



УДК 340 (075.8)
ББК 67.01

К ВОПРОСУ О СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ

Н.Н. Вопленко, А.В. Козлов

Предпринята попытка структурного осмысления такой категории, как «функция государства». Детально рассматривается каждый из структурных элементов государственных функций. Предложены критерии отделения элементов одних государственных функций от элементов других.

Ключевые слова: функция государства; структура; элемент структуры; объект; субъект; однородный характер; нормативная основа; цель.

Анализ структуры государственно-правовых явлений помогает их более успешному пониманию и исследованию. Это особенно важно, когда речь заходит о таком сложном и многогранном явлении, как функции государства.

В литературе существует множество вариантов толкования понятия «структура». Д.А. Керимов под структурой понимает «внутреннюю форму (форма, рефлексированная вовнутрь себя) определенного объекта», отсюда он же выводит два основных признака структуры. Во-первых, структура не может иметь самостоятельного существования вне того объекта, содержание которого ею определенным образом цементируется, организуется, упорядочивается, и, во-вторых, характер ее построения и изменения непосредственно зависит от природы и закономерностей развития данного объекта» [3, с. 189]. Необходимо также иметь в виду, что структура не только совокупность составляющих ее элементов, но и система устойчивого взаимодействия между ними.

В отечественной литературе рассмотрение функций государства, как совокупности взаимодействующих между собой структурных элементов, началось со второй половины прошлого века. Справедливо заметил профессор М.Н. Марченко, что «понятия “структура функции”, “элементы структуры функции”, “связи элементов структуры функции”, пред-

ложенные применительно к функции государства более четверти века назад, “прижились” в теории государства и права и дополнили понятийный аппарат функционального метода исследования» [4, с. 145].

Впервые наиболее четко структура государственной функции была определена в работах А.П. Глебова. Он рассматривает структуру государственной функции как совокупность четырех следующих элементов: а) объект (вид общественных отношений, производственных, идеологических, межклассовых и т. д.); б) социальное назначение государства определенного исторического типа в регулировании данной группы отношений; в) практическая деятельность государства (по реализации своего назначения); г) конечная цель, на достижение которой направлена регулирующая деятельность государства в рамках данного вида отношений [2, с. 102–104].

На наш взгляд, концепция А.П. Глебова нуждается в усовершенствовании с учетом следующих замечаний. Думается, что выделение автором «социального назначения государства» в качестве особого элемента функции вряд ли оправдано. Дело в том, что социальное назначение государства является понятием, раскрывающим его сущность, и поэтому связывать его с государственной деятельностью, подчинять функциональной характеристике вряд ли обосновано. Социальное назначение государства – более емкое понятие, нежели сама структура государства, и оказывает на последнюю определенное влияние в качестве сущностной характеристики.

Нуждается в уточнении и такой элемент структуры государственной функции, выделяемый А.П. Глебовым, как «практическая деятельность государства по реализации своего назначения». Как нам кажется, речь должна идти не просто о практической деятельности государства, а *об однородном характере объективно сложившейся деятельности в рамках определенной функции*. Это весьма существенное уточнение, ориентирующее познавательную деятельность на выявление качественного своеобразия форм, методов и средств, которыми отличается одна функция от другой в процессе их осуществления. Поэтому, по нашему мнению, основными элементами структуры функции государства являются: *объект государственной деятельности, субъект, нормативная основа деятельности, однородный характер самой государственной деятельности и цель деятельности*.

Характеристику структурных элементов целесообразно будет начать с определения объекта, ведь именно от *объекта* зависит субъектный состав осуществления государственной функции, характер их деятельности и нормативная основа осуществления любой государственной функции.

Объект – определенная сфера общественных отношений (экономика, политика, культура, финансы и т. д.), на которую направлено государственное воздействие. Объект служит основным критерием разграничения государственных функций. При этом необходимо учитывать, что в качестве объекта могут рассматриваться лишь те сферы общественных отношений, в которых имеется государственно-значимый интерес. Под государственно значимым объектом, по нашему мнению, следует понимать государственные интересы в той или иной сфере общественных отношений, в совокупности направленные на достижение стоящих перед государством целей и задач.

Особое внимание вызывает процесс появления и разграничения объектов государственных функций. По нашему мнению, он может происходить двумя способами. Первый характеризуется формированием объектов государственных функций путем разграничения сферы общественных отношений и созданием специализированных государственных ор-

ганов, являющихся субъектами государственных функций (ярким примером таких субъектов могут служить министерства). Однако при таком способе, условно назовем его *прагматичным*, процесс появления объектов государственных функций подвержен чрезмерному субъективизму, что, в свою очередь, может приводить к появлению ошибок при выделении объектов.

Другой способ формирования объектов, как структурных элементов государственных функций, можно условно назвать *естественным или естественно-историческим*. При таком способе общественные отношения самостоятельно объединяются, в силу естественного развития общества, в единую группу, которая и формирует объект государственной функции, а государство для управления уже сформировавшимся объектом создает специальный аппарат. Однако и данный способ не лишен недостатков. Не всегда государство успевает «увидеть» назревшие в обществе объекты и, как следствие, не всегда успевает создать качественный субъектный аппарат. Примером такого несоответствия является отсутствие функции по регулированию экономики в США до 20–30-х гг. XX в., что привело к Великой депрессии и вынудило американское правительство ввести государственный контроль в этой сфере. Проводя аналогию, стоит задуматься о том, что, возможно, и экономический кризис начала XXI в. вызван недостаточно осознанным государственным воздействием на очередную сферу общественных отношений.

