

# Глава 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

## 1.1. Понятие и признаки государства

Государство - сложная политико-правовая форма организации общественной жизни. Оно призвано служить средством управления общественными процессами (защита прав и законных интересов граждан, обеспечение правопорядка, безопасности граждан и общества).

Государство есть продукт возникновения и развития человеческой цивилизации. Процесс становления государства имеет место лишь на определенном этапе развития человеческого общества. В результате эволюционного развития человечество выработало для управления общественными процессами систему определенных правил поведения, устанавливаемых публичной властью. По мере усложнения социальных связей эти социальные нормы и институты политической власти принимают более сложные формы.

Предпосылки возникновения государства лежат в природе самого общества. Общество - это определенный тип отношений и связей между людьми (экономических, политических, духовных, юридических и т.д.), объединенных территориально, в рамках которых удовлетворяются их основные жизненные интересы и потребности (обеспечение прав и свобод, безопасность и др.). Необходимость реализовывать и обеспечивать эти потребности является предпосылкой для возникновения и существования государства. Охрана общественно значимых интересов, определяемых необходимостью нормального социального существования и развития человека, является задачей всего общества, условием его стабильного функционирования. Упорядочение в этих целях общественных отношений происходит при помощи публичной власти, представляющей общество во внешних и внутренних отношениях. Государственная власть обладает монополией на принуждение в случае нарушения законов и имеет для реализации этих полномочий систему специальных органов. Властные решения, исходящие от публичной власти, имеют общеобязательный характер и подлежат исполнению. Таким образом, мы видим, что государство возникло и упрочилось в поисках обеспечения внутреннего порядка и внешней безопасности. Еще Аристотель говорил, что государство создается "ради прекрасной жизни".

Причины или условия формирования государственности заложены в самих общественных отношениях. Первоначально, на заре возникновения, социальная организация основывалась на присваивающей экономике (охота, рыболовство и собирательство, то есть присвоение готовых продуктов). Человек удовлетворялся теми продуктами, которые он находил у природы.

Постепенное развитие человеческого общества привело к тому, что в результате так называемой неолитической революции начался процесс перехода общества от присваивающей экономики к производящей. С этого времени охота, рыболовство и собирательство постепенно стали заменяться земледелием и скотоводством, возникли металлургия и металлообработка. По данным археологии и этнографии, этот процесс продолжался у разных народов несколько тысячелетий. Продукты земледелия и скотоводства, производимые первоначально для собственных нужд, начали производиться в количестве, превышающем потребности самих производителей.

Овладение культурой земледелия, скотоводства и обработки металла дало толчок к дальнейшему развитию производительных сил, в связи с чем возник избыток продукта (прибавочный продукт), то есть начался процесс первоначального накопления капитала и появления частной собственности, что создавало возможность привлечения дополнительной рабочей силы для развития своего производства. Постепенно развивались обменные отношения между товаропроизводителями. Продолжался дальнейший процесс общественного разделения труда и его специализации по отдельным отраслям производства, что способствовало быстрому прогрессу хозяйственных отношений, развитию ремесла, искусства, письменности, возникновению первых городов. Постепенно с развитием имущественных отношений начала усложняться структура общества. Появились социальные группы, общности, имеющие свои интересы и особенности.

Имущественная и социальная дифференциация развивалась параллельно с функциями управления общественной организацией. Важное место в такой дифференциации занимали военные вожди и жрецы, которые имели большое влияние на общество. Благодаря развитию ремесла и торговли возникли сословия ремесленников и купцов.

Усложнение общественной жизни потребовало более совершенной формы ее организации и стимулировало развитие тех политических институтов, которые занимались функциями управления (обеспечением порядка в обществе, охраной собственности и т.д.). В механизме регулирования общественных отношений особую роль играет государство как важнейший политический институт, выполняющий необходимые для общества социальные, политические и юридические функции.

Известный русский юрист П.И. Новгородцев писал, что "государство не есть только классовое господство, это прежде всего публично-правовое регулирование частной и общественной жизни" <1>.

-----  
<1> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 289.

Государство как одна из форм политико-юридической организации общественной жизни характеризуется следующими основными признаками.

1. Народ. Государство есть союз людей, организованный на началах права на единой территории. Но не всякий союз людей образует государство. Этот союз людей прежде всего должен иметь единый общий интерес. Таким общим интересом для всех граждан государства является усовершенствование совместной жизни посредством установления и поддержания справедливого правопорядка. Государственный союз основан на началах права.

Граждане государства обладают субъективными публичными правами и являются субъектами публичных обязанностей. Публично-правовой союз граждан с государством определяется законодательством каждой конкретной страны самостоятельно.

2. Постоянным признаком государства является наличие определенной территории, то есть территориальная организация государственной власти. Территориальная организация государства означает, что его власть распространяется на определенную территорию, которая находится под юрисдикцией государства. В государственно-организованном обществе на смену принципу кровнородственной организации населения пришел принцип его территориальной организации. Люди, проживающие на территории государства, становятся подданными или гражданами данного государства. Юридически только граждане входят в состав государства и обладают всеми гражданскими и политическими правами (правом избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти, занимать должности в органах государственной власти, осуществлять определенные виды деятельности и т.д.). Государство обязуется обеспечивать граждан всеми правами и свободами как внутри страны, так и за ее пределами. Основные права и свободы человека и гражданина должны быть законодательно гарантированы государством. Однако государство, признавая права и свободы человека, обязуется защищать права и свободы иностранцев и лиц без гражданства.

3. Важнейшим признаком государства является наличие публичной власти, которая учреждается народом и выступает от его имени. Публичная (государственная) власть предполагает особую группу людей (управленцев), призванных осуществлять задачи и функции государства. Объективно необходимой функцией государственной власти является упорядочение общественной жизни, общественных отношений. Отнюдь не всякая власть - управленческое благо. История знает много примеров, когда государственная власть нарушала права и свободы личности. Эффект власти в значительной степени действует в согласии с управляемыми людьми. Властные полномочия государства ограничены, во-первых, правами и свободами, принадлежащими его гражданам, и во-вторых, властными полномочиями других государств.

