установленное вознаграждение, а, кроме того, значительная их часть имеют специфический статус – *состоят, находятся на государственной службе, являются государственными служащими*. В соответствии с их квалификацией им могут присваиваться квалификационные разряды. Именно в их деятельности и отношениях государственная власть фактически реализуется и физически воплощается. В них она не только олицетворяется, но и актуализируется, переходит из возможности в действительность, превращается из потенциальной силы в силу реальную. Без них она представляет собой лишь тень, плод воображения, пустую абстракцию, некоторую идеальную конструкцию. Они, так же как и субъекты государственной власти, могут иметь различные мотивы, но общие цели. Их персональный состав, как правило, стабилен, результаты их деятельности – общие. Все вместе они образуют определённую *бюрократическую (чиновничью) корпорацию, особого рода класс «лиц, в руках которого сосредотачивается власть»*¹, т. е. образуют так называемый «*правлящий класс*». Государственная власть – это, следовательно, в значительно большей степени, чем другие формы власти, профессиональная власть, когда её субъекты, во-первых, обладают специальной подготовкой, специальными знаниями, умениями и навыками по выполнению властных функций, во-вторых, освобождены от всех других дел, в-третьих, получают за свой труд установленное государством или его властными органами специальное вознаграждение.

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, сверхинституциональная, но и *публичная* власть, т. е. *открытая* для всех членов общества и государства, когда

$$ГВ =_{пб} W. \quad (1.7)$$

Она есть власть, действующая от имени государства, от имени народа. Субъекты государственной власти, работники государственного аппарата должны выполнять свои функции публично, т. е. открыто. Вместе с тем отдельные субъекты государственной власти, работники государственного аппарата могут, а иногда и должны некоторую часть своих властных функций выполнять *непублично*, т. е. *скрытно*, тайно не только от других государств, но и от подавляющего большинства членов своего собственного государства. К числу таких субъектов и работников относятся работники специальных секретных правительственных служб и учреждений государства. Будучи публичной, государственная власть обозначена особым рода символами. Многие процедуры деятельности её субъектов символичны, ритуальны или даже театральны. Важнейшую роль в обеспечении публичности государственной власти играют сред-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 1. С. 439.

ства массовой информации – телевидение, Интернет, радиовещание, газеты, журналы.

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, сверхинституциональная, публичная, но и *всеобщая власть*, когда

$$ГВ =_{\text{вс}} W. \quad (1.8)$$

а также *универсальная власть*, когда

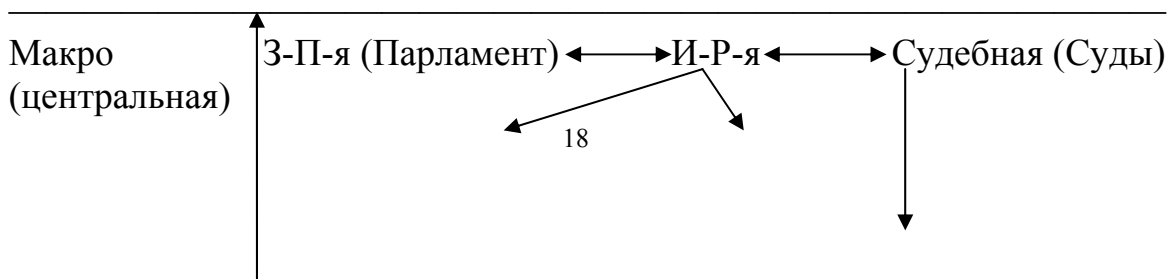
$$ГВ =_{\text{ун}} W. \quad (1.9)$$

Властные функции, деятельность субъектов государственной власти, работников государственного аппарата, их отношения с контрсубъектами государственной власти, так же как и она сама носят всеобщий и универсальный характер. Эти функции распространяются на всё государство, *на всех его членов и на все его подсистемы* – социальную, экономическую, духовно-психическую, политическую. Однако мера всеобщности и универсальности государственной власти (в частности, мера вмешательства её субъектов и организаций, органов, учреждений в социальную, экономическую, духовно-психическую и политическую сферы того или иного государства) может быть различной. Она может быть как минимальной, так и максимально возможной.

Государственная власть – это не только целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, сверхинституциональная, публичная, всеобщая и универсальная, но и, как правило, *сверхсложная* или гиперсложная власть, когда

$$ГВ =_{\text{сл}} W. \quad (1.10)$$

Это власть, которая имеет значительную меру *дифференциации* на различные части – властно-государственные органы, организации, учреждения, а также определённую меру их *взаимосвязи, взаимозависимости, интеграции* или, по меньшей мере, *взаимодействия* их друг с другом. Эта дифференциация и взаимосвязь осуществляется в современных государствах как *«по горизонтали»*, разделяя её на законодательно-представительную, исполнительно-распорядительную и судебную власть, так и *«по вертикали»*, разделяя её на макроуровень (высший уровень) – центральную власть, мезоуровень (средний уровень) – региональную власть, и микроуровень (нижний уровень) – местную власть (рис. 1.3).



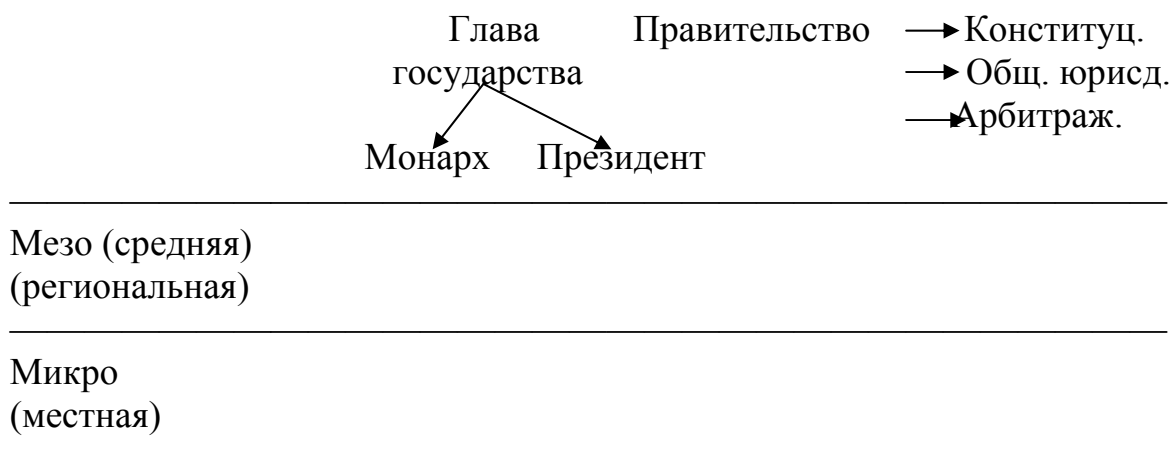


Рис. 1.3. Дифференциация и взаимосвязь государственной власти в современных государствах



Об использовании информации сайта
 Сайт создан 14 марта 1998 года
 webmaster@gov.ru

Многие центральные, региональные и местные властные органы и учреждения современных государств, являющиеся специфическими организациями, как правило, имеют в своём составе структурные подразделения, которые сами состоят из структурных подразделений, имеющих в своём составе ещё более мелкие структурные подразделения. Каждое из этих подразделений состоит из ограниченного числа сотрудников, которые замещают определённые должности. Должности государственных служащих, как правило, также дифференцированы и связаны друг с другом как «по горизонтали», так и «по вертикали».

Усложнение государственной власти, её органов, учреждений, организаций происходило на протяжении всей истории государств. Их развитие шло от менее сложного состояния к более сложному состоянию.

Таким образом, к специфическим признакам государственной власти можно отнести её *целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность*. Однако не один из них, сам по себе, без всех других признаков, отдельно, изолированно от них не в состоянии определить специфику государственной власти в целом. Лишь все вместе, существуя как интегрально-связанное, целостное единство взаимозависимых друг от друга признаков, они определяют специфику государственной власти, её качественные отличия от всех других форм власти. Государственная власть возникает только там и тогда, где и когда власть между людьми становится элементом государства, государственной части общества, приобретает все эти признаки, интегрально-связанные друг с другом и образующие определённую *систему признаков*, когда¹

$$(ГВ = W_{\Gamma}) = (W_{(ЦО \times TP \times ЛГ \times ПС \times СВ \times СИ \times ПБ \times ВС \times УН \times СЛ)}) \in \Gamma \in O). \quad (1.11)$$

Более того, специфика каждого из указанных признаков государственной власти, может быть определена лишь через все другие, представленные в формуле (1.11), признаки. Например, целенаправленной организованности присуща территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Территориальности – целенаправленная организованность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Легальности – целенаправленная организованность, территориальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Правосубъектности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Суверенности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Сверхинституциональности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, публичность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Публичности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, всеобщность, универсальность и сверхсложность. Всеобщности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суве-

¹ Здесь и далее: *ЦО* – целенаправленная организованность, *TP* – территориальность, *ЛГ* – легальность, *ПС* – правосубъектность, *СВ* – суверенность, *СИ* – сверхинституциональность, *ПБ* – публичность, *ВС* – всеобщность, *УН* – универсальность, *СЛ* – сверхсложность.

ренность, сверхинституциональность, публичность, универсальность и сверхсложность. Универсальности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность и сверхсложность. Сверхсложности – целенаправленная организованность, территориальность, легальность, правосубъектность, суверенность, сверхинституциональность, публичность, всеобщность и универсальность. Данное утверждение может быть представлено табл. 6.1.

Таблица 1.1. Признаки (характеристики, свойства) государственной власти

Признаки*	Признаки (характеристики, свойства) государственной власти*								
<i>ЦО</i>	ТР	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>ТР</i>	ЦО	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>ЛГ</i>	ЦО	ТР	ПС	СВ	СИ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>ПС</i>	ЦО	ТР	ЛГ	СВ	СИ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>СВ</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СИ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>СИ</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СВ	ПБ	ВС	УН	СЛ
<i>ПБ</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ВС	УН	СЛ
<i>ВС</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ПБ	УН	СЛ
<i>УН</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ПБ	ВС	СЛ
<i>СЛ</i>	ЦО	ТР	ЛГ	ПС	СВ	СИ	ПБ	ВС	УН

*Примечание: *ЦО* – целенаправленная организованность, *ТР* – территориальность, *ЛГ* – легальность, *ПС* – правосубъектность, *СВ* – суверенность, *СИ* – сверхинституциональность, *ПБ* – публичность, *ВС* – всеобщность, *УН* – универсальность, *СЛ* – сверхсложность.

Государственная власть – это такая форма субъект-контрсубъектных отношений между членами (гражданами или подданными) того или иного государства, в которых одни из них (властвующие субъекты) имеют возможность своими высказываниями и/или действиями, преодолевая сопротивление других (контрсубъектов власти) посредством применения или угрозы применения к ним позитивных и негативных санкций, оказывать на них преднамеренно-доминирующее организующее (управляющее) или дезорганизующее влияние, изменяющее в заданных пределах определённые параметры (элементы, свойства, качества, признаки, функции, величины, числовые и иные значения) их потенциала, деятельности и взаимоотношений. Это такая власть между членами (гражданами или подданными) того или иного государства, которая может быть определена как целенаправленно организованная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, сверхинституциональная, публичная, всеобщая, универсальная и сверхсложная. Это такая власть, которая обладает всеми этими признаками, существующими в их интегральной связи друг с другом, взаимозависимости друг от друга. Государственная власть может быть не только объектом (содержанием) психических (информационно-психических) актов и высказыва-

ний (информационно-знаковых, идеально-знаковых актов), но и объектом (содержанием) политических действий, политической деятельности и субъект-контрсубъектных политических отношений, материальных по своей природе. Её нельзя потрогать, пощупать, но она имеет не только представляемые, воображаемые или мыслимые, но и ощущаемые, воспринимаемые людьми признаки, характеристики, свойства и другие материальные появления. Как и любая другая форма власти между людьми, государственная власть представляет собой, не психическое (ментальное) и не идеально-знаковое, а особого рода *материальное образование*, когда

$$(ГВ = W_{Г}) = Mo. \quad (1.12)$$

Именно государственная власть, будучи таковой, выступает в качестве не только исходного, основного, всеобщего и необходимого, но и центрального элемента политики. Государственная власть и только она, а не что-либо иное (например, та или иная партия, в частности КПСС, как это следовало из 6-й статьи Конституции СССР 1977 года), является ядром (центром) политики, её структуры. В случае, когда данное место занимает не государственная власть, а какая-либо партия (например, КПСС в годы советской власти) или какой-либо человек (например, «вождь всех времён и народов» И. В. Сталин), политика приобретает искажённую (извращённую) форму. Она становится ненормальной (извращённой), что рано или поздно может привести её к распаду (как это и произошло в СССР). Государственная власть – это власть, которая, как это следует из её названия, актуализируется, проявляется, в государстве, представляющем собой специфическую организацию. Она устанавливается (формируется) и существует (воспроизводится) как специфическая форма, разновидность властных отношений между всеми членами государства, одни из которых выступают в качестве её субъектов (обозначим их символом $C_{ГВ}$), тогда как другие – в качестве её контрсубъектов (обозначим их символом $C'_{ГВ}$). Причём и те, и другие могут быть либо индивидуальными, либо коллективными¹.

При этом в истории политической мысли и в современном мире существуют как *негативная*, так и *позитивная оценки государственной власти*.

Анархистская версия рассматривает государственную власть как деструктивную общественную силу. В частности, *индивидуалистический анархизм* Штирнера, *религиозный анархизм* Толстого, *социалистический анархизм* Бакунина и Кропоткина. Они рассматривали государственную власть как источник социального неравенства и угнетения. Многие из них считали, что необходимым разрушение государственной власти, в том числе путём революции.

Позитивная оценка государственной власти представлена таким направлением политической мысли, как *этатизм*, представляющий собой апологию сверхсильной государственной власти. Н. Макиавелли («Государь») и Т. Гоббс

¹ Подробнее характеристику государства и государственной власти см.: Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002. С. 388–762.

(«О гражданине», «Левиафан») считали, что мощная государственная власть – гарант прав личности, целостности страны и общественной безопасности. Этатистскую позицию занимал и *Г. В. Ф. Гегель* («Философия права») как видный теоретик государственной власти. Элементы этатизма и анархизма можно обнаружить и в марксистской доктрине.

2. Генезис государственной власти и политики

Государственная власть, как и политика, *не есть первоначальный* элемент человеческого бытия. Она порождается, актуализируется множеством человеческих индивидов, их бытием, принадлежит ему и существует в нём *не изначально*. Государственная власть, как и политика, не есть такое человеческое образование, которое возникает вместе и одновременно с человеческими индивидами, их телесным, ментальным, духовным, социальным, вещественным и экономическим бытием, телесными, психическими, идеально-знаковыми, социальными, вещами и экономическими образованиями. Она возникает *после* них, а также после возникновения *этносов, семей, родовых, территориально-родовых и территориальных общин*. Более того, она возникает и после возникновения *обществ*, точнее, в *определённой, специфической, фазе развития обществ*. Государственная власть – это власть, которая *не возникает и не существует* ни в *этносах* (Э), ни в *семьях* (F), ни в *родовых* (OR), *территориально-родовых* (OTR) или *территориальных* (OT) *общинах*, ни *непосредственно в обществах* (ОБ), ни в производственных или других аналогичных коллективах (КП). Она, следовательно, *не является и их элементом*, когда

$$ГВ \notin [(Э, F, OR, OTR, OT, ОБ, КП) = Ko]. \quad (2.1)$$

В семьях, как правило, возникает и существует лишь *семейная власть*, в общинах – *общинная власть*, в том числе общинно-родовая и территориально-общинная, в производственных коллективах – *производственная власть*. В этносах же и обществах, равно как и в других общностях и объединениях, власть, как Нечто непосредственно им присущее и общее для всех их членов, вообще отсутствует. В отличие от организаций, в которых возникает и существует соответствующая форма власти.

Государственная власть – это такое специфически человеческое образование, которое *возникает и существует* лишь в *государствах* и межгосударственных образованиях, вместе и одновременно с ними, более того, является одним из *условий жизни людей в государствах*. Она *присуща и принадлежит* исключительно только государствам и межгосударственным образованиям, выступает для каждого из них в качестве его всеобщего и необходимого *элемента*, является общей и необходимой для всех его членов, когда

$$(ГВ = Чо) \in Г. \quad (2.2)$$

Поскольку это так, то можно утверждать следующее. *Политика возникает и существует вместе и одновременно не только с государственной властью, но с государствами и межгосударственными образованиями.*

Заметим, что первые государства (протогосударства) возникли, как считают историки, в Египте, Индии, Месопотамии, Китае в IV–III тыс. до н. э. В Западном Иране (Элам) государство возникает не позднее середины III тыс. до н. э.. На среднем Евфрате (Мари) – в конце III тыс. до н. э. В Северной Месопотамии, Сирии, Финикии (Ашшур, Яхмад, Угарит, Библ и др.) – в конце III–начале II тыс. до н. э. В Малой Азии (Хеттское государство) – в первой половине II тыс. до н. э. На Армянском нагорье и в части Закавказья (Урарту) – в начале I тыс. до н. э. В Иране и Средней Азии (Мана, Мидия, Персия, Хорезм, Бактрия) – в первой половине I тыс. до н. э. На Крите государство возникает около 2000 г. до н. э., в других частях Греции – в первой половине II тыс. до н. э. или позднее¹. Остальное же человечество в это время представляло достаточно пёструю картину.

Политика есть такое специфически человеческое образование, которое *возникает* (зарождается), *постоянно воспроизводится, актуализируется* и *существует* лишь в *определённом месте* человеческого бытия, *определённый момент, определённой фазе* его развития и *при определённых условиях*. А именно: лишь там и тогда, где и когда возникают и существуют государственная власть, государства, государственные и межгосударственные образования, вместе и одновременно с ними.

Политика, также как государственная власть и государство, возникает *после* возникновения *этносов, семей, родовых, территориально-родовых и территориальных общин*, а также *после* возникновения *обществ*, в *государственной* фазе их развития. Взятые сами по себе, вне данной фазы их развития, *общества выступают* лишь в качестве *непосредственной предпосылки государств* и только через государства, т. е. *опосредованно*, в качестве предпосылки (опосредованной предпосылки!) *политики*.

И этносы, и семьи, и родовые общины, и территориально-родовые общины, и территориальные общины, и общества, и государства (государственные образования), и межгосударственные образования – это специфически человеческие образования. Все они представляют собой особого рода *общности, объединения или организации* людей, *разновидности*, особого рода *формы, способы коллективного существования* человеческих индивидов, их *коллективного бытия, реального процесса их коллективной жизни*. Все они *порождены, образованы, актуализированы бытием, реальным процессом жизни* определённого

¹ См., например: Блаватская Т. В. Ахейская Греция. М., 1966; Всемирная история: В 10 т. М., 1956. Т. 1; Дьяконов И. М. Истории Мидии. М.-Л., 1956; Дьяконов М. М. Очерк истории древнего Ирана. М., 1961; История государства и права зарубежных стран / Под ред. проф. Крашенинниковой Н.А. и проф. Жидкова О. А. М., 1998. Ч. I; История Востока: В 6 т. М., 1999. Т. I (Восток в древности); Пендлбери Дж. Археология Крита. М., 1950; Пиотровский Б. Б. Ванское царство. М., 1956; Сергеев В. С. История древней Греции. 3-е изд. (посмертное), перераб. и доп. / Под ред. акад. В. В. Струве и проф. Д. П. Каллистова. М., 1963; Толстов С. П. Древний Хорезм. М., 1948; Чайлд Г. У истоков европейской цивилизации. М., 1952.

множества человеческих индивидов, выступающих в качестве субъектов и контрсубъектов своего бытия, обладающих присущим им телесным, ментальным, духовным, социальным, вещественным и экономическим потенциалом. Все они существуют лишь внутри этого бытия, присущи, принадлежат исключительно только ему, выступают в качестве его специфических элементов, когда

$$(\mathcal{E}, F, OR, OTR, OT, OB, \Gamma) \in \mathcal{C}. \quad (2.3)$$

Историческая же последовательность данных образований, общностей, объединений, организаций, равно как и их логическая (теоретическая) последовательность, которая в той или иной мере отображает их историческую последовательность, может быть представлена формулой

$$[(\mathcal{E} \leftrightarrow F) \rightarrow OR \rightarrow OTR \rightarrow OT \rightarrow OB \rightarrow \Gamma] \in \mathcal{C}. \quad (2.4)$$

В человеческом бытии, следовательно, могут быть выделены две *части и фазы: негосударственная*, в которой политика не возникает и не существует, но возникают и существуют этносы, семьи, родовые, территориально-родовых и территориальные общины, общества (в их негосударственной фазе развития), и *государственная*, в которой политика непосредственно возникает и существует. Первая представляет *негосударственное бытие* людей, *негосударственную форму, негосударственный способ их жизни*, тогда как вторая, наоборот, представляет *государственное бытие* людей, *государственную форму, государственный способ их жизни*.

Политика, также как и государственная власть, *не возникает и не существует* ни в этносах, ни в семьях, ни в родовых, территориально-родовых или территориальных общинах, ни непосредственно в обществах, ни в производственных или других аналогичных коллективах и *не является их элементом*, когда

$$\Pi \notin [(\mathcal{E}, F, OR, OTR, OT, OB, \Pi) = K_0]. \quad (2.5)$$

И семьи, и родовые, территориально-родовые или территориальные общины, и общества, и производственные или иные аналогичные коллективы имеют в своём составе биофизические тела своих членов. Они имеют также определённый менталитет, духовную культуру, социум, вещественную среду и экономику. Но они не имеют политики. В отличие от государств, которые имеют в своём составе не только биофизически тела своих членов, менталитет, духовную культуру, социум, вещественную среду, экономику, но, кроме того, ещё и политику.

Политика, также как и государственная власть, — это такое специфически человеческое образование, которое *порождается, актуализируется и существует* не в первой, негосударственной, а исключительно только во второй, в *государственной части и фазе человеческого бытия*. Она есть элемент госу-

дарств и межгосударственных образований, государственного бытия определённого множества людей, реального процесса их государственной жизни. Иначе говоря, политика – это порождение и элемент государства, государственного бытия людей, реального процесса жизни определённого множества людей, организованных в государства.

При этом необходимо учитывать, что всякое государство и межгосударственное образование является элементом определённого общества, общественного бытия, реального процесса общественной жизни людей. Политика, следовательно, также является элементом не только государственного, но и общественного бытия людей. Однако элементом общественного бытия она является не непосредственно, а опосредованно – лишь благодаря тому, что она является элементом государства, выступающего в качестве элемента общества. Если в государствах, государственном бытии людей политика существует актуально, то в обществах, негосударственной их части – потенциально. В свою очередь общество, общественное бытие людей, также как их государственное и политическое бытие, представляет собой разновидность, особого рода форму, способ человеческого бытия и выступает в качестве его элемента. Поэтому предложенное выше определение политики может быть представлено формулой

$$П \in Г \in ОБ \in Ч. \quad (2.6)$$

Пространственно-временная специфика политики, следовательно, состоит в том, что она возникает и существует исключительно лишь в государственной фазе развития человеческого бытия, в государствах и межгосударственных образованиях, внутри и границах государственного бытия, государственной жизни людей. Человеческие же тела, менталитет, духовная культура, социум, вещественная среда и экономика, в отличие от политики, возникают и существуют не только в государствах и межгосударственных образованиях, не только в государственной, но и в негосударственной фазе развития человеческого бытия. В том числе, как уже отмечалось, в семьях, родовых и территориальных общинах, а также в обществах, негосударственной фазе их развития. Они принадлежат не только государственной, но и негосударственной части и фазе развития человеческого бытия.

Политика не есть единственное специфически человеческое образование, принадлежащее государству, государственному бытию людей. Она не исчерпывает собой весь его состав, всё его содержание. Помимо политики, во всяком государстве существуют и такие специфически человеческие образования, элементы человеческого бытия, как множество соотносящихся друг с другом человеческих индивидов, являющихся его членами, обладающие биофизическими телами (телесной организацией) и менталитетом, их духовная культура, социум, вещественная среда и экономика, когда

$$[(C \leftrightarrow C')_{(T_0 \wedge P_0)} \wedge I_0 \wedge B_0 \wedge C_0 \wedge \exists o \wedge П] \in Г \in ОБ \in Ч. \quad (2.7)$$

В этом смысле *политика не равна, не тождественна государству, государственному бытию*, точно также как государство, государственное бытие не равно, не тождественное политике. Они не сводятся и не могут быть сведены друг к другу, когда

$$П \neq Г. \quad (2.8)$$

При этом необходимо учитывать, что в науке существует «широкое» и «узкое» *понятие государства*. Государство как специфическая организация большой социальной группы – общества (отождествление понятия «государство» с понятиями «общество», «страна») и как система специальных органов (институтов) общества, осуществляющих по отношению всего этого общества и отдельных его граждан (подданных) или их групп особого рода (государственных) власть и функционирующих в рамках определенных формально-правовых принципов и норм (отождествление понятия «государство» с понятиями «правительство», «администрация»). Существует большое многообразие подходов и интерпретаций к проблеме *происхождения и сущности государства*.

Теологическая теория: государство порождается и санкционируется волей сверхприродного существа – Богом.

Патриархальная теория (английский мыслитель XVIII в. Роберт Филмер): государство как результат механического соединения родов и племен.

Теории общественного договора: а) государство возникает в результате преодоления «естественного состояния» «войны всех против всех» путем заключения договора между суверенным властителем и его подданными (Т. Гоббс); б) государство возникает в результате разрушения под влиянием внешних факторов (стихийных бедствий, появления частной собственности) «естественного состояния» счастливой гармонии человеческого индивида с природой, образования коллективных форм жизни, заключения «договора всех со всеми», провозглашения народа коллективным властвующим сувереном (Ж.-Ж. Руссо).

Теории насилия: государство возникает в результате войн, борьбы между людьми, насилия одних человеческих сообществ над другими и в своей первоначальной форме сопровождается господством победителей над побежденными (Г. Спенсер, Л. Гумплович, Е. Дюринг). *Марксизм* о государстве как результате деления общества на классы и классовой борьбы, как средстве подавления одного класса другим.

Нами же *государство* рассматривается как особая форма существования и организации общества, как *целенаправленная, территориальная, легальная, правосубъектная, суверенная, сверхинституциональная, публичная, всеобщая, универсальная, гиперсложная организация* большого числа людей, имеющая единые (общие) властные органы и существенным образом отличающаяся от родоплеменных и других общностей людей. При этом из всего многообразия существующих в науке типологий государств выделяем *государства гражданские и подданические*. В первом из них, как правило, *права* индивидов (в том

числе индивидов-контрсубъектов государственной власти) реализуются в *полной (максимально возможной)* мере, тогда как во втором – в *минимально возможной* мере.

Генезис государства, государственной власти и, следовательно, политики – это довольно длительный исторический *процесс преобразования* (трансформации), *вытеснения и смены* (замены) *одних исторически сложившихся форм человеческой организации и власти другими*¹. В этом процессе можно выделить несколько основных и всеобщих исторических этапов (периодов, стадий, фаз, моментов). Первым таким историческим этапом является *возникновение и развитие общинно-родовой и внутриплеменной власти*.

Следующим, чрезвычайно важным этапом генезиса государства, государственной власти, политики, политической деятельности и политических отношений является *возникновение и развитие территориально-родовой и территориально-общинной власти*. Оно было связано сначала с преобразованием родовой общины в *территориально-родовую общину*, т. е. в раннюю, или, если использовать предложенную А. П. Першицем терминологию, первобытную соседскую общину², сочетающую в себе элементы как территориальной, так и родовой организации, а затем территориально-родовой общины – в *территориальную общину*, или *позднюю, чисто соседскую общину*. Такое преобразование было вызвано тем *коренным перелом* в истории человечества, охватившим и изменяющим все стороны жизни, деятельности и отношений людей, в том числе членов родовой общины, который начался в отдельных частях *антропосферы*³ (сферы человеческой жизни) в *раннем мезолите и начале раннего неолита*⁴, т. е. примерно 10–12 тыс. лет назад. Английский археолог Г. Чайлд (Child) называет его «*неолитической революцией*».

Суть этой революции состоит в следующем. Во-первых, в *переходе* определённой части человечества *от присваивающего хозяйства*, т. е. собирательства, рыболовства и охоты, к *производящему*, или производительному, *хозяйству*, которое первоначально, как правило, было представлено комплексным земледельческо-скотоводческим хозяйством, включающим в себя дополняющие друг друга подсечно-огневое земледелие и стойловое скотоводство, или животноводство. Во-вторых, в углублении и ускорении *дифференциации* (разделения) деятельности и взаимоотношений людей, их общностей, объединений и органи-

¹ Отмечая данный факт, Ф. Энгельс пишет: «государство, частью преобразуя органы родового строя, частью вытесняя их путём внедрения новых органов и, в конце концов, полностью заменив их настоящими органами государственной власти» (см.: Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. М., 1966. Т. 3. С. 305).