На практике при формировании объектов государственных функций наиболее приемлем синтез. То есть определять объект государственно-функционального воздействия необходимо на раннем этапе формирования предпосылок их обнаружения и выделения из всего комплекса общественных отношений.

Под *субъектом* понимается как государство в целом, так и созданные им специальные органы, реализующие данную государственную функцию, то есть осуществляющие воздействие на объект. Каждая государственная функция обладает собственным объемом видов государственных органов, наделенных специальной компетенцией и созданных специально для ее осуществления. В данном слу-

чае возникает вопрос: какова совокупность этих органов и каков их статус для признания функции в качестве самостоятельной? Для примера рассмотрим два министерства – образования и культуры. Являясь обособленными государственными учреждениями, их деятельность легко укладывается в рамках одной государственной функции – идеологической, или, как ее еще называют, функции развития культуры, науки и образования [1, с. 67]. *При этом можно заметить, что министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным происшествиям и ликвидации последствий стихийных бедствий невозможно отнести ни к одной из предложенных в современной науке классификаций функций государства.*

По нашему мнению, для определения функций государства на уровне субъекта в качестве самостоятельной необходимо учитывать: постоянный или временный характер носят государственные органы, осуществляющие ту или иную функцию; на всех ли уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном) они существуют; и не являются ли они дублирующими другие функции. Однако главным признаком, характеризующим субъекта той или иной функции, является именно *специальная компетенция*. Именно исходя из ее характеристики мы отделяем субъекты одной государственной функции от субъектов другой, а также субъектов государственных функций от иных государственных или общественных образований. Как следствие, возникает вопрос о статусе общественных образований, не входящих в структуру государственных органов, однако по своим целям и компетенции осуществляющих государственные функции (товарищества общественного самоуправления, комитеты солдатских матерей, профсоюзные объединения, религиозные организации и т. п.), и обязательно ли их существование для признания функции в качестве самостоятельной. По нашему мнению, нет, в силу того что они являются добровольными, а самое главное, чаще всего безвозмездными по своей деятельности. Назначение же вознаграждения за труд профсоюзным лидерам и руководителям ТОСов устанавливается не государством, а внутренним решением этих общественных объединений,

а следовательно, их отсутствие не влияет на процесс государственной деятельности. Однако данное обстоятельство не мешает таким структурам со временем приобрести статус субъекта государственной функции, то есть государство со временем может наделить их официальным правом ведения государственных дел в определенных пределах.

Субъекты государственных функций можно классифицировать по различным основаниям: по принципу разделения властей на законодательные, исполнительные и судебные; по количеству высших государственных органов; по территориальному признаку на федеральные, региональные, местные; в зависимости от сложности объекта воздействия на простые и сложные; по характеру компетенции на общие и специальные; по срокам существования на постоянные и временные.

Все изложенное здесь о субъектах государственных функций позволяет заключить, что формирование и официальное признание любой новой функции государства непременно предполагает наличие особых, чаще всего новых органов государства, специализирующихся на осуществлении вновь возникших функций, как это имело место у современного Российского государства при создании органов налоговой инспекции, МЧС и др.

Нормативная основа является обязательным элементом каждой государственной функции. Она представляет собой некий правовой «базис», материально-процессуальную форму, в рамках которой функция существует и развивается. Нормативная основа – сложное явление, центральным элементом которого являются *социальные нормы*. Но не все социальные нормы являются элементами государственных функций. Каждая функция имеет свои социальные нормы, регулирующие общественные отношения в ее рамках. К ним можно отнести обычаи и традиции, нормы морали, права, политики и т. д.

Центральным звеном комплекса социальных норм, регулирующих осуществление государственных функций, выступают нормы права. Это, в первую очередь, конституция, иные законы, кодексы, постановления правительства и иные нормативные акты, регламентирующие порядок образования и деятельности органов государства и иных заинтересо-

ванных субъектов по достижению целей государственного управления, заложенных в нормах права и структуре функций государства. Каждая государственная функция осуществляется, следовательно, в определенных правовых формах, и нормативная основа программирует и делает юридически предсказуемой работу субъектов по выполнению стоящих перед ними задач. С другой стороны, возникновение новых государственных функций всегда требует создания правовой основы их осуществления, как это было на примере разработки и принятия налогового кодекса современной России для осуществления функции налогообложения и взимания налогов.

Помимо основных социальных норм, по нашему мнению, элементами нормативной основы также являются:

- деловые обычаи и обыкновения;
- служебные управленческие акты;
- юридическая практика.