Сама цель упорядочения общественных отношений (стремление к порядку) может достигаться и антиправовыми средствами. Однако, стремясь к порядку, они самоуничтожаются, лишив себя всех прав и свобод, своей личности. Из этого следует, что сама власть нуждается в таком ценностном регуляторе, как право. Право - основа власти, основа деятельности государства, то есть организация государственной власти должна быть основана только на правовых началах, а ее деятельность - в рамках права (правового закона).

Государственная власть, в свою очередь, характеризуется следующими признаками. Во-первых, для осуществления своих функций и задач она имеет свой аппарат управления, который призван осуществлять функции управления обществом с помощью специальных государственных органов. Осуществление государственных управленческих функций является их профессиональной деятельностью. Во-вторых, публичная власть является представительной. Она осуществляет свою деятельность от имени народа. В-третьих, признаком публичной власти является ее легитимность. Феномен легитимности государственной власти - признание ее народом права управлять им и подчиняться ей. Необходимо отличать легитимность власти от ее легальности. Не всякая легальная власть является легитимной.

4. Налоговая и финансовая системы. Государство устанавливает систему налогов и сборов для формирования государственного бюджета. Затем оно распределяет эти средства на различные общественные нужды, в том числе на содержание государственного аппарата, который занят только управленческой деятельностью, а также на содержание социально незащищенных слоев населения.

5. Суверенитет. В юридической и политологической литературе государственный суверенитет трактуется как верховенство государственной власти на своей территории и ее независимость в международной сфере.

Верховенство государственной власти внутри страны означает:

- распространение ее властной силы на всех граждан и организации, обязательность решений органов государственной власти для других субъектов правоотношений;
- только установленные государством правила поведения признаются общеобязательными и обеспечиваются системой юридических гарантий;
- возможность применения мер государственного принуждения в случае совершения противоправных деяний.

Самостоятельность и независимость государственной власти выражаются в ее исключительном праве свободно решать свои задачи и выполнять свои функции в рамках права.

Государственный суверенитет следует отличать от суверенитета народа. Хотя они и тесно связаны между собой, но представляют различные исторические и общественно-политические явления. Государственный суверенитет возникает вместе с государством, а суверенитет народа основан на признании всего граждански правомочного населения той или иной страны единственным источником государственной власти. Народный суверенитет - источник государственного суверенитета. Суверенитет государства ограничен суверенитетом народа, которому и принадлежит высшее право определять экономическую, социальную и политическую системы страны.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. А высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Представительные органы государственной власти осуществляют властные полномочия от имени народа.

Следовательно, государственный суверенитет - это ограниченная правом власть как внутри страны, так и в международных отношениях, осуществляемая от имени народа.

На современном этапе развития цивилизации государственный суверенитет имеет свои пределы, которые во внутренней жизни государства определяются притязаниями других субъектов права, а в международных отношениях - рамками международного права. В настоящее время в современном интегрированном мире все чаще признается, что международное право, международное сообщество и международные организации могут и должны вмешиваться во внутренние дела государств, если власть грубо нарушает права и свободы человека, права и свободы малых народов и национальных меньшинств. Это зафиксировано в целом ряде межгосударственных соглашений, прежде всего в Парижской хартии для новой Европы и ряде других. Ярким примером этого является ограничение суверенитета государств Европейского союза рамками права Европейского союза.

6. Система права. Государство - это не просто союз людей, объединенных территориально, но и правовой союз, организованный и действующий по правовым нормам. Государство, устанавливая систему общеобязательных правил поведения, регулирует и упорядочивает существующую систему общественных отношений. Наличие правовой системы юридически оформляет государственную власть и тем самым делает ее легитимной. Система права определяет юридические рамки и формы осуществления функций и задач государства. Все субъекты права (в том числе и государство) функционируют в рамках правовых норм.

Таким образом, государство - это территориально организованная публично-правовая общность населения, построенная на началах власти и осуществляющая свою деятельность на основе права с помощью специального государственного аппарата.

Государство как феномен общественной жизни можно понимать в различных аспектах. В институциональном смысле государство - это система органов государственной власти и учреждений, действующих на основе права. В этом смысле государство выступает как равноправный субъект правоотношений.

В публичном смысле государство - универсально значимая власть, призванная для охраны прав и свобод личности, обеспечения безопасности граждан и общества в целом, установления законности и правопорядка.

В функциональном смысле государство - способ регулирования и упорядочения общественных отношений.

## 1.2. Сущность и функции государства

Назначение и сущность государства состоят в том, что оно призвано осуществлять управление обществом на основе демократических принципов правления в интересах защиты основных прав и свобод личности, а также для обеспечения общественного согласия (социального компромисса).

Поскольку государство представляет собой территориальный публично-правовой союз населения, осуществляющий свои задачи и выполняющий свои функции с помощью специальных органов государственной власти, то можно сказать, что обеспечение прав и свобод человека и гражданина, регулирование и упорядочение общественных отношений и является основной обязанностью государства. Природа государственной власти - в охране прав и свобод человека и гражданина, в обеспечении гражданского мира и согласия.

Социальное назначение государства заключается в том, что это организация политической власти, призванная представлять общие интересы населения. Деятельность государства направлена на решение общесоциальных проблем. Управляя делами общества, государство стремится к стабильности и гармоничному развитию общества, к обеспечению социального компромисса и правопорядка. Еще Цицерон писал, что "государство есть достояние народа, а народ не любое соединение людей, собранных вместе каким бы то ни было образом, а соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права и общностью интересов" <2>.

-----  
<2> Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. М., 1966. С. 20.

В чем же состоит сущность государства? В чем его единая и объективная цель? Отвечая на эти вопросы, известный русский юрист И.А. Ильин писал, что "сущность государства состоит в том, что все его граждане имеют и признают - помимо своих различных и частных интересов и целей - еще единый интерес и единую цель, а именно: общий интерес и общую цель, ибо государство есть некая духовная община" <3>.