² Першиц А. И. Развитие форм собственности в первобытном обществе как основа периодизации его истории // Труды института этнографии. Научная серия. М.-Л., 1960. Т. LIV. С. 168. Ю. И. Семёнов называет её *пракрестьянской* (см.: Семёнов Ю. И. О некоторых теоретических проблемах истории первобытности // Советская этнография. 1968. № 5), другие авторы – *протокрестьянской* (см.: История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. М., 1983. С. 25).

³ От греч. *anthropos* – «человек» и *sphara* – «шар».

⁴ От греч. *neos* – «новый» и *lithos* – «камень». Новый каменный век, пришедший на смену мезолиту. Датируется временем примерно 10–5 тыс. лет назад.

заций, в том числе родовых общин и племён, на определённые части (элементы, сегменты, фрагменты, подсистемы) и последующей *интеграции* одних из них с другими частями (элементами, сегментами, фрагментами, подсистемами) дифференцированного человеческого бытия. Иначе говоря, в актуализации, проявлении известного ещё Аристотелю¹ *всеобщего закона*, согласно которому всякое первоначально синкретическое (нерасчленённое) целое при соответствующих условиях со временем последовательно дифференцируется (делится) на определённые части, каждая из которых в последующем не только продолжает своё деление, свою дифференциацию, но и интегрируется, интегрально соединяется с другими частями ранее дифференцированных целостностей, образуя новую целостность. Оба эти процесса – дифференциация и интеграция – последовательно сменяют или параллельно сопровождают друг друга. Поэтому данный закон может быть представлен как закон, который состоит из нескольких частей или нескольких законов. Во-первых, как *закон последовательной дифференциации целого*. Во-вторых, как *закон последовательной интеграции частей дифференцированного целого*. В-третьих, как *закон последовательной смены дифференциации целого интеграцией его частей*. В-четвёртых, как *закон последовательной смены интеграции частей целого их последующей дифференциацией*. В-пятых, как *закон параллельной дифференциации и интеграции целого*.

Завершающим и решающим этапом генезиса государства, государственной власти, политики, политической деятельности и политических отношений является тот период развития человечества, когда в структуре человеческого бытия сначала возникают исторические первые общества – *протообщества*², а затем внутри этих обществ образуются исторически первые государства – *протогосударства* и присущая им государственная власть, политическая деятельность и политические отношения. Старые властные органы и учреждения сначала вытесняются совершенно новыми властными органами и учреждениями – органами и учреждениями государственной власти, а затем полностью и окончательно заменяются ими. При этом некоторая часть территориально-общинной власти, а также остатки территориально-родовой, внутриплеменной и межплеменной власти могут довольно-таки длительное время сохраняться и параллельно сосуществовать с государственной властью, а некоторые из них существуют и сейчас.

В основе этого движения лежит процесс дальнейшего углубления и ускорения *дифференциации* (разделения) и *интеграции* соответствующих *частей* (элементов, сегментов, фрагментов, подсистем) *человеческого бытия*, в том числе *деятельности и взаимоотношений людей и их групп, коллективов* (общностей, объединений и организаций). В частности, дифференциация и интеграция элементов их хозяйственной деятельности и хозяйственных взаимоотношений, в том числе так называемого «общественного разделения труда», на роль

¹ Аристотель. Соч.: В 4 т. М., 1984. Т. 4. С. 382.

² От греч. *prōtos* – «первый».

которого в истории человечества указывают многие исследователи, например, К. Маркс, Ф. Энгельс¹, Э. Дюркгейм².

Важнейшей частью этого процесса, включающего в свой состав несколько периодов, является вызванное достижениями «неолитической революции» так называемое «*крупное общественное разделение труда*», начавшееся в энеолите (медном веке)³, продолжившееся бронзовом веке⁴ и особенно усилившееся в железном веке⁵. В частности, такое «крупное общественное разделение труда», в результате которого происходит дальнейшее углубление хозяйственной специализации: отделение ремесла от земледельческо-скотоводческого хозяйства, отделение торговли от ремесла, почти полное отделение от материального производства (земледельческо-скотоводческого хозяйства, ремесла, торговли) властно-управленческой деятельности, а также идеологической, религиозной, военной и другой деятельности и, наконец, отделение отгонного (пастбищного) животноводства от земледельческо-скотоводческого хозяйства.

В конечном итоге сложилась та структура хозяйственной деятельности (рис. 2.1), развитие которой в единстве с развитием новой структуры социальной, духовно-психической и властно-управленческой деятельности привело к образованию совершенно новых единиц и форм человеческого бытия – сначала общества, а затем государства, государственной власти и политических отношений.

$$\text{Хозяйство} = \left\{ \begin{array}{l} \text{ОСЕДЛОЕ} \left\{ \begin{array}{l} \text{ГОРОДСКОЕ} = \left\{ \begin{array}{l} \text{ТОРГОВЛЯ} \\ \text{РЕМЕСЛО} \end{array} \right\} \text{-----} > (\text{искусство}) \\ \text{СЕЛЬСКОЕ} = \text{ЗЕМЛЕДЕЛИЕ} + \text{СКотовОДСТВО} \end{array} \right. \\ \text{КОЧЕВОЕ} = \text{СКотовОДСТВО} \end{array} \right.$$

Рис. 2.1. Структура основных видов хозяйственной деятельности людей периода территориальных общин, протообществ и протогосударств

В результате изменений, которые произошли в середине и конце неолита, энеолите и бронзовом веке, в некоторых местах антропосферы возникают реальные условия для образования исторически первых относительно небольших (малых) и более крупных (больших) *обществ (протообществ)*. Эти условия и, следовательно, исторически первые общества возникают в результате отделения ремесла от земледельческо-скотоводческого хозяйства и торговли от ремесла, углубления дифференциации (разделения), специализации и профессио-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 31, 160, 163, 165.

² Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М., 1996.

³ Энеолит (от лат. *aeneus* – «медь» и греч. *litos* – «камень»), или медный век, – переходный период от каменного века к бронзовому веку (4 – 3 тыс. до н. э.), характеризующийся преобладанием орудий из камня и появлением медных орудий.

⁴ Бронзовый век – исторический период, сменивший энеолит и характеризующийся распространением металлургии бронзы, бронзовых орудий и бронзового оружия в конце 4-го – начале 1-го тыс. до н. э. (в отдельных регионах позднее).

⁵ Железный век – исторический период, сменивший бронзовый век и характеризующийся распространением металлургии железа, железных орудий и железного оружия в начале 1-го тыс. до н. э. (в отдельных регионах позднее).

нализации хозяйственно-экономической, социальной и духовно-психической деятельности, осуществляющих её субъектов и контрсубъектов – человеческих индивидов и их групп, коллективов (общностей, объединений, организаций), хозяйственно-экономических, социальных и духовно-психических отношений между ними, а также мест их проживания – поселений. При этом, как считает А. П. Новосельцев, для аграрных обществ характерно лишь начальное (незначительное) отделение ремесла и торговли от сельского хозяйства. Тем не менее, оно само по себе – важнейший поворот в истории человечества и олицетворяется в городах как символе новых социально-экономических отношений. Именно город явился основой формирования территориального деления взамен племенного¹. Протообщества возникают там и тогда, где и когда возникают новые, относительно крупные по территории, многочисленные и разнообразные по составу жителей – сельские и городские – поселения, а также новые общности, объединения и организации людей, существенно отличающиеся от территориально-родовых и территориальных общин, а также от племён и союзов (конфедераций) племён. Они возникают там и тогда, где и когда проживающие в сельских и городских поселениях индивиды становятся индивидами-личностями, обладающими определённой хозяйственно-экономической, социальной и духовно-психической автономностью, самостоятельностью, независимостью, имеющими определённые неформализованные (юридически не оформленные, но признаваемые другими) права и обязанности, где и когда их деятельность и взаимоотношения друг с другом регулируются не только и не столько существующими обычаями и традициями, сколько таким неинституциональным регулятором, как мораль. Они возникают там и тогда, где и когда внутри сельских и городских поселений, а также между ними и между их жителями, существующими в них группами (общностями, объединениями, организациями) людей кроме или вместо родственных связей устанавливаются соответствующие произошедшим изменениям интегрально-связывающие субъект-контрсубъектные экономические (товарно-денежные!), социальные и духовно-психические отношения. Подчеркнём, что эти отношения устанавливаются не только внутри сельских и городских поселений, но и между поселениями: между городскими и сельскими, между одними городскими поселениями и другими городскими поселениями, между одними сельскими поселениями и другими сельскими поселениями.

Возникновение, существование и развитие обществ невозможно без некоторых других общностей и объединений людей, а также без целого ряда образуемых ими организаций. Ни одно общество не может возникнуть, существовать и развиваться без некоторого минимального, но довольно-таки большого числа связанных друг с другом экономическими (товарно-денежными), социальными и духовно-психическими связями (интегрально-связывающими отношениями) групп (коллективов) людей, проживающих в относительно крупных по территории, многочисленных и разнообразные по своему составу сельских

¹ Новосельцев А. П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель // Вопр. истории. 1991. № 2–3. С. 11.

или городских поселениях. Особенно большие общества, которые образуются в результате установления между различными поселениями определённых экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношений. Их возникновение, существование и развитие невозможно без образования, существования и развития подлинно городских поселений, существенно отличающихся по составу своих жителей и осуществляемой ими деятельности от сельских территориально-родовых и территориальных общин-поселений. Уже первые городские поселения, их жители и образованные ими общности, объединения, организации, пространственно (территориально), отделившиеся от сельских поселений и их жителей, регулярно, с первых дней своего существования сохраняли старые и устанавливали новые экономические (товарно-денежные), социальные (например, брачные) и духовно-психические связи с определённым числом ближних и относительно дальних сельских поселений, их жителями и образованными ими общностями, объединениями, организациями. К этому их вынуждали естественно-физиологические потребности (например, в пище, продуктах питания) и хозяйственно-экономические потребности (например, в сельскохозяйственном сырье), социальные потребности (например, в пополнении своих членов, в том числе путём брака, поддержании родственных и иных социальных связей), а также духовные потребности (в частности, в установлении межличностных духовно-психических связей). Точно так же как и сельские поселения, их жители и образованные ими общности, объединения, организации нуждались в городских. Начав отделяться, они тут же стали объединяться друг с другом. И чем сильнее они отделялись друг от друга, тем больше они нуждались в объединении друг с другом, тем быстрее и крепче объединялись, образуя общество. Кроме того, одни городские поселения, их жители и образованные ими общности, объединения, организации нуждались в определённых экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношениях с другими городскими поселениями, их жителями и образованными ими общностями, объединениями, организациями, а потому и устанавливали их. Точно так же как и сельские поселения, их жители и образованные ими общности, объединения, организации нуждались в определённых экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношениях друг с другом и потому устанавливали их. Поэтому каждое такое общество объединяет в своём составе определенное число интегрально-связанных друг с другом экономическими (товарно-денежными), социальными и духовно-психическими связями (интегрально-связывающими отношениями) несколько городских и сельских поселений, проживающих в них людей и образованных ими общностей, объединений, организаций.

Таким образом, возникшие в наиболее развитых частях антропосферы в энеолите и бронзовом веке (примерно в IV тыс. до н. э.) первые общества (протообщества) представляют собой особые человеческие образования. Общества – это такие специфически человеческие образования, которые нетождественны исторически предшествовавшим им территориально-родовым и территориальным общинам, а также семьям, родам, этносам, племенам или союзам племён, другим общностям, объединениям и организациям людей, в том числе входя-

щим в эти общества. Они нетождественны и так называемому «первобытнообщинному строю», который по определению А. А. Зиновьева, является «*предобществом*»¹. Общество – это *не искусственное создание* человека, как считали многие мыслители прошлого, включая Т. Гоббса и Г. Спенсера, а *объективная реальность*, существующая *сама по себе*. Если Г. Спенсер, пишет Э. Дюркгейм, «не видит в обществе собственно реальности, которая существует сама по себе», так как для него общество – это «устройство, созданное индивидами, чтобы распространить индивидуальную жизнь в длину и ширину», то для самого Э. Дюркгейма общество – это «реальность, которая столь же мало дело наших рук, как и внешний мир»².

Всякое общество не только имеет нечто общее с другими обществами, объективно отличается и отделено от них, но и само – в лице образующих его людей – отличает, отделяет, выделяет себя от других обществ. Образующие его люди ощущают или осознают себя в качестве таковых, в качестве определённой части данного общества, в качестве части образующего его народа, признают других входящих в него людей в качестве своих, тогда как всех остальных людей считают чужими. Они отличают себя как часть определённого общества от себя как части определённого этноса, определённой семьи, определённого рода, определённой общины, определённого сельского или городского поселения, любой другой общности, любого другого объединения или какой-либо организации. Они ощущают или осознают себя не только, например, русскими (немцами, англичанами или французами), родственниками, общинниками, горожанами или селянами, но и частью определённого, образованного ими общества.

Общество – это *не сумма, не общность* (суммарно связанная совокупность) и *не организация* (целенаправленно интегрированная и организованная совокупность), а специфическое, особое, отличное от всех других *объединение* (стихийно, непреднамеренно, самопроизвольно интегрированная и организованная совокупность) относительно большого количества *индивидов-личностей*³, живущих в более-менее крупных по территории и разнообразных по составу сельских и/или городских поселениях, а также *общностей, объединений и организаций* этих индивидов-личностей. Это такое объединение, которое *стихийно* (непреднамеренно, самопроизвольно) *формируется внутри* определённой *общности*, группы, определённого коллектива *индивидов-личностей*, проживающих в городских и/или сельских поселениях, в результате установления между ними интегрально-связывающих экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношений. Общество возникает *внутри и взамен определённой территориально-общинной организации*, сосуществующей с остатками территориально-племенной и территориально-межплеменной организации и включающей в свой состав определённую совокупность городских и сельских общин и поселений. При этом сельские территориальные общины, другие сельские и городские общности, объединения и

¹ Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу. М., 2000. С. 273.

² Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. С. 352, 353.

³ На данный факт обращает внимание Г. Гегель (см.: Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 227–278, 97–98).

организации людей, включая семьи, теряя свою самостоятельность, всё в большей степени становятся составными частями более крупного образования — общества. Это в первую очередь относится к территориально-соседской общине. «Соседская община гибнет тогда, когда коллективная собственность становится тормозом дальнейшему развитию частной. По общему правилу это происходит уже в классовых обществах, хотя известны и исключения, обычно связанные с нехваткой земли (например, в Микронезии и Полинезии). Основные средства производства постепенно переходят в частную собственность... Однако, даже потеряв свои производственные функции, община может сохраняться как социальная организация в качестве административно-фискальной или территориально-самоуправляющейся единицы. Соседская община может долго сохраняться и в классовых обществах, основанных на натуральном хозяйстве»¹. Общество — это такое объединение, в котором образующие его люди, их группы (коллективы) *стихийно* (непреднамеренно, самопроизвольно) *интегрированы* и *организованы* друг с другом существующими между ними экономическими (товарно-денежными), социальными и духовно-психическими интегрально-связывающими и организующими отношениями в особого рода *целостность*, или *систему*. Как отмечает Э. Дюркгейм, «общество — не простая сумма индивидов, но система, образованная их ассоциацией...»². А. А. Зиновьев, также определяет общество «как скопление более или менее большого числа людей, объединённых в некоторое относительно замкнутое целое. Оно достаточно долго сохраняется в этой целостности и замкнутости, воспроизводится в самых существенных чертах деятельности своих членов»³.

Общество — это такое стихийно (непреднамеренно, самопроизвольно) образованное объединение, в котором существуют *индивидуализированные цели* и *индивидуализированная воля* образующих его индивидов-личностей и входящих в него их групп, коллективов (общностей, объединений, организаций). Однако в нём *нет общей цели* и *общей воли*, целенаправленно (преднамеренно) объединяющих их в некоторую организацию. Общество — это такое объединение, которое *не имеет чётких и устойчивых* пространственно-временных *границ*. Деятельность и взаимоотношения образующих его людей и их общностей, объединений, организаций *регулируются* признаваемыми ими *моральными* и другими формирующимися в нём *неинституциональными, неформализованными нормами*, определяющими их *права и обязанности* друг перед другом. Однако они не регулируются никакими юридически-правовыми нормами, т. е. институциональными, официально (юридически) оформленными, установленными, санкционированными и подкреплённым властными институтами нормами. Поэтому общество — это не легально-правовая и не легально-правосубъектная организация, а *морально-нравственное объединение*. Общество оказывает определённое влияние на всех своих членов — индивидов-личностей и их группы, коллективы

¹ Хазанов А. М. Разложение первобытнообщинного строя и возникновение классового общества // Первобытное общество. Основные проблемы развития. М., 1975. С. 107.

² Дюркгейм Э. Социология. Её предмет, метод, предназначение. М., 1995. С. 119.

³ Зиновьев А. А. Коммунизм как реальность. М., 1994. С. 39. Ср. также: Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу. С. 104.

(общности, объединения организации), но не занимает и может занимать по отношению к ним какое-то верховное (верхнее, высшее) и автономное, самостоятельное, независимое от них положение, не стоит и не может стоять над ними. Иными словами, по отношению к ним оно *не есть нечто суверенное*. Существующие в нём *институциональные элементы случайны, не развиты и не устойчивы*. Общество – это объединение, которое является *общим для всех* образующих его индивидов-личностей и их групп, коллективов (общностей, объединений, организаций). Оно охватывает различные сферы их жизни, в том числе экономическую, социальную и духовно-психическую, т. е. является относительно *универсальным* объединением. Ему присуща определённая *публичность* (открытость), так как включает в свой состав индивидов-личностей и соответствующую публику (общности, объединения, организации индивидов-личностей), которые в известной мере открыты друг для друга. Общество – это такое объединение, которое первоначально является либо *небольшим* (малым) и довольно-таки *простым*, либо более-менее *большим* и *сложным*, а затем по мере своего развития, как правило, становится *сверхбольшим* и *сверхсложным* и, наконец, *гипербольшим* и *гиперсложным*, т. е. *развитым обществом*.

Общества, в том числе и исторические первые общества (протообщества), в меру своей сложности *дифференцированы*, говоря иначе, *стратифицированы* на различные группы (коллективы), или *страты*¹ (слои)², включая *классы* и *касты*. «Каждое общество, – пишут М. Доган и Д. Пеласси, – является социально стратифицированным. Нигде в мире мы не сможем найти однослойную общественную структуру. ...Даже в том случае, когда мы рассматриваем социальные классы в рамках развитых западных государств, нас поражает очевидное многообразие форм социальной дифференциации»³.

Всякое общество, в силу стихийности своего образования и других своих особенностей, перечисленных выше, не успев возникнуть, может и, как правило, начинает испытывать определённые *трудности* (проблемы). Внутри него могут возникнуть и, как правило, возникают различного рода *противоречия*, *конфликты*, различные формы скрытой и открытой (публичной) «*конкуренции*»⁴, а нередко открытой *борьбы* и открытых *столкновений* между входящими в него *людьми* и/или целыми *поселениями*, между *старой* территориально-общинной организацией, остатками территориально-родовой, внутриплеменной и межплеменной организации и *новой* городской и сельской *организацией*, между различными *группами*, коллективами (общностями, объединениями, организациями) *людей* и отдельными *индивидами-личностями*. В частности, проти-

¹ От лат. *stratum* – «слой».

² Аванесова Г. А. Социальная стратификация // Социология. Основы общей теории / Под ред. Осипова Г. В., Москвичева Л. Н. М., 1996; Голенкова З. Т., Игитханян Е. Д. Социальная структура и стратификация // Социология в России / Под ред. Ядова В. А. М., 1996; Пушкарева Г. В. Социальная стратификация // Основы социологии / Под ред. Эфендиева А. Г. М., 1994. Ч. 2.

³ Доган М., Пеласси Д. Сравнительная политическая социология: Пер. с англ. М., 1994. С. 69.

⁴ От позднелат. *concurrentia* < *concurrere* («сталкиваться») – «соперничество, борьба».

воречия («конкуренция») между представителями наследственно-родовой и новой (неродовой, ненаследственной) знати, ремесленниками и торговцами, имущими, малоимущими и неимущими, богатыми, небогатыми и бедными, хозяевами и клиентами, слугами, работодателями и работниками, арендодателями и арендаторами-издольщиками, ростовщиками и заёмщиками, воинами и военачальниками, а также внутри этих групп. Эти противоречия могли привести и нередко приводили к ослаблению существующих и вновь зарождающихся в обществе интегрально-связывающих экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношений, к *доминированию* в нём *стихий* разъединяющих, *дезинтегрирующих отношений*, в конечном итоге к *хаосу* (в том числе «войны всех против всех» – Т. Гоббс) общественной жизни и *разрушению* целостности общества, интегральной связанности его элементов.

Поэтому возникает *объективная необходимость в целенаправленной организации* существующих и вновь зарождающихся в обществе интегрально-связывающих экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических *отношений*, в их *целенаправленном регулировании*, так же как и в целенаправленном регулировании зарождающихся и существующих в нём разъединяющих, дезинтегрирующих отношений. Возникает необходимость в том, чтобы определённая его часть была организована не стихийно, а целенаправленно, чтобы она представляла собой *организацию*, причём в пределах определённого пространства, определённой *территории*. Возникает необходимость в том, чтобы в ней были специально (и официально) установлены и зафиксированы на определённых носителях *общезначимые, общеобязательные, признаваемые* всеми её членами и *подкреплённые* соответствующими *санкциями институциональные* (формализованные) *нормы*, целенаправленно регулирующие их деятельность и взаимоотношения и обеспечивающие в ней целенаправленный *порядок*. Возникает необходимость в том, чтобы все её члены обладали правосубъектностью, определёнными *институциональными правами и обязанностями*, соответствующим образом (как правило, письменно) оформленными, закреплёнными установленными нормам и подкреплённые соответствующими санкциями. Возникает необходимость в том, чтобы эта организация была *суверенной*, имела определённое верховенство и определённую автономию, самостоятельность, независимость по отношению ко всем другим организациям, входящим в данную часть общества. Возникает необходимость в том, чтобы она обладала достаточно высокой мерой *институциональности и публичности* (открытости для всех её членов), была *всеобщей* (общей для всех её членов) и более-менее *универсальной* (охватывала различные сферы деятельности и отношений её членов), а также достаточно глубоко и разнообразно дифференцированной, а потому и относительно *сложной*. Наконец, возникает необходимость в том, чтобы в ней существовала *власть*, в частности, власть, обладающая признаками, представленными в формуле (1.11) и таблице 1.1. Коротко говоря, возникает объективная необходимость в преобразовании определённой части общества в организацию, обладающую перечисленными выше признаками. И такими организациями стали исторически первые государства – *протогосударства*. Таким образом, общества и вместе с ними человечество

вступают в особую – государственную – фазу своего существования и развития, фазу *государственной цивилизации*, которая сменяет собой его *догосударственную* фазу, фазу *догосударственной цивилизации*, которую Л. Морган назвал *варварством*.

Государства возникают вслед за соответствующими обществами и внутри этих обществ. Они возникают не из территориальных общин, не из племён и не из союзов племён, а из обществ, возникающих внутри и взамен определённой городской и сельской территориально-общинной организации, сосуществующей с остатками территориально-племенной и территориально-межплеменной организации. Будучи *государственной частью обществ*, они существенно отличаются от их *негосударственной*, чисто *общественной части*, а также от территориальных общин и, тем более, от территориально-родовых или родовых общин, племён или союзов племён. Можно согласиться с Ф. Энгельсом, который, основываясь на исследованиях Л. Морган¹, утверждает, что «государство никоим образом не представляет собой силы, извне навязанной обществу. ... Государство есть продукт общества на известной ступени развития»; «государство существует не извечно. Были общества, которые обходились без него, которые понятия не имели о государстве и государственной власти»². Можно согласиться также с тем, что «по сравнению со старой родовой организацией государство отличается, во-первых, разделением подданных государства *по территориальным делениям*», во-вторых, тем, что для него характерно «учреждение *публичной власти*, которая уже не совпадает непосредственно с населением, организующим самого себя как вооружённая сила. <...> Эта публичная власть существует в каждом государстве. Она состоит не только из вооружённых людей, но и из вещественных придатков, тюрем и принудительных учреждений всякого рода, которые были неизвестны родовому устройству общества. <...> Для содержания этой публичной власти необходимы взносы граждан – *налоги*. Последние были совершенно не известны родовому обществу. <...> Обладая публичной властью и правом взыскания налогов, чиновники становятся, как органы общества, *над* обществом. Свободного, добровольного уважения... им уже недостаточно, они должны добывать уважение к себе путём исключительных законов, в силу которых они приобретают особую святость и неприкосновенность»³. Можно согласиться с Ф. Энгельсом и тогда, когда он утверждает, что для того, чтобы существующие в обществе различные группы, в том числе «классы с противоположными экономическими интересами, не пожрали друг друга и общество в бесплодной борьбе, для этого стала необходимой сила, стоящая, по-видимому, над обществом, сила, которая бы умерила столкновение, держа его в границах "порядка". И эта сила, происшедшая из общества, но ставящая себя над ним, всё более и более отчуждающая себя от него, есть государство»⁴.

¹ Морган Л. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л., 1935.

² Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. Т. 3. С. 362. 365.

³ Там же. С. 362–363.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. Т. 3. С. 362.

Однако трудно согласиться с тем, что всё многообразие предпосылок и причин возникновения государства, существующих в протообществах, в том числе многообразие существующих в нём противоречий, конфликтов, форм конкуренции, борьбы и столкновений, может быть сведено лишь к борьбе классов. Так, Ф. Энгельс утверждает, что «государство возникает непосредственно и преимущественно из классовых противоположностей, развивающихся внутри самого родового общества. <...> Так как государство возникло из потребности держать в узде противоположность классов; так как оно в то же время возникло в самих столкновениях этих классов, то оно по общему правилу является господством самого могущественного, экономически господствующего класса, который при помощи государства становится также политически господствующим классом и приобретает таким образом новые средства для подавления и эксплуатации угнетённого класса»; «государство – это организация имущего класса для защиты его от неимущего»¹. «Государство, – пишет В. И. Ленин, – есть продукт и проявление *непримиримости* классовых противоречий. Государство возникает там, тогда и постольку, где, когда и поскольку классовые противоречия объективно *не могут* быть примирены. И наоборот: существование государства доказывает, что классовые противоречия непримиримы. <...> По Марксу, государство не могло бы ни возникнуть, ни держаться, если бы возможно было примирение классов. ...По Марксу, государство есть орган классового *господства*, орган *угнетения* одного класса другим, есть создание ”порядка”, который узаконяет и упрочивает это угнетение, умеряя столкновение классов. <...> Государство есть особая организация силы, есть организация насилия для подавления какого-либо класса»². «Государство есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы держать в повиновении одному классу прочие подчинённые классы»³.

Возникновение государства часто объясняют возникновением так называемого «рабовладельческого общества» и существованием в нём классовой борьбы между рабами и рабовладельцами. Однако рабы никогда не входили в состав ни одного протообщества и не были членами ни одного протогосударства, в том числе у древних греков⁴ и римлян, на исследованиях которых преимущественно разрабатывали свою концепцию происхождения государства К. Маркс и Ф. Энгельс. Во многих регионах мира периода возникновения протогосударств вообще не было рабов и рабства, рабовладения как такового. Как отмечает Ю. В. Качановский, «в древнем мире существовали массовые ”нерабские” формы эксплуатации», например, «Спарта (до IV–III вв. до н. э.) даёт пример античного общества, в котором вообще отсутствуют ”классические” формы рабства», «рабы в широком смысле этого слова, т. е. люди, лишённые собственности на средства производства и принуждаемые к труду прямым на-

¹ Там же. С. 361, 364.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 7, 24.

³ Там же. Т. 39. С. 75.

⁴ У древних греков, пишет А. Ф. Лосев, «раб трактуется как вещь» (Лосев А. Ф. История античной эстетики (ранняя классика). М., 1963. С. 40).

силиям»¹. Ю. Э. Брегель также пишет: «Путь, по которому пошло большинство народов, отличается своеобразием, которое не соответствует понятию "рабовладельческая формация"...»². «Никакого рабовладельческого типа общества в смысле типа социальной организации не существует, – констатирует А. А. Зиновьев, – хотя бы потому, что рабы не являются членами общества они суть элементы материальной культуры наряду с домашними животными и орудиями труда (по Аристотелю, говорящие орудия). В США, например, имело место рабовладение, но общество относилось к западному (капиталистическому и демократическому) типу»³.

