

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

Бойко С.И.¹

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВА НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ СТАБИЛЬНОСТЬ. ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ (часть 1)

За десять лет проведения в России политических, административных, социальных и экономических реформ страна изменилась полностью. Стали другими экономическая, социальная, политическая системы. Основные проблемы — отсутствие сложившейся законодательной базы, систематическое неисполнение принятых законов, социальная разбалансированность экономического развития, резкое расслоение населения по уровню доходов, низкая эффективность структур государственного управления.

Исполнение законов обеспечивается властью, а для этого у нее должны быть ресурсы, легитимность, признание общества. Процесс достижения признания гражданского общества составляет сердцевину процесса политической стабильности. В нашей стране совершенно недостаточно исторических и социальных традиций эволюционных преобразований в условиях сохранения политической стабильности в обществе, законодательно оформленных, признанных и соблюдаемых как высшая политическая ценность.

С 1991 года Российская Федерация осуществляет переход от социалистической политической системы (часто называемой политологами авторитарной или тоталитарной) к демократической, как это декларировано в действующей Конституции РФ.

Аналогичный по сути переход от авторитарной системы политической организации государства после франкискского режима с 1975 года успешно осуществила Испания.

Сравнительная политология выделяет в зависимости от приоритетов и функций, выполняемых государством, три вида государства как политической системы: «ночной сторож», «полицейское» (государства с нацистскими, фашистскими, коммунистическими режимами), «всеобщего благоденствия»².

Отождествление коммунистической, точнее социалистической, политической системы с фашистской не представляется правомерным.

Следует остановиться лишь на одном совпадении — отсутствии принципа разделения властей и авторитарных принципах политического и административного управления.

Вместе с тем векторы политического развития и России после 1991 года и Испании после 1975 года можно считать одинаково направленными, поэтому в данной работе предпринята попытка показать возможность использования опыта Испании для политических и социально-экономических преобразований в России. Политическая стабильность и

эволюционный характер процесса преобразований в Испании были достаточно умело обеспечены. Учет национальных и исторических особенностей и традиций, опора на конструктивное большинство населения, последовательное законодательное оформление реформ, бескомпромиссная борьба с экстремистскими политическими течениями за сохранение единства государства и гражданского общества, последовательная реорганизация государственного управления, демократизация государственной службы привели к быстрому социально-экономическому росту Испании, позволили стране занять достойное и равноправное место в Европейском экономическом сообществе.

Государство имеет определенную структуру органов власти с определенными признаками (элементами), которые в свою очередь должны быть исследованы в качестве формообразующих и консолидирующих как общество, так и собственно государство.

Рассмотрим основные, утвердившиеся в политологии признаки государства применительно к теме данной работы и на конкретных примерах политико-административного управления в России и в Испании.

Признак 1. Государство как политический институт действует на строго определенной территории. Территория государства — материальная база любого государства, без которой оно просто не может существовать. Это естественное условие существования и функционирования государства. Территория государства — это пространство, в пределах которого осуществляется государственная власть. Каждое государство обладает на своей территории всей полнотой власти, что касается и каждой ветви власти — законодательной, исполнительной, судебной. Вмешательство в дела данного общества и государства со стороны иностранных властей полностью исключено. В правовых системах разных стран и международном праве общепризнанными являются принципы территориального верховенства, территориальной целостности и неприкосновенности.

Обеспечение территориальной целостности, единства политико-административного управления на всей территории страны — базовая функция государственной власти. При смене политической системы в России была реальной угрозой распада государства. Путем титанических усилий удалось остановить волюнтаристски разрешенный «парад суверенитетов» субъектов Российской Федерации. Созданы семь федеральных округов, законодательные акты субъектов Российской Федерации приведены в соответствие с федеральными законами. Восстанов-

¹ Бойко Сергей Иванович — политолог, ведущий референт Аппарата фракции «Единая Россия» в Государственной Думе ФС РФ.

² Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. — М.: Аспект Пресс, 2002. — С. 241.

лена иерархия законодательства в стране в соответствии с Конституцией РФ.

В Испании, где также существуют проблемы регионализма, национализма и исторически обусловленного стремления к максимальной автономии, политическая власть в борьбе за сохранение единого государства шла последовательным эволюционным курсом, постепенно законодательно оформляя принципы территориального устройства и взаимоотношений регионов и провинций с центром. В 1977 году (еще до принятия Конституции Испании в декабре 1978 года) переходное правительство Адольфо Суареса в тесном взаимодействии с королем и Кортесами добились, чтобы в Каталонии, Стране Басков и Галисии у власти не оказались представители социалистической рабочей партии Испании, провозгласившие в своей политической программе право на полное самоопределение «национальностей, которые составляют испанское государство»¹. Правые партии полагали, что сепаратизм был разгромлен в гражданской войне и никогда не должен был снова возникнуть в испанской истории. Левые партии, боровшиеся вместе с баскскими и каталонскими сепаратистами против Франко, драматизировали и идеализировали проблему регионализма. Левые считали, что давление франкистского режима на Каталонию и Страну Басков было более сильным, чем политическое давление, которое переживала остальная Испания. Возникла проблема признания института самоуправления для Каталонии и Страны Басков без допуска к власти левых, способных теоретически довести дело до самоопределения. После продолжительных консультаций в условиях систематических манифестаций в Каталонии, правительство и король добились компромисса, когда временно декретом короля было восстановлено местное каталонское самоуправление Хенералитат — правительство Каталонии, ликвидированное в 1938 году, но без восстановления статута автономии, принятого республиканским правительством в 1932 году². Позднее в Конституции Испании был утвержден раздел «Переходные положения», который законодательно закрепил возможность изменения статуса автономных областей и самоуправления провинций без угрозы для территориальной целостности страны³. Сравнение с политическим процессом в России явно не в пользу российских государственных властей.