-----  
<3> Ильин И.А. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 1. М., 1993. С. 241.

Социальное назначение и сущность государства проявляются в его функциях и задачах. Под функциями государства понимают основные направления его деятельности, вытекающие из его сущности и роли в общественной жизни. В отличие от задач государства, которые могут носить временный, локальный характер, функции государства имеют постоянный характер и общесоциальную направленность, хотя в различные исторические эпохи они могли быть направлены и на узкокорпоративные цели. Если в Древнем мире или Средневековье государство активно осуществляло такие классовые функции, как подавление сопротивления рабов и крепостных крестьян, обеспечение условий для их эксплуатации, то функции современных развитых демократических государств направлены на осуществление общесоциальных проблем, связанных с защитой прав и свобод личности, поддержанием общественного порядка, обеспечением мира и безопасности и т.д.

На характер и содержание функций государства оказывают влияние многие факторы социально-экономического, политического, экологического характера. Бурный рост экономики, ее научно-технический прогресс, стабильная политическая обстановка во многом определяют направления деятельности государства, связанные с обеспечением прав и свобод человека, экологической безопасностью, разрешением межнациональных конфликтов, борьбой с преступностью и т.д. На содержание функций государства большое влияние оказывает и международная обстановка. В современном мире активно продолжается процесс интеграции государств, что обуславливает их тесное сотрудничество по многим ключевым вопросам (защита прав человека, поддержание мира и международного правопорядка, экологической безопасности, борьба с международным терроризмом и т.д.). Возрастает значение международного права, международных организаций в решении всех этих вопросов.

Функции государства и их конкретное содержание зависят от формы организации государственной власти, от того, какие цели государство ставит перед собой. В зависимости от социальной направленности функции государства могут в значительной мере отличаться друг от друга. Так, при либерально-демократическом режиме государство признает за собой функцию охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения мира и согласия, социальной безопасности, а при тоталитарном политическом режиме, наоборот, стремится полностью держать монополию своей власти над обществом (свобода личности ограничена, отсутствует политический плюрализм и гласность, экономика полностью управляется государством).

Основные функции государства подразделяются на виды по различным основаниям. Наиболее общей классификацией основных функций государства является деление их на внутренние (деятельность внутри данной страны) и внешние (деятельность на международной арене). Между внутренними и внешними функциями существует неразрывная связь, ибо внешняя политика любого государства предопределяется внутренними условиями его существования, а международные

обязательства, в свою очередь, взятые государством на себя, диктуют необходимость строить деятельность во внутренних отношениях в соответствии с общечеловеческими стандартами.

По времени осуществления различают функции постоянные (на всех этапах развития государства) и временные, появление которых обусловлено специфическими условиями конкретного периода развития государства.

По формам деятельности функции государства подразделяются на законотворческие, управленческие, судебные и контрольно-надзорные, которые отражают механизм реализации государственной власти. Законодательные функции осуществляют органы законодательной власти, управленческие - органы исполнительной власти, судебные - органы судебной власти, надзорные - органы прокуратуры и другие контрольно-надзорные органы.

Государство в процессе своей деятельности оказывает целенаправленное воздействие на различные сферы общественной жизни. В зависимости от этого внутренние функции государства можно подразделить на политические, экономические, социальные, экологические, а также осуществляемые в культурной сфере.

В политической сфере функции государства связаны:

- с признанием и защитой прав и свобод человека и гражданина. Уважение человеческого достоинства, защита прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение условий для гармоничного развития личности - вот первейшая обязанность и задача государства, его органов. Государство в своих законодательных актах закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и создает систему их гарантий;

- с регулированием политических процессов в обществе посредством законодательного закрепления принципов организации и деятельности политических партий и объединений, их взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;

- с обеспечением общественной безопасности государство разрешает социальные и межнациональные конфликты, поддерживает общественное согласие, оказывает помощь беженцам и вынужденным переселенцам и т.п.

В экономической сфере государство обеспечивает нормальное функционирование и развитие экономики. Деятельность государства в области экономики направлена на поддержание приоритетных направлений экономического развития, охрану существующих форм собственности, обеспечение свободы экономической деятельности, организацию внешнеэкономических связей, установление системы налогов и т.д.

Экономическая роль демократического правового государства в условиях рыночной экономики в основном сводится:

- к законодательному определению круга субъектов хозяйственной деятельности, а также ее объектов и взаимоотношений между ними;

- к поощрению, защите и охране социально и экономически целесообразных форм этой деятельности (поведения ее участников), осуществляемых главным образом с помощью регулятивных мер экономического характера.

Государственное регулирование экономических отношений при рыночном хозяйстве не носит жесткого характера, а основано на использовании экономических методов и средств (налогообложения, кредитования, субсидий и др.).

Одним из основных направлений деятельности современного государства является его социальная функция. основополагающим признаком социального государства является утверждение системы общественных отношений, основанной на уважении и соблюдении естественных прав и свобод человека и гражданина, наличие в обществе условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие личности.

В социальной сфере деятельность государства направлена на поддержание достойного уровня жизни населения, оказание помощи тем лицам, которые не могут самостоятельно обеспечить себя средствами для существования (инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, безработные). Государство расширяет свои социальные гарантии, направленные на поддержку наиболее социально незащищенных слоев общества. Конституционное положение о том, что "в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты" (ст. 7 Конституции РФ), означает заявление России о своей приверженности одному из основополагающих принципов деятельности современного демократического государства, согласно которому создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, возводится в ранг общегосударственной политики.

