Пушкарев Станислав Вадимович. Нетипичные элементы формы государственного правления: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Пушкарев Станислав Вадимович;[Место защиты: «Казанский (Приволжский) федеральный университет].- Казань, 2016.- 229 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования нетипичных элементов формы государственного правления 16**

1. Методология исследования нетипичных элементов формы государственного правления 16

2. Теоретическое знание о государственном правлении как основание исследования нетипичных элементов формы государственного правления 42

**Глава 2. Общетеоретическая характеристика нетипичных элементов формы государственного правления 67**

1. Правовая природа нетипичных элементов в форме государственного правления 67

2. Проявление нетипичности на различных уровнях формы государственного правления 78

3. Признаки формы государственного правления и проявление в них нетипичных элементов 102

4. Проявление нетипичных элементов в функциях формы государственного правления 123

**Глава 3. Национальные формы государственного правления с нетипичными элементами 136**

1. Нетипичные элементы в форме государственного правления монархических государств 136

2. Нетипичные элементы в форме государственного правления республиканских государств 149

3. Нетипичные элементы в форме государственного правления Российской Федерации 175

Заключение 188

Библиография 193

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Стабильно эффективное и  
динамично развивающееся в соответствии с правовыми процедурами  
взаимодействие современного общества и государства во многом связано с  
институционально-организационным строением системы (формы)

государственного правления. Неслучайно все информационные атаки и даже  
прямые насильственные действия террористических организаций,

недружественных государств направлены в конечном счете на её подрыв и  
разрушение. Эта система, прежде всего на институционально-

организационном уровне, интегрирована в национальные и международные практики и находится под постоянным воздействием с их стороны. Нетипичные элементы являются закономерным результатом сложных и противоречивых процессов практики. Исследование нетипичных элементов в системе государственного правления позволяет глубоко и точно понять, во-первых, как функционирует и развивается государственное правление, в частности его институционально-организационная структура; во-вторых, что надо делать для её укрепления и противодействия деструктивным факторам и т. д. Это даёт основание говорить об актуальности темы диссертационного исследования с институциональной точки зрения (институциональный аспект актуальности).

В настоящее время также отсутствует теоретическое понимание и не  
только описание того, какие элементы составляют государственное  
правление, но и того, как среди них появляются нетипичные, как они  
функционируют: развивают и улучшают государственное правление, или  
наоборот, оказывают на него отрицательное влияние, ведут к его деградации,  
т. е. механизм возникновения и функционирования нетипичных элементов  
формы государственного правления не раскрыт ни в доктрине права, ни тем  
более в каких-либо законодательных источниках. Многочисленные и быстро  
сменяющие друг друга или накладывающиеся друг на друга социально-  
политико-правовые процессы приводят к вкраплению в ткань  
государственного правления если не совершенно новых институтов, то таких  
изменений, которые корректируют развитие государственности, и поэтому  
нуждаются в теоретическом осмыслении. На основании этого можно  
говорить о том, что тема диссертационного исследования актуальна с  
теоретической точки зрения (теоретический аспект актуальности).

Несмотря на отсутствие теоретических работ по исследуемому вопросу, участникам государственного правления – законодателям, государственным деятелям – необходимо в достаточной степени разработанное качественное теоретическое знание о нетипичных элементах, которые могут возникать в форме государственного правления, для понимания их возможных позитивных или негативных воздействий на общество и государство. Такое знание должно способствовать принятию верных политических и управленческих решений государственными деятелями. В контексте разработки качественного теоретического знания о

нетипичных элементах формы государственного правления большое значение для правовой науки и практики приобретает формирование целостного понятийного аппарата исследуемого явления и дополнение понятийного аппарата теории государства и права в целом.

За последние несколько лет несоответствие форм государственного правления какого-либо государства преобладающим в мире представлениям о её демократичности (или типичности, стандартности с точки зрения отдельных институтов) часто использовалось как предлог для утверждения нехарактерных для них государственных институтов и моделей, в том числе и не самыми мирными способами. Такого рода принудительный экспорт демократии с недавних пор стал одной из серьёзных проблем в сфере международных отношений. Поэтому накопление достаточного опыта и знаний о таких конфликтных ситуациях порождает необходимость их качественного анализа. Об этом говорил Президент России Владимир Путин в своём выступлении на пленарном заседании юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 г.: «Мы все разные, и к этому нужно относиться с уважением. Никто не обязан подстраиваться под одну модель развития, признанную кем-то раз и навсегда единственно правильной… Экспорт социальных экспериментов, попытки подстегнуть перемены в тех или иных странах, исходя из своих идеологических установок, часто приводили к трагическим последствиям, приводили не к прогрессу, а к деградации»1.

Динамично развиваются как отдельные элементы, так и в целом форма государственного правления современных государств. При этом очень часто такое развитие носит деструктивный характер и ведёт к деградации государственного правления. В связи с этим можно говорить о том, что на не всегда положительном опыте этих государств следует поучиться российским законодателям и государственным деятелям и вынести соответствующие уроки в сфере государственного правления, а проблема нетипичных элементов формы государственного правления имеет для отечественного права не только сугубо теоретический, но и вполне ощутимый практический интерес (практический аспект актуальности).

