

Тема №1. Государство как субъект управления

1.4 Форма государства: понятие и элементы

- **Форма государства** — это способ организации политической власти, охватывающий форму правления, форму государственного устройства и политический режим.
- В форме государства выражается его строение, на которое влияют как социально-экономические факторы, так и природные, климатические условия, национально-исторические и религиозные особенности, культурный уровень развития общества и т. п.

- **Элементами формы государства являются:**

- 1) **форма правления** ХАРАКТЕРИЗУЕТ порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом и населением.
- В зависимости от особенностей формы правления государства подразделяются на *монархические* и *республиканские*;
- 2) **форма государственного устройства** — отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством в целом и его составными территориальными единицами.
- По форме государственного устройства государства подразделяются на *унитарные* и *федеративные*;

- 3) **политический (государственный) режим** — представляет собой систему методов, способов и средств осуществления государственной власти.
- Таким образом, форма государства — это его структурное, территориальное и политическое устройство, взятое в единстве трех вышеназванных составляющих.

Форма государственного правления

- *Форма государственного правления* — это элемент формы государства, характеризующий организацию верховной государственной власти, порядок образования ее органов и их взаимоотношения с населением.
- К верховной государственной власти относят *главу государства* (монарх или президент), *законодательный орган*, *правительство*.

- Если в качестве критерия рассматривать положение главы государства, то формы правления подразделяются на монархии и республики.
- **Монархия** (от греческого monarchia — единовластие) — это форма правления, при которой власть полностью или частично сосредоточена в руках единоличного главы государства (монарха): короля, царя, шаха, императора и т. д.

- ***Признаки монархии:***
- власть передается по наследству;
- осуществляется бессрочно;
- НЕ ЗАВИСИТ ОТ ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ населения.

- Монархии бывают **неограниченными**, т.е. в них отсутствуют представительные учреждения народа, а единственным носителем суверенитета государства является монарх (например, абсолютные монархии последнего периода эпохи феодализма, из современных — Саудовская Аравия, Бруней), и **ограниченными** (конституционными), в которых наряду с монархом носителями суверенитета выступают другие высшие государственные органы, ограничивающие власть главы государства (Великобритания, Япония, Испания, Швеция, Норвегия и др.).

- **Республика** (от латинского res publica — государственное, общественное дело) — это форма правления, при которой глава государства является выборным и сменяемым, а его власть считается производной от избирателей или представительного органа.
- **Признаки республики:**
 - ВЫБОРНОСТЬ ВЛАСТИ;
 - ОГРАНИЧЕННОСТЬ СРОКА ПОЛНОМОЧИЙ ВЛАСТИ;
 - ЗАВИСИМОСТЬ ОТ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.
- При этом возможны различные формы республиканского правления.

- **1) Парламентская республика** характеризуется ведущей ролью высшего представительного органа власти в формировании правительства и осуществлении внутривнутриполитического и внешнего курса страны.
- Правительство формируется партией или коалицией, обладающей большинством депутатских мест в парламенте.

- Исполнительная власть здесь сосредоточена в руках **премьер-министра**, который является главой правительства и играет роль первого лица в государстве.
- В то же время, правительство и премьер-министр несут ответственность перед парламентом, партиями, избирателями.

- Примеры парламентской республики приведены ниже (они распределены по частям света):
- в Европе - Австрия, Албания, Греция, Болгария, Италия, Эстония, Ирландия, Исландия, Германия, Польша, Португалия, Мальта, Литва, Латвия, Сербия, Чехия, Хорватия, Венгрия, Финляндия, Словения и Словакия;
- в Азии - Турция, Израиль, Непал, Сингапур, Индия, Бангладеш, Ирак;
- в Африке - Эфиопия;
- в Америке - Доминика;
- в Океании - Вануату.

- **2) Президентская республика** характеризуется особой ролью **президента** как самой сильной и авторитетной политической фигуры в стране.
- Президент обычно избирается всеобщим (прямым либо многоступенчатым) голосованием, наряду с парламентом. Президент является одновременно главой государства и главой исполнительной власти. Правительство ответственно в первую очередь перед президентом.

- В силу своего статуса президент оказывается в значительной мере независимым от парламента, который, вместе с тем, наделен широкими контрольными полномочиями в целях обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.
- Наиболее яркий пример — Соединенные Штаты Америки. Российская Федерация по форме правления также относится к президентской республике.

- **3) Смешанные (президентско-парламентская и премьерско-президентская) системы** являются, по сути, лишь более «мягкими» вариантами названных моделей конституционного устройства, обеспечивая, вместе с тем, ведущую роль в управлении государством, соответственно, **исполнительной власти** во главе с президентом либо **парламента**, формирующего правительство и назначающего его главу.