Признак 2. Наличие выделенного из общества и часто возвышающегося над ним аппарата власти и управления. Социальные и политические процессы управляются профессионально подготовленными людьми, выполняющими функции руководства и регулирования общественных отношений. Государство — публичный политический институт, имеющий свою структуру, организацию и профессиональный состав. Основными составными частями структуры государственного аппарата являются органы законодательной власти, исполнительной власти (органы управления), судебная власть, прокуратура. Существует структура государства, это означает, что существует и проблема стабильности данной структуры, так как все ее элементы взаимодействуют как между собой, так и с другими элементами политической системы страны и с обществом.

В Испании созданы система законов политико-административного управления, политическое законодатель-

ство государства, включающее три иерархически расположенные группы законов:

- 1) конституционные законы, в том числе:
 - А) Конституция Испании;
 - Б) законы о правах и свободах (развитие);
 - В) законы о правах (гарантии и приостановка действия);
 - Г) законы и регламенты центральных институтов государства. В отличие от России в Испании Регламенты Генеральных Кортесов — Конгресса депутатов и Сената — имеют статус законов;
 - Д) законы об избирательном режиме
- 2) административные законы, в том числе:
 - А) администрация государства (вариант перевода — государственное управление);
 - Б) автономная администрация (автономных областей, объединений, регионов; в российском эквиваленте — субъектов Российской Федерации);
 - В) местная администрация (провинции и муниципалитеты);
 - З) законы о национальной обороне и безопасности государства, в том числе:

- А) законы о вооруженных силах;
- Б) законы об общественной безопасности⁴.

Аппарат управления предполагает наличие кадров государственных служащих, организованной по определенным правилам государственной службы для практического выполнения политических и административных (управленческих, распорядительных, исполнительных и т.д.) функций, соответствующих интересам государства и гражданского общества, интересам власти в стране.

В Испании государственная служба в буквальном переводе называется общественной, публичной службой (пункт 3 статьи 103 Конституции Испании — *función pública*), что подчеркивает служение чиновников народу, нации, стране. Слова «государство», «государственный» (*estatal, del estado*) применяются в основном только к высшим органам политической власти, когда речь идет о короле, председателе правительства и министрах, о политической форме государства — парламентской монархии.

В испанской политологии можно найти следующее объяснение структуры понятия политико-административного управления. В традиционной демократической теории трех государственных властей (ветвей власти) выражение «исполнительная власть» охватывает как Правительство, так и Администрацию. В широком смысле «исполнительная функция» (статья 97 Конституции Испании) может быть объяснена обыденным выражением, которое, вероятно, получила функция «правительственная», понимаемая как свободная и созидательная, совместно с «административной», понимаемой как функция приведения в исполнение и применения законов. Две функции существуют сегодня дифференцированно. Однако Правительство Нации, которое «осуществляет исполнительную функцию и регламентную, уставную власть» и «руководит внутренней и внешней политикой» (статья 97 Конституции Испании), является одновременно, как и Совет Министров, руководящим органом Публичной Администрации и Администрации Государства (так указано в статьях 103.1 и 103.2 Конституции Испании). Это различие имеет последствия: действия исполнительной Администрации, формирующей направления дея-

¹ Jose-Vidal Pelaz Lopez. El estado de las autonomias. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporanea de Espana. — ACTAS. — Madrid. — 2002. — P. 91.

² Jose-Vidal Pelaz Lopez. El estado de las autonomias. Regionalismos y nacionalismos en la historia contemporanea de Espana. — ACTAS. — Madrid. — 2002. — P. 92.

³ Enrique Sanchez Goyanes. Constitucion Espanola Comentada. Paraninfo.S.A. — Madrid. — 2001. — P. 297.

⁴ Textos legales básicos. Legislación política del Estado. Editorial COLEX. — Madrid, 2002. — P. 5—8.

тельности по своей свободной инициативе (создание зон экономического развития, служб социальной помощи, планов общественных работ и т.д.), хотя формально могут быть дискуссионными, юридически спорными, не будут по своей сути объектом судебного обвинения; действия Администрации, применяющей Закон, что является подлинно административной деятельностью, полностью подлежат контролю Трибуналов (в Испании — судов) (статья 106.1 Конституции Испании). В определенной форме «откалывается от деятельности Совета Министров один вид деятельности, который не есть строго административный, но исполнительный в смысле старой Исполнительной Власти (имеется в виду режим Франко, когда не было разделения властей), то есть деятельность политическая и поэтому, дискреционная (когда власть дает должностному лицу или государственному органу право действовать по своему усмотрению), и не подлежит контролю судей» (статья 106.1 Конституции Испании)¹. Таким образом, на основе анализа текста Конституции Испании испанская политология дает пример обоснования существования политико-административного управления в государстве.