Государство, будучи особой, государственной, частью общества, включая в свой состав некоторые его элементы – экономику, социум, духовно-культурную сферу (рис. 2.2),

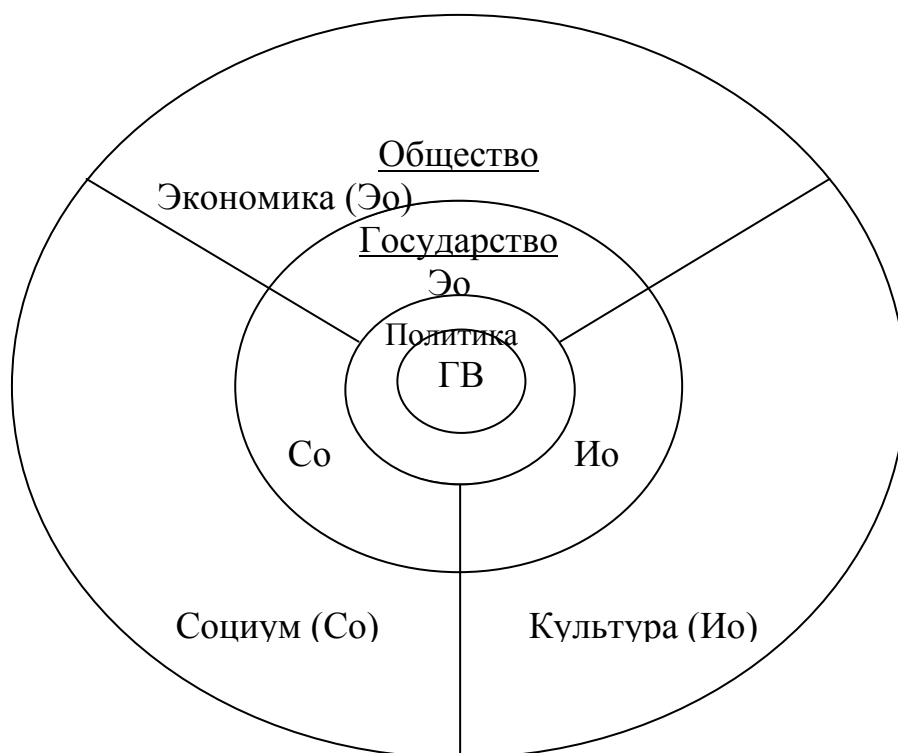


Рис. 2.2. Соотношение государства и общества

тем не менее, не тождественно обществу, так же как и общинам (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Различия между общинами, обществами и государствами

	Родовая об-щина	Соседская община	Общество	Государство
--	-----------------	------------------	----------	-------------

¹ Качановский Ю. В. Рабовладение, феодализм или азиатский способ производства? М., 1971. С. 146, 147, 226.

² Общее и особенное в историческом развитии стран Востока: Материалы дискуссии об общественных формациях на Востоке. Азиатский способ производства. М., 1966. С. 224.

³ Зиновьев А. А. На пути к сверхобществу. С. 273.

Численность	Малочисленная	Малочисленная	Сверхмногочисленная	Сверхмногочисленная
Связь между людьми	Кровнородственная	Территориальная	Территориальная	Территориальная
Отношения между людьми	<u>Целенаправленно</u> организованные социальные, духовные, экономические	<u>Целенаправленно</u> организованные экономические, социальные, духовные	<u>Стихийно</u> организованные экономические, социальные, духовные	<u>Целенаправленно</u> организованные экономические, социальные, духовные, политические
Сферы жизни	Социальная, духовная, экономическая	Экономическая, социальная, духовная	Экономическая, социальная, духовная	Экономическая, социальная, духовная + <u>политическая</u>
Регуляторы	Нормативно-общинные	Нормативно-общинные	<u>Моральные</u>	<u>Правовые</u>
Индивиды	<u>Неличностные</u> индивиды-субъекты (индивиды- <u>родственники</u>), принадлежащие определённому <u>этносу</u>	<u>Неличностные</u> индивиды-субъекты (индивиды- <u>соседи</u>), принадлежащие определённому <u>этносу</u>	Индивиды- <u>личности</u> и неличностные индивиды-субъекты, образующие <u>народ</u>	Индивиды- <u>граждане</u> и индивиды- <u>подданные</u> , образующие <u>нацию</u>
Тип общности	<u>Организация</u> индивидов-родственников	<u>Организация</u> патриархальных семей и индивидов-соседей	<u>Объединение</u> индивидов-личностей, неличностных индивидов-субъектов и их сельских и городских коллективов и поселений	<u>Организация</u> индивидов-граждан и индивидов-подданных, их городских и сельских коллективов
Наличие единого центра власти	Есть	Есть	<u>Нет</u>	Есть

Исторически первые государства (протогосударства), а вместе с ними и государственная власть, возникают в наиболее развитых местах антропосферы уже в энеолите и бронзовом веке (примерно в IV тыс. до н. э.), а кое-где позд-

нее – в железном веке (в I тыс. до н. э.). Например, протогосударства Древнего Египта, Древней Индии, Древней Месопотамии, Древнего Китая, Древней Греции и Древнего Рима. Они возникали *внутри обществ как их неотъемлемая государственная часть*, сосуществующая наряду с их негосударственной частью. Они возникают потому, что, как уже отмечалось, любое общество – это стихийно образованное объединение, которое содержит в себе определённый потенциал внутренних противоречий и конфликтов, возможность ослабления его интегрально-связывающих экономических (товарно-денежных), социальных и духовно-психических отношений и усиления разъединяющих, дезинтегрирующих отношений, разрушающих его целостность. В силу этого рано или поздно определённая часть этого общества трансформируется в организацию, обладающую признаками государственной организации.

Вместе с историческими первыми государствами возникает и их неотъемлемый элемент – *государственная власть* и соответствующие *властно-государственные органы и учреждения*, деятельность которых направлена на обеспечение целостности общества и существующего в нём государства. В частности, они возникают потому, что старые властные органы и учреждения городских и сельских поселений, территориально-общинной, внутриплеменной и межплеменной власти, как правило, не могли оказывать какого-либо существенного легального властного (целенаправленно-доминирующего организующего) влияния на другие сельские общины-поселения и города, входящие в общество, на их жителей, общности, объединения и организации, их властные органы и учреждения. Однако они могли оказывать на них непреднамеренное, а иногда и преднамеренное дезорганизующее влияние, даже несмотря на их явное или скрытое сопротивление. Все эти органы и учреждения были институционально (формально) независимы друг от друга, осуществляли свою властно-управленческую деятельность самостоятельно, автономно, независимо друг от друга. Поэтому возникает необходимость в образовании органов и учреждений власти, которые могли бы оказывать целенаправленно-доминирующее организующее (управляющее) влияние на все образующие общество городские и сельские поселения, их жителей, общности, объединения и организации, их властные органы и учреждения, в том числе и в случае их сопротивления. Возникает также необходимость в людях, которые могли бы достаточно профессионально выполнять в этих новых властных органах и учреждениях соответствующую властно-государственную деятельность. Для этого было необходимо, чтобы образующие общество и его государственную часть сельские и городские поселения, их жители, общности, объединения и организации, их властные органы и учреждения часть получаемого ими прибавочного продукта от своей хозяйственно-экономической деятельности добровольно или по принуждению выделяли в виде налога (сначала натурального, а затем денежного) на содержание («кормление») должностных лиц органов и учреждений государственной власти. В случае сопротивления к ним могли применяться различного рода санкции, в том числе применение вооружённой силы. Поэтому государственная власть начинает формировать собственные вооружённые силы, которые *выполняли не только карательные и защитные функции, в том числе функцию за-*

щиты от внешних врагов, но и функцию покорения других народов и государств. Органы и учреждения государственной власти довольно-таки быстро разрастались и усиливали своё влияние на все сферы государства, государственной части общества и превращались в силу, стоящую над государством и обществом.

Например, в древнегреческих городах, в которых образовалось определённое общество горожан, содержащее в себе некоторый потенциал внутренних противоречий и конфликтов, из его недр возникает новая общегородская организация, существенно отличающаяся не только от родовой и территориально-родовой, но и от территориально-общинной, внутриплеменной и межплеменной организации. Старая городская власть, будучи по своей природе (по своему происхождению) территориально-общинной, сохраняющей ряд признаков территориально-родовой и внутриплеменной власти, не могла обеспечить целостность городского общества, не могла достаточно эффективно разрешать существующие в нём противоречия, конфликты. Поэтому в этих городах возникают новые органы и учреждения так называемого «городского самоуправления», которые постепенно сначала частично, а затем полностью и окончательно вытесняют или заменяют собой остатки ранее существовавших органов и учреждений территориально-общинной, территориально-родовой и племенной власти. Эта новая общегородская власть постепенно приобретает сначала некоторые отдельные, а затем и все признаки протогосударственной власти, представленные в формуле (1.11) и таблице 1.1. В результате общегородская организация приобретает сначала некоторые отдельные признаки, а затем и все признаки протогосударственной организации, признаки так называемого «города-государства». Территория этих «городов-государств» была дифференцирована (разделена) на несколько связанных друг с другом субтерриторий, присоединённых к определённому более-менее крупному городу, так же как было дифференцировано на различные группы и их население.

Например, в VIII–VII в. до н. э. к Афинам было присоединено ряд территорий (областей, частей) Аттики (территории возникновения и существования древнегреческого Афинского государства), существующих на них поселений-общин и их жителей. В частности, приморская область – Паралия, гористая область в северной части Аттики – Диакрия, и Элевсин, расположенный в западной части Аттики, на границе с Мегаридой. «В Афинах было учреждено центральное управление, то есть часть дел... была объявлена имеющей общее значение и передана в ведение пребывающего в Афинах общего совета. Благодаря этому... вместо простого союза живущих по соседству племён произошло их слияние в единый народ. В связи с этим возникло общее афинское народное право, возвышавшееся над правовыми обычаями отдельных племён и родов; афинский гражданин, как таковой, получил определённые права и новую правовую защиту также и на той территории, где он был иноплеменником»¹. Тем не менее, здесь ещё сохранялось деление населения на четыре филы, подразделявшиеся на фратрии, каждая из которых представляла собой объединение не-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. Т. 3. С. 306.

скольких родов. Население делилось также по характеру занятий на *геоморов* – *земледельцев* и *демиургов* – *ремесленников*, а также существовала группа *эвпатридов*, т. е. «имеющих благородных отцов», некоторые из которых занимались *ростовщицеством* и *торговлей*. В состав *демоса* (народа) входили мелкие и средние крестьяне, работающие на своих земельных участках, лишившиеся земли *феты*, мелкие ремесленники, представители состоятельных торгово-ремесленных групп – *купцы*, *хозяева ремесленных предприятий*, *судовладельцы*. Кроме того, существовала особая группа *метеков* – выходцев из других общин, которые не входили в состав фил, фратрий и родов коренного аттического населения, были ограничены в своих правах и платили особый налог – *метекейон*. Помимо свободных людей, в Аттике в это время существовало большое количество рабов, которые, как мы уже отмечали, не были членами аттического общества, а выступали (по Аристотелю) в качестве «говорящие орудий». В результате реформ Солона (между 640 и 635 – около 559 гг. до н. э.), избранного в 594 г. первым *архнтом* (правителем), в Афинах появляется *номос* – *закон*, в соответствии с которым карается нарушение правового порядка, афинский полис конституируется как правовая организация, поскольку, согласно Уиллу (*Will*), «письменное законодательство – свидетельство действительного рождения полиса-государства». Чтобы успокоить крестьянство, был принят правовой акт (закон), которым масса должников Аттики освобождалась от долговой зависимости, запрещалась личная кабала и продажа несостоятельных должников в рабство, должники должны были обязаны расплачиваться своим имуществом, но не личной свободой и свободой членов семьи, проданные за пределы Аттики должники должны быть выкуплены. Закон ограничивал землевладение, землю можно было закладывать и отчуждать на законном основании под видом завещания, родовая собственность на землю окончательно была заменена частной. Были проведены мероприятия, направленные на поощрение и расширение ремесла и торговли. Многие пришлые ремесленники-метки получили права афинского гражданства. Проведённая денежная реформа увеличила число находящихся в обращении монет и способствовала дальнейшему развитию денежного обращения. Было официально (юридически) закреплено деление граждан на *четыре разряда* по имущественному признаку. Первый разряд составляли *пентакосиомедимны*, получавшие со своих полей, садов и огородов доход в 500 медимнов (1 медимн равен 52,5 литра сыпучих и жидких продуктов). Ко второму разряду, *всадников*, принадлежали граждане, имеющие 300 медимнов дохода, т. е. способные содержать боевого коня. Третий и самый многочисленный разряд составляли *зевгиты* – *крестьяне-собственники*, имеющие 200 медимнов дохода. Все прочие граждане, получавшие доход меньше 200 медимнов или вообще дохода не имевшие, зачислялись в четвёртый разряд – *фетов*. Возросла роль *эκκληсии* – *народного собрания*, в котором могли участвовать все взрослые афинские граждане. Оно выбирало всех *должностных лиц*. Был создан высший судебный орган – *суд присяжных (гелиея)*, а для предварительного рассмотрения дел, поступающих на обсуждение народного собрания, – *совет четырёхсот*, в который выбиралось по 100 человек от каждой из четырёх фил. При Клисфене (около 509 г) Аттика была разделена на *три территориальных окру-*

га: 1) город Афины с пригородами; 2) внутренняя центральная земледельческая полоса; 3) прибрежная, береговая полоса. Каждый округ состоял из десяти равных частей – *тритии*. Три тритии, по одной из каждого округа, объединялись в филу, и, таким образом, составлялось *десять территориальных фил*. Тритии в свою очередь делились на мелкие сельские единицы – *демы* (при Клисфене насчитывалось 100 демов). Была создана *коллегия из десяти стратегов* – предводителей афинского ополчения, которые в дальнейшем по очереди выполняли функции *главнокомандующих*. Афиняне, которым исполнялось 18 лет, заносились выборным *демархом* (старостой) в гражданские и военные списки, и после произнесения клятвы верности афинскому государству зачислялись в *эфебы* для прохождения воинской службы, а также получали право выступать в суде. Достигнув 20 лет, они приобретали все гражданские права¹.

Возникновение государства и государственной власти – это объективная необходимость. Как и общество, государство и государственная власть – это не искусственные, а естественноисторические образования. Тем не менее, необходимость в государстве, в государственной организации и государственной власти может не только ощущаться, но и осознаваться определённой частью образующих общество индивидов-личностей и их групп. Осознание ими этой необходимости ими ведёт к тому, что они начинают осуществлять деятельность и вступать в отношения друг с другом, направленные на формирование государства и государственной власти. Поэтому *вместе и одновременно с возникновением государств и государственной власти возникают политическая деятельность и политические отношения*, направленные на формирование (овладение), сохранение (удержание), изменение, регулирование и использование государственной власти в интересах определённых групп людей. Их генезис – это взаимосвязанный процесс. Однако исходным, исторически и логически первым (первоначальным) моментом здесь является генезис государства и государственной власти. Их генезис является необходимым условием генезиса политики, политической деятельности и политических отношений, возникновение которых обуславливается возникновением государства и государственной власти. Не государство и государственная власть являются результатом, следствием возникновения политики, политической деятельности и политических отноше-

¹ *Античная Греция*. Т. 1. М., 1983; *Античный полис*. Л., 1979; *Аристотель*. Соч. Т. 4. С. 440–441; *Он же*. Афинская полиция. Государственное устройство афинян. М., 1937; *Блаватская Т. В.* Черты истории государственности Эллады. XII–VII вв. до н. э. СПб., 2003; *История государства и права зарубежных стран*. М., 1998. Ч. 1. С. 106–117; *Козловски П.* Общество и государство: неизбежный дуализм: Пер. с нем. М., 1998. С. 19, 21–23; *Сергеев В. С.* История древней Греции. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1963. С. 164–187; *Суриков И. Е.* Архаическая и классическая Греция: проблемы истории и источниковедения. М., 2007; *Туманс Х.* Рождение Афины – Афинский путь к демократии: от Гомера до Перикла (VIII–V вв. до н. э.). СПб., 2002; *Фролов Э. Д.* Рождение греческого полиса. Л., 1988; *Хаммонд Н.* История древней Греции. М., 2008; *Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века)* / Сост. В. А. Томсинов. М., 2000. С. 90–104; *Ehrenberg V.* Polis und Imperium. Beitrage zur Alten Geschichte. Zurich; Stuttgart. 1965; *Ehrenberg V.* Der Staat Griechen. Zurich; Stuttgart. 1965; *Will E.* Die okonomische Entwicklung und die antike Polis // *Kippenberg H. G.* Die Entstehung der antiken Klassengesellschaft. Frankfurt a M. 1977. S. 100–157.

ний, а, наоборот, политика, политическая деятельность и политические отношения, являются результатом, следствием генезиса государства и государственной власти. Не возникновение политики, политической деятельности и политических отношений обуславливает возникновение государства и государственной власти, а, наоборот, возникновение государства и государственной власти обуславливает возникновение политики, политической деятельности и политических отношений, направленных на формирование, сохранение, изменение, регулирование и/или использование государственной власти в определённых интересах.

Таким образом, в генезисе государства, государственной власти, политики, политической деятельности и политических отношений можно выделить следующие основные этапы (периоды, стадии, фазы, моменты):

1) возникновение и развитие общинно-родовой и внутриплеменной организации, общинно-родовой и внутриплеменной власти;

2) преобразование общинно-родовой организации в территориально-родовую организацию, общинно-родовой власти – в территориально-родовую власть, внутриплеменной организации – в территориально-внутриплеменную организацию, внутриплеменной власти – в территориально-внутриплеменную власть, образование территориально-межплеменной организации и территориально-межплеменной власти;

3) преобразование территориально-родовой организации в сельскую и городскую территориально-общинную организацию, территориально-родовой власти – в сельскую и городскую территориально-общинную власть;

4) образование внутри определённой территориально-общинной организации, сосуществующей с остатками территориально-внутриплеменной и территориально-межплеменной организации, исторически первых обществ – протообществ, выделение внутри них государств – государственной организации части общества, возникновение внутри неё государственной власти, политической деятельности и политических отношений. Данный процесс может быть представлен формулой

$$(W_{OR} \wedge W_{f(OR \times OR)}^n) \rightarrow (W_{OTR} \wedge W_{f(OTR \times OTR)}^n \wedge W_{f(f(OTR \times OTR)}^n) \rightarrow \\ [(W_{ГОТ} \wedge W_{СОТ}) \wedge (W_{f(OTR \times OTR)}^n \wedge W_{f(f(OTR \times OTR)}^n)] \rightarrow ОБ \rightarrow [(W_{Г} = ГВ) \in \Gamma]. \quad (2.9)$$

(Здесь: W_{OR} – общинно-родовая власть, $W_{f(OR \times OR)}^n$ – внутриплеменная власть, W_{OTR} – территориально-родовая власть, $W_{f(OTR \times OTR)}^n$ – территориально-племенная власть, $W_{f(f(OTR \times OTR)}^n = f(f(OTR \times OTR))^n$ – территориально-межплеменная власть, $W_{ГОТ}$ – городская территориально-общинная власть, $W_{СОТ}$ – сельская территориально-общинная власть, $W_{Г}$ – протогосударственная власть).

3. Органы государственной власти в современных государствах

А) Парламенты: типология, структура, функции

Законодательно-представительные органы государства (в частности, парламенты) относятся к тем его властным органам, т. е. органам государственной власти¹, которые представлены не одним лицом, а группой, коллегией², коллективом лиц. Они есть *коллегиальные* (коллективные) *органы* государственной власти.

В Древнем Риме коллегии – это корпорации лиц, связанных общей профессией или отправлением культа, во главе с магистром (например, коллегии жрецов, ветеранов, ремесленников). В России в XVIII–начале XIX вв. коллегии – это центральные учреждения, ведающие отдельными отраслями государственного управления, заменённые впоследствии министерствами. В советской и современной России коллегия – это группа лиц, образующих совещательный или распорядительный орган (например, коллегия какого-либо министерства, судейская коллегия), а также добровольное объединение лиц одной профессии (например, коллегия адвокатов). Коллегиальность как принцип управления означает осуществление управления группой уполномоченных лиц (коллекцией), каждое из которых несёт персональную ответственность за определённую сферу деятельности.

В данном случае, как верно отмечает М. Гунель, речь идёт не об индивидуализированном представительном мандате, а о том, что выполнение полномочий, связанных с представительным мандатом, т.е. выполнение представи-

¹ Здесь и далее при характеристике современных государств и их властных органов используется следующая литература: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. 2-е изд., измен. и доп. М., 2000; Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984; Германия. Факты. Франкфурт-на-Майне, 1994; Государственная служба: Сборник нормативно-правовых документов. М., 1999; Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. В. Козбаненко. М., 2000; Гранкин И. В. Парламент России. М., 2000; Парламент России. М., 1999; Парламенты мира. М., 1991; Конституции государств Европейского Союза. М., 1999; Конституции государств – участников СНГ. М., 1999; Конституции зарубежных государств (Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, США, Япония, Бразилия): 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. проф. В. В. Махлаков. М., 2000; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: В 4 т. 3-е изд., обн. и дораб. М., 1999; Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. юрид. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. юрид. н., проф. Л. М. Энтина. М., 2000; Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов: В 2 т. / Отв. ред. проф. О. Е. Кутафин; сост. проф. Н. А. Михелёва. М., 1999; Конституция Российской Федерации. М., 1993; Крылова Н. С. Английское государство. М., 1981; Мамаев В. С. Регламент Конгресса США. М., 1962; Мамут Л. С. Государство в новом измерении. М., 1999; Манро Д. Мир: страны, народы, достопримечательности. Словарь / Пер с англ. М., 1999; Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972; Общественное и государственное управление в ФРГ / Под ред. И. И. Курьянова. М., 1993; Парламентская практика в зарубежных странах (обзор). М., 1990; Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М., 1967; Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. М., 1989; Страны мира: Краткий энциклопедический справочник / Составитель В. И. Аникеев. СПб; Минск, 2000; Страны мира: Справочник. 1999 / Под общ. ред. И. С. Иванова. М., 1999; Страны мира: Энцикл. справочник / Под ред. С. А. Семеницкого. Минск, 1999; Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994.

² Лат. единственное число *collegium*.

тельной функции, осуществляется *коллективно*¹. Б. Констан, например, отмечает, что представительная система есть не что иное, как *организация*, посредством которой, нация перекладывает на *нескольких* индивидов то, что она не может или не хочет выполнять сама; она представляет полномочия, доверенные определённому числу людей всей народной массой, желающей, чтобы её интересы были защищены, однако, не имеющей времени защищать их всякий раз самостоятельно².

Первые законодательно-представительные органы государства (законодательно-представительные органы государственной власти) – предшественники парламента – возникли ещё во времена античности. Например, в Древней Греции в VI–V вв. до н.э. во времена Солона, Клисфена и Перикла – это народное собрание (экклесия) и действующий наряду с ним совет четырёхсот или совет пятисот (буле). При Перикле народное собрание превратилось в регулярно действующий высший орган государственной власти, так как собиралось на свои собрания от двух до четырёх раз в месяц на холме Пниксе в Афинах. На нём обсуждались и принимались законы, решались все важнейшие государственные дела, вопросы войны и мира, продовольственного снабжения города, принимались отчёты должностных лиц, осуществлялся высший государственный контроль над ними, рассматривались судебные дела в последней инстанции. Активными правами в экклесии пользовались все афинские граждане, достигшие 20-летнего возраста, без ограничения имущественным или какими-либо иным цензом (правда, численность полноправных граждан составляла 20–30 % общего числа жителей Афин и Аттики). Совет пятисот оставался высшим правительственным органом, стоящим во главе государства, ведавшим делами войны и мира, осуществляющим управление афинскими финансами, надзор за арсеналами, доками и флотом, контроль над торговлей и должностными лицами. На нём велось предварительное обсуждение дел, поступающих на рассмотрение народного собрания, поэтому он был преимущественно совещательным органом, «советом предварительных обсуждений»³. В Древнем Риме – это Сенат, возникший на основе родоплеменных куриатных комиций. В середине XVI–XVII вв. функцию центрального сословно-представительного учреждения России в определённой мере выполняли Земские соборы, но всё же это были не законодательно-представительные органы государственной власти, а совещательные органы при самодержавно правящем царе. Например, Б. Н. Чичерин считает, что земские соборы указывают на чрезмерную слабость представительного начала в русском государстве. При крепостном состоянии всех сословий о представительстве не могло быть речи. Царь *совещался* (курсив наш. – И. Г.) с подданными, как помещик со своими крепостными, но государственного учреждения из этого не могло образоваться. Это были совещательные собрания, которые составляют низшую форму представительства и подают прави-

¹ Гунель М. Введение в публичное право: Пер. с фр. М., 1995. С. 94.

² Констан Б. О свободе у древних в её сравнении со свободой у современных людей // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000. С. 183.

³ Сергеев В. С. Указ. соч. С. 244–245.

тельству советы, когда оно их спрашивает, но постановления их не имеют обязательной силы. Правительство может решать дело, как ему заблагорассудится; мнение собрания служит только материалом для решения наравне с другими способами изучения вопросов¹.

В современных государствах высшим законодательно-представительным органом является *парламент*², прообраз которого впервые был образован в XIII в. в Англии как орган сословного представительства в центральных (высших) структурах её государственной власти, когда в соответствии с Великой хартией Вольности (1215 г.) королевская власть была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей графств (властно-административных субтерриторий государства). Впоследствии подобные органы возникли во Франции, Испании, Польше других государствах. Позднее все они трансформируются в парламенты современного типа и становятся *важнейшим органом государственной власти*.

Современный *парламент*³ – это *коллегиальный законодательно-представительный орган государственной власти*, в состав которого входят депутаты как представители всех или определённой части членов (граждан или подданных) государства. Он коренным образом отличается, например, от коллегии советников федерального сюзерена или органа корпоративного сословно-

¹ Чичерин Б. Н. О народном представительстве // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. С. 331, 327.

² Англ. *parliament*, фр. *parlement*, от *parle* – «говорить».

³ Ныне парламент существует, например, в Австралии (Федеральный парламент), Австрии (Национальный совет), Азербайджане (Милли меджлис), Албании (Народное собрание), Алжире (Национальное народное собрание), Анголе (Национальная ассамблея), Андорре (Генеральный совет), Аргентине (Национальный конгресс), Армении (Национальное собрание), Содружестве Багамских Островов, Бангладеш (Национальное собрание), Бахрейне (Национальное собрание), Белоруссии (Национальное собрание), Бельгии, Бенине (Национальное собрание), Болгарии (Народное собрание), Боливии (Национальный конгресс), Ботсване (Национальная ассамблея), Бразилии (Национальный конгресс), Бутан (Национальная ассамблея), Великобритании, Венгрии (Государственное собрание), Венесуэле (Конгресс), Вьетнаме (Национальное собрание), Габоне (Национальное собрание), Гаити (Национальная ассамблея), Гамбии (Национальное собрание), Гватемале (Национальный конгресс), Германии, Греции (Палата депутатов), Дании (фолькетинг), Египте (Народное собрание), Замбии (Национальная ассамблея), Зимбабве, Израиле (кнессет), Индии, Исландии (альтинг), Испании (Генеральные кортесы), Италии, Казахстане, Камеруне (Национальное собрание), Канаде, Кении (Национальное собрание), Китае (Всекитайское собрание народных представителей), Кубе (Национальная ассамблея народной власти), Кувейте (Национальное собрание), Латвии (сейм), Ливане, Литве (сейм), Лихтенштейне (ландтаг), Люксембурге (Палата депутатов), Мали (Национальное собрание), Марокко (Палата представителей), Мексике (Национальный конгресс), Мозамбике (Ассамблея Республики), Науру, Нигерии (Национальная ассамблея), Нидерландах (Генеральные штаты), Новой Зеландии (Палата представителей), Норвегии (стортинг), Панаме (Законодательная ассамблея), Перу (Национальный конгресс), Польше (Национальное собрание), Португалии (Собрание республики), Сирии (Народный совет), Словакии (Национальный совет), США (Конгресс), Сомали (Народное собрание), Судане (Национальная ассамблея), Туркмении (меджлис), Турции (Великое национальное собрание), Украине (Верховная Рада), Финляндии, Франции, Швеции (риксдаг), Японии и других государствах.

го представительства более позднего периода, так как базируется на принципе народного (точнее, национального) суверенитета, выступает как орган общенационального представительства, самостоятельно принимающий общезначимые и общеобязательные для всего государства (всех его членов и сфер их деятельности) решения. В наиболее развитых демократических государствах парламент представляется олицетворением политической традиции, важнейшим показателем соответствующей политической культуры нации.

В зависимости от своей роли в системе органов государственной власти, парламенты подразделяются на различные типы или виды. Это могут быть парламенты: абсолютно доминирующие, ограничено доминирующие, автономные, ограниченно зависимые и абсолютно зависимые (рис. 3.1).