Степень разработанности темы. Изучение теоретических вопросов форм государственного правления было начато ещё в работах древнегреческих и древнеримских мыслителей, таких как Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон – и было продолжено исследователями Средневековья и Нового времени: Фомы Аквинского, Марсилия Падуанского, Н. Макиавелли, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и многих других. Вопросы организации власти затрагиваются в произведениях Дж. Ст. Милля, А. де Токвиля, А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея, К. Маркса, Ф. Энгельса, М. Вебера.

1 Выступление Президента Российской Федерации Владимира Путина на пленарном заседании 70-й Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]. Режим доступа: /news/50385 (дата обращения: 14.10.2015).

Среди учёных рубежа XIX-XX вв. различные вопросы, связанные с формой государственного правления, рассматривали В. М. Грибовский, Г. Д. Гурвич, И. А. Джавахов, Н. А. Захаров, Е. Н. Ефимов, П. Е. Казанский, Н. И. Кареев, Б. А. Кистяковский, С. А. Котляревский, С. Ф. Кечекьян, В. Н. Латкин, А. В. Лохвицкий, М. М. Ковалевский, Н. М. Коркунов, П. И. Новгородцев, Н. И. Палиенко, М. Рейснер, В. И. Сергеевич, К. А. Скальковский, В. Ф. Тарановский, Л. А. Тихомиров, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич, М. Н. Ясинский и др.

Отдельные аспекты формы государственного правления, в том числе проблемы классификации форм государственного правления, а также особенности развития формы государственного правления Российского государства нашли отражение в работах Р. Г. Абдулатипова, А. С. Блинова, Н. В. Варламовой, Н. Н. Вопленко, Н. И. Грачева, Г. И. Волковой, А. Б. Зубова, О. И. Зазнаева, И. П. Ильинского, В. И. Кайнова, А. Д. Керимова, С. А. Киреевой, М. А. Краснова, Ю. А. Кудрявцева,

A. И. Кулябина, Р. Р. Лутфуллина, В. В. Огородникова, Я. И. Опритова,  
О. В. Погожевой, В. Е. Пономаренко, А. Б. Родионова, А. М. Салмина,

B. Н. Сафонова, Н. А. Сахарова, А. В. Серегина, В. Н. Синюкова,  
Ю. В. Соломаниной, И. А. Умновой, Н. Н. Федощевой, И. Д. Хутинаева,  
А. П. Цыганкова, М. А. Шадрина и др. Исторический аспект формы  
государственного правления государства рассматривается, в частности,  
Л. Е. Грининым, Т. П. Евсеенко, О. В. Мартышиным, И. П. Никитиной,  
З. М. Черниловским, Е. И. Шакотько, А. А. Шанина, А. Ф. Шебановым.

Но комплексному исследованию нетипичные элементы формы государственного правления отечественными учеными до настоящего момента не подвергались. Поэтому можно говорить о необходимости исследования практики государственного правления именно с точки зрения наличия в нём нетипичных элементов и выработки качественного теоретического знания о них.

Объектом диссертационного исследования является общественные и правовые отношения, практики, функционирование нетипичных элементов в структуре формы государственного правления как монархий, так и республик с акцентом на особенности формы государственного правления России.

Предметом диссертационного исследования выступают общие и особенные закономерности возникновения и влияние нетипичных элементов на форму государственного правления.

Цель исследования заключается в выявлении механизма возникновения нетипичных элементов формы государственного правления, их влияния на форму государственного правления, проявления нетипичности на уровне отдельных составляющих формы государственного правления.

Для достижения данной цели были поставлены и последовательно решены следующие задачи:

- сформулировать понятие системы государственного правления как основы исследования и определить её содержание в статике и динамике;

установить основные факторы, влияющие на форму государственного правления и возникновение в ней нетипичных элементов;

выявить природу нетипичного элемента в форме государственного правления, сформулировать его понятие и описать разновидности;

раскрыть соотношение нетипичных элементов формы государственного правления и нетипичных форм государственного правления;

дать характеристику механизма возникновения и определения нетипичных элементов в форме государственного правления;

показать и проанализировать проявление нетипичности на уровне отдельных элементов формы государственного правления;

исследовать нетипичные проявления в функциях формы государственного правления;

выявить отдельные нетипичные проявления в национально-государственных системах, в первую очередь в России.

Методологической основой исследования явился комплекс методов научного познания, в который вошли системно-структурный и структурно-функциональный, лингвистический, сравнительный, логический, статистический, социологический, психологический методы и метод формализации.

Так, для достижения поставленной цели и решения перечисленных задач был проведен ретроспективный и актуальный сравнительный анализ нормативных баз, положенных в основу форм государственного правления, что обусловило применение сравнительно-правового метода.

Использовался также лингвистический метод, который совместно со сравнительно-правовым методом позволили рассмотреть и сравнить множество форм государственного правления и изучить их влияние на сущность государства, а также наметить основные тенденции развития нетипичных элементов форм государственного правления.

Особое место в анализе нетипичных элементов формы государственного правления занимает в работе системно-структурный метод, а при рассмотрении формы государственного правления - структурно-функциональный метод.

