

УДК 342.1:342.3

Государственное устройство и государственный строй: от старого формата к новому образцу

Д.А. Авдеев,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права
Института государства и права Тюменского государственного университета

Россия, Тюмень

ronner@mail.ru

Понятие «государственное устройство» используется в юридической литературе для обозначения территориальной организации публичной власти. Однако автор понимает государственное устройство не только как форму государственно-территориального устройства, но и как форму правления, которые в совокупности как элементы формы государства раскрывают особенности организации публичной власти той или иной страны. Организация высших органов государственной власти, а также система взаимодействия их между собой, порядок их образования и деятельности есть не что иное, как государственное устройство. Территориальная организация представляет собой горизонтальный уровень государственного устройства, а организация и деятельность системы органов государственной власти является вертикальным уровнем. Понятие «государственный строй», в свою очередь, следует также рассматривать в двух значениях: как статичную и динамичную форму реализации конституционных положений об организации власти.

Автор обосновывает вывод, что понятие «государственное устройство» в целом характеризует организацию публичной власти в государстве и может быть применено как к форме государственно-территориального устройства, так и к форме правления, т. е. понятие «государственное устройство» совпадает по своему значению с понятием «форма государства».

Ключевые слова: государственное устройство, форма правления, форма государственно-территориального устройства, государственная власть, организация публичной власти, государственный строй.

Введение. В современной юридической литературе понятие «государственное устройство» используется для обозначения особенностей территориальной организации публичной власти. В частности, когда речь идет о характеристике территориального устройства того или иного государства, то, как правило, используют термин «государственное устройство». Однако иногда в различных энциклопедических словарях это понятие применяется по отношению к особенностям формы правления. Так, в краткой справочной информации относительно какой-либо страны указывается, что государственное устройство представляет собой президентскую, парламентскую или смешанную республику [5].

По нашему мнению, государственное устройство не должно ассоциироваться лишь с территориальным государственным устройством. Ведь форма правления как организация высших органов государственной власти не только определяет порядок их формирования (образования), степень участия народа в этой процедуре, но и показывает конституционную схему их функционирования и взаимодействия, а это, по сути, и есть не что иное, как государственное устройство.

Соотношение государственного устройства и формы государства. Традиционно под государственным устройством понимается «политико-территориальная организация власти, определяющая правовое положение региональных частей государства и их взаимоотно-

шения с центральной властью. Следовательно, государственное устройство определяет меру централизации и децентрализации власти (соотношение между частями и между частями и целым)» [4, с. 284].

В учебнике Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина государственное устройство также рассматривается как территориальная организация государства, характеризующаяся определенной формой правовых отношений между государством в целом и его частями, связанной с их правовым статусом [7, с. 108].

В теории государства и права форма государственного устройства представляет собой внутреннее строение государства, его деление на составные части — административно-территориальные единицы, автономные политические образования или суверенные государства, которое также отражает характер соотношения государства в целом и отдельных его частей [9, с. 194].

В настоящее время, характеризуя политическое устройство какого бы то ни было государства, используют понятие «форма правления», так как именно форма правления дает представление об особенностях конституционно-правового статуса высших органов государственной власти, их компетенционных полномочий, порядке их формирования (образования). Наряду с данным понятием применяются аналогичные по содержанию юридические дефиниции: «форма государственного правления», «форма государственного устройства»,

а иногда и «государственный строй». При этом термины «форма правления» и «форма государственного правления» рассматриваются как синонимичные и равнозначные.

В свою очередь термин «форма государственного устройства» чаще всего употребляется именно в контексте территориальной организации государственной власти и отождествляется с термином «форма государственно-территориального устройства», который характеризует способ организации власти по территориальному принципу (образование административно-территориальных единиц, государственное деление, административное деление, правовой статус административно-территориальных единиц и т. п.). Поэтому, когда речь идет об устройстве государства, соответственно имеется в виду его территориальное устройство.

По нашему мнению, понимать под государственным устройством только государственно-территориальное устройство не совсем верно, если не сказать ошибочно.

Государственное устройство следует рассматривать как юридическую характеристику политической организации государственной власти, которая имеет два аспекта, представляющих условно два уровня осуществления публичной власти в лице высших органов государственной власти. Форма государственно-территориального устройства раскрывает организацию государственной власти в территориальном аспекте: территориальное деление государства на различного рода административно-территориальные единицы, процесс их образования, политическое назначение в системе государственного управления, что, в свою очередь, сказывается на особенностях их конституционно-правового статуса. Другими словами, территориальная организация государственной власти в этом аспекте представляет собой так называемый горизонтальный уровень осуществления власти.

Форма же правления показывает организацию публичной власти в управленческо-организационном аспекте — порядок образования высших органов государственной власти, степень участия народа в процессе их формирования (образования), а также раскрывает основу их организационно-функциональной деятельности. Здесь речь идет о вертикальном уровне. Следовательно, форма правления тоже представляет собой государственное устройство, только в несколько другом русле и измерении.