Форма государственного устройства

- **Форма государственного устройства** — это элемент формы государства, характеризующий внутреннюю структуру государства, способ его политического и территориального деления, обуславливающий определенные взаимоотношения органов всего государства с органами его составных частей.
- С помощью данного понятия государственное устройство характеризуется с точки зрения распределения власти в центре и на местах.

- В зависимости от этого критерия различают следующие формы.
- **1) Унитарное государство** — простое, единое государство, части которого являются административно территориальными единицами и не обладают признаками государственного суверенитета; в нем существует единая система высших органов и единая система законодательства, как, например, в Польше, Венгрии, Болгарии, Италии.

- Выделяют несколько видов унитарных государств.
- ***Простое унитарное государство*** — в составе нет автономных образований, территория такого государства либо вообще не имеет административно-территориального деления (Мальта, Сингапур), либо состоит только из административно-территориальных единиц (Польша, Словакия, Алжир).

- **Сложное унитарное государство** — имеет в составе одно или несколько автономных образований, которые различаются на:
 - А) Территориальная автономия — определенной части унитарного государства в месте компактного проживания какой-либо народности, сложившегося в силу исторических, географических или иных особенностей, передается право самостоятельно решать часть вопросов государственной важности.
 - Например, возможность формирования своих высших органов власти, принимать свои законодательные акты, вводить национальный язык наравне с государственным (Дания, Азербайджан, Франция, Китай).

- **2) Экстерриториальная автономия**
— право самостоятельно решать часть вопросов государственной важности предоставлено этническим меньшинствам (например, в Словении таким правом пользуются итальянское и венгерское меньшинства, в Македонии — албанское).

- **2) Федерация** — сложное союзное государство, части которого являются государственными образованиями и обладают в той или иной мере государственным суверенитетом и другими признаками государственности; в нем наряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации, как, например в Германии, Индии, Мексике, Канаде; федерации могут быть построены по территориальному (США) либо по национально-территориальному принципу (Россия).

- Федерации строятся на основе распределения функций между ее субъектами и центром, зафиксированного в союзной Конституции, которая может быть изменена только с согласия субъектов федерации.
- При этом одна часть полномочий является исключительной компетенцией союзных органов; другая — субъектов федерации; третья — совместной компетенцией союза и его членов.

- По особенностям конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства выделяют:
- 1) симметричные;
- 2) асимметричные.
- В **симметричных федерациях** субъекты обладают одинаковым конституционно-правовым статусом (например, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Соединенные Штаты Америки), в **асимметричных** — конституционно-правовой статус субъектов различен (например, Республика Индия, Федеративная Республика Бразилия).

- По особенностям формирования федерации выделяют:
- 1) территориальные;
- 2) национальные;
- 3) смешанные.

Политический режим

- **Политический (государственный) режим** — это система методов, способов и средств осуществления политической власти.
- Всекие изменения, происходящие в сущности государства данного типа, прежде всего отражаются на его режиме, а он влияет на форму правления и форму государственного устройства.

- Понятие «политический режим» включает в себя следующие параметры (признаки):
- 1) степень участия народа в механизмах формирования политической власти, а также сами способы такого формирования;
- 2) соотношение прав и свобод человека и гражданина с правами государства; гарантированность прав и свобод личности;
- 3) характеристику реальных механизмов осуществления власти в обществе; степень реализации политической власти непосредственно народом;

- 4) положение средств массовой информации, степень гласности в обществе и прозрачности государственного аппарата;
- 5) место и роль негосударственных структур в политической системе общества; соотношение между законодательной и исполнительной ветвями власти;
- 6) тип политического поведения; характер политического лидерства;
- 7) доминирование определенных методов (убеждения, принуждения и т. п.) при осуществлении политической власти;
- 8) политическое и юридическое положение и роль в обществе «силовых» структур государства (армия, полиция, органы государственной безопасности и т. д.);
- 9) меру политического плюрализма, в том числе многопартийности.

Авторитарные режимы

- Выделяют три наиболее общих типа политических режимов — **авторитарный, тоталитарный, демократический.**
- **Авторитарные режимы** — это один из наиболее распространенных типов режимов, который существует в мире на протяжении исторически длительного времени. Только в XVIII в., когда в Европе начался процесс реформирования авторитарно-монархических систем, возникли условия для становления политических режимов иного рода — либеральных демократий.

- Выделяют следующие **разновидности авторитарных режимов**:
- 1) традиционные;
- 2) авторитарно-бюрократические;
- 3) олигархические.