В реализации социальной функции значительное место принадлежит проведению эффективной государственной политики в области образования, культуры, здоровья граждан, в жилищной сфере. Социальная функция в данных сферах общественной жизни осуществляется в форме государственной поддержки (материальной, финансовой, программной и др.) образовательных, воспитательных, научных учреждений, учреждений культуры и здравоохранения. Например, в соответствии с Законом Российской Федерации "Об образовании" от 10 июля 1992 года (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года N 12-ФЗ) "право граждан на образование обеспечивается государством путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования" <4>.

-----  
<4> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 30. Ст. 1797; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 3. Ст. 150; 1997. N 47. Ст. 5341; 2002. N 12. Ст. 1093, N 26. Ст. 2517.

Культура, образование, здравоохранение должны стать общедоступными, поскольку в данном случае речь идет о главных социальных ценностях: здоровье и интеллектуальном потенциале общества. Всеобщая декларация прав человека (1948) провозгласила право каждого на достойный жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния как самого человека, так и его семьи (ч. 1 ст. 25).

В культурной сфере государство оказывает поддержку развитию искусства и культуры, заботится о культурном и нравственном росте общества. Государство ответственно перед гражданами за обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ. В этих целях органы государственной власти выступают гарантом прав и свобод всех субъектов культурной деятельности.

Защищают эти права и свободы посредством:

- законодательной и иной нормативной деятельности;
- разработки и осуществления государственной политики и государственных программ культурного развития;
- пресечения посягательств на права и свободы в области культуры.

В природоохранной сфере функцией государства является охрана и рациональное использование природных ресурсов в целях улучшения условий жизни людей. Государственное регулирование охраны окружающей природной среды, определение порядка природопользования, обеспечение экологической безопасности - вот одна из важнейших задач и функций государства на сегодняшний день.

Право на благоприятную окружающую среду является одним из фундаментальных прав человека. Статья 42 Конституции РФ закрепляет, что "каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением". Государственными гарантиями соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду являются:

- обеспечение благоприятных условий для жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное планирование и государственное нормирование качества окружающей среды;
- предотвращение экологически вредной деятельности, предупреждение и ликвидация аварий, стихийных бедствий, катастроф;
- государственное и общественное страхование граждан, образование резервных фондов помощи, возмещение вреда, причиненного здоровью граждан в результате загрязнения природы и иных вредных воздействий;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- государственный контроль за соблюдением природоохранительного законодательства;
- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

К внешним функциям государства относятся:

- сотрудничество с другими государствами в социально-экономической, политической, военной и культурной сферах;
- оборона страны и обеспечение государственной безопасности;
- поддержание мира и мирового правопорядка;

- предотвращение войн, разоружение, ликвидация ядерного и другого оружия массового уничтожения;
- борьба с международным терроризмом;
- оказание помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (землетрясение, наводнение, ураган, извержение вулкана и т.д.);
- сотрудничество в решении глобальных проблем современности.

Особое значение в современных условиях приобретает сотрудничество государств по поддержанию мира и мирного сосуществования, когда над человечеством нависла угроза уничтожения в термоядерной войне. С целью укрепления мира и мирного сосуществования государства ведут активную работу за:

- равенство и суверенитет всех народов;
- мирное урегулирование споров;
- отказ от войны, от применения силы или угрозы силой как средства решения спорных вопросов, разрешение их путем переговоров;
- невмешательство во внутренние дела;
- сотрудничество между государствами; ограничение вооружений;
- добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных международных договоров и т.д.

В деятельности государства, направленной на защиту и укрепление мира, особое значение приобретает задача всеобщего и полного разоружения под строгим, всеобъемлющим международным контролем. Мировое сообщество в целях сохранения человеческой цивилизации требует, чтобы государства путем взаимных договоренностей исключили возможность ядерной катастрофы и остановили разорительную для всех стран гонку вооружений. Но поскольку еще сохраняются противоречия между геополитическими и экономическими интересами разных стран, угроза нападения извне, непрестанной заботой государства является сохранение армии на уровне, необходимом для обеспечения безопасности страны, и оборонного военного потенциала, гарантирующего решение этих задач.

Функции государства можно подразделить также на регулятивные и охранительные, которые могут реализовываться в правовых и организационных формах. Среди правовых форм можно выделить законотворческую (нормотворческую) деятельность государства (разработка и принятие законов и других нормативных актов), правоприменительную деятельность (государственно-властную деятельность компетентных органов по реализации норм права) и правоохранительную деятельность, направленную на осуществление правового контроля и реализацию юридической ответственности. К организационным формам относят создание органов государственной власти, их материально-техническое и информационное обеспечение и т.д.

Методами осуществления функций государства являются:

- нормативно-правовое регулирование;
- убеждение;
- принуждение;
- надзор и контроль.

Используя метод нормативно-правового регулирования, государство закрепляет конкретные права и обязанности участников общественных отношений, тем самым, с одной стороны, поощряя общественно полезную деятельность субъектов правоотношений, а с другой стороны, в случае нарушения общеобязательных предписаний принимает меры государственного принуждения.

Государство в своей деятельности в основном использует метод убеждения. Сознательное добровольное выполнение требований государства, убежденность граждан в справедливости его требований становятся основными методами осуществления государством своей деятельности. Принуждение как один из методов осуществления государством своей деятельности имеет место в тех случаях, когда есть нарушения предписаний норм права и необходимо привлечь виновных к юридической ответственности.

Осуществляя функции защиты прав и свобод личности, обеспечения социальной безопасности, законности и правопорядка, государство активно использует метод надзора и контроля. Например, органы прокуратуры осуществляют высший надзор за исполнением действующего законодательства; финансово-контрольные органы государственной власти (Счетная палата, налоговая инспекция и налоговая полиция) - финансовый контроль. Существуют и другие органы государственной власти, осуществляющие различные контрольно-надзорные функции (Гостехнадзор, Атомнадзор и др.).