Теоретическую основу исследования составили труды видных отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства и конституционного права: С. А. Авакьяна, Н. Н. Арзамаскина, М. Догана, М. Дюверже, Д. А. Каримова, А. Д. Керимова, Д. А. Керимова, А. Лейпхарта, Х. Линца, А. Ф. Малого, А. А. Мишина, Т. Н. Михеевой, А. Г. Орлова,

A. В. Погодина, М. Поланьи, И. Р. Пригожина, Т. Н. Радько, В. П. Реутова,  
Р. А. Ромашова, Дж. Сартори, Р. А. Фэллона, В. А. Четвернина,

B. Е. Чиркина, З. Ф. Хусаинова и др.

Проблемы формы государственного правления, ее классификации, соотношения с сущностью и содержанием государства являлись предметом

многочисленных исследований представителей советской юридической науки, мыслителей русской эмиграции, современных авторов. Среди них такие учёные как А. С. Автономов, А. А. Адухов, А. М. Арбузкин, М. В. Баглай, М. И. Байтин, А. Ф. Бердников, А. Б. Венгеров, А. М. Витченко, М. В. Головацкая, С. А. Голунский, В. А. Грузинов, В. Е. Гулиев, Д. В. Даниленко, А. И. Денисов,

A. П. Ермаков, О. И. Зазнаев, И. А. Иванников, И. А. Ильин, С. Ф. Кечекьян,  
Л. И. Каск, А. И. Ковлер, А. И. Королев, В. Л. Кулапов, З. Н. Курдюкова, А. Г.  
Лашин, И. И. Лукашук, В. В. Лузин, В. Я. Любашиц, Г. В. Мальцев, Г. Н.  
Манов, М. Н. Марченко, А. Н. Медушевский, О. О. Миронов, В. С. Нерсесянц,

B. С. Петров, А. Х. Саидов, И. Л. Солоневич, П. А. Сорокин,  
Б. А. Стародубский, И. В. Столяров, Н. П. Фарберов, А. Г. Хабибуллин,

C. М. Шахрай, Л. М. Энтин и др.

В зарубежной политологии и юриспруденции видными

исследователями различных аспектов формы государственного правления являются Ф. Ардан, Х. Арендт, Й. Благож, М. Дюверже, Г. Еллинек, П. Круз, А. Лейпхарт, Х. Линц, А. Шайо, Л. Шапиро, А. Эсмен, М. Поланьи, Р. Давид, К. Жоффре-Спинози, В.Н. Шаповал и др.

В качестве нормативной базы исследования были использованы конституции и законы государств Европы, Америки, Африки, Азии и Океании, государств-членов СНГ, в том числе уже утратившие законную силу, но сыгравшие заметную роль на определенном историческом этапе, проекты конституционных документов разных эпох. Всего было исследовано более 40 конституций и законов.

Эмпирическую базу исследования составили конкретные события и факты, часть из которых нашла своё закрепление в актах органов конституционного контроля и надзора – конституционных и верховных судов различных государств, материалы средств массовой информации, информация с официальных сайтов государственных органов и международных организаций, публичных выступлений государственных и политических деятелей различных государств. Всего было проанализировано более 20 решений и постановлений судебных органов. Кроме того, при написании диссертации были использованы материалы Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) при Совете Европы.

Научная новизна исследования заключается в выработке нового и  
уточнении существующего теоретического знания о форме государственного  
правления в статике и динамике, соотношении формы правления и  
содержания государственного правления, о факторах, влияющих на форму  
государственного правления, в том числе – влиянии нетипичных элементов  
на форму государственного правления; в качестве научной новизны  
выделяются: нетипичный элемент формы государственного правления,  
нетипичный элемент-инновация, нетипичный элемент-анахронизм,

определение функциональной либо дисфункциональной роли нетипичных  
элементов в государственном правлении, закономерности и механизм  
возникновения нетипичных элементов, описание их признаков,

классификации нетипичных элементов.

Научную новизну диссертационного исследования также определяют основные положения, выносимые на защиту:

1. Исследование нетипичных элементов формы государственного  
правления приводит к развитию теоретического знания о системе  
государственного правления в статике и динамике. В статике она включает  
государственные и негосударственные институты, субъекты, идеологию,  
ресурсы и методы, ценности, регуляторы. И в большинстве из этих элементов  
могут быть нетипичные проявления. В динамике эти элементы могут  
взаимодействовать в процессе правореализации, внеправовой или даже  
криминальной деятельности.

2. На форму государственного правления в целом и на возникновение в  
ней нетипичных элементов в частности оказывает воздействие множество  
факторов, которые в действительности являются важнейшей предпосылкой  
возникновения подобных элементов. К числу факторов, рассмотренных в  
диссертации, относятся следующие:

а) внутренние – недостатки, имманентно присущие форме как таковой,  
стремление усовершенствовать государственное правление, взаимодействие  
высших органов государственной власти, национальные традиции и обычаи,  
религиозный и национальный состав населения, соотношение социальных и  
политических сил и их противоборство, уровень культуры, в первую очередь  
правовой, историческое развитие, экономическое положение, менталитет  
населения, судебная практика;

б) внешние – влияние гуманистических идей и институтов, миграция  
конституционных идей и правовой транзит, распространение и восприятие во  
все большем числе государств общечеловеческих ценностей, зарубежный опыт,  
внешние факторы, информационное воздействие (информационная война со  
стороны как внутренних, так и внешних деструктивных институтов и  
субъектов).

3. Нетипичные элементы формы государственного правления  
подразделяются на инновационные и архаичные (анахронизмы). Первые  
являются результатом усовершенствования качества государственного  
правления в соответствии с динамикой развития общества и государства.  
Нетипичные элементы-анахронизмы связаны с устареванием отдельных  
элементов формы государственного правления. Инновационные и архаичные  
нетипичные элементы в структуре государственного правления могут  
выполнять как конструктивные, так и деструктивные функции.