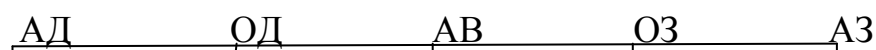


Рис. 3.1. Типы современных парламентов

Абсолютно доминирующий парламент (например, Национальное собрание Франции в послевоенный период до 1958 г., Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР в период с июня 1990 г. по июнь 1991 г.) характеризуется тем, что он почти полностью доминирует над исполнительно-распорядительной властью, в частности, правительством, а глава парламента может одновременно являться и главой государства. *Ограничено доминирующий* парламент (например, парламент послевоенной Италии, палата общин в Великобритании, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР с июня 1991 г. по август 1991 г.) характеризуется тем, что его доминирующая роль над правительством в определённой мере ограничена либо некоторыми полномочиями главы государства, либо самим правительством, состоящим из представителей парламентского большинства. *Автономный* (независимый, самостоятельный) парламент (например, конгресс США, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР в период с конца августа 1991 г. по ноябрь 1991 г.) характеризуется тем, что он равноправен в своём сосуществовании с главой государства и правительством. *Ограниченно зависимый* парламент (например, Национальное собрание Франции с 1958 г., Национальная ассамблея Кении, Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР в период с ноября 1991 г. по октябрь 1993 г.) характеризуется тем, что он в определённой мере зависит от главы государства. *Абсолютно зависимый* парламент (например, Национальный конгресс Бразилии в начале 80-х гг., Верховный Совет СССР до мая 1989 г., Верховный Совет РСФСР до июня 1990 г., Федеральное Собрание Российской Федерации после принятия Конституции 12 декабря 1993 г.) характеризуется тем, что он почти полностью зависит от главы государства (или одной-единственной политической партии).

По объёму своей компетенции различают парламенты с абсолютно определённой компетенцией, парламенты с абсолютно неопределённой компетенцией и парламенты с относительно определённой компетенцией. *Парламенты с абсолютно определённой компетенцией* (например, парламенты Испании, США,

Франции) характерны для федеративных и децентрализованных государств. Их компетенция ограничена компетенцией субъектов федерации, властно-административных субтерриториальных образований. *Парламенты с абсолютно неопределённой компетенцией* характерны для централизованных унитарных государств. В своей законодательной деятельности они не связаны какими-либо конституционными актами, юридически обладают неограниченными правами, компетенцией издавать, отменять и изменять законы по любому вопросу, никто (в том числе суд) не может поставить под сомнение конституционность его законодательного акта (например, парламент Великобритании с XIX в., Ирландии, Италии, Новой Зеландии, Японии). *Парламенты с относительно определённой компетенцией* (например, в Швейцарии) характеризуются тем, что их компетенция чётко не отграничена от компетенции правительства.

Кроме того, различают однопалатные и двухпалатные парламенты. Во многих государствах¹ парламент имеет *двухпалатную структуру*. *Однопалатная структура* установлена примерно в половине государств Европы и других континентов².

В распространении в XIX–XX вв. *двухпалатной структуры* парламента определённую роль сыграли взгляды Ш. Монтескье, который, исходя из примера Англии, полагает, что законодательно-представительная власть должна поручаться двум отдельно заседающим собраниям: собранию представителей народа и собранию знатных. Первое должно быть выборным, а второе – не выборным. Ш. Монтескье утверждает, что если бы люди, отличающиеся преимуществами рождения, богатства или почестей, были смешаны с народом, и «если бы они, как и все прочие, имели только по одному голосу, то общая свобода превратилась бы для них в рабство, и они отнюдь не были бы заинтересованы в том, чтобы защищать её, так как большая часть решений была бы направлена против них»³. И. Бентам считает, что разделения парламента на две палаты не-

¹ В Австралии, Австрии, Алжире, Аргентине, Барбадосе, Белоруссии, Бельгии, Боливии, Бразилии, Великобритании, Венесуэле, Габоне, Гаити, Германии, Гренаде, Грузии, Доминиканской Республике, Индии, Иордании, Ирландии, Испании, Италии, Казахстане, Камбодже, Канаде, Киргизии, Колумбии, Лесото, Либерии, Мавритании, Мадагаскаре, Малави, Малайзии, Марокко, Мексике, Намибии, Непале, Нигерии, Нидерландах, Норвегии, Палау, Парагвае, Польше, Румынии, Свазиленде, Сенегале, США, Уругвае, Фиджи, Филиппинах, Франции, Хорватии, Чаде, Чехии, Чили, Швейцарии, Югославии, Ямайке, Японии и других государствах.

² В Азербайджане, Албании, Анголе, Андорре, Армении, Бангладеш, Бенине, Болгарии, Ботсване, Бутане, Венгрии, Вьетнаме, Гайане, Гамбии, Гане, Гватемале, Гвинее, Гондурасе, Греции, Дании, Джибути, Доминике, Египте, Замбии, Зимбабве, Израиле, Индонезии, Исландии, Камеруне, Кении, Кипре, Кирибати, Китае, Коморских Островах, Корее, Коста-Рике, Кубе, Кувейте, Лаосе, Латвии, Ливане, Литве, Лихтенштейне, Люксембурге, Македонии, Мали, Мальте, Маршалловых Островах, Микронезии, Мозамбике, Молдавии, Монако, Монголии, Науру, Нигере, Никарагуа, Новой Зеландии, Палестине, Панаме, Перу, Португалии, Сальвадоре, Самоа, Сан-Марино, Сейшельских Островах, Сингапуре, Сирии, Словакии, Соломоновых Островах, Сомали, Судане, Суринаме, Сьерра-Леоне, Таджикистане, Таиланде, Тайване, Танзании, Того, Тонга, Тувалу, Тунисе, Туркмении, Турции, Уганде, Узбекистане, Украине, Финляндии, Швеции, Эквадоре, Эстонии, Эфиопии и других государствах.

³ Монтескье Ш. Избр. произв. М., 1955. С. 294.

обходимо «для того, чтобы избежать излишней торопливости и возможных неожиданностей при решении вопроса», а также для того, чтобы обеспечить «ограничение власти единой палаты» и «разъединение дворянства и общин»¹. Н. М. Коркунов также верно указывает, что основания предпочтения двухпалатной организации разнообразны. Обсуждение законодательных вопросов двумя палатами предупреждает возможность случайных решений, состоявшихся вследствие либо случайно образовавшегося большинства (при неполной наличности депутатов), либо минутного увлечения депутатов красноречивой речью, либо их впечатления от каких-либо особенных событий. Если в одной из палат получается такое случайное решение, это тем самым побудит другую палату отнестись к вопросу внимательно и спокойнее. Требование, чтобы законопроект был принят согласованным решением обеих палат, ослабляет исключительное значение большинства. Тут решение вопросов не сводится к простому механическому счёту голосов, так как требуется соглашение двух самостоятельных и разнородных по составу коллегий. При двух палатах устраняется резкое противоположение правительства и народного представительства, так как одна из палат, естественно, является посредником в столкновениях другой палаты с правительством. Разделение парламента на две палаты составляет необходимый противовес неограниченности законодательной власти как высшей в государстве. Раздвоенная, она в самой себе будет заключать ограничение, которого не находит извне. Наконец, существование двух палат даёт возможность представительному собранию полнее и вернее отразить в себе всё разнообразие интересов, составляющих содержание общественной жизни. Две палаты дают возможность совместного применения различных систем представительства, недостатки которых могут быть, таким образом, взаимно уравновешены и парализованы².

В наши дни в пользу двухпалатной структуры парламента выдвигаются два основных аргумента. Во-первых, стремление к более *устойчивому равновесию сил* между исполнительно-распорядительной и законодательно-представительной властями, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается второй палатой, формируемой на иной основе. Во-вторых, желание заставить парламентскую машину *работать*, если и не *более эффективно*, то, по крайней мере, *более гладко*, благодаря наличию второй (контрольной) палаты, в обязанности которой входит осуществление тщательной проверки подчас поспешных решений первой палаты.

В пользу двухпалатной структуры парламента выдвигаются и другие доводы. Например, по мнению М. Прело, «единая палата представляет народ односторонне и пренебрегает другими аспектами, хотя значение их несколько не меньше. Для развития нации необходимо несколько видов представительства, чтобы точно передать все её сложные и разнообразные мнения и чаяния», хотя при этом он отмечает, что трудно «найти прочную и самостоятельную основу

¹ Бенхам И. Тактика законодательных собраний // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. С. 171–172.

² Коркунов Н. М. Русское государственное право // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. С. 358–359.

для образования второй палаты», что выборная верхняя палата «имеет естественную базу только в федеративных государствах»¹.

Считается, что двухпалатный парламент необходим преимущественно в федерациях. Здесь, как, например, в США «одна палата возникает как орган, представляющий всю нацию в целом, а другая состоит из депутатов представляющих каждый штат»². Однако, как нам представляется, двухпалатный парламент необходим во всяком государстве (и федеративном, и унитарном). Дело в том, что одна палата всегда представляет *общегосударственные, общенациональные* интересы и мнения (интересы и мнения всего государства в целом), а другая специфические *региональные и местные* интересы и мнения (интересы и мнения отдельных его регионов и местностей). Две палаты парламента, более точно, чем одна палата, передают картину существующих в государстве сложных и разнообразных интересов и мнений. Поэтому идея двухпалатного парламента ныне востребована и в унитарных государствах. Так, в Конституции Франции 1958 г. записано, что сенат (вторая палата французского парламента) «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики» (ст. 24), а в Конституции Италии можно прочесть, что сенат избирается «на базе областей» (ст. 57).

Во многих государствах существуют *различия в условиях формирования* верхней и нижней *палат*. Во-первых. Верхняя палата формируется не только *путём прямых выборов* (например, в Австрии, Италии, США, Японии), но и *путём косвенных* (непрямых, многоступенчатых) *выборов* (например, во Франции Сенат избирается коллегиями выборщиков, состоящими из депутатов Национального собрания, членов генеральных советов и муниципальных советников). Её могут формировать *путём назначения* (например, в Канаде сенаторы назначаются генерал-губернатором по рекомендации премьер-министра, а в Германии члены бундесрата назначаются и отзываются правительствами земель и состоит из их членов). Она может формироваться традиционным *феодалным*

способом (например, в Великобритании палата лордов состоит из 1207 членов –

герцогов, маркизов, графов, баронов и виконтов, одиннадцати лордов-юристов, назначаемых их числа лиц, занимавших или занимающих высокие судебские должности) или *смешанным способом* (например, в Бельгии, Ирландии). Нижняя же палата, как правило, формируется *путём прямых выборов*. Во-вторых. Право избрания в верхнюю палату ограничивается *более высоким* (по сравнению с нижней палатой) *возрастным цензом*. В Италии в Сенат республики могут быть избраны граждане по достижении возраста 40 лет, а в Палату депутатов – 25 лет. Во Франции право быть избранным в Сенат представляется гражданам с 35 лет, а в Национальное собрание – с 23 лет. В США право быть из-

¹ Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 464.

² Парламенты. С. 32.

бренным в сенат представляется гражданам с 30 лет, а в палату представителей – с 25 лет. В Японии в палату советников могут быть избраны граждане с 30 лет, а в палату представителей – с 25 лет. В-третьих. Верхняя палата почти всегда (кроме, например, Великобритании, где палата лордов на 548 человек больше, чем палата общин) *имеет меньшую численность*, чем верхняя. Так, в Италии Сенат республики состоит из 315 сенаторов, а Палата депутатов – из 630 членов. Во Франции Сенат состоит из 321 сенатора, из которых 308 избираются в метрополии, 8 – в заморских департаментах, 5 – в заморских территориях, а Национальное собрание – из 577 депутатов. В США сенат состоит из 100 сенаторов – по два от каждого штата, а палата представителей – из 435 конгрессменов. В Японии палата советников состоит из 252 человек, а палата представителей – из 500 человек. В-четвёртых. Члены верхней палаты часто (кроме, например, Италии, где обе палаты избираются на 5 лет) имеют *более длительный срок своих полномочий*, чем члены нижней палаты. Например, во Франции у членов Сената срок полномочий составляет девять лет, а у депутатов Национального собрания – пять лет. В США сенаторы избираются на шесть лет, а члены Палаты представителей – на 2 года. В Японии срок полномочий советников 6 лет, депутатов палаты представителей – 4 года. В-пятых. В ряде государств верхняя палата, в отличие от нижней палаты, *периодически частично обновляется*. Так, во Франции каждые три года треть Сената переизбирается, а состав Национального собрания переизбирается полностью. В США каждые три года сенат обновляется на треть. В Японии палата советников обновляется каждые 3 года наполовину. В-шестых. В выборы в верхнюю и нижнюю палаты, как правило, проводятся в разные сроки.

В Российской Федерации Федеральное Собрание (парламент) состоит из Совета Федерации (верхняя палата) и Государственной Думы (нижняя палата).



ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;
- з) назначение на должность и освобождение от должности генерального прокурора Российской Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

из статьи 102 Конституции Российской Федерации

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



К ведению Государственной Думы относятся:

- а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- е) объявление амнистии;
- ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

из статьи 103 Конституции Российской Федерации

[к началу страницы](#)

[на главную страницу](#)

Совет Федерации формируется из представителей законодательно-представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти республик, краёв, областей, округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, состоит из 178 членов – по 2 представителя от каждого субъекта Российской Федерации. Одно время (в 1993–1995 гг.) он избирался прямым голосованием граждан, затем (в 1995–2000 гг.) обновлялся по мере переизбрания

руководителей законодательно-представительной и исполнительно-распорядительной власти в субъектах Российской Федерации (по одному от каждого законодательно-представительного и исполнительно-распорядительного органа). С июля 2000 г. он начал формироваться из представителей каждого субъекта Федерации (по одному от каждого законодательно-представительного и исполнительно-распорядительного органа) путём их назначения законодательно-представительным органом и руководителем исполнительно-распорядительного органа соответствующего субъекта Федерации. В отличие от Совета Федерации, Государственная Дума с 1993 г. избирается непосредственно всеми гражданами России, состоит из 450 депутатов, переизбирается в полном составе каждые четыре года (с 2011 г. – каждые пять лет).

Все эти различия в условиях формирования палат направлены на то, чтобы обеспечить реализацию *принцип сменяемости и преемственности* депутатов. С одной стороны, необходим постоянный приток в парламент новых депутатов, представляющих самые последние интересы, мнения, требования избирателей. С другой стороны, в парламенте всегда должны быть опытные депутаты, работающие в нём довольно длительное время, чтобы обеспечить устойчивость, последовательность и качество его деятельности (в частности, принятие уже находящихся в его работе законопроектов).

Кроме палат, элементами внутренней организации парламента являются:

- а) руководящие органы палат;
- б) парламентские комитеты и комиссии;
- в) партийные объединения (фракции) и депутатские группы.

Руководящие органы палат в различных государствах устроены не одинаково, но повсюду важнейшим должностным лицом палаты является ее *председатель*, избираемый членами *палаты*. В сенате США официальным его председателем является вице-президент США. Круг полномочий председателя палаты включает различные вопросы, связанные с ведением заседаний палаты, но иногда не только они. В Российской Федерации председателем палаты является один из её членов, избираемый тайным голосованием. Председатель Совета Федерации (С. Миронов) разрабатывает проект повестки дня очередного или внеочередного заседания Совета Федерации, ведёт заседание палаты, ведает внутренним распорядком деятельности палаты, направляет в соответствующие комитеты палаты законопроекты, направляет их Президенту для подписания, организует проведение парламентских слушаний, представляет палату, решает иные организационные вопросы. Председатель Государственной Думы (Б. Грызлов) ведёт заседания палаты, ведает внутренним распорядком палаты, назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы, представляет палату в её внешних связях, участвует в согласительных процедурах, издаёт распоряжения по вопросам своей компетенции.

Один из важнейших вопросов, решаемых при избрании председателя палаты – *вопрос о его партийной принадлежности*. В Великобритании официальная доктрина рассматривает спикера (председателя) палаты общин как «беспристрастного слугу» палаты, не вмешивающегося в партийные споры на том

основании, что спикер не может участвовать в происходящих в палате прениях, а в голосовании он участвует в том случае, если голоса остальных депутатов разделились поровну. На деле в «беспристрастность» спикера никто не верит (тем более, что на этот пост не раз избирались лица, занимавшие ранее важное положение в своей партии). Однако в тех случаях, когда правящая партия имела незначительное большинство в палате, она охотно шла на то, чтобы на посту спикера оставался представитель другой партии.

Спикера палаты представителей США американские политологи часто прямо противопоставляют его британскому коллеге: «в отличие от беспристрастного и рассудительно спикера британской палаты общин должностное лицо, председательствующее в американской палате, действует как партийный лидер и использует полномочия своей должности для содействия программе своей партии». На пост председателя палаты представителей США всегда избирается представитель той партии, которая обладает большинством мест в ней.

Во многих государствах (в частности, в Японии, Греции, Испании, Франции) партия, завоевавшая абсолютное большинство мандатов, проводит на пост председателя палаты своего представителя. Там же, где ни одной партии не удается обычно получить абсолютного большинства мандатов в палате, вопрос о замещении поста председателя палаты решается путём соглашения между представленными в палате партиями, при этом пост председателя далеко не всегда должен достаться представителю самой крупной фракции.

В палатах парламентов многих государств, кроме председателя, избирается ещё *заместитель* или заместители *председателя*, которые руководят заседаниями *палаты* в отсутствие председателя. В каждой палате Федерального Собрания России, кроме председателя, имеются и его заместители, избираемые членами палаты. Председатель Совета Федерации имеет трёх заместителей, а Председатель Государственной Думы – одного первого заместителя и несколько заместителей, число которых устанавливается Государственной Думой. Заместители Председателя замещают Председателя в его отсутствие, выполняют его порученные, другие распределённые между ними обязанности, прежде всего по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты.

В ряде государств должностные лица, руководящие работой палаты, составляют коллегиальный орган (в бундестаге ФРГ – это правление, в палатах французского и бельгийского парламентов – бюро, в палатах итальянского парламента – председательский совет). Помимо председателя палаты и его заместителей, в состав такого органа входят также избираемые из числа членов палаты секретари, которые наблюдают за подготовкой протоколов заседаний, проверяют число присутствующих членов палаты, следят за подсчетом голосов, и квесторы, наблюдающие за работой административного персонала палаты.

В парламентах тех или иных государств при председателе палаты создается особый *консультативный орган* для определения повестки дня палаты и решения некоторых других процедурных вопросов. В бундестаге ФРГ таким органом является совет старейшин, состоящий из председателя бундестага, его заместителей и представителей фракций, избранных пропорционально их численности. В палатах бельгийского парламента аналогичный орган называется

Комитетом парламентской работы. В Австрии в состав так называемого председательского совета входят, помимо председателя Национального совета и его заместителей, председатели партийных клубов. В Швеции конференция при тальмане (председателе риксдага) включает заместителей тальмана, представителей партийных групп и председателей парламентских комиссий, а также председателя административного управления риксдага. Во Франции и Италии в работе конференции председателей участвуют: председатель палаты, его заместители, председатели партийных групп, председатели постоянных комиссий палаты и председатель правительства.

В Государственной Думе России её руководящим органом является Совет Государственной Думы. Он включает в свой состав Председателя Государственной Думы, руководителей фракций. С правом совещательного голоса на его заседаниях могут присутствовать заместители Председателя палаты и председатели её комитетов. В его компетенцию входят вопросы: разработки проекта программы работы палаты на очередную сессию; составления календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц; созыва внеочередных заседаний палат; направления на рассмотрение в комитеты палаты законопроектов; принятия решений о проведении парламентских слушаний.

Огромную роль в деятельности палат и парламента и парламента в целом играют *парламентские комитеты и комиссии*. В парламентах с двухпалатной структурой каждая палата образует свои собственные комитеты и комиссии. Кроме того, в нём могут формироваться объединенные комиссии (комитеты) обеих палат. В Норвегии и Исландии создаются только объединенные комитеты.

Все парламентские комиссии и комитеты делятся на две категории: а) *временные* и б) *постоянные*. Первые образуются для рассмотрения одного какого-то конкретного дела и распускаются после того, как доложат об итогах своей работы палате или парламенту. Вторые же создаются на весь срок полномочий парламента или на период парламентской сессии по основным направлениям парламентской деятельности (например, бюджетные, внешних отношений, безопасности, социально-культурной сферы). Их количество и компетенция устанавливаются регламентом парламента или его палат. Работой комиссий (комитетов) руководят их председатели (в некоторых парламентах им помогают их заместители или секретари), которые избираются самими комиссиями (комитетами) из представителей партии парламентского большинства (во Франции, Японии) или нескольких парламентских фракций (в бундестаге ФРГ, Италии, Швеции, Дании, Норвегии). В Великобритании председателей комиссий палат назначает спикер. В палатах конгресса США председателем постоянного комитета автоматически становится тот из членов данного комитета, у которого стаж пребывания в палате является наибольшим.

В Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума также образуют комитеты и комиссии. В Совете Федерации, например, создаются комитеты по: вопросам Федерации, Федеративному договору и региональной политике; конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию; вопросам

экономической реформы, собственности и имущественных отношений; делам СНГ; международным делам; вопросам безопасности и обороны; социальной политике; аграрной политике; вопросам науки, культуры и образования. В Государственной Думе образуются, например, комитеты по: законодательству и судебно-правовой реформе; труду и социальной поддержке; охране здоровья; экологии; образованию, культуре и науке; делам женщин, семьи и молодёжи; бюджету, налогам, банкам и финансам; экономической политике; собственности, приватизации и хозяйственной деятельности; аграрным вопросам; промышленности, строительству, транспорту и энергетике; природным ресурсам и природопользованию; обороне; безопасности; международным делам; делам СНГ и связи с соотечественниками; делам национальностей; делам Федерации и региональной политике; вопросам местного самоуправления; делам общественных объединений и религиозных организаций; организации работы Государственной Думы; информационной политике и связи; вопросам геополитики. Комитет Совета Федерации не может состоять менее чем из 10 депутатов, а Государственной Думе его численность может устанавливаться в пределах от 12 до 35 депутатов. Заседания комитетов Совета Федерации проводятся не реже одного раза в месяц, а заседания комитетов Государственной Думы – не реже двух раз в месяц. Кроме того, Совет Федерации и Государственная Дума для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счётную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

В сенате США постоянные комитеты формируются с начала работы каждого созыва Конгресса, функционируют до избрания нового состава комитетов и обладают правом вносить законопроекты или иным образом докладывать о своей позиции сенату по вопросам своей компетенции. Это такие комитеты, как, например:

- 1) Комитет по вопросам сельского хозяйства, продовольствия и лесных ресурсов;
- 2) Комитет по ассигнованиям;
- 3) Комитет по вооружённым силам;
- 4) Комитет по банкам, жилищному строительству и городскому развитию;
- 5) Комитет по бюджету;
- 6) Комитет по торговле, науке и транспорту;
- 7) Комитет по энергетике и природным ресурсам;
- 8) Комитет по вопросам окружающей среды и общественно необходимых работ;
- 9) Комитет по финансам;
- 10) Комитет по внешним сношениям;
- 11) Комитет по правительственным делам;
- 12) Комитет по вопросам судостроительства;
- 13) Комитет по труду и людским ресурсам;
- 14) Комитет правил и администрации;
- 15) Комитет по малому бизнесу;

16) Комитет по делам ветеранов¹.

Исключительно важное значение во всех парламентах имеют *партийные объединения* (фракции) и *депутатские группы* его членов. Официально такие объединения именуются по-разному: в ФРГ – «фракциями», во Франции, Италии и некоторых других государствах «парламентскими группами», в Австрии «клубами» и т.д. Порядок образования и деятельности партийных объединений парламента, как правило, более или менее подробно регулируется парламентами (уставами) палат или парламента.

В современной Государственной Думе Российской Федерации имеется 4 фракции: партий «Единая Россия», КПРРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия».

Всякий парламент выполняет необходимый набор *функции*.

Функцию *представительства интересов*². При этом каждый депутат и парламент в целом могут выступать в роли

либо «*слуги народа*»,
либо «*опекуна народа*»,
либо «*проводника партийной воли*»,
либо «*зеркала общества*».

Каждый депутат имеет также так называемый *общий мандат*, когда независимо от того, каких именно избирателей он представляет – один из избирательных округов или всю страну, владелец этого мандата наделяется правом представлять целиком всю нацию, а не только ту часть территории, избиратели которой непосредственно голосовали за него. Действия и решения депутатов как представителей нации не нуждаются в дополнительной ратификации избирателями и вступают в силу без неё³. Представительство интересов нельзя отождествлять с социальным составом парламента. *Социальный состав* парламента подавляющего большинства государств не отражает социальной структуры общества, государства и даже его избирательного корпуса: среди парламентариев крайне мало выходцев из среды рабочих и крестьян, женщин и молодежи, хотя именно эти слои составляют подавляющее большинство населения или, по крайней мере, его половину. Разумеется, социально-профессиональная принадлежность отдельного депутата еще не говорит, интересы каких социальных групп, классов он представляет и защищает. Интеллигент может представлять и защищать интересы рабочих или крестьян, а рабочий или крестьянин – интересы предпринимателей или интеллигенции. Тем не менее, партии определенной социальной ориентации предпочитают, как правило, выдвигать своими кандидатами в депутаты и стараются обеспечить избрание людей, принадлежащих к определенной социальной среде.

¹ Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

² «Ведь интересы и намерения народа требуют справедливого и *равного представительства*», но «с течением времени *нормы представительства* могут меняться и справедливое право быть представленными получать те места, которые раньше такого права не имели, и по той же причине те, что имеют право, теряют его и становятся слишком незначительными для той привилегии, которую раньше имели» (Локк Дж. Соч.: В 3 т. М., 1988. Т. 3. С. 355, 356).

³ Гунель М. Указ. соч. С. 94, 95.

Всякий парламент в той или иной мере обеспечивает *легитимность политического режима*. Именно поэтому, например, Б. Н. Ельцин, расстреляв в 1993 г. российский парламент, сразу же назначил новые выборы в Государственную Думу. Иначе, установленный им политический режим не был бы признан как внутри страны, так и за её пределами. В современной мировой политической практике наличие в государстве парламента является одним из определяющих критериев демократичности государства и существующего в нём политического режима. Отсутствие же парламента, наоборот, свидетельствует об отсутствии демократии и даёт основание для непризнания соответствующего политического режима.

Основной функцией парламента является *законотворчество* (как особая форма *нормотворчества*). «И ни один указ кого бы то ни было, в какой бы форме он ни был задуман и какая бы власть его ни поддерживала, не обладает силой и обязанностью *закона*, если он не получил *санкции законодательного органа*, который избран и назначен народом. Ибо без этого данный закон не будет обладать тем, что совершенно необходимо для того, чтобы он стал действительно *законом*, - *согласием общества*, выше которого нет ничего, и издавать законы не может иметь права никто, кроме как с согласия этого общества и на основании власти, полученной от его членов». Более того, «*законодательный орган не может передавать право издавать законы* в чьи-либо другие руки. Ведь это право, доверенное народом, и те, кто им обладает, не могут передавать его другим»¹. Б. А. Кистяковский также отмечает, что «самая важная функция власти – законодательство – в правовом государстве всецело подчинена народному представительству», то есть парламенту².

Законодательные полномочия парламент осуществляет в соответствии с процедурой, предусмотренной регламентами палат или парламента. Законотворческий процесс, как правило, состоит из четырёх стадий:

- 1) законодательной инициативы;
- 2) обсуждения законопроекта;
- 3) принятие закона;
- 4) обнародование закона.

Законодательная инициатива означает внесение компетентными органами, организациями, учреждениями, лицами в законодательную инстанцию (например, в Российской Федерации – в Государственную Думу) подлежащих обязательному рассмотрению ею обоснованных предложений по вопросу издания, изменения или отмены закона или иного акта. Внесение законопроекта повсюду является первой стадией законотворчества. Парламент обязан принять законодательное предложение (включая готовый законопроект) к рассмотрению только при том условии, что он внесен в соответствии с установленными правилами лицом или органом, обладающим правом законодательной инициативы. В Российской Федерации к числу важнейших таких условий относятся: пред-

¹ Локк Дж. Соч. Т. 3. С. 339, 345.

² Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // Вопр. философии. 1990. № 6. С. 149.

ставление текста законопроекта; обоснование необходимости его принятия (его развёрнутая характеристика, его цели, место в системе законодательства, прогноз социально-экономических и иных последствий); наличие справки о состоянии законодательства в данной сфере права; представление финансово-экономического обоснования затрат на реализацию законопроекта. Различают:

1) *правительственную инициативу* (внесение законопроекта министрами от имени главы государства или правительства, а также самими главами государства или правительства);

2) *парламентскую инициативу* (внесение законопроектов членами палат, парламентскими комиссиями и комитетами, депутатскими группами, другими парламентскими органами, депутатами);

3) *«народную инициативу»* (внесение законопроектов группами избирателей);

4) *специальную инициативу* (внесение законопроектов органами, которые специально указаны в Конституции).

В Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит по вопросам их ведения: Президенту Российской Федерации; Совету Федерации; членам Совета Федерации; депутатам Государственной Думы; Правительству Российской Федерации; законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации; Конституционному Суду Российской Федерации; Верховному Суду Российской Федерации; Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации. Министерства, ведомства, политические партии и иные общественные объединения вносят законопроекты только посредством указанных выше субъектов законодательной инициативы (представители которых образуют так называемое парламентское лобби¹).

Во всех современных государствах решающую роль в выполнении парламентом законодательных функций играет правительственная инициатива. Например, из 69 обследованных государств в 33 правительства вносили в парламент от 90 до 100 % законопроектов, а ещё в 22 – более 50 % законопроектов². Это относится даже к США, где ни президент, ни министры не обладают правом законодательной инициативы. Здесь Президент излагает свои законодательные предложения в посланиях к Конгрессу, затем кто-то из членов нижней палаты и сенаторов (чаще всего председатели соответствующих комитетов) вносят эти предложения, облеченные в форму биллей, от своего имени.