### 1.3. Форма государства

Любое государство, помимо его сущности и социального назначения, характеризуется также некоторыми внешними признаками. Совокупность его внешних характеристик, определяющих порядок формирования и осуществления государственной власти, административно-территориальное устройство, и составляет форму государства (или форму организации государственной власти). Форма государства характеризует отношения между людьми и государством в процессе управления ими, способы организации высших органов государственной власти, административно-территориальную организацию государства. Все эти правоотношения вместе взятые образуют публичный правопорядок, который называется государственным устройством.

Термин "устройство государства" в общей теории государства и права понимается в различных смыслах. Речь может идти об устройстве государства как о форме государства, о форме правления, об административно-территориальной организации. Во всех этих случаях организация государственной власти понимается в разных аспектах: политико-правовом, структурно-функциональном, административно-территориальном. Государство - это структурированная организация, строящая свою деятельность на основе права.

Форма государства неразрывно связана с его сущностью. Однако последняя предопределяет форму государства не непосредственно, а через его содержание, обусловливаемое уровнем культуры, традициями, характером развития экономических отношений, внешнеполитическими отношениями, существующими в определенных исторических условиях. Поэтому содержание государства отражает не только то, что свойственно ему как специфическому явлению общества в любых исторических условиях, но также и то, что присуще тем или иным государствам в силу особенностей конкретно-исторических условий их возникновения и развития.

Форма государства - это сложное понятие, включающее три элемента: форму правления, государственное устройство и политический режим. Это не простая совокупность составляющих ее элементов, а единство целостной системы, обусловленное ее внутренними связями и отношениями. Форма каждого конкретного государства как единство указанных элементов (формы правления, государственного устройства и политического режима) складывается исторически под влиянием целого ряда факторов. Несомненное воздействие на нее оказывают уровень экономического развития, достигнутый обществом на определенном этапе своего развития, и отношения между основными политическими силами в обществе. Поэтому в разные исторические эпохи преобладали те формы государства, которые в большей степени соответствовали ступени экономического роста и соотношению политических сил в стране. Этим объясняется то, что в Средние века, например, наиболее распространенной формой правления была монархия (разных видов). А после буржуазных революций в некоторых странах монархическая форма правления либо претерпела существенные изменения, либо была заменена республиканской (тоже разных видов).

Такое разнообразие объясняется тем, что, помимо указанных выше факторов, на форму государства могут оказывать влияние также иные условия, в частности географическое положение страны, исторические традиции, присущие населяющим ее народам, господствующая идеология, религия, уровень культурного развития и национального сознания народа, степень его политической активности.

Форма государства - это организационно-функциональная структура государства, выражающая способ организации и осуществления государственной власти и ее взаимодействие с населением.

В настоящее время в юридической и политологической литературе классификация формы государства осуществляется главным образом по ее элементам: форме правления (монархия и республика), форме государственного устройства (унитарное государство, федерация и конфедерация), форме государственного (политического) режима (демократические или авторитарные методы государственного управления).

На сегодняшний день конституция каждой страны четко закрепляет и регламентирует структуру, способы формирования и правовое положение высших органов государственной власти (главы государства, парламента и правительства), а также установленный порядок взаимоотношений между ними.

Конституция РФ 1993 года в главе 1 "Основы конституционного строя" закрепляет основные признаки государственного устройства Российской Федерации. Статья 1 устанавливает, что "Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления". Это значит, что Россия по форме государственного устройства - федерация, которая состоит из субъектов федерации, по форме правления - республика, где глава государства и парламент избираются путем прямых выборов гражданами страны, а в государственном управлении действует принцип разделения властей. Государственный режим осуществляется демократическими методами управления и гарантиями конституционных прав и свобод человека и гражданина. Некоторые важнейшие признаки Российской Федерации содержатся и в других статьях



Конституции. Прежде всего это определение Российской Федерации как социального (ст. 7) и светского (ст. 14) государства.

Форма правления. Государство - это форма осуществления суверенной власти. В зависимости от того, кто является носителем суверенной власти, можно говорить о различных формах правления. Под формой правления понимается организация верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их компетенция и взаимоотношения с населением, степень участия населения в формировании этих органов.

По формам правления государства подразделяются на монархии и республики. Монархия - это такая форма правления, при которой вся верховная власть сосредоточена в руках единоличного главы государства (монарха), передается по наследству или династически. Монархическая форма правления начала складываться еще в рабовладельческом обществе и до сих пор сохраняется в некоторых странах. Конечно, при этом монархия как форма правления не остается неизменной. Она претерпела весьма значительные изменения в зависимости от условий развития общественно-политических институтов и расстановки социально-политических сил общества.

Монархия характеризуется следующими основными признаками:

- главой государства является монарх;
- власть монарха передается по наследству или династически;
- деятельность монарха не ограничена определенным сроком, то есть он исполняет свои обязанности пожизненно.

В настоящее время монархические формы правления существуют:

- в Европе - Великобритания, Бельгия, Голландия, Дания, Испания, Люксембург, Норвегия, Швеция, Монако, Лихтенштейн, Андорра;
- в Азии - Бахрейн, Бутан, Бруней, Катар, Кувейт, Иордания, ОАЭ, Саудовская Аравия, Таиланд, Япония, Малайзия;
- в Африке - Лесото, Марокко, Свазиленд.

Монархии подразделяются на абсолютные (неограниченные) и ограниченные. Монархия называется абсолютной, если верховную государственную власть единолично осуществляет глава государства - монарх (король, царь, император, шах, эмир), не ограниченный каким-либо другим органом государственной власти. Например, история знает много примеров абсолютной монархии: Россия - в период самодержавия, Англия - в период правления династии Стюартов, Франция - при правлении династии Бурбонов. В настоящее время абсолютные монархии в ее чистом виде сохранились в некоторых странах Азии и Персидского залива. Например, Бутан, Бруней - самые известные абсолютные монархии. Абсолютная монархия как форма правления существует также в таких странах, как Катар, Бахрейн, Оман, Кувейт, Саудовская Аравия. Хотя в этих странах приняты конституции и созданы парламенты, однако вся власть исходит от монарха, а парламенты имеют лишь консультативный характер.