Обычаи и обыкновения формируются вследствие длительного осуществления государственными органами своей деятельности в рамках отдельной функции. Но в отличие от иных социальных норм не всегда охраняются государством, а воспринимаются как нечто естественное, само собой разумеющееся. *К служебным управленческим актам* относятся волевые акты уполномоченных государственных органов, появляющиеся в процессе реализации ими государственных функций. В ходе реализации государственных функций неминуемо возникают споры, урегулирование которых в некоторых случаях возможно только с привлечением судебных органов. Так рождается *юридическая практика* как элемент нормативной основы государственной функции.

Однородный характер государственной деятельности. Это действия и операции, из которых складывается практическая работа по осуществлению государственных функций. Она может протекать как в правовых, так и в организационных формах. Для каждой функции эти формы различны, при этом внутри каждой из них они однородны по своему характеру, то есть имеют единую природу. Так, формами реализации функции обороны страны являются: охрана специализированными формированиями государственной границы, возведение специализированных по-

граничных заграждений, вооруженная защита государственной границы и т. п. А для реализации экономической функции характерны такие формы, как издание соответствующих нормативных актов, проведение в жизнь необходимой налоговой политики. И те и другие направлены на реализацию государственных функций, но различны по своей основе. В основании реализации любых форм охранительной функции лежит необходимость защиты территории государства, а при реализации экономической функции – достижение финансового благополучия населения внутри этой территории.

В этой связи обращает на себя внимание объективно сложившийся и специально урегулированный государством однородный характер деятельности Министерства по чрезвычайным ситуациям в виде профилактической работы по предупреждению пожаров, аварий, стихийных бедствий в социальной среде, а также устранению их негативных последствий. Это также практическая работа по тушению возникших пожаров, разборке обрушившихся жилых помещений и промышленных предприятий, поиск потерпевших во время землетрясений, оказание помощи попавшим в аварию гражданам и т. д. Однородный характер подобной работы вполне очевиден и свидетельствует, на наш взгляд, о существовании особой функции Российского государства, которая как бы выпала из поля зрения правовой науки.

Последним рассматриваемым нами элементом структуры, а по своему статусу скорее даже определяющим является *цель* государственной функции. Как общефилософская категория, цель – это идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; финальный результат, на который преднамеренно направлен процесс. Таким образом, цель государственной функции – это тот конечный, идеальный результат, на который направлена деятельность субъектов государственных функций. Это тот идеал, который государство хотело бы осуществить. Каждая функция российского государства имеет свою собственную цель. Для внешних функций это сохранение своих территорий и установление связей с другими государствами. А для внутренних – достижение государством всеобщего блага. Кроме того,

каждая конкретная функция имеет свою конкретную цель. *Экономическая* – создание наиболее комфортных условий ведения хозяйственной деятельности и экономического процветания; *социальная* – снижение к минимуму различий между социально незащищенными слоями населения и обществом; *развития культуры, науки и образования* – создание наиболее комфортных условий развития грамотности населения и повышения уровня его культуры; *экологическая* – причинение наименьшего вреда природе от деятельности человека; *фискальная* – сбор денежных средств, необходимых для полноценного функционирования государства; *правоохранительная* – создание справедливой системы защиты и профилактики правонарушений, а также наказания виновных за их совершение. Таковы, по нашему мнению, цели отдельных внутренних функций государства. Для внешних целями являются: *оборона страны* – защита целостности государства и его суверенитета; *сотрудничество с другими странами* – достижение мира и сотрудничества в экономических и иных связях с другими государствами. Думается, что одной из важнейших целей стабильного социального развития современного Российского государства является предупреждение технологических, природных, промышленных и прочих социальных катаклизмов и устранение их негативных последствий, и это объясняет необходимость выделения особой функции – *функции по профилактике и устранению последствий чрезвычайных происшествий*.

При рассмотрении вопроса о структуре государственных функций нельзя не учитывать

классовый характер всей государственной деятельности. Рассматривать классовый характер в качестве самостоятельного элемента структуры государственных функций вряд ли оправдано. Он является, скорее, той общей идеей, в рамках которой господствующий класс пытается достичь поставленных перед собой целей.

Таким образом, подводя итог проделанным исследованиям, можно сделать вывод о том, что структура функции государства представляет собой систему элементов, состоящую из особых объектов, специально созданных для достижения особой цели – функции субъектов, действующих объективно сложившимися однородными методами и средствами на основе сложившейся в этой среде нормативной базы, и функционирующую для достижения целей либо господствующего класса, либо всего населения страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байтин, М. И. Основные внутренние функции. Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин, И. Н. Сенякин ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Глебов, А. П. К теории функций государства / А. П. Глебов // Правоведение. – 1971. – № 6. – С. 102–104. – Рец. на кн.: Каск, Л. И. Функции и структура государства. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1969. – 64 с.
3. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. – М. : Аванта+, 2000. – 560 с.
4. Проблемы теории государства и права / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2001. – 656 с.

ON THE PROBLEM OF STATE FUNCTION STRUCTURE

N.N. Voplenko, A.V. Kozlov

The authors consider the state function in a structural aspect. Having analyzed every element of the structure separately they suggest some criteria which are used to differentiate various elements of the state functions.

Key words: *state function; structure; element of structure; object; subject; homogeneous nature; law base; aim.*