В большинстве государств, к примеру, в США, Франции, Италии, *законопроект обсуждается* на пленарном заседании лишь после того, как он рассмотрен депутатскими комиссиями или комитетами. В некоторых же государствах (Великобритании, Германии, Канаде и др.) законопроект передаётся комиссиям и комитетам после обсуждения его на пленарном заседании. После

¹ О лобби и лоббизме см., например: Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США: Автореф. дис. на соиск. учён. степени канд. полит. наук. М., 2009; Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998; Нагайчук А. Ф. Политический лоббизм: понятие, механизмы, роль заинтересованных групп: Автореф. дис. на соиск. учён. степени канд. социолог. наук. Кемерово, 1999.

² *Правительства, министерства и ведомства зарубежных стран.* М., 1994. С. 5.

рассмотрения его в комиссиях и комитетах законопроект еще один или два раза обсуждается на пленарном заседании. В некоторых парламентах право внесения поправок к обсуждаемым законопроектам предоставлено не отдельным членам палаты, а лишь их группам. Правительство, опирающееся на поддержку парламентского большинства, как правило, всегда добивается отклонения неугодных ему поправок к своим законопроектам.

Иногда депутаты прибегают к *обструкции* неугодных проектов. Так, в сенате США противники билля, стремясь не допустить перехода к голосованию, затягивают прения, произнося длиннейшие и не относящиеся к делу речи, благо продолжительность обсуждения здесь заранее не регламентируется. В Японии наряду с затягиванием прений («флибустьерством») применяются и другие методы обструкции: депутаты преграждают вход в зал заседаний (этот прием называют «сувариком», или буквально: «сидеть и заполнять»), угрожают бойкотом или же коллективным отказом от мандатов, отказываются от присутствия на заседаниях. Подобные приёмы с успехом применяют и российские депутаты.

В тех государствах, где парламент имеет двухпалатную структуру, каждый законопроект должен рассматриваться обеими палатами. В случае разногласий законопроект, изменяемый то одной, то другой палатой, переходит из одной палаты в другую. Чтобы избежать такого «челнока», в ряде государств предусмотрен созыв *согласительной комиссии*, формируемой на паритетных началах и выполняющей задачу выработки текста, приемлемого для обеих палат.

В Российской Федерации законопроект первоначально поступает в Совет Государственной Думы, который направляет его в один или несколько профильных комитетов палаты и назначает комитет, ответственный по законопроекту. После рассмотрения законопроекта в комитете или комитетах, он проходит *первое чтение* на пленарном заседании палаты, которое в основном сводится к обсуждению целесообразности его принятия, включает выступления представителей субъекта законодательной инициативы, ответственного по законопроекту комитета, фракций и депутатских групп, Президента и Правительства, а также отдельных депутатов, приглашённых специалистов. По нему может быть принято одно из следующих решений: одобрить законопроект и продолжить работу над ним с учётом высказанных замечаний и предложений; отклонить законопроект; принять закон в окончательной редакции; направить законопроект на всенародное обсуждение. После доработки законопроекта, он проходит *второе чтение*, при котором главное внимание сосредотачивается на рассмотрении внесённых в законопроект поправок. Принятый во втором чтении законопроект после его окончательной доработки в ответственном комитете поступает на *третье чтение*, суть которого состоит в принятии закона.

Федеральные законы *принимаются* Государственной Думой большинством голосов от общего числа её членов и в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; ста-

туса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. При несогласии Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для *подписания* и обнародования. Президент в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и *обнародует* его. Если Президент в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном порядке вновь рассматривают данный закон. В случае, когда при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом в течение семи дней и обнародованию в течение семи дней после его подписания. Акты палат Федерального Собрания должны публиковаться не позднее десяти дней после их подписания. Опубликованные законы и акты вступают в силу одновременно на всей территории государства по истечении десяти дней после их официального опубликования (в частности, в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации»), если самими законами или актами не установлен иной порядок вступления их в силу.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трёх четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В течение четырнадцати дней он подлежит подписанию Президентом и обнародованию.

Кроме законов, парламенты принимают открытым или закрытым голосованием и *другие* общезначимые и общеобязательные *решения* (постановления) по вопросам их ведения. Например, парламенты многих государств принимают решения по ратификации (утверждению) и денонсации (расторжению) международных договоров, назначению референдумов (голосованию избирателей по тем или иным общезначимым вопросам), объявлению войны и мира, отрешению от должности (импичменту) избираемого главы государства, возбуждению перед судебными органами обвинения против высших должностных лиц, амнистии. В Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению большинством голосов от общего числа их членов. К ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; ут-

верждение указа Президента о введении военного положения; утверждение указа Президента о введении чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории государства. Кроме того, Совет Федерации осуществляет: назначение выборов Президента; отрешение Президента Российской Федерации от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава ее аудиторов. К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счётной палаты и половины состава её аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности.

Исключительным правом парламента является ежегодное *утверждение государственного бюджета* (росписи государственных доходов и расходов) и отчётов об его исполнении. Утверждая бюджет, парламент даёт правительству полномочия расходовать государственные средства в соответствии со сметой и возлагает на него обязанность собирать необходимые для обеспечения доходов налоги и иные поступления. Во многих государствах утверждение бюджета осуществляется в рамках законодательной процедуры, но в некоторых (Финляндия, Норвегия, Исландия) – путем принятия специальной резолюции.

Важнейшей функцией парламента является функция *контроля* за исполнительно-распорядительной властью. Например, процедура утверждения проекта государственного бюджета в парламенте обычно превращается в обсуждение всей деятельности правительства и поэтому нередко рассматривается как одна из форм *парламентского контроля* над ним.

Парламент, его комиссии и комитеты имеют в своем распоряжении и другие формы контроля за деятельностью правительства и воздействия на него. К их числу относятся: постановка вопроса о доверии правительству; интерпелляция – обращение к правительству с запросом по тем или иным вопросам его деятельности, её мотивам (например, в Бельгии, Италии, Финляндии, Японии); устные и письменные вопросы министрам или другим членам правительства (например, в Великобритании в начале заседания нижней палаты во вторник и четверг в течение 15 минут на вопросы депутатов отвечает премьер-министр, в понедельник и среду – на них отвечают министры, все ответы на письменные вопросы публикуются в официальных отчётах о парламентских дебатах); резолюция порицания (она отличается от вотума недоверия тем, что вносится по предложению палаты); парламентские расследования (когда парламент создаёт специальные комитеты или комиссии по расследованию вопросов, представляющим общественный интерес). В Российской Федерации каждую пятницу на

заседании Государственной Думы проводится правительственный час для ответов членов Правительства на вопросы депутатов. При этом заслушивается не более двух членов Правительства.

Контрольная функция характерна практически для большинства парламентов. Она может быть закреплена либо законами, либо парламентской процедурой. Например, Конституция Швейцарского Союза 1874 г. (п. 11 ст. 85) прямо возлагает на Федеральное собрание высший контроль за федеральной администрацией и федеральной юстицией.

Одна из функций парламента – это *рекрутирование*¹ (формирование, набор) *кадров* во властвующую элиту и их *социализация*. Эту функцию активно выполняет, например, российский парламент. Известно, что многие представители властвующей элиты последнего десятилетия истории России (М. А. Задорнов, А. А. Собчак, Г. Х. Попов, А. П. Починок, Е. М. Примаков), ранее мало кому известные, попав в парламент, проявив себя в нём определённым образом, были назначены или избраны в органы исполнительно-распорядительной власти.

Понятие «*парламентские процедуры*» включает в себя порядок работы парламента, которая состоит из сессий, пленарных заседаний, заседаний комитетов и комиссий, парламентских слушаний. *Сессии* парламента бывают очередные (ординарные) и внеочередные (экстраординарные). Например, во Франции ординарные сессии Национального Собрания собираются два раза в год – осенью и весной, а внеочередные – по требованию премьер-министра или большинства депутатов. Сессионный порядок существует в Австрии, Великобритании, Италии, Японии. Продолжительность парламентских сессий, например, в Японии, Бельгии, Швейцарии в среднем составляет по 80 дней в году, во Франции и Нидерландах – по 100, в США, Великобритании, Италии – свыше 150 дней в году. Однако парламент может работать и постоянно. В ряде государств (например, Словакии) понятие «парламентская сессия» вообще отсутствует.

Пленарные заседания (открытые или закрытые) бывают организационные и обычные, проводятся при наличии кворума (то есть при наличии определённого числа депутатов, например, в Японии – при наличии не менее одной трети общего числа депутатов). Процедуры их проведения, как правило, определяются регламентом палаты. Ораторы, как правило, записываются заранее. Обычное время выступлений колеблется от 5 до 20 минут, изредка – 50-60 минут. Обсуждение почти всегда заканчивается тайным голосованием (бюллетенями) или открытым голосованием (вставанием, поднятием руки, нажатием кнопок при электронном голосовании).

В Российской Федерации Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание

¹ От нем. *Rekrut* – лицо, принятое на военную службу по найму или по повинности. В данном случае – формирование, набор кадров.

Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. С начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. На них могут присутствовать представители средств массовой информации при условии их аккредитации. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента, посланий Конституционного Суда, выступлений руководителей иностранных государств. Все необходимые материалы по вопросам, выносимым на рассмотрение депутатов, должны быть представлены им не позднее, чем за три дня до заседания палаты. Заседание палаты является правомочным, если на нём присутствует большинство от общего числа её членов. Как правило, заседания Совета Федерации проводятся в период с 1 октября по 31 июля не реже одного раза в любые три следующие друг за другом недели, а заседания Государственной Думы – в весеннюю и осеннюю сессии по средам и пятницам, её комитеты и комиссии – по понедельникам и четвергам. Каждая последняя неделя месяца предназначена для работы депутатов Государственной Думы с избирателями в округах.

Совет Федерации и Государственная Дума по инициативе руководящих органов палат, их комитетов, депутатских объединений проводят (отдельно или совместно) во вторник по вопросам своего ведения открытые или закрытые *парламентские слушания*. На такие слушания приглашаются представители Администрации Президента, Правительства, министерств и ведомств, Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, Счётной Палаты, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии, общественных объединений, научных организаций, средств массовой информации (телевидения, радио, газет, журналов) и т.п. В результате слушаний по обсуждаемым вопросам могут приниматься рекомендации, а в Совете Федерации и заключения. Материалы открытых слушаний доводятся до сведения депутатов и их объединений, могут публиковаться в печати.

Для реализации своих функций депутаты должны иметь соответствующий *статус*, закреплённый законами, регламентами палат и обычаями. Он, как правило, основан на *принципе независимости*, *принципе недопустимости совмещения постов* и *принципе равноправия депутатов*.

Юридически депутаты не должны подчиняться воле избирателей или партийных органов. Законодательство во многих государствах исходит из того, что член парламента должен действовать совершенно *независимо* от своих избирателей, т. е. *по принципу «свободного мандата»*. Избиратели не имеют права досрочного отзыва избранного ими депутат (хотя могут назначаться досрочные парламентские выборы). Депутаты могут переходить из одной партии в другую, не утрачивая парламентского мандата. Они должны подчиняться лишь своей совести, а не решениям своей партии или её фракции в парламенте. Так, в Основном законе ФРГ записано, что депутаты бундестага «подчиняются лишь своей совести» (абз.1 ст. 38). Члены конгресса США от той или иной партии не связаны дисциплиной голосования. Ни лидеры фракций («лидер большинства»

и «лидер меньшинства»), ни руководящие органы фракций («кокус» у демократов и «конференций» у республиканцев) не принимают решений, обязывающих всех членов фракции голосовать строго определенным образом (правда, правила «кокуса» демократов в нижней палате конгресса допускают принятие такого решения, если за него проголосует 2/3 членов фракции). Однако, активное воздействие на депутатов здесь оказывают лобби, то есть представители компаний и предпринимательских ассоциаций, действующих в кулуарах парламента, а также различные другие «группы давления». В ряде государств (например, Великобритании) члены парламента все же подчинены жесткой партийной дисциплине. Повсюду депутаты в значительной степени зависят от тех, кто финансирует их избирательную кампанию. Поэтому, хотя народ и имеет право раз в несколько лет голосовать на выборах в парламента, «часто оказывается, что его голосами прошли те, кто помогает его же подавлять, а демократического права сместить, принять действенные меры пресечения – народ не имеет»¹.

В ряде государств предпринимались попытки установить порядок, согласно которому депутаты обязаны периодически отчитываться перед избирателями о своей работе, о ходе выполнения принятых к исполнению наказов избирателей, рассматривать в порядке, установленном законодательством, поступившие к нему заявления и жалобы граждан. В случае, когда депутат не выполнил депутатские обязанности или нарушил Конституцию и законы, он мог быть отозван по решению избирателей в порядке, установленном специальным Законом. Однако, как показывает опыт, реализовать право отзыва депутата чрезвычайно трудно, хотя поводов для этого депутаты дают немало.

Депутат не может быть арестован и привлечен к судебной ответственности без согласия парламента, т. е. обладает депутатским иммунитетом, депутатской неприкосновенностью. Его нельзя преследовать за высказанные им мнения или голосование при выполнении своих функций. Хотя здесь есть и свои ограничения. Например, в ФРГ, депутатская неприкосновенность обычно не распространяется на случаи задержания депутата на месте преступления и в течение следующего дня, а в США – на случаи измены, тяжкого преступления и нарушения общественного порядка. Согласно Конституции Японии, парламентарии не несут ответственности за стенами парламента лишь «в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате» (ст. 51). По Конституции США члены конгресса не могут привлекаться к ответственности лишь «за речи и высказывания в палатах» (ст. 1). По Основному закону ФРГ не разрешается привлекать депутата к ответственности за голосования и мнения, высказанные в бундестаге или его комиссиях, если они не содержат клеветы (абзац 1 ст. 38). В Российской Федерации члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкос-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 109.

новенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Почти везде депутаты являются *профессиональными* парламентариями.

Они освобождаются от выполнения каких-либо иных производственных и служебных обязанностей, им запрещено совмещать депутатскую деятельность ни с какой государственной или иной должностью (исключением является право занятия министерских должностей при парламентарных формах государственного правления). В Российской Федерации Депутаты Государственной Думы также работают на профессиональной основе. *Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Депутаты не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.*

Это делает необходимым выплату депутатам соответствующих компенсаций, которые превращаются в важный источник их дохода. Так, члены обеих палат конгресса США получают основное вознаграждение в 72600 долл. в год, не облагаемое налогами. Кроме того, они получают на содержание вспомогательного персонала (члены палаты представителей – 336384 долл. в год, сенаторы – от 592608 до 1190724 долл. в год в зависимости от численности населения штата), на оплату дорожных расходов, имеют право пользоваться бесплатно почтовыми услугами. В Великобритании члены палаты общин с 1984 г. получают ежегодное жалование в размере 16016 ф. ст. Кроме того, им выдают пособие на расходы по содержанию секретарей и исследования в размере 12000 ф. ст.

В ряде государств основная сумма парламентского вознаграждения устанавливается на уровне чиновников высшего разряда (Япония, Франция, Финляндия) или на уровне определенной доли министерского оклада (22,5 % оклада министра ФРГ, 50 % оклада канцлера в Австрии). Во Франции и ФРГ к основной сумме прибавляются ещё и дополнительные выплаты. В ФРГ, Италии, Японии и некоторых других государствах депутаты получают также суточные за каждый день парламентской сессии.

В Российской Федерации председателям палат Федерального Собрания устанавливается ежемесячный оклад с надбавками к нему в размере должностного оклада Председателя Правительства и надбавок к нему. Все депутаты Федерального Собрания получают одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение в размере должностного оклада федерального министра и надбавок к нему. Им возмещаются расходы по проживанию в гостинице или найму жилого помещения, суточные, при переездах, по использованию средств связи, ежемесячные расходы, связанные с депутатской деятельностью, в размере пяти минимальных размеров оплаты труда. Им предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 рабочих дней с выплатой пособия на лечение в размере его двойного ежемесячного денежного вознаграждения, а также медицинское и бытовое обслуживание на условиях, установленных для членов

Правительства. Они имеют до пяти оплачиваемых помощников и помощников на общественных началах, удостоверение и нагрудный знак.

Все депутаты *равноправны*. Они пользуются правом решающего голоса по всем рассматриваемым в парламенте вопросам, правом избирать и быть избранными на парламентские должности, правом законодательной инициативы и депутатского запроса, правом участия в проверках работы государственных и общественных органов, учреждений и организаций, правом на получение необходимой информации.

Б). Глава государства и правительство в современных государствах

Кроме законодательно-представительных органов государственной власти, к её центральным органам в современных государствах относятся институт главы государства и правительство. Институт *главы государства* как центральный орган государственной власти существует во всех современных государствах. В публичном праве некоторых государств (например, Франции) его относят к институту *руководителя государства*, который может представлять как исполнительно-распорядительную, так и законодательно-представительную власть. Но в том и другом случаях власть руководителя (в том числе, главы) государства должна быть легитимной. Она должна также отличаться от власти других граждан данного государства и от власти государственных служащих, которые, в отличие от руководителей государства, не относятся к категории представителей нации¹, о чём ещё будет говориться ниже (в конце данной главы). Как правило, главой государства является лицо, занимающее высшую государственную должность, – наследственный *монарх*² или избираемый *президент*³.

¹ Гунель М. Указ. соч. С. 118, 119–123, 123–126.

² Например, в Бахрейне – эмир, Бельгии – король, Брунее – султан, Бутане – король, Великобритании – король или королева, Дании – король или королева, Иордании – король, Испании – король, Камбодже – король, Катаре – эмир, Кувейте – эмир, Лесото – король, Лихтенштейне – князь, Люксембурге – Великий герцог, Марокко – король, Монако – князь, Непале – король, Нидерландах – король или королева, Норвегии – король, Омане – султан, Саудовской Аравии – король, Свазиленде – король, Таиланде – король, Тонга – король, Швеции – король, Японии – император. В Австралии, Антигуа и Барбуда, Багамских Островах, Барбадосе, Белизе, Гренаде, Канаде, Новой Зеландии, Папуа - Новая Гвинея, Сент-Винсент и Гренадинах, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соломоновых Островах, Тувалу, Ямайке главой государства является британский монарх, представленный генерал-губернатором, который назначается или избирается в соответствии с национальными законами.

³ Президент является главой государства в Австрии, Азербайджане, Албании, Алжире, Анголе, Аргентине, Армении, Бангладеш, Белоруссии, Бенине, Болгарии, Боливии, Ботсване, Бразилии, Буркина-Фасо, Бурунди, Вануату, Венгрии, Венесуэле, Вьетнаме, Габоне, Гаити, Гайане, Гамбии, Гане, Гватемале, Гвинее, Гвинее-Бисау, Германии, Гондурасе, Греции, Грузии, Джибути, Доминике, Доминиканской Республике, Египте, Замбии, Зимбабве, Израиле, Индии, Индонезии, Ираке, Ирландии, Исландии, Италии, Йемене, Кабо-Верде, Казахстане, Камеруне, Кении, Кипре, Киргизии, Кирибати, Колумбии, Республике Корея, Коста-Рике, Кот-д'Ивуар, Лаосе, Латвии, Либерии, Ливане, Литве, Республике Маврикий, Мавритании,

В Ватикане главой государства является Папа, а в Иране – руководитель Исламской Республики Иран. Вместе с тем, в ряде государств функцию его главы выполняют *коллегиальные* властно-государственные органы или их руководители¹.

О месте и роли главы государства в системе органов государственной власти, его функциях и полномочиях речь пойдёт тогда, когда будут рассматриваться формы государственного правления. Здесь же отметим, что порядок престолонаследия регулируется либо конституциями, либо законами, либо другими нормативными актами. Например, в Великобритании закон о престолонаследии был принят ещё в 1701 г., в Швеции – в 1810 г. Конституция Японии определяет, что императорский трон является династическим и наследуется в соответствии с законом об императорской фамилии, принятым парламентом. Наследовать престол в государствах Европы (за исключением Бельгии и Норвегии) могут как мужчины, так и женщины. В Японии, арабских и других монархиях трон наследуют только мужчины. Для вступления в брак монарху, как правило, необходимо согласие парламента. При несовершеннолетних монархах функции главы государства до совершеннолетия провозглашённого монарха выполняет регент или регентский совет. Возведение на престол сопровождается торжественным ритуалом коронации, который, как правило, осуществляется высшие духовные лица в присутствии представителей самых знатных родов и высших должностных лиц других государств. Особа монарха является неприкосновенной. Он обязан соблюдать конституцию и законы. Кое-где он даже является гарантом конституции. Подписанные монархом решения принимают юридическую силу лишь после подписания его главой правительства или министром. В отличие от монарха, президент как глава государства избирается гражданами по мажоритарной системе абсолютного большинства (например, в Болгарии, Польше, Франции, Российской Федерации и других государствах

Мадагаскаре, Македонии, Малави, Мали, Мальдивской Республике, Мальте, Маршалловых Островах, Мексике, Микронезии, Мозамбике, Молдавии, Монголии, Намибии, Науру, Нигерии, Никарагуа, Объединённые Арабские Эмираты, Палау, Панаме, Парагвае, Перу, Польше, Португалии, Румынии, Сальвадоре, Республике Сан-Томе и Принсипи, Сейшельских Островах, Сенегале, Сингапуре, Сирии, Словакии, Словении, США, Судане, Суринаме, Сьерра-Леоне, Таджикистане, Танзании, Того, Тринидаде и Тобаго, Тунисе, Туркмении, Турции, Уганде, Узбекистане, Украине, Уругвае, Фиджи, Филиппинах, Финляндии, Франции, Хорватии, Центрально-Африканской Республике, Чаде, Чехии, Чили, Швейцарии, Шри-Ланки, Эквадоре, Экваториальной Гвинее, Эритрее, Эстонии, Эфиопии, Югославии, Южно-Африканской Республике и других государствах.

¹ Например, в Боснии и Герцеговине (председатель Президиума Боснии и Герцеговины), на Кубе (председатель Государственного совета), Ливии (Революционное руководство во главе с М. Каддафи), Малайзии (Верховный глава, избираемый Советом правителей), Мьянме (Государственный совет мира и развития), Сан-Марино (два капитана-регента, назначаемые Большим Генеральным советом из своего состава). В Андорре функции главы государства выполняют соправители – епископ Сео-де-Урхеля (Испания) и президент Франции. В ряде социалистических государств таковым выступал президиум высших законодательно-представительных органов. В некоторых государствах в качестве коллегиального главы государства иногда выступают такие органы, как военная хунта или революционный совет.

СНГ, большинстве государств Латинской Америки) или путём косвенных выборов (например, в Аргентине, США), парламентом или избирательной коллегией с участием парламента (например, в Венгрии, Греции, Германии, Италии, Молдавии, Турции, Чехии). Срок его полномочий, как правило, составляет от 4 до 7 лет. Им может стать любой гражданин государства, достигший определённого возраста (чаще всего, 35–40 лет, в Италии – 50 лет), проживающий определённое время на территории данного государства. К нему могут предъявляться и такие требования, как наличие высшего образования, ограничения предельного возраста и другие требования. В одних государствах президент не может состоять в какой-либо политической партии, в других ему это разрешается. Вступление президента в должность проходит в торжественной обстановке и сопровождается принятием президентской присяги. Президенты обладают неприкосновенностью, не несут юридической ответственности за свою деятельность (за исключением случаев государственной измены или другого тяжкого преступления), пользуются правом на резиденцию, охрану, специальное вознаграждение и другими привилегиями, которые сохраняются и после окончания срока их полномочий. Во многих государствах вместе с президентом избирается и вице-президент – должностное лицо, помогающее президенту в осуществлении его полномочий, выполняющее отдельные его поручения, замещающее в случае необходимости президента. В случае досрочного прекращения полномочий последнего вице-президент становится президентом¹.

Президент Российской Федерации является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Он представляет Российскую Федерацию внутри государства и в международных отношениях. Российский Президент избирается на четыре года гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом. При вступлении в должность Президент приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда. Президент приступает к исполнению полномочий с мо-

¹ Агаев М. Б. Президентская власть в системе государственной власти. М., 1994; Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.

мента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом. Президент прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента должны состояться не позднее трёх месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий¹.



Правительство — это *коллегиальный исполнительно-распорядительный орган государственной власти*, в состав которого входят руководители министерств и приравненных к ним ведомств². Как правило, оно создаётся практически при любых формах государственного правления и называется либо *Советом министров*, либо *Кабинетом министров*. Однако имеются и другие его названия, например: *Федеральный совет* (в Норвегии, Финляндии, Швеции), *Правительство* (например, в России³, Франции), *Федеральное правительство* (например, в Германии). От других органов государственной власти правительство отличается, прежде всего, тем, что оно действует или, по крайней мере, должно действовать *непрерывно*⁴, что оно осуществляет *исполнительно-распорядительную* (а не законодательную или судебную) деятельность и имеет систему подчинённых ему органов.

Правительство может *формироваться* либо исключительно только парламентом без какого-либо участия главы государства, либо парламентом при ограниченном участии главы государства, либо в равной мере парламентом и главой государства, либо главой государства при ограниченном участии парламента, либо исключительно только главой государства без какого-либо участия парламента.

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 80–93; Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. М., 1996.

² При характеристике правительств и других органов исполнительно-распорядительной власти ряда государств мира использована (помимо указанной выше литературы) следующая литература: *Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование*. М., 1995.

³ При характеристике Правительства Российской Федерации использована (помимо указанной выше литературы) следующая литература: *Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития* / Под ред. И. Л. Бачило. М., 1998; *Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие* / Под ред. А. Ф. Ноздрачёва, Ю. А. Тихомирова. М., 1996; Конституция Российской Федерации. Ст. 110–117; *Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»* от 17 декабря 1997 г. с изменениями от 31 декабря 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ «Нет никакой необходимости и даже нет большого удобства в том, если законодательный орган будет действовать непрерывно. Однако это абсолютно необходимо для исполнительной власти: ведь не всегда имеется нужда в создании новых законов, но всегда необходимо выполнять те законы, которые созданы» (Локк Дж. Соч. Т. 3. С. 351).

В первом случае есть смысл говорить об абсолютно парламентарном способе формирования правительства, во втором случае – об ограниченно парламентарном способе формирования правительства, в третьем случае – о полупарламентарном (например, парламентарно-президентском) способе формирования правительства, в четвёртом случае – об ограниченно внепарламентарном способе формирования правительства, в пятом случае – об абсолютно внепарламентарном способе формирования правительства.

Правительство может нести *ответственность* либо в полном объёме исключительно только перед парламентом, либо в ограниченном объёме только перед парламентом, либо в равной мере перед парламентом и главой государства, либо в ограниченном объёме только перед главой государства, либо в полном объёме исключительно только перед главой государства. В первом случае есть смысл говорить о способе ответственности правительства как абсолютно парламентарном, во втором случае – как ограниченно парламентарном, в третьем случае – как полупарламентарном (например, парламентарно-президентском), в четвёртом случае – как ограниченно внепарламентарном (например, ограниченно президентском), в пятом случае – как абсолютно внепарламентарном (например, абсолютно президентском).

В соответствии с этими способами ответственности и способами формирования *правительств* можно выделить и различить следующие их *типы* (виды):

абсолютно парламентарное правительство;

ограничено парламентарное правительство;

полупарламентарное правительство (например, парламентарно-президентское правительство);

ограничено внепарламентарное правительство;

абсолютно внепарламентарное правительство.

Абсолютно парламентарное правительство формируется исключительно только парламентом без какого-либо участия главы государства и ответственно в полном объёме исключительно только перед парламентом. *Ограничено парламентарное* правительство формируется парламентом при ограниченном участии главы государства и ответственно в ограниченном объёме только перед парламентом. *Полупарламентарное* правительство формируется парламентом и главой государства и в равной мере ответственно перед парламентом и главой государства. *Ограничено внепарламентарное* правительство формируется главой государства при ограниченном участии парламента и ответственно в ограниченном объёме только перед главой государства. *Абсолютно внепарламентарное* правительство формируется исключительно только главой государства без какого-либо участия парламента и ответственно в полном объёме исключительно только перед главой государства. Кроме того, может быть *псевдопарламентарное* правительство, которое формально (по конституции) вроде бы формируется парламентом и ответственно перед ним, но на самом деле формируется и ответственно перед кем-то другим (например, той или иной политической партией).

Примером *абсолютно парламентарного* правительства является Совет Министров РСФСР в период с июня 1990 г. по июнь 1991 г., когда оно возглав-

лялось И. С. Силаевым, формировалось и было ответственно исключительно только перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом, председателем которого был Б. Н. Ельцин.