- Под «традиционным» понимается политический режим в обществах, где власть либо передается по наследству, либо приобретается силой в результате борьбы между представителями аристократических династий.
- Известный теоретик модернизации С. Эйзенштадт выделяет следующие виды традиционных режимов: родовые империи, империи завоевателей, города-государства, феодальные системы (монархии), централизованные бюрократические империи.

- **Авторитарно-бюрократические режимы** возникают в обществах, где в результате процессов модернизации к власти пришли представители отдельных государственных институтов — правительственной бюрократии, вооруженных сил, органов безопасности и др.
- Функционирование демократических институтов здесь, как правило, ограничено, что мотивируется необходимостью обеспечения политической стабильности, модернизации экономики, защиты от внешних и внутренних врагов и пр.

- Среди авторитарно-бюрократических режимов выделяют две основные формы — **военные и популистские режимы**.
- Главной особенностью **популистских режимов** является сочетание авторитарных и демократических элементов (Мексика, Аргентина в 30-е гг. XX в.)
- Среди **военных режимов** также существуют отдельные разновидности:
- **регулирующие, корректирующие, программные режимы**.

- В ряде стран Латинской Америки
- (Боливия — 1971; Чили — 1973; Уругвай 1973) в ответ на усиление позиций левых сил и при поддержке США были установлены **военные диктатуры**, способствовавшие укреплению здесь позиций иностранного капитала.
- Только в 90-е гг. военные режимы почти повсеместно потерпели крах либо вынуждены были передать власть демократически избранным правительствам.

- **Соревновательные олигархии** характерны для обществ, в которых начался процесс модернизации, разрушена монополия традиционной элиты на власть, однако институты, обеспечивающие политическое участие масс, либо отсутствуют, либо носят откровенно декоративный характер.
- В результате политической борьбы к власти здесь приходят влиятельные финансово-промышленные группы, которые фактически контролируют государственный аппарат и сливаются с ним.

- Такие группы могут конкурировать между собой за влияние в обществе, а могут договариваться и периодически уступать друг другу власть.
- До абсурда эта система была доведена в Колумбии, правящие партии которой — консерваторы и либералы — заключили между собой в 1957 г. договор, по которому президентский пост доставался им по очереди.

Тоталитарные режимы

- **Тоталитаризм** — это тип политического режима, при котором власть осуществляет всеобъемлющий контроль над обществом и отдельной личностью посредством систематического использования насилия, навязывания официальной идеологии, а также формирования соответствующих экономических и социальных структур, культуры и менталитета.

- Термин «тоталитаризм» происходит от позднелатинских слов «**totalitas**» (полнота, цельность) и «**totalis**» (весь, целый, полный).
- Тоталитаризм базируется на принципе безусловного подчинения отдельного индивида интересам тотальной общности (класса, нации, государства).

- Обоснование тоталитарного государства можно найти в произведениях Платона (427—347 гг. до н. э.), особенно в диалоге «Законы».
- В последующие эпохи тоталитарные идеи нашли отражение в проектах общественно го переустройства, изложенных в произведениях ряда европейских коммунистов-«утопистов», таких как Т. Мор (1478-1553), Т. Кампанелла (1568—1639), Г. Бабеф (1760—1797) А. Сен-Симон (1760—1825) и др.

- В XVIII—XIX вв. тоталитарные идеи получили обоснование в работах Ж.-Ж. Руссо (1712—1778), И. Г. Фихте (1762—1814), Г. Ф. В. Гегеля (1770—1831), Ж. Сореля (1847—1892) и др.
- Наиболее влиятельным тоталитарным учением XIX—XX вв. стал **марксизм**, основоположниками которого являются К. Маркс (1818—1889) и Ф. Энгельс (1820—1895).
- В их трудах сделана попытка обосновать неизбежность тоталитаризма, исходя из объективных законов общественного

- В основе марксистского учения лежат принципы классовой борьбы, социальной революции, диктатуры пролетариата, уничтожения частной собственности и др.
- Впоследствии учение Маркса получило развитие в ряде леворадикальных теорий, таких как ленинизм, сталинизм, троцкизм, маоизм и др.
- В конце XIX — начале XX в. тоталитарная теоретическая мысль воплощается в идеологию массовых социальных движений — **коммунистического, фашистского, национал-социалистического и пр.**

- В 20—40-е гг. XX в. тоталитаризм как тип политического режима впервые был реализован в практике политического устройства отдельных стран.
- К. Фридрих и З. Бжезинский выделили **шесть основных признаков тоталитаризма**, отличающих все режимы данного типа: тоталитарная идеология; единственная партия, сросшаяся с госаппаратом; организованный террор; монополия на средства коммуникации; монополия на оружие; государственный контроль над экономикой.