Ограниченная монархия - это такая форма правления, при которой власть монарха ограничена представительным органом - парламентом, действующим на основе конституции (Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Япония, Испания, Нидерланды, Норвегия, Таиланд, Малайзия, Люксембург, Лихтенштейн, Монако и др.). Ограниченные монархии подразделяются на дуалистические и парламентские.

Дуалистическая монархия - это переходная форма правления от абсолютной к парламентарной монархии. Она характеризуется следующими основными признаками:

- монарх выполняет функции реального главы государства;
- наряду с монархом существуют и иные высшие органы государственной власти (парламент и правительство);
- некоторые члены парламента назначаются монархом (в отличие от парламентарной монархии, где парламент избирается народом);
- члены правительства назначаются монархом и правительство несет ответственность лично перед монархом.

Дуалистическими монархиями на сегодняшний день являются Кувейт, Иордания, Непал.

Парламентарная монархия - это такая форма правления, где власть монарха ограничена парламентом. Признаками парламентарной монархии являются следующие:

- наряду с монархом функционируют и иные высшие органы государственной власти (парламент, правительство и др.);
- парламент избирается народом;
- правительство формирует партия, завоевавшая большинство мест в парламенте;
- правительство несет ответственность перед парламентом;
- действует принцип разделения властей;

- властные функции монарха ограничены и в основном носят церемониальный характер (представление государства за рубежом, принятие отставки правительства, вручение государственных наград и т.д.).

В настоящее время парламентскими монархиями являются Великобритания, Бельгия, Дания, Швеция, Япония, Испания, Нидерланды, Норвегия и др.

Республика - это такая форма правления, при которой высшие органы государственной власти избираются народом на основе всенародного голосования, то есть источником власти выступает суверенный народ. В республиках высшие органы государственной власти коллегиальные и в основном выборные (глава государства - президент, парламент), которые избираются на определенный срок. Должностные лица выборных органов государственной власти несут политическую ответственность перед своими избирателями. Она может выражаться в таких формах, как досрочный отзыв депутата, роспуск парламента, уход в отставку правительства, отрешение от должности президента.

Республика как форма правления возникла только с конца XVIII века (от лат. res publica - дело согласия народа). Республикой называлось любое государство, строящее свою деятельность на основе права, на правовых началах. Республиканская форма правления предполагала осуществление управления государством на основе принципа разделения властей, что, по мнению авторов этой идеи, должно обеспечить качество принимаемых законов и их исполнение, а судебная власть контролирует исполнение этих законов. В странах с развитой экономикой и высоким уровнем политико-правовой культуры идея разделения властей функционирует успешно, обеспечивая стабильность и процветание общества.

Республики подразделяются на президентские и парламентские. Для президентской республики характерно то, что президент, будучи главой государства, во-первых, возглавляет исполнительную власть, назначает и освобождает от должности членов правительства; во-вторых, правительство несет политическую ответственность перед президентом; в-третьих, здесь в классическом варианте действует принцип разделения властей (например, в США, Аргентине, Бразилии).

В президентских республиках глава государства - президент - избирается на определенный срок: путем прямых выборов гражданами государства (в России, Бразилии, Египте и др.); косвенными выборами (в США, Аргентине граждане выбирают выборщиков, а последние - президента). Президентом может быть только гражданин данного государства, достигший определенного возраста (например, в России - 35 лет) и обладающий гражданскими и политическими правами.

В парламентских республиках исполнительная власть возглавляется премьер-министром (председателем правительства), правительство назначается парламентом и несет перед ним политическую ответственность за свою деятельность (например, в Италии, Германии, Греции, Индии). Состав и политика правительства непосредственно отражают соотношение сил в парламенте. Это может быть, с одной стороны, достоинством такой формы правления, но, с другой стороны, и недостатком. Дело в том, что при отсутствии прочного большинства у какой-либо одной партии (устойчивого союза нескольких партий), при расколах правящей партии и появлении фракции (фракций), голосующих вместе с ее противниками, правительство утрачивает стабильность, что создает нестабильность политической обстановки в стране.

Выделяются и смешанные республики (Франция, Финляндия), где сочетаются черты парламентской и президентской форм правления. При смешанной форме правления главой исполнительной власти является премьер-министр, который наделен широкими полномочиями. В формировании правительства участвуют и президент, и парламент. Таким образом, правительство ответственно и перед парламентом (вотум недоверия), и перед президентом (отставка).

В Российской Федерации существует республиканская форма правления, где главой государства является Президент, а законодательную власть осуществляет парламент - Федеральное Собрание, состоящее из двух равноправных палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Российской Федерации присущи черты как президентской, так и парламентской республики. Это выражается в том, что Государственная Дума, во-первых, дает согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, во-вторых, решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации, в-третьих, выдвигает обвинение против Президента РФ для отрешения его от должности. А к ведению Совета Федерации относится вопрос об отрешении Президента РФ от должности в случае государственной измены или совершения иного тяжкого преступления. В свою очередь, Президент РФ может распустить Государственную Думу в случаях и порядке, которые предусмотрены Конституцией РФ.

Форма государственного устройства. Под формой государственного устройства в юридической науке понимается административно-территориальная организация государства, характер взаимоотношений между его составными частями (субъектами), а также между центральными и

местными органами. Все государства по своему территориальному устройству подразделяются на унитарные (простые) и федеративные (сложные).

Унитарное государство (от лат. *unitas* - "единство") - это единое государство, не имеющее в своем составе иных государственных образований на правах его субъектов. Такое государство может делиться только на административно-территориальные единицы, не обладающие суверенитетом. Органы власти административно-территориальных образований подчиняются единым, общим для всей страны высшим органам государственной власти (например, Бельгия, Дания, Норвегия, Швеция, Италия, Франция, Венгрия, Португалия, Латвия, Литва, Эстония и др.). В унитарном государстве - единое законодательство, единое гражданство для всей страны, единая денежная система, административно-территориальное управление осуществляется единым центром. Административно-территориальные единицы не обладают какой-либо политической самостоятельностью.