К *ограниченно парламентарному* типу правительств можно отнести правительства целого ряда государств Западной Европы, например, Великобритании, Германии, Италии. Здесь, как правило, глава государства формально (юридически) назначает или выдвигает главу правительства, который формирует правительство и предлагает парламенту его персональный состав. В Великобритании глава государства (королева или король) назначает лидера парламентского большинства премьер-министром и по его рекомендации остальных членов правительства, но в случае вынесения палатой общин вотума недоверия правительству, оно подаёт в отставку. В Германии глава государства (президент) выдвигает из числа лидеров парламентского большинства кандидатуру на пост федерального канцлера, который избирается Бундестагом, а министры правительства назначаются и увольняются президентом по предложению Федерального канцлера, которые в случае отставки последнего также должны уйти в отставку. В Италии глава государства (президент) назначает одного из лидеров партий парламентского большинства председателем Совета министров и, по его предложению, министров, которые в течение десяти дней после формирования правительства должны получить поддержку обеих палат парламента через процедуры вынесения вотума доверия.

К *полупарламентарному* типу правительства можно отнести, например, правительство современной Франции. Здесь глава государства (президент) назначает премьер-министра (главу правительства), а по его предложению и других членов правительства, но правительство нуждается в доверии Национального собрания, несёт ответственность как перед президентом, так и перед парламентом.

В качестве государства, в котором существует *ограничено внепарламентарное* правительство, можно привести США. Здесь министры (главы департаментов) и другие высшие должностные лица назначаются главой государства (президентом) «по совету и с согласия» сената, который должен одобрить назначения президента большинством в 2/3 голосов. Все они, хотя периодически и заслушиваются в парламенте, ответственны только перед президентом.

Примером *абсолютно внепарламентарного* типа правительства являются правительства, существовавшие в царской России, ряде государств Латинской Америки, Азии и Африки, где они формировались исключительно только главой государства (царём, императором, президентом) без какого-либо участия парламента и были ответственны в полном объёме исключительно только перед ним. В Российской Федерации после принятия Конституции 1993 г. Президент назначает Председателя Правительства при согласии Государственной Думы, которая не согласиться с предложением Президента практически не может. Президент же назначает без какого-либо участия парламента всех заместителей Председателя Правительства, федеральных министров. Все они несут ответственность практически только перед Президентом.

Что касается *псевдопарламентарных* правительств, то они характерны, например, для социалистических государств. Здесь, как правило, формально (по конституции и другим законам) правительство формируется парламентом и ответственно перед ним, но на самом деле оно (при наличии в государстве однопартийной партийной системы) формируется и ответственно перед одной-единственной политической партией (партией-гегемоном).

По своему партийному составу правительство бывает:
однопартийным;
многопартийным (коалиционным);
беспартийным (служебным).

Однопартийное правительство обычно формируется парламентом при формальном участии главы государства (например, в Великобритании) или главой государства (например, во Франции) с той или иной мерой участия парламента из представителей той политической партии, которая имеет абсолютное большинство мест в парламенте или его нижней палате. Оно может формироваться главой государства из представителей своей партии вне зависимости от партийного большинства в парламенте. *Многопартийное* (коалиционное) правительство формируется парламентом при формальном участии главы государства (например, в Германии, Италии) или главой государства с той или иной мерой участия парламента из представителей нескольких (двух, а иногда и более) партий, как правило, тогда, когда ни одна из партий не имеет абсолютного большинства в парламенте или его нижней палате. *Беспартийное* (служебное) правительство формируется главой государства из лиц, которые включаются в состав правительства независимо от их принадлежности к той или иной действующей в государстве и парламенте политической партии. Оно формируется, как правило, либо когда парламентскими фракциям не удаётся договориться о создании коалиции, либо когда глава государства не учитывает наличие и соотношение в парламенте партий, либо когда в государстве партии и парламент ограничены в своих действиях или отсутствуют.

Правительство выполняет множество свойственных ему функций. Его деятельность охватывает все основные сферы (подсистемы) государства (в широком значении этого понятия): экономическую, социальную, политическую, духовную.

К числу наиболее важных *функций правительства* можно отнести:

1) представительную-символическую функцию (правительство как представитель и символ единства нации);

2) функцию определения (выработки) и реализации (претворения в жизнь) основных (стратегических) направлений внешнего и внутреннего политического курса (программы деятельности) государства (в широком и узком значении этого понятия) в его экономической, социальной, политической и духовной сферах (подсистемах);

3) функцию участия в подготовке и исполнении законов, принятии и организации исполнения других нормативных актов, общезначимых и общеобязательных решений;

4) функцию организации обороны государства и государственной безопасности;

5) функцию организации в государстве правопорядка (законности), соблюдения прав граждан и выполнения ими своих обязанностей;

6) функцию управления государственной собственностью;

7) функцию оперативного управления государством в чрезвычайных (кризисных) условиях (войн, стихийных бедствий);

8) функцию формирования государственного аппарата (включая аппарат государственных служащих-управленцев, армию, аппарат разведывательных и контрразведывательных служб, полицию, аппарат мест лишения свободы – тюрем и колоний) и организации его деятельности;

9) функцию мобилизации ресурсов, необходимых и достаточных для реализации намеченного внешнего и внутреннего политического курса государства (в широком и узком значении этого понятия), в том числе: а) функцию сбора налогов; б) функцию организации составления, принятия и исполнения государственного бюджета; в) функцию организации выпуска государственных денежных знаков и установления (в некоторых случаях) официального (государственного) валютного курса.

Например, Правительство Российской Федерации издаёт обязательные для исполнения постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Оно: разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчёт об исполнении федерального бюджета; обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; обеспечивает проведение единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет управление федеральной собственностью. Кроме того, Правительство России: осуществляет меры по обеспечению обороны государства, государственной безопасности, реализации внешней политики; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации. Оно может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом, а в случае отставки или сложения полномочий по поручению Президента продолжает действовать до формирования нового Правительства.

Структура и состав *правительства* весьма разнообразны. В современных государствах в состав правительства, прежде всего, входит его глава – *председатель*.

Названия главы правительства бывают различными. В Андорре – это председатель Исполнительного совета, в Брунее и Омане – султан, Бутане – король, Ватикане – Государственный секретарь, Испании, Македонии, Словакии, Словении, Хорватии – председатель правительства, Китае – премьер Государственного совета, Корейской Народно-Демократической Республике, Туркмении – председатель Кабинета Министров, Лихтенштейне – глава правительства, Монако – государственный министр, Сан-Марино – капитаны-регенты. Во многих

государствах его именуют премьер-министром¹, в других – председателем Совета Министров², в третьих – федеральным канцлером³, в четвёртых – правительство возглавляется президентом⁴.

Кроме председателя, в состав правительства входит ряд его членов. Например, во Франции в состав Совета Министров (правительства), кроме премьер-министра, входят государственные министры, министры, министры-делегаты и государственные секретари, а его заседания проходят под председательством президента или премьер-министра. В Италии правительство состоит из председателя, его заместителей, министров и других членов, в Польше – из председателя Совета Министров, вице-председателей Совета Министров, министров, руководителей ряда ведомств. *В Российской Федерации Правительство состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров* (иногда в него вводятся также некоторые руководители региональной исполнительно-распорядительной власти).

Деятельность правительства обеспечивается в первую очередь и главным образом созданными при нём специальными *властно-государственными органами и организациями – министерствами, комитетами, комиссиями, ведомствами, службами, управляющими отдельными сферами (отраслями) государства*. Они играют роль основных инструментов властно-государственной деятельности в отдельных областях государственной жизни, принимают участие в выработке властно-государственных решений, в разработке законодательства, в правительственном нормотворчестве, в руководстве многочисленными государственными организациями, находящимися в их подчинении, управляют по-

¹ Например, в Австралии, Азербайджане, Алжире, Анголе, Аргентине, Армении, Багамских Островах, Бангладеш, Барбадосе, Бахрейне, Белизе, Белоруссии, Бельгии, Буркина-Фасо, Бурунди, Вануату, Великобритании, Венгрии, Вьетнаме, Габоне, Гаити, Гренаде, Греции, Дании, Джибути, Доминике, Египте, Израиле, Индии, Иордании, Ираке, Ирландии, Исландии, Йемене, Кабо-Верде, Казахстане, Камбодже, Камеруне, Канаде, Катаре, Киргизии, Республике Корея, Кувейте, Лаосе, Латвии, Лесото, Ливане, Литве, Люксембурге, Мадагаскаре, Малайзии, Мали, Мальте, Марокко, Молдавии, Монголии, Намибии, Непале, Нидерландах, Новой Зеландии, Норвегии, Объединённых Арабских Эмиратах, Папуа - Новой Гвинее, Португалии, Румынии, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Свазиленде, Сингапуре, Соломоновых Островах, Суринаме, Таиланде, Тайване, Того, Тонга, Тувалу, Тунисе, Турции, Украине, Фиджи, Финляндии, Франции, Центрально-Африканской Республике, Чехии, Швеции, Шри-Ланке, Экваториальной Гвинее, Эстонии, Эфиопии, Югославии, Ямайке, Японии и других странах.

² Например, в Албании, Болгарии, Боснии и Герцеговине, Италии, Кубе, Перу, Польше, Сирии, Таджикистане.

³ Например, в Австрии, Германии.

⁴ Например, в Бенине, Боливии, Ботсване, Бразилии, Венесуэле, Гайане, Гамбии, Гане, Гватемале, Гвинее, Гвинее-Бисау, Гондурасе, Грузии, Доминиканской Республике, Замбии, Зимбабве, Индонезии, Иране, Кении, Кипре, Кирибати, Колумбии, Конго, Коста-Рике, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Республике Маврикий, Мавритании, Малави, Маршалловых Островах, Мексике, Микронезии, Мозамбик, Науру, Нигерии, Никарагуа, Палау, Панаме, Парагвае, Сальвадоре, Сейшельских Островах, Сенегале, США, Судане, Сьерра-Леоне, Танзании, Уганде, Узбекистане, Уругвае, Республике Филиппины, Чаде, Чили, Швейцарии, Эквадоре, Эритрее, Южно-Африканской Республике.

рученными им отраслями (сферами) на всей территории государства либо непосредственно, либо через созданные ими органы и организации (главные управления, департаменты). В пределах своих полномочий, действуя на основе либо единоначалия, либо коллегиальности, либо сочетания единоначалия и коллегиальности, их руководители (министры, начальники, председатели) издают подзаконные акты – приказы, директивы, инструкции, положения, указания.

Определение оптимального числа отраслевых министерств представляют непростую задачу. Превышение оптимальной границы делает правительственный аппарат громоздким и негибким, а крайнее ограничение числа министерств неизбежно ведёт к разбуханию аппарата управления, находящегося вне непосредственного министерского контроля. При всех таких колебаниях можно отметить все-таки общую тенденцию к стремлению ограничить число министерств.

Министерства (и аналогичные им органы) можно классифицировать по их функциям. С этой точки зрения почти для любого государства характерны следующие группы министерств:

1) министерства, обеспечивающую внешнюю и внутреннюю безопасность государства (министерства обороны, государственной безопасности и правопорядка);

2) министерства, ведающие внешними отношениями;

3) министерства экономического профиля;

4) «социальные» министерства;

5) министерства, действующие в сфере образования, науки, культуры;

6) министерства, специализирующиеся на решении вопросов регионов (например, Британская колониальная администрация) или отдельных социальных групп населения (например, молодёжи, ветеранов, пенсионеров);

7) министерства, выполняющие контрольно-надзорную, учётно-статистическую и тому подобную работу в отдельных сферах государственной жизни.



ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правительство Российской Федерации

<http://www.government.ru/>

Председатель Правительства Российской Федерации

<http://www.premier.gov.ru/>

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство внутренних дел Российской Федерации
<http://www.mvd.ru/>

- Федеральная миграционная служба
<http://www.fms.gov.ru/>

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
<http://www.mchs.gov.ru/>

Министерство иностранных дел Российской Федерации
<http://www.mid.ru/>

- Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству
<http://rs.gov.ru/>

Министерство обороны Российской Федерации
<http://www.mil.ru/>

- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству
<http://www.fsvts.gov.ru/>
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю
<http://www.fstec.ru/>
- Федеральная служба по оборонному заказу
<http://www.fsoz.gov.ru/>
- Федеральное агентство специального строительства
<http://www.spetsstroy.ru/>
- Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств

Министерство юстиции Российской Федерации
<http://www.minjust.ru/>

- Федеральная служба исполнения наказаний
<http://www.fsin.su/>
- Федеральная служба судебных приставов
<http://www.fssprus.ru/>

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)

<http://www.gfs.ru/>

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)

<http://svr.gov.ru/>

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)

<http://www.fsb.ru/>

- Национальный антитеррористический комитет

<http://www.nak.fsb.ru/>

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба)

<http://www.fskn.gov.ru/>

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)

<http://www.fso.gov.ru/>

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

<http://www.gusp.gov.ru/>

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

<http://www.udprf.ru/>

II. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

<http://www.minzdravsoc.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

<http://www.rosпотребнадзор.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

<http://www.roszdravnadzor.ru/>

- Федеральная служба по труду и занятости

<http://www.rostrud.ru/>

- Федеральное медико-биологическое агентство

<http://www.fmbaros.ru/>

Министерство культуры Российской Федерации

<http://www.mkrf.ru/>

- Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия

<http://www.rosohrancult.ru/>

- Федеральное архивное агентство

<http://archives.ru/>

Министерство образования и науки Российской Федерации

<http://www.mon.gov.ru/>

- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

<http://www.fips.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

<http://www.obrnadzor.gov.ru/>

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

<http://www.mnr.gov.ru/>

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

<http://www.meteorf.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

<http://rpn.gov.ru/>

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

<http://www.gosnadzor.ru/>

- Федеральное агентство водных ресурсов

<http://voda.mnr.gov.ru/>

- Федеральное агентство по недропользованию

<http://www.rosnedra.com/>

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

<http://www.minprom.gov.ru/>

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

<http://www.gost.ru/>

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Федерации

<http://www.minsvyaz.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

<http://www.rsoc.ru/>

- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

<http://www.fapmc.ru/>

- Федеральное агентство связи

<http://www.rossvyaz.ru/>

Министерство регионального развития Российской Федерации

<http://www.minregion.ru/>

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

<http://www.mcx.ru/>

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

<http://www.fsvps.ru/>

Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации

<http://www.minstm.gov.ru/>

- Федеральное агентство по делам молодежи

<http://www.fadm.gov.ru/>

- Федеральное агентство по туризму

<http://www.russiatourism.ru/>

Министерство транспорта Российской Федерации

<http://www.mintrans.ru/>

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

<http://www.rostransnadzor.ru/>

- Федеральное агентство воздушного транспорта

<http://www.favt.ru/>

- Федеральное дорожное агентство

<http://www.rosavtodor.ru/>

- Федеральное агентство железнодорожного транспорта

<http://www.roszeldor.ru/>

- Федеральное агентство морского и речного транспорта

<http://www.morflot.ru/>

Министерство финансов Российской Федерации

<http://www.minfin.ru/>

- Федеральная налоговая служба
<http://www.nalog.ru/>
- Федеральная служба страхового надзора
<http://www.fssn.ru/www/site.nsf/>
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора
<http://www.rosfinnadzor.ru/>
- Федеральное казначейство (федеральная служба)
<http://www.roskazna.ru/>

Министерство экономического развития Российской Федерации

<http://www.economy.gov.ru/>

- Федеральная служба государственной статистики
<http://www.gks.ru/>
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
<http://www.rosreestr.ru/>
- Федеральное агентство по государственным резервам
<http://www.rosreserv.ru/>
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом
<http://www.rosim.ru/>

Министерство энергетики Российской Федерации

<http://minenergo.gov.ru/>

Федеральная антимонопольная служба

<http://www.fas.gov.ru/>

Федеральная таможенная служба

<http://www.customs.ru/>

Федеральная служба по тарифам

<http://www.fstrf.ru/>

Федеральная служба по финансовому мониторингу

<http://www.fedsfm.ru/>

Федеральная служба по финансовым рынкам

<http://www.ffms.ru/>

Федеральное космическое агентство

<http://www.federalspace.ru/>

Федеральное агентство по обустройству государственной

границы Российской Федерации
<http://www.rosgranitsa.ru/>

Федеральное агентство по рыболовству
<http://www.fish.gov.ru/>

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка
<http://www.fsrar.ru/>

Федеральное агентство лесного хозяйства
<http://www.rosleshoz.gov.ru/>

[к началу страницы](#)

[на главную страницу](#)

В США министерства называются департаментами. Они подразделяются на исполнительные департаменты и военные департаменты. К исполнительным департаментам относятся Государственный департамент, Министерство финансов, Министерство обороны, Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Министерство сельского хозяйства, Министерство торговли, Министерство труда, Министерство здравоохранения и социальных служб, Министерство жилищного строительства и городского развития, Министерство транспорта, Министерство энергетики, Министерство образования. В 1988 г. список исполнительных департаментов был дополнен Министерством по делам ветеранов. Военными департаментами являются Департамент армии, Департамент военно-морского флота и департамент военно-воздушных сил¹.

Важнейшей тенденцией развития правительственной власти является *концентрация* исполнительно-распорядительных функций в руках единоличного главы правительства или главы государства. В современных государствах *глава правительства*, как правило, формирует персональный состав правительства, назначая и смещая всех его членов, которые обязаны подчиняться ему. Кроме того, например, в Великобритании премьер-министр ныне является не просто главой правительства, но полновластным руководителем и распорядителем чрезвычайно разросшейся государственной машины. Он фактически осуществляет такие королевские prerogatives, как роспуск парламента, назначение и увольнение министров, других высших должностных лиц, определение числа министерских постов и состава кабинета, структуры государственного аппарата (и не только на уровне правительства), назначение высшего военного командования, судей высших инстанций, послов, губернаторов, председателей публичных корпораций, главы службы безопасности.

В Германии Федеральный канцлер определяет основную линию всей внутренней и внешней политики государства, все члены правительства несут персональную ответственность только перед ним. В Испании председатель правительства осуществляет руководство внутренней и внешней политикой, гражд-

¹ Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

данской и военной администрацией, обороной государства. В Японии премьер-министр вносит на рассмотрение парламента законопроекты и составленный под его руководством государственный бюджет, руководит внешней политикой, заключает межгосударственные договоры, контролирует различные отрасли государственного управления, организует гражданскую службу, принимает решения о всеобщих и частных амнистиях, подписывает все законы и правительственные указы.

В США все исполнительно-распорядительные функции сосредоточены у президента. Президент «может потребовать мнение в письменной форме от высшего должностного лица в каждом из исполнительных департаментов по любому вопросу, касающемуся их должностных обязанностей», имеет право «по совету и с согласия сената назначать послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и всех других должностных лиц» (раздел 2 статьи 2 Конституции США). Здесь нет правительства в традиционном юридическом смысле этого понятия. Высшие должностные лица – министры, государственные секретари – считаются лишь советниками президента, а образуемые им коллегиальные органы имеют совещательный статус. Власть президента в отношении членов кабинета, глав министерств и ведомств, в сущности, не ограничена.

Неизбежным следствием усиления власти главы правительства явилось *ограничение коллегиальности* на правительственном уровне. Советы министров (кабинеты министров) в значительной мере перестают быть коллегиальными органами государственной власти, какими они традиционно представлялись. Например, в США внешне кабинет выглядит как орган, достаточно представительный и авторитетный. В его заседаниях участвуют вице-президент, помощники президента, министры и их помощники, главы важнейших ведомств, представители различных штатов и «групп интересов». Однако президент сам определяет, кто должен присутствовать на заседаниях кабинета, а также устанавливает периодичность их созыва. Выясняя мнение министров по тем или иным вопросам, он может с ними не считаться. Сам же кабинет не несёт ответственности перед конгрессом, а министры не имеют права участвовать в работе его палат. Только комитеты палат вправе вызывать министров для получения от них так называемых свидетельских показаний по обсуждаемому вопросу.

Английский премьер-министр сам выбирает, решить ли какой-либо вопрос единолично, передать его на рассмотрение заседания кабинета в полном составе, в комитет кабинета, либо поручить его решение отдельному министру. Он вызывает министров на заседания по своему личному выбору, может собрать на заседание всех членов кабинета или провести неофициальное заседание только с отдельными министрами. Голосование проводится в очень редких случаях. Для принятия решения не требуется какого-либо кворума. В случае непримиримого расхождения во взглядах премьер-министр может потребовать отставки либо одного из министров, либо отставки кабинета в целом.

В Российской Федерации Председатель Правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, предлагает ему кандидатуры

на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу. Во всех случаях, когда Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства, который при этом не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Вполне логичным следствием возвышения главы правительства является возникновение в правительственном аппарате современных государств структурных подразделений, выполняющих роль «сверхминистерств» или «центральных штабов», подчиняющихся лишь главе правительства или государства. Так, при президенте Ф. Рузвельте было создано Исполнительное управление, функции которого в соответствии с законом определяются как руководство политикой правительства, федеральными органами управления. Важнейшими учреждениями Исполнительного управления (всего их девять) являются Канцелярия Белого Дома, Совет национальной безопасности, Административное и бюджетное управление, Экономический совет и Управление политического развития.

В Великобритании функции «центрального штаба» выполняются несколькими органами, главными из которых является личный секретариат премьер-министра и секретариат кабинета. Во Франции – это «дом президента», включающий около двухсот чиновников, и военный дом», или личный штаб президента, генеральный секретариат президента, контролирующей деятельность министерств и ведомств. Кроме того, здесь существует гражданский кабинет премьер-министра, обслуживающий главу совета министров, осуществляющий от его имени контроль за всеми основными сферами государственного управления, кроме военных. При Президенте России создавались такие органы, как Государственный совет (с 2000 г.). В ФРГ существует Ведомство федерального канцлера. Оно осуществляет административные, организационные, координационные, контрольные функции, затрагивая при этом работу не только министерского, но и парламентского механизма. Непосредственно федеральному канцлеру подчинены также Служба прессы и информации федерального правительства и федеральная разведывательная служба. Кроме того, при правительстве создаются различного рода правительственные комитеты, представляющие собой *малые кабинеты министров*, специализирующиеся на одной крупной отрасли (экономика, финансы, образование). Они изучают и обсуждают важные политические вопросы, выносят решения от имени кабинета или подготавливают вопросы для него. В Великобритании – это Комитет обороны и заморской политики, Комитет по вопросам экономической стратегии (оба они возглавляются премьер-министром), Комитет по вопросам внутренней политики и социальным делам (под председательством министра внутренних дел), Комитет по вопросам законодательства, в ФРГ – Федеральный совет по вопросам безопасности, во Франции – Высший совет обороны.

4. Формы государственного правления и устройства

Проблемой классификация форм государственного правления в истории политической мысли занимались многие: Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон, Н. Макиавелли, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ф. Прокопович, В. Н. Татищев, Ш. Монтескье. Ей занимались и юристы. Многие из них продолжают делить эти формы на монархии и республики. Нам представляется, что такой подход ограничен. Понятие формы государственного правления и понятие формы государственного устройства прежде всего означают *соотношение государственной власти и её органов (институтов), т. е. распределения между ними власти, способов их формирования и ответственности*, когда

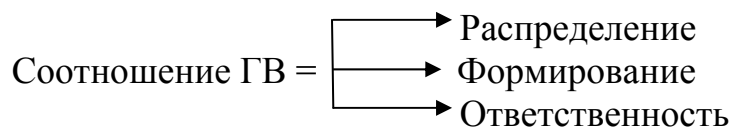


Рис. 4.1. Соотношение государственной власти

в первом случае – «по горизонтали», во втором случае – «по вертикали» (рис. 4.2).

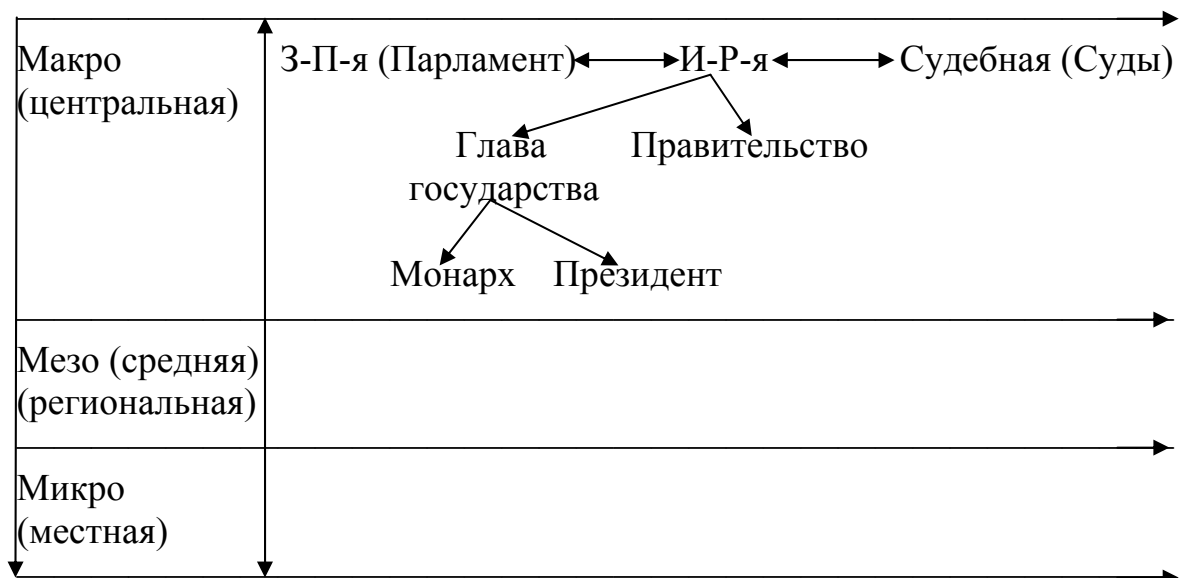


Рис. 4.2. Соотношение государственной власти «по горизонтали» и «по вертикали»

Форма государственного правления – это совокупность устойчивых взаимоотношений между высшими (верхними, верховными) органами государственной власти – парламентом, главой государства, правительством и судом, способов её распределения между ними, способов их формирования (образования) и ответственности.

Форма государственного устройства – это совокупность устойчивых взаимоотношений между властными органами государства и между его территориальными единицами высшего (верхнего, верховного), среднего (регионального) и низшего (нижнего, местного) уровней, способов распределения государственной власти между ними, способов их формирования (образования) и ответственности.

Можно выделить следующие формы государственного правления:

1. *Президентская форма государственного правления* (США). Президент (П) – глава государства и глава исполнительно-распорядительной власти.



Дж. Буш (старший), Б. Обама, Дж. Буш (младший), Б. Клинтон, Дж. Картер

Правительственные функции исполняет президентская администрация (АП). Народ – единый источник исполнительно-распорядительной и законодательно-представительной власти. Отсутствие коллективной политической ответственности президентской администрации перед парламентом. Невозможность досрочного роспуска парламента президентом. Наличие разделения властных полномочий между президентом и парламентом. Их относительная автономия (независимость) и уравновешенность. Наличие взаимодействия президента и парламента друг с другом. Назначение администрации президентом по согласованию с парламентом. Контроль парламента за президентской админи-

страцией. Подписание президентом принятых парламентом законов. Президентское вето. Процедура отрешения (импичмента) президента от должности.



Рис. 4.3. Соотношение государственной власти в президентской форме государственного правления

2. *Парламентарная форма государственного правления* (Австрия, Бельгия, Великобритания, Греция, Дания, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, ФРГ, Швеция, Япония). Ограниченность властных полномочий главы государства (президента или монарха) как символа единства нации и ее представителя. Его «политическая нейтральность». Назначение (избрание) правительства парламентом. Коллективная политическая ответственность правительства перед парламентом. Отставка правительства парламентом. Возможность досрочного роспуска парламента главой государства.

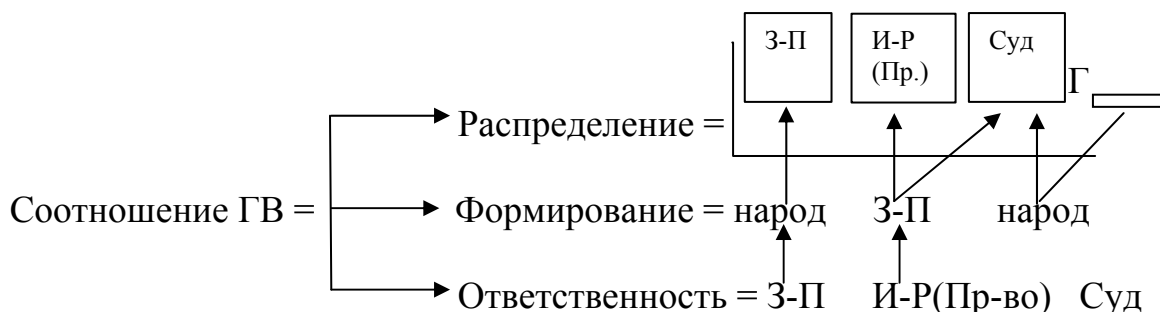


Рис. 4.4. Соотношение государственной власти в парламентарной форме государственного правления

3. *Полупрезидентская форма государственного правления* (Франция после 1958 г., СССР в 1990–1991 гг., Россия в 1991 г.).