4. Нетипичных форм государственного правления в современном мире  
не существует, все они являются в основе своей классическими (типичными),  
но имеют в структуре нетипичные элементы. Даже государственное  
правление СССР представляло собой классическую республиканскую форму  
правления с большим количеством нетипичных элементов.

5. Определить существование нетипичного элемента на примере  
одного государства очень сложно, более оправданно с методологической  
точки зрения делать это в результате исследования большого количества  
государств и на более длительном промежутке времени и уже на примере

этой группы государств, на основе этого эмпирического знания можно  
выявлять нетипичные элементы в конкретных государствах. Механизм  
возникновения нетипичных элементов-инноваций включает в себя такие  
этапы, как артикуляция, институционализация, формализация в праве, оценка  
результативности, принятие решения об использовании или об отказе от  
использования, традиционализация (привыкание). Для нетипичных

элементов-анахронизмов он состоит из таких этапов, как снижение  
активности использования, отказ от использования или продолжение  
использования, оценка результативности, деинституционализация,

деартикуляция.

6. Нетипичные элементы могут проявляться на различных уровнях  
формы государственного правления (доктринальном, нормативном или  
правореализационном), в её функциях и признаках. Так, к нетипичным  
элементам можно отнести существование института неграждан в  
прибалтийских государствах, существование в некоторых государствах  
правил о замещении государственных должностей по национально-  
этническому признаку (так наз. «ливанская модель»), использование  
криминальных методов властвования, экстремально широкие полномочия  
президентов в некоторых южноамериканских и африканских государствах,  
фактическое отсутствие ограничений для переизбрания президентов в  
среднеазиатских республиках, наличие в некоторых государствах  
коллегиального главы государства и др.

7. В том случае, когда нетипичные элементы формы государственного  
правления достигают в ней критического объёма и носят деструктивный  
характер, функционирование формы государственного правления может  
быть нарушено: возникает дисфункциональность государственного  
правления, т. е. невозможность достижения формой государственного  
правления поставленных целей и задач. Это выражается в некачественных  
результатах деятельности государственного правления. Эти результаты не  
соответствуют имеющимся ресурсам и средствам.

8. В форме государственного правления Российской Федерации при  
анализе законодательства и социально-политико-правовых практик было  
выявлено несколько нетипичных элементов, которые, не изменяя форму  
государственного правления с республиканской, вносят в неё определённые  
коррективы, в результате чего многими исследователями делается вывод о  
«суперпрезидентском», или ином особом характере российской формы  
государственного правления. В частности, обнаружено отсутствие  
детального анализа порядка замещения поста Президента Российской  
Федерации в случае одновременной неспособности исполнять обязанности  
им и Председателем Правительства Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования

обусловлена его научной новизной и тем вкладом, который вносят предложенные в работе модели, дефиниции, типология нетипичных элементов форм государственного правления в развитие учения о формах государственного правления и в целом в теорию государства и права. В

диссертационной работе на основании систематизированного и обобщенного  
теоретического и эмпирического материала выстроена концепция феномена  
нетипичных элементов форм государственного правления; выявлены и  
охарактеризованы основания их возникновения. Положения,

сформулированные в диссертации, дополняют ряд разделов общей теории государства и права, истории права и государства, истории учений о праве и государстве, некоторые разделы конституционного права. Использование представленных в тексте диссертационного исследования материалов может быть полезным в процессе дальнейшей научной работы, направленной на изучение теоретико-прикладных аспектов форм государственного правления современных государств и их влияния на сущность государства.

Сформулированные в работе выводы могут быть использованы в преподавании таких учебных дисциплин как «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «История права и государства», «История политических и правовых учений», «Конституционное право», «Сравнительное конституционное право», а также при разработке и внедрении в учебный процесс специального курса, посвященного формам государственного правления.

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном  
исследовании, могут найти своё применение в правотворческой

деятельности, в процессе развития механизма государственного управления  
(в первую очередь России), в разработке и законодательном установлении  
государственной концепции развития формы правления для

совершенствования взаимоотношений государства и народа, а также в ходе  
реформы государственного управления и формы государства в целом. Для  
минимизации выявленного негативного влияния деструктивного

нетипичного элемента формы государственного правления России (отсутствия детального порядка замещения поста Президента Российской Федерации в случае одновременной неспособности исполнять обязанности им и Председателем Правительства Российской Федерации) предлагается внести изменения в Конституцию Российской Федерации, закрепляющие общие условия замещения поста президента и установление структуры федеральных органов исполнительной власти в виде федерального закона, а не указа президента; а также принять федеральный закон «О структуре федеральных органов государственной власти», в котором будет чётко закреплена иерархия высших должностных лиц Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы  
и рекомендации, содержащиеся в диссертации, опубликованы более чем в 30  
работах, в том числе в 11 публикациях в рецензируемых научных журналах,  
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской  
Федерации: «Евразийский юридический журнал», «Казанская наука»,  
«Современное право», «Бизнес в законе», «Социальная политика и  
социология. Междисциплинарный научно-практический журнал»,

«Административное право и процесс» и в авторской монографии, получившей дипломы конкурса «Гуманитарная книга – 2012» (г. Киров,