Разновидностью унитарных государств можно считать государства, в которых при наличии единой территории имеются автономные образования. Например, это такие государства, как Китай (имеет в своем составе ряд автономий - Тибет, Гонконг и др.), Испания (область Басков), Украина (Крымская автономная республика) и др.

Федеративное государство характеризуется сложной формой территориального устройства, при которой государственная власть разделена между центральными, то есть федеральными, органами государственной власти и органами власти субъектов, входящих в федерацию. Федерация (от лат. *foedus* - союз) - это союз нескольких государственных образований (государств), основанный на договоре. Субъекты федерации - территориальные единицы, обладающие не всеми, а некоторыми признаками государства (например, конституцией, законодательными органами). Поэтому современное понимание федерации означает, что это такое государство, в состав которого входят территориальные образования - субъекты федерации (штаты, кантоны, провинции), обладающие определенным суверенитетом, то есть относительной самостоятельностью в осуществлении власти на собственной территории. Таким образом, субъекты федерации имеют определенную политическую самостоятельность. Государственная власть в федеративном государстве разделена между центральными государственными органами, решающими преимущественно вопросы общего значения, и органами власти субъектов федерации, представляющими интересы данных регионов и проживающего там населения.

Все субъекты федерации являются равноправными ее членами. Наряду с общими для всех членов федерации - федеральными высшими органами государственной власти - аналогичные органы власти имеются в каждом субъекте, входящем в федерацию. Соотношение между высшими органами государственной власти федерации в целом и высшими органами государственной власти каждого из субъектов федерации, а также их компетенция определяются на основе договора. Законодательство в таких государствах состоит из федерального законодательства и законодательства каждого субъекта федерации. Федерациями являются, например, США, Германия, Индия, Россия, Швейцария и др.

Важным признаком федеративного государства является также наличие двойного гражданства: гражданства федерации и гражданства соответствующего субъекта в составе федерации.

Понятие "федерация" шире, чем просто форма государственного устройства. Этот феномен характеризует всю политическую систему общества.

Выделяют различные виды федераций:

- дуалистические федерации, основанные на дуализме суверенитета (штаты и центр в США), взаимной координации их деятельности;
- национально-территориальные федерации;
- договорно-конституционные федерации;
- симметричные федерации;
- асимметричные федерации, то есть те, в которых не соблюдается принцип равенства субъектов федерации.

Основной проблемой любой федерации является разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. От решения этого вопроса зависят правовой статус субъектов в составе федерации и характер взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации. Эти отношения определяются конституцией федерации или федеративными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В зависимости от этого в федерации реализуется либо конституционный, либо договорно-конституционный принцип государственного устройства. Например, Конституция РФ 1993 года определяет предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72) и предметы ведения субъектов в составе Российской Федерации (ст. 73).

Согласно Конституции Российская Федерация состоит из 89 субъектов федерации, равноправных в отношениях с федеральными органами. К ним относятся республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Разнообразие форм составляющих федерацию образований - результат исторического развития России, особенностей ее национального состава. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации.

Конфедерация (от лат. confederatio - сообщество) представляет собой союз нескольких самостоятельных государств, образованный, как правило, на основе договора для достижения определенных целей (политических, военных и экономических), которые позволяют создать наиболее благоприятные условия для деятельности этих государств. Эти цели могут носить как временный, так и постоянный характер. Например, страны Европейского союза, прежде всего, преследуют экономические и политические цели для обеспечения наиболее благоприятных условий для экономического и политического сотрудничества.

Порядок вступления в конфедерацию и выхода из нее определяется на основе договора по принципу добровольности и согласия всех членов.

В конфедеративных государствах для достижения поставленных целей создаются необходимые органы управления. Однако здесь нет центрального государственного аппарата, отсутствует единая система права. Все государства, объединившиеся в конфедерацию, обладают суверенитетом и имеют полную политическую самостоятельность. Обладает ли сама конфедерация суверенитетом? На этот счет в юридической литературе есть разные точки зрения. Хотя в конфедерациях и имеются высшие органы власти, но решения этих органов не являются обязательными для государств, входящих в этот союз, если эти решения не одобрены их парламентами. Конфедеративные органы непосредственно не могут принуждать членов союза к исполнению своих решений. Материальная база конфедерации создается за счет взносов ее членов. Учитывая все это, конфедерацию обычно не считают суверенным государственным образованием.

Конфедерация в основном носит временный характер. История знает несколько примеров конфедерации. Например, союз Севера с Югом после Гражданской войны в США с 1776 по 1787 год, союз кантонов в Швейцарии в 1815 - 1848 годах. На сегодняшний день конфедераций как таковых не существует, но есть союзы, обладающие определенными признаками конфедерации (Европейский союз).

В современной юридической литературе выделяют и содружество как форму объединения государств (СНГ). Содружество, так же как и конфедерация, создается для достижения определенных целей.

Истории известна также такая форма государственного устройства, как империя - сложное государство, созданное в основном насильственным путем в результате завоеваний и присоединения отдельных территорий. Империи существовали с глубокой древности (империя Александра Македонского, Римская империя) до начала XX века (Великобритания, дореволюционная Россия). Однако единого государственно-правового статуса у составных частей империй никогда не было.

Государственный (политический) режим. Политический режим представляет собой совокупность методов и приемов осуществления государственной власти, характеризующую политическую обстановку в стране, то есть степень политической свободы в обществе и правовое положение личности. Политический режим во многом предопределяет не только особенности организации и деятельности государственной власти, но также ее соотношение со всеми существующими негосударственными общественно-политическими организациями, степень участия населения в управлении делами общества и государства. Иными словами, государственный (политический) режим во многом предопределяет особенности функционирования политической системы общества в целом.

Государственный режим характеризуется правовыми или неправовыми способами (методами) осуществления власти. В зависимости от методов осуществления государственной власти политический режим может быть демократическим или антидемократическим.