Президент – полномочный глава государства и глава исполнительно-распорядительной власти. Народ – источник президентской и парламентской власти. Наличие правительства во главе с премьер-министром. Наличие президентских и правительственных прерогатив. Президентский арбитраж. Относительная автономия президента, правительства и парламента. Формирование правительства президентом и парламентом. Ответственность правительства перед президентом и парламентом. Подписание президентом принятых парламентом законов. Президентское вето. Ответственность президента за государствен-

ную измену. Право французского президента на досрочный роспуск парламента, внеочередной созыв его чрезвычайной сессии и вынесения законопроектов на референдум.

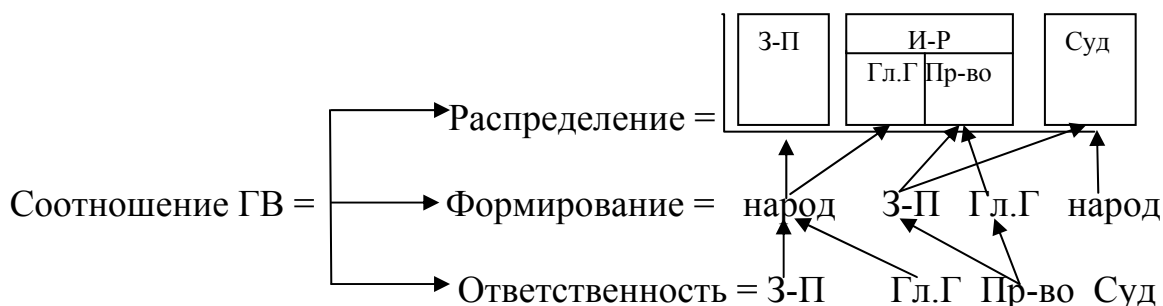


Рис. 4.5. Соотношение государственной власти в полупрезидентской форме государственного правления

4. *Суперпрезидентская форма государственного правления* (Латинская Америка 1970–1980 гг.; Россия с 1993 г.).

Гипертрофированная и неконтролируемая власть президента. Полное подчинение президенту центральной исполнительно-распорядительной власти и региональной исполнительно-распорядительной власти. Доминирование президента, исполнительно-распорядительной власти над парламентом, а иногда и над судом. Ограничение прерогатив законодательно-представительной, судебной-контрольной и региональной власти. Приостановление президентом действия местного законодательства. Отстранение президентом руководителей региональной исполнительно-распорядительной власти от должности. Назначение президентом своих полномочных представителей в регионах.

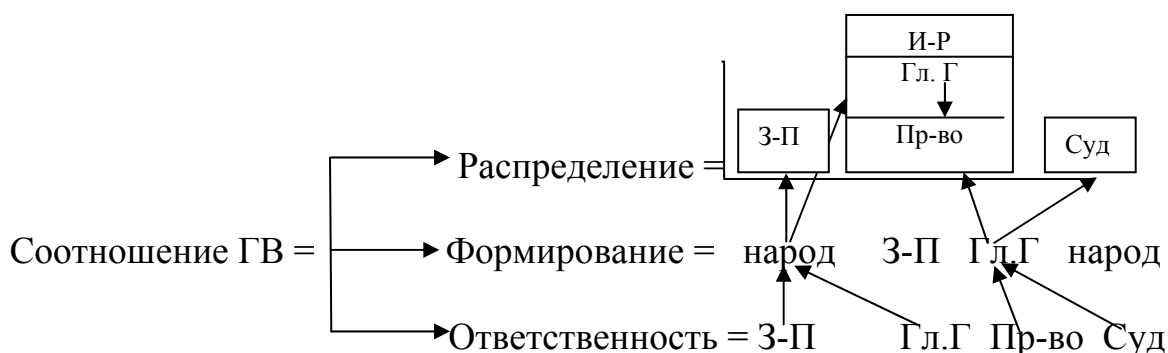


Рис. 4.6. Соотношение государственной власти в суперпрезидентской форме государственного правления

5. *Военно-полицейская форма государственного правления* (Африка, Латинская Америка), возглавляемая легитимным или не легитимным руководителем, установленная более-менее легитимным или не легитимным, мирным или военным способом. Сосредоточение всей полноты государственной власти (законодательно-представительной и исполнительно-распорядительной) в одних руках. Опора на военно-полицейские силы. Ликвидация или существенное ог-

раничение органов законодательно-представительной власти. Подчинение судебной-контрольной власти органам исполнительно-распорядительной власти или существенное ограничение ее самостоятельности.

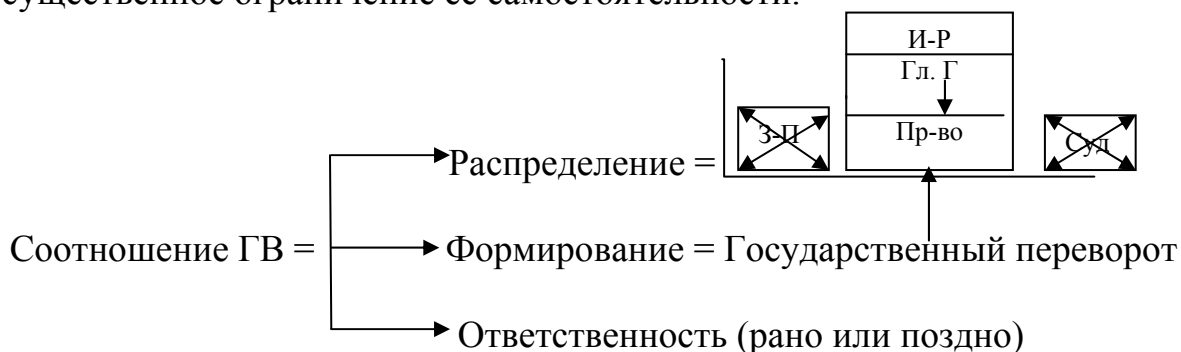


Рис. 4.7. Соотношение государственной власти в военно-полицейской форме государственного правления

6. *Псевдопарламентарная форма государственного правления* (СССР до 1989 г.), когда парламент «голосует, но не правит». Полное подчинение законодательно-представительной власти партийным органам. Подконтрольность процедур назначения (избрания) и политической ответственности правительства партийными органами. Контроль партийных органов за деятельностью правительства и судов.

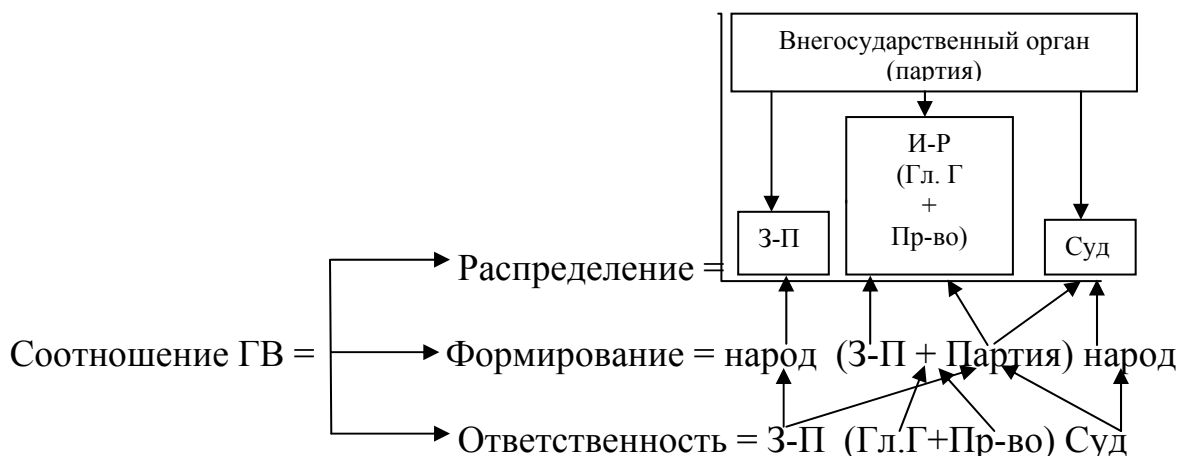
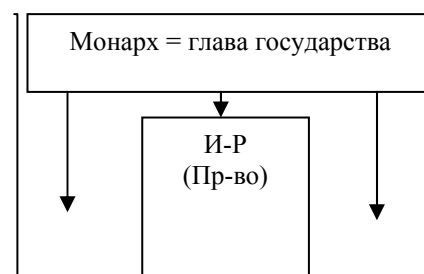


Рис. 4.8. Соотношение государственной власти в псевдопарламентарной форме государственного правления

7. *Монархическая форма государственного правления* (средневековая Европа, Азия, Россия до 1917 г.), в том числе абсолютная и ограниченная монархия. Сосредоточение верховной наследуемой государственной власти (законодательно-представительной, исполнительно-распорядительной, судебной-контрольной) в руках одного лица.



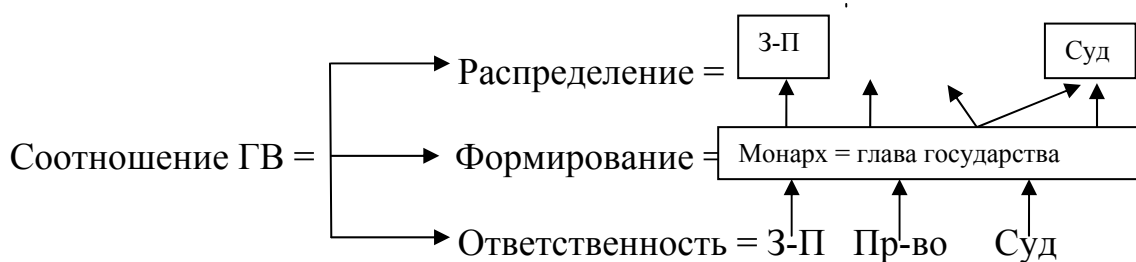


Рис. 4.9. Соотношение государственной власти
в монархической форме государственного правления

Можно выделить следующие формы государственного устройства:

Федеративное государственное устройство (Австралия, Бразилия, Индия, Мексика, США, ФРГ, формально Россия). Федерация – объединенное (союзное) государство, состоящее из нескольких относительно самостоятельных государственных образований. Наличие объединенной государственной власти, общих (федеративных) органов государственного управления, единой конституции, территории, денежной единицы и государственной символики, единого гражданства. Территориально-административный и национально-территориальный способы организации федерации. Преимущественно многонациональный состав населения большинства современных федеративных государств.

Централизованное *унитарное* (Великобритания, Швеция, Дания) и децентрализованное унитарное (Франция, Италия, Испания) *государственное устройство* (в зависимости от степени централизации государственной власти и ограниченности полномочий её региональных органов). Преимущественно мононациональный состав населения унитарных государств (при современной тенденции к их многонациональности).

Конфедерация государств (Нидерланды в 1579–1795 гг., США в 1776–1787 гг., Швейцария в 1815–1849 гг., Германия в 1815–1866 гг.) – добровольное объединение (союз) нескольких самостоятельных государств для координации некоторых своих действий (внешнеполитических, военных). Независимость входящих в конфедерацию государств. Наличие у них автономных законодательно-представительных, исполнительно-распорядительных и судебно-контрольных органов, собственных конституций и законов, государственных символов (флагов, гербов, гимнов), права неприменения акта конфедеративного органа на своей территории. Отсутствие единого гражданства. Ограниченное число общих органов государственного управления. Правовая основа – не единая конституция, а договор между государствами. Нестабильность конфедераций.

Империи (Британская, Османская, Римская). Неоднородный этнический и культурный состав населения. Обширная территория. Наличие относительно небольшой метрополии, пополняющей свои ресурсы за счёт других регионов или колоний. Концентрация государственной власти в метрополии. Ограниченность прав и свобод других регионов, колоний.

5. Политические системы и режимы

Политическая система – это открытая, относительно самостоятельная и устойчивая, целостная (органически интегрированная, интегрально связанная), сложно организованная (иерархически упорядоченная, структурированная), целенаправленно функционирующая и развивающаяся в том или ином государстве (государственной части того или иного общества) совокупность:

- 1) институтов (органов, учреждений) государственной власти ($ГВ$);
- 2) её индивидуальных и коллективных субъектов ($С_{ГВ}$),
- 3) осуществляющих властно-управленческую деятельность (R_{W-U});
- 4) их индивидуальных и коллективных контрсубъектов ($С'_{ГВ} = С'_{П}$),
- 5) находящихся с ними в определённых (нередко противоречивых и конфликтных) властно-управленческих отношениях (O_{W-U}),
- 6) осуществляющих деятельность, направленную на формирование, сохранение, изменение, регулирование и/или использование этой власти для реализации их экономических, социальных, духовно-культурных, политических и иных интересов и решения возникающих у них проблем (в том числе по распределению имеющихся в данном государстве и обществе материальных и нематериальных ресурсов, благ), т. е. политическую деятельность ($R_{П}$),
- 7) находящихся друг с другом и субъектами государственной власти в определённых (нередко противоречивых и конфликтных) отношениях, связанных с этой деятельностью, т. е. в политических отношениях ($O_{П}$),
- 8) которые, так же как и их политическая деятельность, моделируются и регулируются определённой системой знаний, ценностных ориентиров (оценок) и норм (правил), образующих политическую культуру,
- 9) органически связанную с присущей данному государству правовой культурой (системой знаний, оценок и норм, моделирующих и регулирующих правовую деятельность и правовые отношения его членов),
- 10) и являющуюся (вместе с правовой культурой) неотъемлемой частью (элементом) духовной культуры (сферы) соответствующего общества, т. е. системы знаний, ценностных ориентиров (оценок) и норм, моделирующих и регулирующих общественную жизнь его членов (рис. 5.1).

При этом необходимо учитывать, что:

- 1) субъекты и контрсубъекты государственной власти одновременно являются потенциальными или актуальными *субъектами и контрсубъектами политики* ($С_{П}, С'_{П}$), обладающие определённым ментальным (психическим) потенциалом, в том числе: а) правовым менталитетом (правовой психологией) – системой психических образований, моделирующих и регулирующих их правовую деятельность и правовые отношения; б) политическим менталитетом (политической психологией) – системой психических образований, моделирующих и регулирующих их политическую деятельность и политические отношения;
- 2) субъекты и контрсубъекты политики не рождаются, а формируются в политической деятельности и политических отношениях, вследствие чего их

политическая социализация (процесс усвоения ими политической культуры) является необходимым моментом (элементом) любой политической системы;

3) потенциальные субъекты и контрсубъекты политики могут проявлять определённую политическую апатию, т. е. безразличное, пассивное отношение к политической системе и происходящему в ней;

4) процессы, происходящие в политической системе, – это процессы подготовки, принятия и реализации политических решений, направленных на разрешение существующих у субъектов и контрсубъектов политики проблем путём формирования, сохранения, изменения, регулирования и использования ими государственной власти (рис. 5.1).

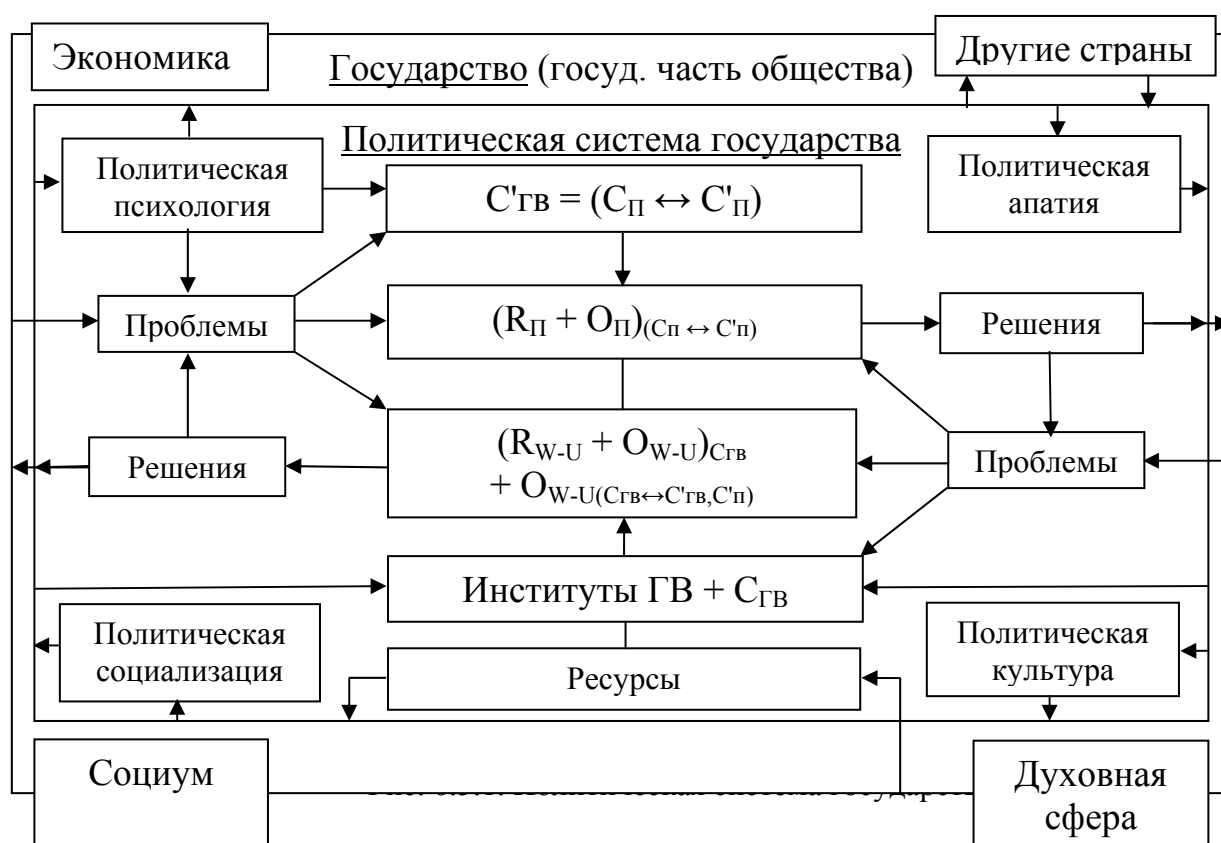


Рис. 5.1. Модель политической системы

Как и любая другая *открытая система*, политическая система имеет свои «входы» и «выходы», испытывает воздействия внешней среды и сама воздействует на неё, обменивается с ней «массой» («веществом»), «энергией» и «информацией». Будучи элементом государства (государственной части общества), политическая система испытывает воздействия его экономической, социальной и духовно-культурной сфер (подсистем), оказывает на них своё обратное воздействие и получает из них необходимые ей *людские, финансовые, материаль-*

но-вещественные, энергетические и информационные ресурсы. Кроме того, поскольку всякое государство в той или иной мере связано с другими государствами, то их политические, экономические, социальные и духовно-культурные сферы (подсистемы) также взаимодействуют друг с другом (рис. 5.1).

Политический режим¹ – это способ, порядок функционирования политической системы в целом, т. е. способ, порядок (совокупность приёмов, методов, средств) формирования, сохранения, изменения, регулирования и использования государственной власти субъектами и контрсубъектами политики в присущих им индивидуальных и коллективных (социально-групповых, классовых, этнических, общегражданских, общечеловеческих) экономических, социальных, духовно-культурных, политических и иных интересах. В отличие от анархии², которая означает безвластие, хаос, отсутствие порядка (режима), разрушает государственную власть и политическую систему. Существуют две основные формы политического режима: автократия³ (автократический, авторитарный режим) и демократия⁴ (демократический режим) (рис. 5.2).

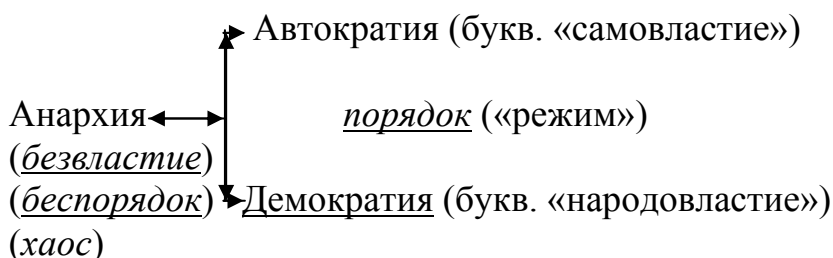


Рис. 5.2. Политические системы и режимы

Автократии и демократии соответствуют аналогичные политические системы: автократическая (авторитарная) и демократическая. Различия между этими системами и режимами могут быть определены по следующим критериям⁵:

1. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) политическая система и существующий политический режим способствуют развитию и реализации индивидуально-личностных и коллективных (социально-групповых, классовых, этнических, общегражданских, общечеловеческих) экономических, социальных, духовно-культурных, политических и иных интересов (потребностей) и возможностей (ресурсов, благ, способностей) членов соответствующего государства и общества (всех или большинства – демократия; меньшинства или немногих – автократия; при нищете и бедности большинства и чрезвычайно высоком богатстве немногих, полученного за счёт большинства, распределении ресурсов, благ в пользу немногих за счёт большинства, нет и не может быть демократии, а есть и возможна лишь автократия;

¹ Фр. *régime* – «распорядок».

² От гр. *anarchia* (*an* – частица, означающая отрицание, + *archia* – «власть») – «безначалие, безвластие; стихийность, неорганизованность, беспорядок».

³ От гр. *autokrateia* (*autos* – «сам» + *kratos* – «власть») – «самодержавие, самовластие».

⁴ От гр. *demos* – «народ» и *kratos* – «власть».

⁵ Ср.: Гомеров И. Н. Политическая система общества: компоненты, структура, функции. Новосибирск, 1991. С. 118–152.

«бедность является одной из главных угроз демократии», «очевидно, что бедный человек не может быть свободным» – Д. Медведев¹), а также препятствует развитию и реализации их негативных, преступных (с точки зрения большинства данного общества) интересов и возможностей («защищать своих граждан от посягательств со стороны преступных сообществ» – Д. Медведев; борьба с преступностью: если всех без исключения – демократия; если не всех, исключая некоторых, – автократия).

2. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) политическая система и существующий политический режим способствуют установлению, реализации и оптимальному (гармоническому, сбалансированному) соотношению неполитических (экономических, социальных, духовных и иных) прав, свобод и обязанностей членов соответствующего государства и общества, а также формированию (развитию) у них гуманистической культуры (системы гуманистических ценностей, идеалов, норм, знаний) и психологии (всех или большинства – демократия; меньшинства или немногих – автократия; демократия предполагает «высокий уровень культуры, образования, средств коммуникации и обмена информацией» – Д. Медведев).

3. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) политическая система и существующий политический режим способствуют установлению, реализации и оптимальному (гармоническому, сбалансированному) соотношению политических прав, свобод и обязанностей членов соответствующего государства и общества, их реального участия в политике – в формировании, сохранении, изменении, регулировании и использовании государственной власти (всех или большинства – демократия; меньшинства или немногих – автократия), в том числе:

а) участия в *формировании органов государственной власти*, в том числе в избирательном процессе, в регулярных выборах властно-государственных должностных лиц, избираемых на строго определённый (ограниченный или неограниченный) срок, как в качестве избирателя, так и в качестве потенциального (возможного) или актуального (действительного) кандидата на любую избираемую должность (участие одного, немногих или меньшинства – автократия; участие всех или большинства – демократия); включая свободные (конкурентные, равноправные, проводимые по принципу «один человек – один голос», нефальсифицированные, независимые от мнения и действий властно-государственных должностных лиц, сохраняющие тайну голосования) выборы (при демократии) или несвободные (неконкурентные, неравноправные, проводимые по принципу «один человек – несколько голосов», фальсифицированные, зависимые от мнения и действий властно-государственных должностных лиц, не сохраняющие тайну голосования) выборы (при автократии);

б) участия в *образовании и деятельности различных* (отличающихся друг от друга, в том числе оппозиционных и независимых) *политических партий*, а

¹ Здесь и далее выдержки из: Медведев Д. А. Выступление на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». 10 сентября 2010 года. Ярославль. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).

также других политических организаций, ассоциаций или групп интересов (наличие реальной многопартийности – демократия; отсутствие реальной многопартийности – автократия);

в) *в получении, высказывании (сообщении) и распространении достаточно полной, в том числе альтернативной, информации о деятельности субъектов и органов государственной власти (гласность), высказывании и распространении своего и общественного (в том числе отрицательного, оппозиционного) мнения о них и их деятельности, в том числе в средствах массовой информации, участия в политических дискуссиях (наличие гласности, альтернативной информации, плюрализма мнений, свободы слова – демократия; отсутствие гласности, альтернативной информации, плюрализма мнений, свободы слова – автократия; как сказал, точнее, оговорился Д. Медведев в Японии в ноябре 2010 г. : «нам не нужна гласность, а нужна свобода слова»);*

г) *участия в формировании (подготовке и принятии) властно-государственных решений, общезначимых и обязательных для всех или специально обозначенного в них круга членов определённого государства, а также в контроле за их реализацией (участие одного, немногих или меньшинства – автократия; непосредственное участие всех или большинства – непосредственная, прямая демократия, как правило, «демократия малых пространств»; опосредованное участие всех или большинства – опосредованная, представительная демократия, как правило, «демократия больших пространств»), в том числе решений, принимаемых либо без учёта мнения других (автократия), либо с учётом мнения других (демократия), включая решения, принимаемые по большинству поданных за них голосов с учётом мнения меньшинства (демократия);*

д) *в осуществлении политических действий, в том числе протестных (оппозиционных) и иных митингов, собраний, демонстраций и т. п. акций (наличие плюрализма действий – демократия; отсутствие плюрализма действий – автократия; демократия – это когда «свобода слова, свобода собраний и митингов реализуются на практике» – Д. Медведев).*

4. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) в политической системе развивается правовая культура и психология («правовое воплощение гуманистических ценностей и идеалов» – Д. Медведев) членов соответствующего государства и общества (в большей мере – демократия; в меньшей мере – автократия), в том числе *верховенство права, равенство перед законом и уважение права, приоритет (доминирование) нравственности и права над политической целесообразностью* (если у всех без исключения – демократия; если не у всех, исключая некоторых, – автократия);

5. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) в политической системе развивается политическая культура и психология членов соответствующего государства и общества (в большей мере гражданская, диалогическая и рационально-прагматическая – демократия; в большей мере подданническая, монологическая и иррационально-символическая – автократия; демократия предполагает «убежденность граждан в том, что они живут в демократическом государстве» – Д. Медведев);

6. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) в политической системе существует разделение и взаимодействие властей (в большей мере – демократия; в меньшей мере – автократия), в том числе:

а) «горизонтальное» (между законодательно-представительной, исполнительно-распорядительной и судебной);

б) внутри законодательно-представительной власти (наличие двух палат);

в) внутри исполнительно-распорядительной власти (наличие сменяемой на выборах и несменяемой, профессиональной ветвей власти);

г) социальное (между представителями интересов различных социальных групп);

д) «вертикальное» (между центральной, региональной и местной властью).

7. В какой мере (минимальной, низкой, средней, высокой, максимально высокой) в политической системе используются методы принуждения (в том числе насилия) и убеждения в отношении членов соответствующего государства и общества (оптимально – демократия; максимум принуждения – автократия).

Коротко говоря, различия между автократическими и демократическими системами и режимами определяются тем, во благо кого осуществляется государственная власть и кто является её источником. В частности, можно выделить следующие критерии определения и дифференциации автократия и демократии. Во-первых. Кто является источником государственной власти, сколько людей её реально формирует и осуществляет? Во-вторых. Во благо (в интересах) кого осуществляется государственная власть? Если государственную власть формируют немногие (менее 10 % граждан и подданных, ориентированных преимущественно на потребительски-бытовые ценности и идеалы), а осуществляет её один из них исключительно (максимально) в интересах этих немногих и своих собственных интересах – моноавтархия¹ (неограниченное самовластие одного для немногих). Если государственную власть формируют немногие или меньшинство (менее 40 % граждан и подданных, ориентированных преимущественно на потребительски-бытовые ценности и идеалы), а осуществляют её их немногие представители исключительно в интересах этих немногих и своих собственных интересах – абсолютная² и явная автолигархия³ (абсолютное и явное самовластие немногих для немногих). Если государственную власть формирует меньшинство (10–40 %) или минимальное большинство (около половины, 40–60 %) граждан и подданных, ориентированных преимущественно на потребительски-бытовые ценности и идеалы, а осуществляют её их немногие представители преимущественно в интересах немногих и своих собственных интересах, а также частично (минимально) в интересах меньшинства – ограниченная и скрытая автолигархия (ограниченное и скрытое самовластие немногих для немногих). Если государственную власть формирует мини-

¹ От гр. *monos* («один, единый, единственный») + *autos* («сам») + *archia* («власть»).

² От лат. *absolutus* – «неограниченная, безусловная».

³ От гр. *autos* («сам») + *oligos* («немногий») + *archia* («власть»).

мальное большинство граждан, ориентированных преимущественно на потребительски-бытовые ценности и идеалы, а осуществляют её их немногие представители в интересах этого минимального большинства, в том числе в своих собственных интересах, – минидемархия¹ (минимальная, малоразвитая и среднеразвитая демократия). Если государственную власть формирует абсолютное большинство (существенно более половины, более 60 %) граждан, ориентированных не только на потребительски-бытовые, но и на многообразные гуманистические ценности и идеалы, а осуществляют её их немногие и наиболее достойные (одарённые, высоконравственные, профессиональные, обладающие необходимыми знаниями и умениями) представители-политики в интересах этого абсолютного большинства, в том числе в своих собственных интересах, – полидемархия² (многосторонне и высоко развитая гуманистическая демократия) (рис. 5.3).