2013 г.) и конкурса Британской Академии образования (г. Москва – Лондон,  
2013 г.); обсуждались на кафедре теории и истории государства и права  
Казанского (Приволжского) федерального университета. Основные выводы,  
полученные в результате диссертационного исследования, докладывались на  
многочисленных научных и научно-практических конференциях, среди  
которых ежегодные Международные научно-практические конференции  
«Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (г. Тольятти,  
2010–2014 гг.), IV ежегодная Международная научно-практическая

конференция «Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность (к 100-летию со дня смерти С. А. Муромцева)» (г. Иваново, 2010 г.), Международная научно-практическая конференция «Проблемы модернизации правовой системы современного российского общества» (г. Красноярск, 2010 г.), Международная научно-практическая конференция «Наука и образование: фундаментальные основы, технологии, инновации» (г. Оренбург, 2010 г.), Международная научно-практическая конференция «Развитие юридической науки: проблемы совершенствования регионального законодательства» (г. Кызыл, 2010 г.), Международная научно-практическая конференция «Государство будущего: политико-правовой аспект» (г. Уфа, 2012 г.) и др. Кроме того, положения диссертационной работы были использованы при проведении лекционных и практических занятий по дисциплинам «Теория государства и права» и «Конституционное право России».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение и список использованных источников. Общий объем работы – 229 страниц.

## Теоретическое знание о государственном правлении как основание исследования нетипичных элементов формы государственного правления

Поэтому, обладая свободой формирования таких пар, исследователям необходимо делать это, основываясь на критериях уместности этих пар. Например, сравнивая форму государственного правления, можно сравнить Азербайджан и Сирию или даже Кубу по той причине, что в этих государствах с республиканской формой государственного правления имеются нетипичные для республики элементы передачи власти по наследству; можно сравнить Белоруссию или Казахстан не только с Узбекистаном, но и с Боливией, например, на том основании, что во всех этих государствах президенты нашли способы изменить Конституции и оставаться у власти в течение длительных сроков; Россию можно сравнить с Бразилией, как еще одним государством, где президент обладает чрезвычайно широкими полномочиями. Или вполне допустимо сравнить Дагестан (до введения поста единоличного главы республики) с Объединенными Арабскими Эмиратами на том основании, что и там, и там действовал, по сути, коллективный глава государства.

Бесспорным плюсом бинарного сравнения является возможность охватить социально-политико-правовую жизнь государства в целом, включая институты, структуру, культуру и процесс формирования основных органов.

Проблема данного способа сравнения заключается в том, что его объём требует, как правило, участия в нем нескольких исследователей; в одиночку такое исследование выполнить чрезвычайно сложно, либо тогда исследователю придётся ограничиться какой-то определенной областью разработок. В противном случае сравнение двух государств по большому числу критериев потребует участия большого количества авторов, каждый из которых, являясь специалистом по одному государству, может не быть специалистом по другому государству. В этом случае существует уже опасность того, что сотрудничество этих исследователей приведет к потере однородности их совместной работы, которая превратится фактически в набор статей, расположенных друг за другом1.

Другой серьезный риск бинарного сравнения в том, что оно может основываться на факторе, который более подходит одному из сравниваемых государств и совсем не подходит другому или выражается в такой форме, что его трудно применить в данном случае. Тогда сравнение может получиться однобоким, не столь глубоким и детальным, как того хотелось исследователю, и, в конце концов, не достичь своей цели.

Бинарное сравнение может пролить свет или заставить нас посмотреть на ключевые элементы формы государственного правления с другой, совершенно новой стороны. Сравнение двух противоположностей (например, президентской и парламентской республик) может служить способом более объективного оценивания связей, имеющихся между системными переменными; если один и тот же фактор приводит к одному и тому же результату в двух очень разных ситуациях, то его влияние подтверждается. Исследование единичного случая (case-study). Исследование единичного случая предполагается сравнением, если оно использует концепции, применимые к другим государствам, развивает их и направлено на получение выводов, идущих дальше одного этого государства1. Однако не стоит забывать, что выводы, сделанные из исследования единичного случая, менее достоверны, чем выводы из сравнения нескольких или многих государств.

Исследование конкретного государства предусматривает контекстное описание, развивает новые классификации (как было с полупрезидентской республикой во Франции), генерирует гипотезы, подтверждает и опровергает теории и может объяснить наличие государств, которые резко отклоняются в своих характеристиках от других единиц исследуемой группы при сравнении группы государств (cross-national comparison).

Одной из целей сравнительного исследования является получение контекстного описания. Исследование конкретного государства, которое просто описывает или интерпретирует политические феномены (явления) может быть названо «атеоретическим» или «интепретационным»1. Строго говоря, эти исследования действительно не являются в полном смысле этого слова компаративными. Однако они ценны для сравнительных исследований своей информативностью. Также исследования отдельных государств могут быть полезны для компаративистики ввиду нахождения новых классификаций.

Исследование отдельных государств может также быть полезно с точки зрения выработки гипотез для теорий, которые еще только находятся в процессе становления и выработки, в частности – для исследуемого феномена нетипичных элементов формы государственного правления2. Рассмотрение и изучение отдельного случая имеет значение для доказательства, подтверждения автором или исследователем выдвинутой им теории или гипотезы. Изучение отдельных случаев позволяет выявить уникальность конкретной исследуемой ситуации. Затем исследователю необходимо сконцентрировать свое внимание на объединении отличающихся друг от друга частей в одно уникальное целое.