Признак 3. Суверенитет — верховенство государственной власти внутри страны и независимость государственной власти на международной арене. Верховенство выражается в способности государственной власти самостоятельно издавать общеобязательные для всех членов общества правила поведения, устанавливать и обеспечивать единый правопорядок, определять права и обязанности граждан, должностных лиц, государственных, партийных, общественных органов и организаций. В суверенитете государства находит свое политическое и юридическое выражение полновластие правящих (господствующих) кругов, элиты или социальных групп. В суверенитете выражается способность государства независимо от других государств формировать и претворять в жизнь свою внутреннюю и внешнюю политику.

В мире всегда существовали и существуют государства с формальным или ограниченным суверенитетом. Формальным суверенитетом считается тогда, когда он юридически и политически провозглашается, а фактически в силу распространения на государство влияния других государств, диктующих ему свою волю, не осуществляется. Частичное ограничение суверенитета может быть принудительным или добровольным. Принудительное ограничение суверенитета может иметь место (типичный случай) по отношению к побежденному в войне государству. Добровольное ограничение суверенитета допускается самим государством по взаимной договоренности с другими государствами ради достижения определенных общих целей. Добровольно суверенитет ограничивается и при объединении в федерацию или конфедерацию, когда передают часть своих суверенных прав центру. Глобализация и интернационализация политических, экономических и социальных связей ставят вопросы об ограничении суверенитета. Мерой здесь может быть добровольность и равноправие участия государства в союзах, блоках, объединениях. И приоритет национальных интересов при участии в деятельности международных структур.

Признак 4. Монополия государства на легальное применение силы в пределах обеспечения законно действующих правил жизни общества на физическое принуждение части граждан или групп и отдельных организаций к выполнению установленных и принятых государством норм поведения. Аппарат принуждения состоит из особых отря-

дов вооруженных людей в виде армии (для отражения, как правило, внешней агрессии), полиции, разведки и контрразведки, пенитенциарных учреждений и т.п.

«Мера армейской мощи и совершенства — есть мера, которая точно определяет моральную и жизненную крепость нации. Народ, не испытывающий никакого стыда из-за разложения, дурной организации своих вооруженных сил, не способен удержаться на плаву, или выжить», — такова жесткая, конкретная оценка роли данного признака для национального единства и политической стабилизации, данная выдающимся испанским политологом Х.Ортега-и-Гассет².

Признак 5. Обязательность членства в государстве (гражданство). Часто этот признак относят к суверенитету с точки зрения верховенства власти государства и определения им гражданского статуса лиц на его территории с правами и обязанностями перед государством (например, обязательная военная служба). Государственное гражданство человек получает с момента рождения, а не вступает в гражданство добровольно, как в профсоюз или политическую партию.

Политическая стабильность и миграционные процессы достаточно тесно взаимосвязаны. Проблемы обустройства, занятости и распределения рабочих мест и бюджетных средств, приток или отток экономически активной части населения. Межнациональные и этнические проблемы. Плохо преодолимые различия в стиле жизни и социальных стандартах поведения. Конкуренция на рынке труда и в предпринимательской среде. Двойное гражданство и связанные с этим экономические преимущества, в том числе доступ к иностранным инвестициям и социально-политическим ресурсам других стран. Современное российское законодательство о гражданстве именно поэтому стало объектом серьезной борьбы в Федеральном Собрании РФ, Правительстве РФ и Администрации Президента РФ.

Государство претендует, берет на себя исключительное право и обязанность представлять интересы общества как целого, всех граждан. Защищать общие интересы и блага людей, живущих на его территории или являющихся его гражданами, но пребывающими за границей. Негосударственные организации не обладают для данных целей ни политическими, ни материальными необходимыми ресурсами.

Именно здесь отчетливо проявляются консолидирующая, всеобъемлющая и стабилизирующая функции и роль государства как главного института политической системы. Все остальные институты не могут и не охватывают интересов всех социальных групп страны.

Признак 6. Право государства взимать налоги и сборы с граждан и юридических лиц, организовывать займы. Первоначально они были необходимы только для содержания армии, полиции, других органов государственного управления и принуждения. Доходы современного государства используются на государственные образовательные, медицинские, культурные, социальные и иные программы. Ежегодно законодательно утверждается бюджет государства — государственная программа (план, смета) источников доходов и направлений расходов государственных средств.

Признак 7. К основным признакам государства следует отнести наличие собственной денежной единицы и исключительное право государства чеканить монету и печатать бумажные деньги.

(Продолжение следует)

¹ Gallego Anabitarte. Constitución Española comentada/ Editorial Parafinfo. — Madrid. — 2001. — P. 121.

² Ортега-и-Гассет Х. Бесхребетная/ Испания. В сб.: Восстание масс. Пер. с исп. — М.: АСТ, 2001. — С. 285.