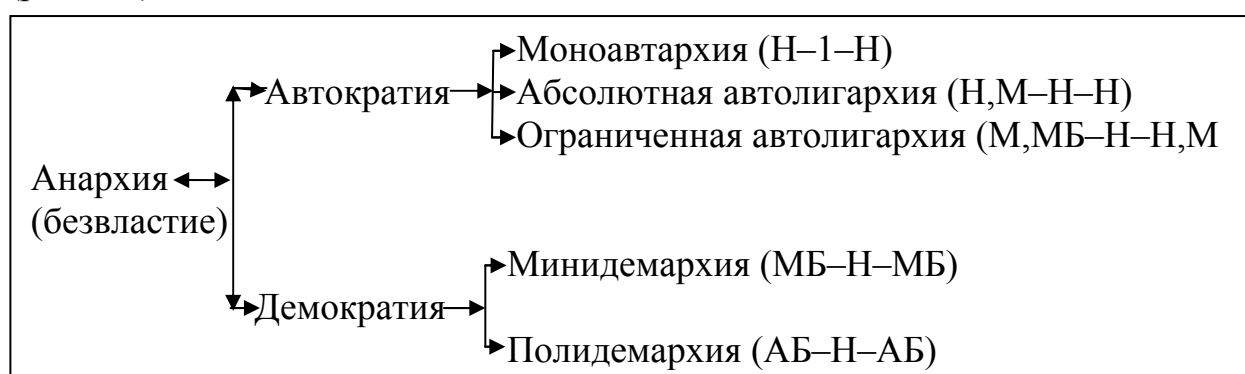


Рис. 5.3. Дифференциация автократии и демократии

Если в автократии теми, кто формирует и осуществляет государственную власть, а также во благо кого она осуществляется является одна-единственная доминирующая *касты*³ (иерархическая, замкнутая, эндогамная группа людей, обособившаяся вследствие выполнения специфической социальной функции, наследственных занятий или профессий) и её представители, то такая автократия принимает форму *кастократии*, если *мафия*⁴ и её представители – *мафиократии*, если какой-либо *клан*⁵ (группа кровных родственников) и его представители – *кланократии*, если группа жрецов, священнослужителей и её представители – *иерократии*⁶, если один-единственный доминирующий этнос и его представители – *этнократии*⁷, если одна-единственная доминирующая партия и её представители – *партократии*⁸, если богачи и их представители – *плуто-*

¹ От лат. *minimus* («самый малый, наименьший») + гр. *demos* – («народ») + *archia* («власть»).

² От гр. *poly* («много, многое») + *demos* – («народ») + *archia* («власть»).

³ Португ. *casta*, от лат. *castus* – «чистый».

⁴ От итал. *mafia* – тайная террористическая организация в Италии, возникшая на острове Сицилия.

⁵ От гальск. *clan* – «отпрыск, потомство»; у кельтских народов наименование рода.

⁶ От греч. *hieros* – «священный», *hiereus* – жрец и *kratos* – «власть».

⁷ От греч. *ethnos* – «племя, народность» и *kratos* – «власть».

⁸ От партия, лат. *partio* – «разделяю, дело» и греч. *kratos* – «власть».

кратии¹, если кровнородственная *аристократия*² (аристократия, лучшие или знатные люди по крови) и её представители – *аристократии*. Если в *минидемархии* государственная власть осуществляется политиками, в том числе представителями научно-технической интеллигенции (учёными, инженерами), ориентированными преимущественно на научно-технические и потребительски-бытовые ценности и идеалы, то такая форма демократии может быть определена как *технократия*³ (рис. 5.4).

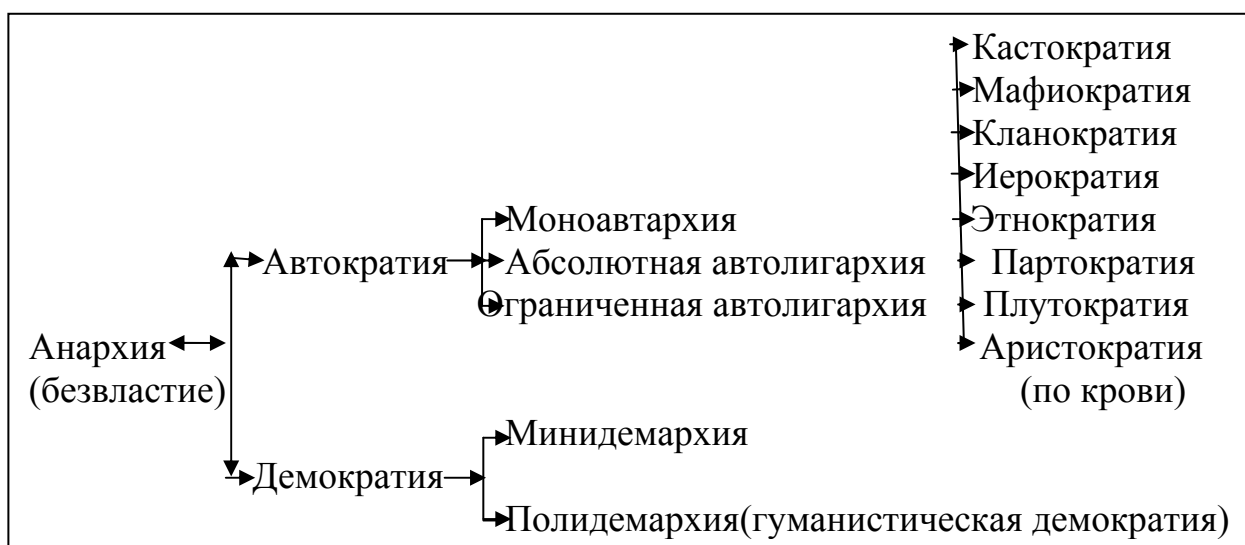
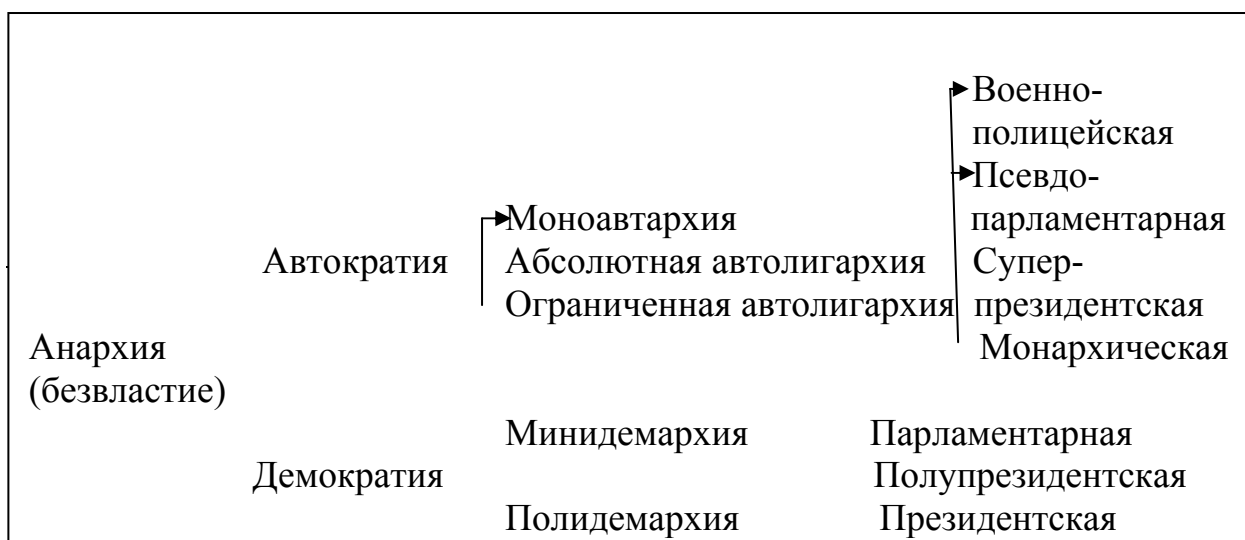


Рис. 5.4. Типы политических режимов и систем

Политические режимы предполагают и включают в свой состав соответствующие формы государственного правления. Например: автократия может включать в свой состав военно-полицейскую, псевдопарламентарную, суперпрезидентскую или монархическую, а демократия парламентарную, президентскую или полупрезидентскую (парламентарно-президентскую) форму государственного правления (рис. 5.5).



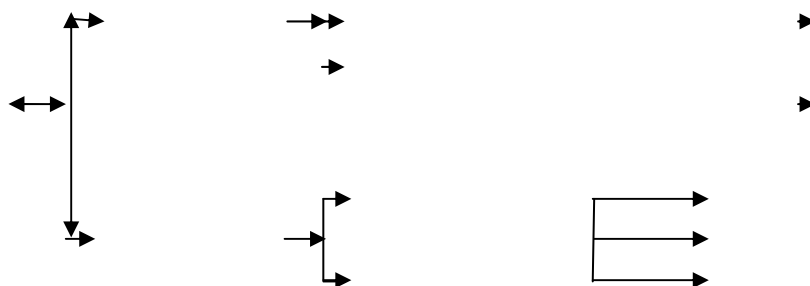


Рис. 5.5. Соотношения политических режимов и форм государственного правления

Любая политическая система проходит следующие основные фазы развития своих состояний:

- 1) становление системы;
- 2) устойчивое равновесие и поступательная эволюция системы;
- 3) стагнация системы, сопровождающаяся кризисными явлениями;
- 4) состояние ситуационного кризиса, вызванное усложнением конкретных проблем внутренней или внешней политики, угрожающим стабильности системы;
- 5) общий кризис системы, выражающийся в её необратимой дестабилизации¹.

Анархия (беспорядок, хаос, бессистемность) может трансформироваться в порядок (систему), в том числе либо (чаще) в автократию, либо (реже) в демократию. Автократия может трансформироваться либо в анархию, либо в демократию через анархию, либо в демократию, минуя анархию. Демократия может трансформироваться либо в анархию, либо в автократию через анархию, либо в автократию, минуя анархию.

История человечества знает две наиболее существенные демократические трансформации. Первая демократическая трансформация произошла около 500 лет до н. э. и связана с переходом Древней Греции от монархии к демократии городов-государств (полисов). Это переход означал образование непосредственной демократии, прямое участие граждан в управлении полисом. Здесь, как правило, все знали друг друга, находились в довольно-таки небольшом общественно-политическом пространстве. Демократия ограничивалась малыми масштабами полиса, носила не плюралистический, а монистический характер. Языковое, религиозное, экономическое многообразие было нежелательно. Более половины населения (женщины, рабы) не имели гражданства. Нечто подобное имело место на Руси в средневековых городах-республиках Новгороде и Пскове.

Вторая демократическая трансформация произошла в Европе в 17 веке. Здесь произошёл переход от монархии к демократии больших пространств, больших масштабов. Это имело ряд существенных последствий. Во-первых, демократия стала представительной. Она не могла быть прямой из-за больших масштабов. Во-вторых, благодаря представительству демократия смогла рас-

¹ Шейнов В. П. Психология лидерства, влияния, власти. 2-е изд. Минск, 2008. С. 189.

ширяться территориально. В-третьих, оказалось ограниченным прямое участие граждан в управлении. В-четвёртых, демократия распространялась на всю страну в целом. В-пятых, появилась возможность религиозного, языкового, экономического многообразия вплоть до конфликта. В-шестых, стало необходимым и возможным большое количество различных организаций как экономической, социальной, духовной, так и политической сферах (чего не было в в демократии полиса). В-седьмых, политические институты городов-государств здесь оказываются неприменимы и потому возникают новые политические институты. В-восьмых, расширяются права и свободы человека.

Основные условия перехода от автократии к демократии:

1) экономические – уровень богатства общества, зрелости его экономической структуры, наличие рыночных отношений, децентрализация управления экономикой, многообразие экономических форм;

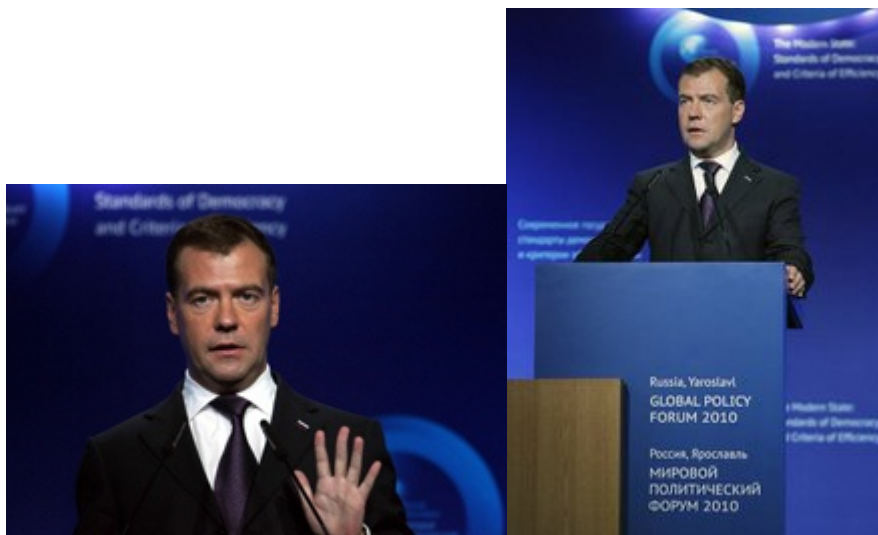
2) социальные – уровень развития социальной структуры общества, наличие социального многообразия этнического, религиозного, социально-группового плюрализма и т. д.;

3) культурные – уровень развития политической культуры, её достаточно высокой зрелости;

4) внешние – поражение в войне или прямой проигрыш предшествующего автократического режима, его полная дискредитация в общественном мнении других стран, отсутствие достаточно мощной поддержки автократического режима со стороны других автократических режимов.

Свои особенности имеет демократический процесс в современной России. Руководители Российской Федерации имеют о нём своё собственной представление. При этом произносятся необходимые и правильные слова, например, в выступлении Д. Медведева на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» в Ярославле 10 сентября 2010 года, а также в выступлениях некоторых других его участников¹.

¹ Пленарное заседание мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». 10 сентября 2010 года. Ярославль. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).



Медведев Д. А. 10 сентября 2010 года. Ярославль.

Однако реальное положение с демократией в России существенно отличается от того, что говорится. Например, за последние 10 лет здесь произошли значительные изменения в способах формирования государственной власти, среди них: 1) ликвидация выборов членов Совета Федерации («сенаторов») и переход к их назначению главами («губернаторами») и парламентами регионов (по 2 чел. от региона); 2) ликвидация выборов глав («губернаторов») регионов и переход к их назначению президентом России при процедуре утверждения их парламентом региона (в случае повторного несогласия парламента с кандидатурой президента последний распускает такой непослушный парламент); 3) ликвидация при выборах регионального или федерального парламента минимального порога (50 %) избирателей, принявших участия в голосовании, и переход к системе, когда минимальное число избирателей могут избрать парламент; 4) ликвидация в бюллетене для голосования графы «против всех», что обязывает избирателя голосовать за одну из представленных в бюллетене, но неугодных избирателю партий (в противном случае бюллетень признаётся недействительным); 5) ликвидация при выборах регионального и федерального парламента возможности выдвижения персональных кандидатов (мажоритарной – $\frac{1}{2}$ – части – 225 депутатов ГД РФ – существовавшей ранее избирательной системы) и переход исключительно только к пропорциональной избирательной системе, при которой кандидат в депутаты или депутат полностью зависит от руководства той партии, в партийный список которой он был включен (в частности, лично президент В. В. Путин утверждал партийные списки «Единой России» утверждал – партии, которая представляет собой не демократическую, а авторитарную структуру, созданную аппаратом президента РФ и полностью подконтрольную ему и правительству); 6) включение в бюллетень для голосования по спискам партий лиц, которые являются главами регионов или государства, т. е. руководителями исполнительно-распорядительной власти, и которые, будучи избранными в парламент, естественно, не собирались и не будут работать в нём, что является прямым обманом избирателя и не соответствует принципу разделения властей; 7) увеличение «порога прохождения» партий в

ГД РФ с 5 до 7 % и необходимость внепарламентским, в том числе официально зарегистрированным, партиям (в отличие от парламентских) предварительно собирать подписи избирателей в свою поддержку, что существенно сократило конкурентные возможности этих партий; 8) доминирование представителей властвующей номенклатуры (в том числе преданных ей и работающих на неё журналистов) в средствах массовой информации, особенно в телевидение; 9) игнорирование руководителями «Единой России», а также кандидатами в президенты РФ В. В. Путиным и Д. А. Медведевым открытых (публичных) предвыборных теледебатов, предусмотренных законодательством, что сократило возможности избирателей сравнивать политических конкурентов; 10) использование властвующей номенклатурой административного ресурса, в том числе прямой фальсификации итогов голосования, а также существенное ограничение возможности проведения референдумов; 11) сохранение государственной власти за одной и той же группой лиц путём назначения приемников (например, Б. Ельциным – В. Путина, а В. Путиным – Д. Медведева) и перехода к более продолжительному сроку пребывания у власти (например, увеличение срока полномочий депутатов Государственной думы РФ с 4 до 5 лет, а президента РФ с 4 до 6 лет¹).

Список использованной литературы и источников

Аванесова Г. А. Социальная стратификация // Социология. Основы общей теории / Под ред. Осипова Г. В., Москвичева Л. Н. М., 1996.

Агаев М. Б. Президентская власть в системе государственной власти. М., 1994.

Античная Греция. Т. 1. М., 1983.

Античный полис. Л., 1979.

Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян. М., 1937.

Аристотель. Соч.: В 4 т. М., 1984. Т. 4.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. 2-е изд., измен. и доп. М., 2000.

Бентам И. Тактика законодательных собраний // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000.

Блаватская Т. В. Ахейская Греция. М., 1966.

Блаватская Т. В. Черты истории государственности Эллады. XII–VII вв. до н. э. СПб., 2003.

Богданов А. С. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2 кн. М., 1989. Кн. 1.

¹ Закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФЗК «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы // Российская газета. 2008. 31 декабря.

- Всемирная история*: В 10 т. М., 1956. Т. 1.
- Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984.
- Гвишиани Д. М.* Организация и управление. Социологический анализ буржуазных теорий. М., 1970.
- Гегель Г.* Философия права. М., 1990.
- Германия.* Факты. Франкфурт-на-Майне, 1994.
- Голенкова З. Т., Игитханян Е. Д.* Социальная структура и стратификация // *Социология в России* / Под ред. Ядова В. А. М., 1996.
- Гомеров И. Н.* Бюрократия и её роль в политической системе. Новосибирск, 1990.
- Гомеров И. Н.* Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002.
- Гомеров И. Н.* Политическая система общества: компоненты, структура, функции. Новосибирск, 1991.
- Гончаров В. В.* Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. М., 1998.
- Государственная служба*: Сборник нормативно-правовых документов. М., 1999.
- Государственное управление: основы теории и организации* / Под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000.
- Государственное управление: основы теории и организации* / Под ред. В. В. Козбаненко. М., 2000.
- Гранкин И. В.* Парламент России. М., 2000.
- Гунель М.* Введение в публичное право: Пер. с фр. М., 1995.
- Доган М., Пеласси Д.* Сравнительная политическая социология: Пер. с англ. М., 1994.
- Дункан Д.* Основополагающие идеи в менеджменте. М., 1996.
- Дьяконов И. М.* Истории Мидии. М.-Л., 1956.
- Дьяконов М. М.* Очерк истории древнего Ирана. М., 1961.
- Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. М., 1996.
- Дюркгейм Э.* Социология. Её предмет, метод, предназначение. М., 1995.
- Закон Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФЗК «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы* // *Российская газета*. 2008. 31 декабря.
- Зиновьев А. А.* Коммунизм как реальность. М., 1994.
- Зиновьев А. А.* На пути к сверхобществу. М., 2000.
- Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособие* / Под ред. А. Ф. Ноздрачёва, Ю. А. Тихомирова. М., 1996.
- Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития* / Под ред. И. Л. Бачило. М., 1998.
- Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование.* М., 1995.
- История Востока*: В 6 т. М., 1999. Т. I (Восток в древности).
- История государства и права зарубежных стран* / Под ред. проф. Крашенинниковой Н.А. и проф. Жидкова О. А. М., 1998. Ч. I.
- История государства и права зарубежных стран.* М., 1998. Ч. 1.

История первобытного общества. Общие вопросы. Проблемы антропосоциогенеза. М., 1983.

Качановский Ю. В. Рабовладение, феодализм или азиатский способ производства? М., 1971.

Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // *Вопр. философии.* 1990. № 6.

Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм: Пер. с нем. М., 1998.

Констан Б. О свободе у древних в её сравнении со свободой у современных людей // *Мухаев Р. Т.* Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000.

Конституции государств – участников СНГ. М., 1999.

Конституции государств Европейского Союза. М., 1999.

Конституции зарубежных государств (Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, США, Япония, Бразилия): 3-е изд., перераб. и доп. / Сост. проф. В. В. Махлаков. М., 2000.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: В 4 т. 3-е изд., обн. и дораб. М., 1999.

Конституционное право зарубежных стран / Под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. юрид. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. юрид. н., проф. Л. М. Энтина. М., 2000.

Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов: В 2 т. / Отв. ред. проф. О. Е. Кутафин; сост. проф. Н. А. Михелёва. М., 1999.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Коркунов Н. М. Русское государственное право // *Мухаев Р. Т.* Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000.

Костяев С. С. Лоббизм в бюджетном процессе США: Автореф. дис. на соиск. учён. степени канд. полит. наук. М., 2009.

Крылова Н. С. Английское государство. М., 1981.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 1, 33, 35.

Локк Дж. Соч.: В 3 т. М., 1988. Т. 3.

Лосев А. Ф. История античной эстетики (ранняя классика). М., 1963.

Любимов А. П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. М., 1998.

Мамаев В. С. Регламент Конгресса США. М., 1962.

Мамут Л. С. Государство в новом измерении. М., 1999.

Манро Д. Мир: страны, народы, достопримечательности. Словарь / Пер с англ. М., 1999.

Маркс К., Энгельс Ф. Избр. произв. М., 1966. Т. 3.

Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21.

Медведев Д. А. Выступление на пленарном заседании мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». 10 сентября 2010 года. Ярославль. [Электронный ресурс]. Ре-

жим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).

Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972.

Монтескье Ш. Избр. произв. М., 1955.

Морган Л. Древнее общество или исследование линий человеческого прогресса от дикости через варварство к цивилизации. Л., 1935.

Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000.

Мысин Н. В. Теория социального управления. СПб., 1998.

Нагайчук А. Ф. Политический лоббизм: понятие, механизмы, роль заинтересованных групп: Автореф. дис. на соиск. учён. степени канд. социолог. наук. Кемерово, 1999.

Новосельцев А. П. Образование Древнерусского государства и первый его правитель // *Вопр. истории.* 1991. № 2–3.

Общее и особенное в историческом развитии стран Востока: Материалы дискуссии об общественных формациях на Востоке. Азиатский способ производства. М., 1966.

Общественное и государственное управление в ФРГ / Под ред. И. И. Курьянова. М., 1993.

Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. М., 1996.

Парламент России. М., 1999.

Парламентская практика в зарубежных странах (обзор). М., 1990.

Парламенты мира. М., 1991.

Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. М., 1967.

Пендлбери Дж. Археология Крита. М., 1950.

Перишц А. И. Развитие форм собственности в первобытном обществе как основа периодизации его истории // *Труды института этнографии. Научная серия.* М.-Л., 1960. Т. LIV.

Пиотровский Б. Б. Ванское царство. М., 1956.

Пленарное заседание мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности». 10 сентября 2010 года. Ярославль. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).

Правительства, министерства и ведомства зарубежных стран. М., 1994.

Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.

Пригожин А. И. Современная социология организаций. М., 1995.

Пушкарева Г. В. Социальная стратификация // *Основы социологии / Под ред. Эфендиева А. Г.* М., 1994. Ч. 2.

Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. М., 1989.

Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.

Семёнов Ю. И. О некоторых теоретических проблемах истории первобытности // *Советская этнография.* 1968. № 5.

Сергеев В. С. История древней Греции. 3-е изд. (посмертное), перераб. и доп. / Под ред. акад. В. В. Струве и проф. Д. П. Каллистова. М., 1963.

Совещание по вопросам оптимизации численности государственных служащих при Президенте России. 20 сентября 2010 года. Московская область. Горки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.vesti.ru>; <http://www.kremlin.ru> (Выступления и стенограммы).

Соединённые Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993.

Страны мира: Краткий энциклопедический справочник / Составитель В. И. Аникеев. СПб; Минск, 2000.

Страны мира: Справочник. 1999 / Под общ. ред. И. С. Иванова. М., 1999.

Страны мира: Энцикл. справочник / Под ред. С. А. Семеницкого. Минск, 1999.

Суриков И. Е. Архаическая и классическая Греция: проблемы истории и источниковедения. М., 2007.

Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М., 1997.

Толстов С. П. Древний Хорезм. М., 1948.

Туманс Х. Рождение Афины – Афинский путь к демократии: от Гомера до Перикла (VIII–V вв. до н. э.). СПб., 2002.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. с изменениями от 31 декабря 1997 г. // СЗ РФ. 1997. № 51.

Фролов Э. Д. Рождение греческого полиса. Л., 1988.

Хазанов А. М. Разложение первобытнообщинного строя и возникновение классового общества // Первобытное общество. Основные проблемы развития. М., 1975.

Хаммонд Н. История древней Греции. М., 2008.

Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века) / Сост. В. А. Томсинов. М., 2000.

Чайлд Г. У истоков европейской цивилизации. М., 1952.

Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994.

Чичерин Б. Н. О народном представительстве // Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. М., 2000.

Шейнов В. П. Психология лидерства, влияния, власти. 2-е изд. Минск, 2008.

Crozier M. The bureaucratic phenomenon. Chicago, 1964.

Ehrenberg V. Der Staat Griechen. Zurich; Stuttgart. 1965.

Ehrenberg V. Polis und Imperium. Beitrage zur Alten Geschichte. Zurich; Stuttgart. 1965.

Kippenberg H. G. Die Entstehung der antiken Klassengesellschaft. Frankfurt a M. 1977.

Stillman R. J. Public Administration: Concepts and Cases. Boston, 1988.

Weber M. The Theory of Social and Economic Organisation. Glencoe, 1947.

Will E. Die ökonomische Entwicklung und die antike Polis // Kippenberg H. G.
Die Entstehung der antiken Klassengesellschaft. Frankfurt a M. 1977.

Гомеров Игорь Николаевич

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ**

Лекция



Игорь Николаевич Гомеров – профессор Новосибирского национального исследовательского государственного университета (630090, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 2), доктор политических наук (МГУ, 1996), профессор (1997), действительный член Академии политической науки и Академии гуманитарных наук, вице-президент Сибирской академии политических наук. Основные научные интересы связаны с исследованием политических технологий, государственной власти, политической культуры, политической субъектности, политической деятельности и политических отношений. Общий объем опубликованных научных и учебно-методических работ – более 453 п. л. Автор нескольких десятков научных статей, более 30 монографий, книг, брошюр и учебных пособий, в том числе монографий (электронный доступ: <http://www.spsl.nsc.ru/win/nelbib/ek.htm>):

Гомеров И. Н. Архитектура выборов: маркетинговый подход. Новосибирск, 1993. 315 с.

Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002. 832 с.

Гомеров И. Н. Демократизация политической системы России: актуальность, проблемы, перспективы. Новосибирск, 2012. 138 с. (электронный доступ: <http://www.spsl.nsc.ru/win/nelbib/elbook/gomerov2.pdf>).

Гомеров И. Н. Партийно-личностные ориентации избирателей. Новосибирск, 1994. 118 с.

Гомеров И. Н. Политика: предпосылки, элементы, специфика. Новосибирск, 2006. 245 с.

Гомеров И. Н. Политическая деятельность: психолого-политологический анализ. Новосибирск, 2010. 550 с. (электронный доступ: <http://www.spsl.nsc.ru/win/nelbib/elbook/gomerov.pdf>).

Гомеров И. Н. Политическая культура как моделирующая система. Новосибирск, 1995. 122 с.

Гомеров И. Н. Политическая система общества: компоненты, структура, функции. Новосибирск, 1992. 153 с.

Гомеров И. Н. Политическая субъектность в структуре политических отношений: теория и российские реалии. Новосибирск, 2011. 885 с. (электронный доступ: <http://www.spsl.nsc.ru/win/nelbib/elbook/gomerov1.pdf>).

Гомеров И. Н. Политология как наука и учебная дисциплина. Новосибирск, 1999. 223 с.

Гомеров И. Н. Структура и свойства власти. Новосибирск, 2000. 236 с.

Гомеров И. Н. Электоральная культура и технология выборов. Новосибирск, 1998. 252 с.