Несомненную пользу в выработке и построении теорий играет исследование «отклоняющихся» случаев. Часто во время исследований группы государств обнаруживается отклонение некоторых государств из классической модели, построенной или проверяемой исследователем. Подобное отклонение («нетипичность») подталкивает к дальнейшему, более глубокому исследованию данного государства с целью выявить, какие же обстоятельства не были установлены, и ведет к переоценке того, насколько правильно были выбраны и использовались ключевые переменные в исследовании. Нетипичные примеры могут привести к ослаблению и переосмыслению сложившихся теорий, так же как и к усовершенствованию и пересмотру концепций и методов первоначального компаративного анализа

## Проявление нетипичности на различных уровнях формы государственного правления

Сущность явления нетипичности в системе государственного правления. Современное развитие окружающей нас общественной, социальной реальности такова, что сопутствующие ей правоотношения (если сказать шире – общественные отношения) стремительно возникают, развиваются и изменяются, а также и вовсе прекращаются, исчезают. Следом за этими изменениями происходит и изменение нормативного правового регулирования соответствующих сфер жизнедеятельности, сложившихся в них типичных правоприменительных ситуаций. Но зачастую правовое регулирование и социальная реальность настолько рассинхронизируются в этом процессе, что от субъектов государственного правления требуется разрешение нетипичных ситуаций, а в процессе развития общества возникают нетипичные явления и феномены, к которому необходимо применять так называемое ситуационное право или ситуационный подход.

Нередко в общественной политико-правовой практике возникают такие явления, которые невозможно «вписать» в стандартную модель действий субъектов государственного правления, в результате чего им приходится ситуативно корректировать свои действия именно по той причине, что эти практики отличаются высокой скоростью развития.

Нетипичные элементы формы государственного правления можно определять различными терминами: атипичный, гибридный, девиантный, дефектный, измененный, инновационный, новый, креативный (или, напротив, – архаичный, атавистический, вестигиальный, рудиментный), неаксиомный, недогматичный, неклассический, ненормальный, необычный, нестандартный, нестереотипный, нетипичный, нетрадиционный, нетривиальный, особенный, плохо определенный, слабоструктурированный, смешанный, специфический и другими. Но независимо от названия эти новые элементы обладают набором неожиданных для традиционного исследователя государственного управления свойств, которые отличают их от привычных элементов прошлого. Следует указать основные признаки таких элементов:

1. Уникальность. Выражаясь словами Д. А. Поспелова (который сформулировал признаки нетрадиционных объектов управления применительно к сложным техническим и организационным системам)1, каждый такой элемент может быть охарактеризован такой собственной структурой и таким функционированием, что управление системой с его присутствием должно строиться с учётом всех его качеств и не может использовать какую бы то ни было ординарную процедуру управления. Нельзя без изменений заимствовать (перенести) систему государственного правления или значительный её компонент, устоявшуюся в одном государстве, в другое государство. При таком заимствовании должны быть учтены многочисленные индивидуальные, специфические характеристики новой макросистемы, в которой будет функционировать заимствованный компонент или элемент. Это приводит к значительному усложнению процедуры налаживания системы государственного правления, т.к. в реальности придётся проводить настройку формы государственного правления под каждый нетрадиционный (нетипичный) элемент.

2. Сложность в определении цели существования. В отношении привычных, типичных элементов формы государственного правления для юристов, как ученых, так и законодателей и правоприменителей, уже давно было сформировано понимание назначения такого элемента. Цели и задачи существования и работы законодательного органа, главы государства, правительства, системы сдержек и противовесов, института импичмента были в достаточной степени сформулированы. Но для нетрадиционных, новых элементов формы государственного правления на начальном этапе их развития не всегда возможно определить цель их существования. Ведь даже возникая и функционируя как общественное явление (т. е. с участием человека), они не могли возникнуть благодаря чьему-либо волевому решению, как запланированное разрешение стоящей перед обществом проблемы или задачи, а развивались под воздействием конкретных факторов в конкретной окружающей среде. Даже сознательно предпринимаемые в начальный период существования этих элементов попытки их объяснения чаще всего не достигают успеха по причине недостаточности имеющейся в наличии информации. Представляется, что в конце 1980-х гг. было сложно точно определить, для чего именно функционирует тот или иной властный орган в сложной и многоуровневой форме государственного правления СССР.

3. Невозможность оптимизации. В результате того, что нетипичные элементы формы государственного правления уникальны и не имеют чётко определённой и изученной цели существования, для них невозможно до момента их исследования и типизации описать наиболее оптимальные характеристики функционирования и оптимальное состояние, к которому необходимо стремиться.

4. Динамичность. Нетипичные элементы системы государственного правления можно сравнить с живыми организмами – они возникают, развиваются, исчезают, изменяются их функции и структура, они эволюционируют. Сначала они возникают в качестве исключения, потом развиваются, всё сильнее изменяя систему государственного правления, всё сильнее встраиваются в структуру и образуют всё большее количество связей с другими элементами. В результате этого меняется структура формы государственного правления, а юридическая наука получает новые знания, что должно учитываться субъектами формы государственного правления, они должны обеспечивать способность системы быть адаптивной.