Таким образом, использование применительно к форме правления понятия «государственное устройство», на наш взгляд, допустимо, так как форма государственного правления по сути представляет собой государственное

устройство, раскрывающее систему (организацию) органов публичной власти высшего уровня (центральных), так и региональных (местных) [6, с. 591]. Система высших органов государственной власти представляет собой механизм, структурными элементами которого являются не только собственно органы государственной власти, но и их компетенция, осуществляемые ими полномочия и прерогативы, схема взаимодействия и функционирования, порядок их формирования (образования).

Подобные рассуждения позволяют нам сделать вывод, что понятие «государственное устройство» можно рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле государственное устройство следует понимать как два уровня организации публичной власти — территориальная организация и управленческая деятельность высших органов государственной власти. Таким образом, территориальное устройство государства подразумевает организацию государственной власти и ее структурирование по территориальным основаниям и принципам (горизонтальный уровень), а государственное управление (форма правления) означает управленческо-организационную деятельность (вертикальный уровень). В свою очередь, горизонтальный и вертикальный уровень деятельности органов публичной власти по отдельности позволяют говорить о тех или иных юридических признаках и свойствах системы политической организации государства.

В широком смысле государственное устройство следует рассматривать как комплексную характеристику организации государственной власти, включающей как горизонтальный, так и вертикальный уровни деятельности органов публичной власти.

Иными словами, горизонтальный и вертикальный аспекты рассматриваются здесь в своем неразрывном единстве. Подобная их совокупность позволяет анализировать модель организации публичной власти, сложившуюся в данной стране. При этом ключевым, определяющим критерием для характеристики организации публичной власти будет являться не способ формирования высших органов государственной власти и степень участия избирателей в процессе их формирования (образования), а то, как происходит распределение компетенционных полномочий, где и как концентрируются властные полномочия, сколько при этом сложилось политических центров, непосредственно участвующих в государственном управлении. Поэтому целесообразнее вести разговор о монархических и поликратических формах государства как основных, и их моделях, обусловленных теми или иными факторами и обстоятельствами становления и эво-

люции государственности конкретной страны [1, с. 12—14; 2, с. 30—37; 3, с. 59—67].

Таким образом, понятие «государственное устройство» предлагается рассматривать в узком смысле не только как организацию государственной власти на территории страны (образование административно-территориальных единиц с различным правовым статусом и назначением), но и как организацию государственной власти в управленческом аспекте (образование высших органов власти, система и принципы их взаимодействия между собой). Таким образом, вертикальный и горизонтальный уровни организации государственной власти в целом дают полное представление об особенностях функциональной деятельности органов государственной власти и включают:

- управленческий принцип организации публичной власти;
- территориальный принцип организации публичной власти.

Такой подход к пониманию организации публичной власти в государстве стирает границы между понятиями «государственное устройство», с одной стороны, и «формы государства» — с другой.

Обращает на себя внимание и то, что в юридической литературе наряду с рассмотренными выше понятиями встречается еще одно — «государственный строй»; это понятие также имеет разного рода толкования и значения. Например, государственный строй рассматривают как «способ функционирования государственной власти и соответствующую ему систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и закрепляемых конституционным законом» [7, с. 76].

По мнению А.Н. Марченко, «государственный строй, провозглашенный и закрепленный законом, не выражает ни методов, ни целей, ни средств, ни реального состояния институтов государства» [8, с. 5].

Полагаем, государственный строй можно рассматривать как юридическое закрепление формы правления посредством конституционного законодательства, устанавливающего систему высших органов государственной власти, определяющего их взаимоотношения между собой, порядок их образования и компетенцию. При этом с учетом современного развития государства понятие «государственный строй» тоже имеет два значения: во-первых, государственный строй, установленный нормами высшего юридического порядка (конституционными), расценивается как статичная модель организации публичной власти; во-вторых, складывающаяся или сложившаяся в

действительности практическая деятельность органов государственной власти будет рассматриваться как динамичная модель. В связи с этим необходимо отличать статичную модель государственного строя (формально-юридическую, закрепленную в конституции) и динамичную (модель реального государственного строя), между которыми, как правило, бывают расхождения. Статичная модель — это закрепленное в конституционном тексте государственное устройство, представляющее собой принципы организации и деятельности органов публичной власти горизонтального и вертикального уровня.

В широком же смысле государственный строй охватывает собой совокупность взаимосвязанных понятий «форма правления» и «политический (государственный) режим».