Демократические режимы

- Классическое определение **демократии** неразрывно связано с его этимологическим происхождением.
- Термин происходит от греческого слова, состоящего в свою очередь из двух слов: demos — народ и kratos — власть, правление.
- Зародившись еще в античности, демократия дословно обозначает «власть народа» или «народовластие».

- Однако не протяжении уже не одного столетия в истории политической мысли в понятия «народ» различными авторами, научными школами и концепциями вкладывается неодинаковый смысл.
- Демократия характеризуется высокой степенью политической свободы человека, реальным осуществлением его прав, позволяющим ему оказывать влияние на государственное управление обществом.
- Как следствие для демократических режимов свойственно выборность и срочность государственной власти, разделений властей, политических плюрализм (многопартийность и идеологическое многообразие), свобода средств массовой информации, отказ от государственного принуждения как основного метода управления и т. д.

- К слову сказать, что в настоящий момент нет государств, чей политических режим можно было назвать действительно демократическим. Есть страны, которые продвинулись в этом вопросе максимально далеко, но вряд ли они достигли демократического идеала или почти реализовали его у себя.

- Среди демократических режимов часто выделяют:
- **1) либерально-демократические** или **конституционные**, сочетающие в себе признаки демократии и принципы либерализма (так организовано большинство современных демократий);
- **2) консервативно-демократические** с присущей им большой ролью политических традиций (такой режим характерен для Великобритании);

- **3) консенсусную демократию** — новейшую модель демократии, разрабатываемую, в частности, нидерландскими учеными с целью преодоления одной из слабых сторон современной демократии — принципа большинства.
- В этой модели принцип большинства не является основным, главным считается достижение консенсуса, согласия и принцип паритетности, обосновывается право «вето» меньшинства на решения большинства;

- **4) анархо-демократические** (или охлократию) как переходную форму демократии, основанную на личном популизме политических лидеров, на обращении к массам, общественному мнению, а не к закону (такой была Россия в период «двоевластия» в 1917 г., в период «перестройки» конца 1980-х гг.);
- **5) полиархию (букв.: многообразие) как форму** современной плюралистической демократии, предполагающую множество центров принятия политических решений, рассредоточение и диффузию власти.

1.5 Государственный механизм и государственный аппарат

- В современной научной и учебной литературе нет единого понимания структуры государственного механизма и аппарата. В данном случае предлагается один из подходов, не претендующий на истинность в последней инстанции.
- **Государственный аппарат** — совокупность государственных органов, а также государственных организаций, не обладающих самостоятельными властными полномочиями, однако жизненно необходимые государству для эффективной реализации властных предписаний.

- К числу последних целесообразно отнести предприятия, учреждения, осуществляющие материальное, техническое, финансовое и иное обеспечение деятельности, направленной на реализацию функций государства.
- Основным признаком причисления организации к государственному аппарату будет то, что расходы таких объединений полностью возмещаются из государственного бюджета.

- По этому основанию, к этой категории необходимо отнести казенные учреждения и предприятия, ряд воинских частей, а также аппараты законодательных органов, Государственный Совет Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, всевозможные комиссии при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации и т. д.

- **Государственный механизм** — это система публично-властных институтов, деятельность которых определяется системой функций государства.
- Как следует из этого определения, в государственный механизм должны быть включены все организации, наделенные публичной властью для осуществления государственных функций.

- Во-первых, это **государственные органы**. Более подробно о них будет сказано ниже.
- Во-вторых, это **государственные организации**, наделенные публично-властными полномочиями, но чья деятельность не обеспечивается в полной мере средствами государственного бюджета. К этой категории следует отнести Центральный Банк РФ, Пенсионный фонд России, фонды медицинского и социального страхования, государственные бюджетные предприятия, осуществляющие государственный портовый контроль и т. п.

- В-третьих, это организации не созданные напрямую государством.
- Таковыми являются **органы местного самоуправления и частный нотариат.**
- Публично-властные полномочия и функции первых зафиксированы в Конституции РФ (глава 8) и ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ».

- Что же касается частного нотариата, то его статус раскрывается Законом РФ «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате». Согласно этому закону, он обладает рядом (пусть и в весьма узких пределах) публично-властных полномочий. В частности, исполнительная надпись нотариуса в некоторых случаях имеет силу исполнительного листа судебного органа.
- Также можно добавить, что нотариальные действия совершаются от имени Российской Федерации.

- К сказанному необходимо добавить, что общественные институты это совокупность устойчивых типов и форм социальных практик.
- Следовательно, состав государственного механизма требуется дополнить способами, методами и принципами воздействия на социум, которыми пользуется государство.