5. Пробелы в изучении и описании. В связи с возникновением нового, неисследованного элемента формы государственного правления, не вписывающегося в типичные категории и устоявшиеся связи между прежними элементами, сложно представить, что учёные-юристы, правоприменители и судьи смогут сразу же сформировать достаточное и всеобъемлющее знание, которое было бы необходимо для его использования. Это происходит потому, что элементы формы государственного правления старых, привычных типов исследователи знали о принимаемых ими в процессе изучения явления или феномена допущениях. Недостатки классической парламентской или президентской формы государственного правления уже давно известны учёным, равно как и их достоинства, так же как известны были и типичные способы минимизации этих недостатков. Исследователи, законодатели и правоприменители имели возможность работать с многочисленными документами и фактическим материалом, которые позволяли с каждым разом всё более чётко прописывать юридические термины и конструкции, определяющие ключевые узлы механизма взаимоотношений субъектов и институтов, всё больше расширили свои представления о таких допущениях. Но при работе с нетипичными элементами эти допущения обнаружить и описать становится намного сложнее, а на первоначальном этапе практически невозможно. Законодателям приходится полагаться на разработки юридических советников, юридические советники ориентируются на дошедшие до них договорённости политико-правовых субъектов и т. д. Но не всегда при достижении политической договоренности или следовании складывающейся и устраивающей всех интересантов практике есть возможность раскрыть эти нюансы для принимающих решения законодателей. Не всегда есть возможность уловить необходимые нюансы, когда речь идет о новом, нетипичном элементе, зародившемся на стыке права и политики.

## Признаки формы государственного правления и проявление в них нетипичных элементов

Иерархичность системы государственного правления выражается в том, что каждый из её элементов может рассматриваться как система более низкого порядка (подсистема), которые подчиняются верхним уровням. Сама по себе иерархия понимается как порядок подчинённости низших звеньев высшим, организация их в структуру типа дерево; принцип управления в централизованных структурах3. В свою очередь, форма государственного правления не является самым верхним уровнем в социально-общественной иерархии, и сама входит в систему государства, наряду с системами государственного устройства и политического режима, а также системой общественного правления (примером которой является, например, референдум).

Закрепление в нормативных правовых актах иерархичности формы государственного правления несёт в себе важную функцию определения субординации, формирования правового статуса отдельных участников формы государственного правления – подчиненных и имеющих право отдавать властные приказания. Например, согласно статье 3 Конституции Российской Федерации 1993 г. народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, т. е. занимает высшую ступень в иерархии формы государственного правления. Затем статья 80 определяет Президента как главу государства, гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, арбитра над остальными участниками формы государственного правления. Исполнительная и законодательная власть осуществляется соответственно Правительством Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской Федерации, но для назначения Председателя Правительства Президенту необходимо согласие Государственной Думы. В состав Правительства входит Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры, в чём также просматривается иерархичность. Более детально механизм их назначения и деятельности регулируется уже не на уровне конституции, а Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»1 – это свидетельствует об иерархичности не только среди субъектов и институтов формы государственного правления, но и среди нормативных источников.

Аналогичным образом проявляется иерархичность формы государственного правления и в других государствах, например, Конституция Казахстана 1995 г. также называет народ единственным источником государственной власти (ст. 3), Президента определяет как главу государства, его высшее должностное лицо, символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 40), и т. д. Иерархичность проявляется даже в том порядке, в каком перечисляются в тексте основного закона ценности, гарантированные ею, и т. д.

На уровне данного признака нетипичность может проявляться, например, в придании элементам, которые должны занимать срединное положение в иерархии государственного правления, несвойственного им лидирующего положения, как было сделано в статье 6 Конституции СССР 1977 г. в отношении КПСС. Поликомпонентность (большой размер по числу элементов) формы государственного правления означает присутствие в ней множества взаимосвязанных элементов, многочисленных связей этих элементов и подсистем. Было бы неверно утверждать, что форма государственного правления исчерпывается исключительно отношениями между высшими органами государственной власти – президентом, парламентом и правительством.

Выше были рассмотрены основные элементы теоретической модели формы государственного правления, которые по-разному находят своё выражение на нормативном уровне. Так, Конституцией Российской Федерации 1993 г. даётся только самое общее указание на элементы формы государственного правления – многонациональный народ называется источником власти, Президент – главой государства, декларируется республиканская форма правления. Но другими нормативными правовыми актами, принятыми в соответствие с ней и во исполнение её положений, раскрывается статус и положение множества других элементов формы государственного правления: Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ от 5 июня 2004 г. «О референдуме Российской Федерации» устанавливает правовой режим такого важнейшего средства непосредственного выражения воли народа как источника власти в государстве, как референдум; такие идеологические элементы формы государственного правления, как герб, флаг и гимн, получили дальнейшее свое закрепление в текстах соответствующих федеральных конституционных законов, законодательство о местном самоуправлении развивает более общие нормы об управлении на местах в конкретных муниципальных образованиях и т. д.

Другим примером можно назвать элементы формы государственного правления США. Конституция США 1787 г. является очень кратким документом – далее раскрытие элементов формы государственного правления происходит в законах (например, уже упоминавшийся выше Федеральный закон 1947 г. «О наследовании власти» определяет порядок наследования президентских полномочий в случае невозможности исполнения Президентом США его полномочий) и судебной практике (нетипичным элементом именно американской формы государственного правления являются судебные прецеденты, такие как решение Верховного суда 1804 г. по делу Мэдисон против Мербери). В пределах каждой конкретной формы государственного правления определить такой исчерпывающий перечень элементов очень сложно.