Демократия (от греч. demos - народ и kratos - власть) - народовластие - означает широкий объем политических и гражданских прав человека, активное участие граждан в формировании и деятельности органов государственной власти, признание воли народа единственным источником государственной власти.

Признаки демократического политического режима:

- широкий круг прав и свобод личности, их конституционные гарантии;

- наличие у властных органов мандата народа;
- наличие рыночной, саморегулирующей экономики;
- многообразии форм собственности;
- свобода экономической и предпринимательской деятельности;
- верховенство права, независимость правосудия (суда);
- принцип разделения властей;
- идеологическое многообразие, политический плюрализм, в том числе многопартийность;
- принцип: "Разрешено все, что не запрещено законом".

Демократический политический режим является предпосылкой формирования гражданского общества и правовой государственности. Государственное управление основано на правовых принципах осуществления власти.

Экономической основой демократического режима являются многоукладная экономика с разными формами собственности (в том числе и частной) и рыночные отношения. Свобода экономической и предпринимательской деятельности является важнейшим условием для развития экономики страны. Развитая экономика способствует социальной защищенности личности и развитию ее творческого потенциала.

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, народовластие имеет две формы: представительную и непосредственную демократию.

Представительная демократия означает осуществление полновластия народа через представительные, то есть выборные, органы государственной власти (на федеральном уровне и в субъектах Федерации) и местного самоуправления. Таковыми в Российской Федерации являются: на федеральном уровне - Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Президент РФ; в субъектах Федерации - парламенты субъектов Федерации и главы субъектов Федерации, на местном уровне - органы местного самоуправления.

Непосредственная демократия - это прямое участие народа в решении вопросов государственной власти путем всенародного голосования (референдума) или местных референдумов. Достоинством непосредственной демократии является то, что воля народа выявляется прямо и без всяких искажений. Недостаток ее состоит в сложности организации и дороговизне проведения всенародного голосования.

Демократический правовой режим является основой для общения цивилизованных народов, гарантом обеспечения мира и безопасности на Земле. Решение многих глобальных проблем современности возможно только совместными усилиями на основе правовых средств и механизмов.

Антидемократический режим (тоталитарный и авторитарный) характеризуется устранением политических прав и свобод, отстранением народа от государственной власти, ее узурпацией отдельным лицом или группой лиц, подавлением всякого инакомыслия, упразднением представительных органов власти или их превращением в послушные орудия выражения воли фактических руководителей.

При тоталитарном режиме (от лат. *totalis* - весь, полный) государство осуществляет тотальный, то есть полный, всеобщий контроль над всеми сферами жизни общества. Этот режим определяется тотальным объемом государственного регулирования. В экономике преобладает государственная собственность, жесткое государственное регулирование экономических отношений командными, приказными методами. В политической сфере существует одна правящая политическая партия, происходит сращивание партийного и государственного аппаратов, чрезмерная централизация государственного аппарата и его бюрократизация. Государственное управление характеризуется крайним централизмом и практически осуществляется правящей политической элитой, политическим лидером или вождем народа. Вместо законов действуют партийные инструкции и распоряжения. При тоталитарном политическом режиме действует принцип: "Запрещено все, кроме того, что приказано".

В тоталитарном государстве вся деятельность граждан, частных лиц полностью контролируется государственной властью, не признаются сфера частного интереса и свобода личности. Государство заявляет, что есть только государственный интерес. "Тоталитаризм, - отмечает И.А. Ильин, - состоит в исключении всей и всякой самодеятельности граждан: их личной свободы, их корпоративной организации, их местного и профессионального самоуправления, их усмотрения в делах личных и семейных, их хозяйственной инициативы и их культурной самодеятельности" <5>.

<5> Ильин И.А. Собрание сочинений. В 10 т. Т. 2. Кн. 1. М., 1993. С. 114.

Сущность тоталитаризма состоит во всеохватывающем управлении всеми сферами общественной жизни. Создается организация управления, которая проникает во все сферы человеческой жизни. Тоталитарный режим - это строй, в котором нет субъектов права, нет законов, нет правового государства. Поэтому тоталитарный режим не есть ни правовой, ни государственный режим.

Антидемократическим также считают авторитарный режим. При авторитарном режиме существует жесткая централизация государственной власти. При этом государственная власть не формируется и не контролируется народом. Государственное управление осуществляется политической элитой во главе с ее лидером. Хотя и существуют представительные органы, но они не играют существенной роли в общественной жизни. В основном они дублируют решения, принимаемые правящей партией. При авторитарном режиме усилена роль правоохранительных и судебных органов. Они могут действовать и неправовыми методами осуществления своих полномочий.

Однако при авторитарном режиме в определенной степени допускается свобода экономической деятельности и многообразие форм собственности, хотя приоритет отдается государственной форме собственности. В политической жизни общества могут участвовать несколько партий, однако все они должны придерживаться линии, выработанной правящей партией. Оппозиции не допускается.

Во взаимоотношениях государства и личности приоритет отдается государственным интересам. Хотя права и свободы граждан закрепляются в конституционных актах, но пользоваться ими можно только в ограниченных случаях. Не существует реальных гарантий обеспечения прав и свобод личности. Ради обеспечения государственных интересов зачастую нарушаются права и свободы граждан.

В настоящее время авторитарный режим существует в таких странах, как Ирак, Северная Корея, Куба, Вьетнам и др. Есть надежда, что со временем в этих странах тоже установятся демократические формы правления.

#### Контрольные вопросы

1. Каковы общие закономерности возникновения и развития государства?
2. Основные признаки государства.
3. Сущность и социальное назначение государства.
4. Раскройте содержание основных функций государства.
5. Раскройте понятие формы государства.
6. Какие формы правления существуют в современном мире?
7. Общая характеристика президентской и парламентской республик.
8. Назовите признаки федерации как сложной формы организации государственного устройства.
9. Укажите формы осуществления государственного режима.