На наш взгляд, сопоставление статичной и динамичной модели государственного строя позволяет предлагать те или иные меры для совершенствования или выбора оптимальной модели государственного устройства, обусловленные теми или иными чертами и признаками (национальными, историческими особенностями, спецификой политико-правового и социально-экономического развития и т. п.) той или иной страны. На основе исследования статичной и динамичной модели государственного строя могут быть выработаны различного рода рекомендации, направленные на совершенствование тех или иных аспектов организации государственной власти, включая оптимизацию государственного управления административно-территориальными единицами и изменение конституционно-правового статуса прежде всего высших органов государственной власти.

Выводы. Хотелось бы подчеркнуть, что представленное в статье мнение не претендует на научную абсолютность, что априори невозможно. Мы лишь попытались обосновать собственное видение таких взаимосвязанных понятий, как «государственное устройство», «государственный строй», «форма государства». Выявив особенности содержания и смыслового назначения каждого из указанных понятий, мы предположили их юридическую общность и предложили свою интерпретацию с учетом современного развития науки теории государства и права.

Полагаем, что рассмотренные понятия нуждаются в дальнейшем глубоком аналитическом исследовании и поиске новых содержательных свойств, отражающих их юридическую сущность и смысловое назначение для современной юридической науки во избежание их различного толкования.

Список литературы

1. Авдеев Д.А. Республиканская форма правления: проблемы классификации и идентификации // Современное право. 2011. № 4. С. 12—14.
2. Авдеев Д.А. Юридическая природа, содержание и виды формы правления: новый взгляд и уход от стереотипов (к постановке проблемы). Ч. I // Государство и право. 2015. № 12. С. 30—37.
3. Авдеев Д.А. Юридическая природа, содержание и виды формы правления: новый взгляд и уход от стереотипов (к постановке проблемы). Ч. II // Государство и право. 2016. № 1. С. 59—67.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М.: Норма; ИНФРА-М, 1998. С. 281.
5. Все о странах мира. СПб.: СЗКЭО, 2009.
6. Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства: учеб. пособие. 2-е изд. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. университета, 2005. С. 591.
7. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1999. С. 76, 108.
8. Марченко А.Н. Государственный строй и политический режим: к вопросу о соотношении понятий // Актуальные инновационные исследования: наука и практика. 2010. № 1. С. 5.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. М.: Проспект, 2001. С. 194.

References

1. Avdeev D.A. Respublikanskaia forma pravleniia: problemy klassifikatsii i identifikatsii // Sovremennoe pravo. 2011. № 4. S. 12—14.
2. Avdeev D.A. Iuridicheskaiia priroda, sodержanie i vidy formy pravleniia: novyi vzgliad i ukhod ot stereotipov (k postanovke problemy). Ch. I // Gosudarstvo i pravo. 2015. № 12. S. 30—37.
3. Avdeev D.A. Iuridicheskaiia priroda, sodержanie i vidy formy pravleniia: novyi vzgliad i ukhod ot stereotipov (k postanovke problemy). Ch. II // Gosudarstvo i pravo. 2016. № 1. S. 59—67.
4. Baglai M.V. Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: ucheb. M.: Norma; INFRA-M, 1998. S. 281.
5. Vse o stranakh mira. SPb.: SZKEO, 2009.
6. Kerimov D.A. Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva: ucheb. posobie. 2-e izd. Tiumen': Izd-vo Tiumenskogo gos. universiteta, 2005. S. 591.
7. Kozlova E.I., Kutafin O.E. Konstitutsionnoe pravo Rossii: ucheb. posobie. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Iurist", 1999. S. 76, 108.
8. Marchenko A.N. Gosudarstvennyi stroi i politicheskii rezhim: k voprosu o sootnoshenii poniatii // Aktual'nye innovatsionnye issledovaniia: nauka i praktika. 2010. № 1. S. 5.
9. Marchenko M.N. Problemy teorii gosudarstva i prava: ucheb. M.: Prospekt, 2001. S. 194.

State Structure and State System: from the Old Format to a New Sample

Dmitry A. Avdeev,

Cand. in Law, Assoc. Prof. of Dept. of Constitutional and Municipal Law
at Institute of State and Law of Tyumen State University
Russia, Tyumen
ronner@mail.ru

The concept of "state structure" is used in legal literature to identify the territorial organization of public authority. However, the author understands the state structure not only as a form of state-territorial structure, but also as a form of government, which in aggregate, as elements of the form of a state, reveal the features of the organization of public authority of a particular country. The organization of supreme bodies of state power, as well as the system of their interaction, the order of their formation and activities is nothing else but a state structure. The territorial organization is a horizontal level of the state structure, the organization and activities of the system of public authorities is a vertical level. The concept of "state system", in turn, has also been considered in two ways: as a static and a dynamic form of implementing constitutional provisions on the organization of power.

The author justifies the conclusion that the concept of "state structure" as a whole characterizes the organization of public authority in the state and could be applied both to the form of state-territorial structure and to the form of government, that means the concept of "state structure" coincides in its meaning with the concept of "form of a state".

Keywords: state structure, form of government, form of state-territorial structure, state power, organization of public authorities, state system.