С признаком поликомпонентности тесно связаны и логично из него вытекают такие признаки, как синергичность и несводимость к составляющим её элементам. Синергичность, эмерджентность означает, что система в целом обладает свойствами, которые не характерны её элементам по отдельности; сумма свойств элементов формы государственного правления принципиально не равняется свойствам самой системы (неаддитивность). Точно так же, как простое скопление клеток не образует живой организм, так и депутаты, избиратели, законы и т. п. просто вместе не образуют форму государственного правления. Она появляется только тогда, когда между ними установлены определённые связи, предполагаемые законодательством. Понятия «республика» или «монархия» не применимы к одному депутату, министру или политической партии, принцип «государство – это я» в действительности работать не может, поэтому форма государственного правления в обществе и государстве должна отвечать признаку несводимости к элементам, составляющим её. В форму государственного правления включены и органы государственной власти, и отдельные должностные лица и чиновники, и граждане, но форму государственного правления нельзя сводить к простой сумме этих субъектов, поскольку она имеет свои собственные, присущие только ей характеристики, которые не присущи по отдельности никому из вышеперечисленных субъектов.

## Нетипичные элементы в форме государственного правления республиканских государств

В 1982 г. положения Конституции были несколько пересмотрены. В частности, полномочия Президента во многих областях, в том числе и в отношении его контроля над правительством в обычных (не чрезвычайных) обстоятельствах, были сокращены. В результате этих изменений правительство стало отвечать только перед Ассамблеей. Это означает, что с того момента Президент уже не мог распускать правительство путем просто лишения его доверия, хотя он сохранил право на это в «исключительных» обстоятельствах (в частности, в «целях обеспечения нормального функционирования демократических институтов» по ст. 136 новой редакции Конституции 1976 г.). Более того, сохранив право отлагательного вето, Президент потерял право вето как на любые акты парламента, так и на декреты правительства. Также был распущен Революционный совет, который функционировал как конституционный суд, что, по мнению многих исследователей, стало финальной точкой в процессе первоначального становления и оформления португальской демократии1.

Последующая корректировка партийной системы показала, что больше всех от изменений 1982 г. выиграло правительство. В целом начиная с 1976 г. к концу первого десятилетия партийная система эволюционировала от крайне поляризованной и фрагментированной к фактически двухпартийной.

Описанные выше факторы (урезание полномочий Президента и становление двухпартийной системы) привели к тому, что исследователями был выдвинут тезис о президенциализации португальской парламентской формы правления. Так, еще в 1989 г. А. Морейра, говоря о парламентских выборах 1987 г., указывал, что их следует расценивать как победу премьер-министра, который смог преодолеть партийные барьеры, но не как победу самой партии, которая стала его платформой, и что «мы можем рассматривать эти выборы как признак изменения режима без конституционной реформы … которое мы можем назвать президенциализацией премьер-министра»1.

С начала 1980-х гг. форма государственного правления Финляндии характеризуется последовательно сменившимися процессами депрезиденциализации и новой президенциализации. Этот процесс был связан сначала с разрушением системы формальных прерогатив президента и смещением формы государственного правления от полупрезидентской к парламентской. Кульминации депрезиденциализация достигла со вступлением 1 марта 2000 г. в силу новой Конституции, содержавшей принципиально новые положения относительно организации государственной власти. А уже в 2000-х гг. начался нетипичный процесс президенциализации власти премьер-министра, который стал более автономным и независимым в принятии государственно важных решений от других государственных институтов.

Во-первых, это выражалось в том, что новый основной закон практически лишил президента его полномочий относительно формирования состава правительства. С этого времени премьер-министра избирает парламент и только формально его назначает на должность президент. Во-вторых, президент лишился права вмешиваться в законотворческую деятельность правительства. Если президент ставит под сомнение предложенный правительством текст законопроекта, то он возвращается в правительство, которое представляет затем отредактированный текст парламенту уже без согласования с президентом (ст. 58)2. В действительности же у парламента есть еще возможности преодолеть право президента на отложение рассмотрения правительственного законопроекта. Если законопроект, одобренный парламентом, не получает контрасигнатуры президента в течение трех месяцев, то он возвращается обратно в парламент, который может повторно одобрить данный законопроект в обычном порядке. После этого он становится законом уже без президентского одобрения (ст. 77). Фактически у президента остались лишь незначительные полномочия в области назначения высших государственных служащих; он по-прежнему является верховным главнокомандующим и осуществляет помилование (ст. 126).

В 1992 г. в Израиле была осуществлена кардинальная реформа избирательной системы, которая стала по-настоящему конституционной реформой1. Основной новеллой законодательного регулирования этого закона было то, что, согласно ему, Израиль становился первым государством с парламентской формой республиканского правления, в котором премьер-министр избирался напрямую населением. Правда, у парламента оставалась возможность после избрания премьера отправить его в отставку путем выражения недоверия большинством от общего числа депутатов (61 из 120).

Это нетипичное законодательное нововведение породило уникальную конституционную систему, при которой в системе высших государственных органов должны были сосуществовать «президенциализированный» премьер-министр и структуры, изначально свойственные парламентской республике.